

INT UN
EC 10
C.2

Boletín Económico de América Latina



NACIONES UNIDAS

Vol. XVI, No. 1, Primer Semestre de 1971

Sumario. Las empresas públicas: Su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo, *pág.* 1 ■ Tendencias demográficas y opiniones para políticas de población en América Latina, *pág.* 63 ■ El comercio exterior y la política comercial en los países del Caribe de habla inglesa, *pág.* 97 ■ Actividades de la CEPAL en el aprovechamiento de los recursos hidráulicos en América Latina, *pág.* 126.

El *Boletín Económico de América Latina* se publica por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina dos veces al año desde 1956. Su propósito esencial es ofrecer una reseña de la situación latinoamericana que complemente y actualice la que recogen los estudios económicos anuales de la Comisión. Aparte de esa reseña, que constituye una sección fija del *Boletín*, aparecen en él artículos especiales sobre distintos temas relacionados con la economía latinoamericana, así como notas informativas y metodológicas.

El *Boletín* se publica bajo la entera responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión y su contenido —que se destina al uso de los gobiernos y del público en general— no ha sido sometido a la consideración de los Estados Miembros antes de ser impreso.

Desde octubre de 1958, incluyó el *Boletín* con regularidad un suplemento estadístico que llegó a adquirir una extensión que aconsejó su publicación separada. Se publicaron así suplementos estadísticos, en edición bilingüe, los años, 1960, 1961 y 1962. Desde 1964, se publica dos veces al año el *Boletín Estadístico de América Latina* donde el público puede encontrar con regularidad datos estadísticos sobre la actividad económica.

SÍMBOLOS EMPLEADOS

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima.

Un espacio en blanco () en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425).

La diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1955/56).

El uso de un guión entre fechas de años (1948-53) indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubren los años inicial y final.

El término "tonelada" se refiere a la tonelada métrica, y "dólares" al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentos presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Las iniciales "CEPAL" se refieren a la Comisión Económica para América Latina.

✓ Precio del *Boletín Económico de América Latina* (Vol. XVI, No. 1), 3.00 dóls. o su equivalencia en otras monedas. El *Boletín* puede adquirirse en todas las agencias de ventas de las publicaciones de las Naciones Unidas.



096000048

Boletín Económico de América
Latina, Vol. XVI N° 1 1971 C.2

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. XVI, No. 1, Primer Semestre de 1971

NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1971



LAS EMPRESAS PÚBLICAS: SU SIGNIFICACIÓN ACTUAL Y POTENCIAL EN EL PROCESO DE DESARROLLO*

I. CARACTERÍSTICAS GENERALES

1. *El planteamiento*

Cuando se estudia el problema de la movilización de recursos internos suelen examinarse, junto con el papel del sector privado y las repercusiones del sector externo, las funciones más tradicionales del sector público, es decir, las vinculadas con los gastos e ingresos. Es así como las discusiones del tema entran a analizar las cuestiones clásicas de política fiscal (naturaleza de los ingresos públicos, composición del gasto, etc.), pero suelen relegar a segundo plano o simplemente omitir la función que cumplen las empresas públicas. Probablemente ello se deba a que en el tratamiento habitual del tema se les asigna un papel de constructores de la infraestructura o bien de proveedores o auxiliares de la producción de otras empresas; y a las situaciones en que generan utilidades se les atribuye cierto carácter excepcional o anómalo. Aun en los planteamientos globales de planificación es común que no se considere al sector de las empresas públicas de manera explícita; por ejemplo, los planes generales de mediano plazo elaborados en los países latinoamericanos sólo se refieren a las inversiones del gobierno central, pero no se desagregan las empresas públicas con el detalle necesario. Este criterio no se sostiene si se examinan las cifras que muestran la magnitud de estas empresas, indicada por su capital, volumen de ventas y ocupación y su influencia en la acumulación de recursos, medida en parte por la inversión fija que realizan; y, sobre todo, si se consideran no sólo los datos cuantitativos, sino su gravitación en sectores decisivos en el proceso económico. Además, su importancia se acrecienta si se tiene en cuenta la capacidad potencial de estas empresas como agentes de una política de desarrollo; es decir, su aptitud para acumular recursos invertibles, su vinculación con

* Este ensayo es el segundo de una serie de estudios sobre la movilización de recursos internos que prepara la Comisión. El primero, que versaba sobre "La movilización de recursos internos" se publicó en el número anterior de este Boletín (Vol. XV, No. 2).

la tecnología y las industrias de bienes de capital y, por último, la posibilidad de que actúen coordinadamente en función de una política económica global.

Estos son en general los aspectos sobresalientes de las empresas públicas que se intentará abordar en este trabajo, que constituye una primera aproximación al tema. Se continúa así con la serie de estudios acerca del sector público y de la movilización de recursos internos emprendidos desde tiempo atrás.¹ El propósito expuesto, en cierto modo ambicioso, tropieza con la limitación —hasta ahora insalvable— de la escasez de datos y de la falta de comparabilidad de muchos de los disponibles; por ello y ante la imposibilidad práctica de incluir todas, sólo se han considerado las principales empresas de algunos países. Sin embargo, estas deficiencias en la información no invalidan el estudio realizado, ya que no se ha procurado presentar un panorama completo y detallado de las empresas públicas, sino más bien ofrecer algunos indicadores de su significación y funciones, junto con plantear ciertos problemas e interrogantes. En particular, no se pretende fijar posiciones teóricas o formular recomendaciones prácticas, sino contribuir al mejor conocimiento de este sector de la economía. Además se trata de un primer ensayo sobre el tema, que se espera ampliar y profundizar en el futuro.

2. *Origen de las empresas públicas*

Si lo sucedido en la realidad se ajustara a un proceso lógico, las empresas del Estado se selec-

¹ Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1955 págs. 111 a 177, en donde se analizan los ingresos y gastos del gobierno en el período 1947-1954; además, en el *Estudio Económico de América Latina*, 1967 figura un capítulo sobre el financiamiento tributario (págs. 107 a 127) y en el correspondiente a 1968 se considera en particular la actuación del sector público (págs. 108 a 117). Asimismo, se presentó al Décimotercer Período de Sesiones (Lima, Perú, abril de 1969), un documento sobre la movilización de recursos internos (E/CN.12/827).

cionarían de acuerdo con las orientaciones fundamentales de política económica y funcionarían coherentemente. En teoría, el Estado incorporaría a su patrimonio y a su administración determinadas actividades, cuidadosamente elegidas, en el entendimiento de que la gestión privada no garantiza —o, en casos extremos, contradice— el interés general o la ejecución de determinadas políticas; ello aseguraría una coincidencia de propósitos y una orientación común, en actividades directamente vinculadas al interés público. De tal modo, la creación de una empresa pública o el paso de una privada al Estado sería la consecuencia de un proceso ordenado y sistemático e implicaría la existencia de algunas condiciones básicas. Pero en la realidad no ha sucedido así, ya que, por lo general, no han sido autoridades estatales las que han determinado *a priori* y en función de las necesidades económicas qué empresas —existentes o por crearse— debían pertenecer al Estado; por el contrario éstas ofrecen una amplia gama en lo que respecta a artículos y servicios producidos, calidad, tamaño, antigüedad y procedencia. Como esta heterogeneidad explica en gran parte su falta de coordinación, es útil examinar cómo se han incorporado las empresas públicas al patrimonio estatal. Cabe examinar primero las formas y después la función que han desempeñado en las diferentes etapas del desarrollo latinoamericano.

a) El primer caso es el constituido por las empresas a cargo de servicios públicos que tradicionalmente han sido prestados bajo la tutela o por la acción directa del Estado, en especial las relacionadas con el transporte y la energía. En ciertos casos, el Estado ha cumplido dichas tareas desde su iniciación y en otros ha suplantado a la actividad privada después de cierto tiempo. En el caso de los ferrocarriles argentinos, por ejemplo, el primero, que comenzó a funcionar en 1857 —el Ferrocarril del Oeste— fue en su comienzo de propiedad de empresarios privados argentinos; después, en 1862 pasó a ser propiedad de la Provincia de Buenos Aires; y en 1890 fue comprado por capitales británicos; por último, se nacionalizó en 1948, junto con los demás ferrocarriles. Otro ejemplo es el de los servicios eléctricos que eran prestados en Chile por una compañía privada, Chilectra —nacionalizada en 1970— y otra pública, ENDESA, que en 1968 generaban respectivamente el 41% y el 58% del total nacional. Un tercer caso lo constituye el sistema brasileño de telecomunicaciones, que adolecía de obsolescencia de equipos y de un déficit del orden de un millón de terminales; frente a esa situación, el Estado, en 1966, adquirió la compañía Brazilian Traction, que pasó a constituir la Compañía Telefónica Brasileira, y

creó Embratel, como empresa pública encargada de las redes troncales interestaduais de telecomunicaciones.²

Actualmente, como se analiza con mayor detalle más adelante, la casi totalidad de los servicios ferroviarios y la mayor parte de la energía eléctrica proceden de empresas estatales.

b) Otras actividades han pasado al patrimonio público o han sido creadas por el Estado para coadyuvar a la ejecución de políticas o planes económicos, que requerían la gestión pública de determinadas actividades estratégicas.

En este aspecto se han presentado dos situaciones diferentes. La primera es aquella en que se trata de orientar una actividad determinada de acuerdo con pautas diferentes a las que dictaría la empresa privada, o bien de captar con destino público los recursos invertibles allí generados. Tal fue, por ejemplo, el caso de la nacionalización de las empresas de estaño en Bolivia, en cuya fundamentación se suman la aspiración a una mayor independencia nacional y la necesidad de aprovechar los recursos allí generados. En este aspecto un reciente documento del Gobierno de Bolivia recuerda el caso ocurrido durante la segunda guerra mundial, en que —debido a esa dependencia— se aceptó la congelación del precio del estaño determinado unilateralmente desde el exterior; “naturalmente —continúa ese informe— ello no afectó a las empresas mineras, las cuales tuvieron poder político suficiente como para extraer los beneficios resultantes de sus actividades con el fin de financiar proyectos en el exterior y, asimismo, tuvieron amplio poder interno como para evitar la imposición de una tributación que recuperara para el país parte de los excedentes producidos”.³

Es interesante señalar cómo, después de la nacionalización, se canalizaron esos recursos a través de la obligación impuesta a la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) de vender al Banco Central, a bajo precio, las divisas generadas por la exportación de estaño, con el fin de mantener en un nivel relativamente bajo los precios de las importaciones esenciales y capitalizar otros sectores, públicos y privados, de la economía.

La segunda situación se refiere a la creación de empresas hasta ese momento inexistentes; una vez establecida esa actividad, el Estado la mantuvo en su patrimonio, creó una sociedad mixta, o bien la vendió a capitales privados. El criterio

² Véase Ministerio do Planejamento e Coordenação Geral, *Programa estratégico de desenvolvimento, Área estratégica III: Infraestrutura, III Comunicações*, versión preliminar, 1968, págs. 4 y ss.

³ República de Bolivia, Ministerio de Planificación y Coordinación, *Estrategia socio-económica del desarrollo nacional, 1971-1991*, tomo I, pág. 38.

elegido dependió de la finalidad deseada al crear la empresa estatal y a la orientación de política económica predominante en ese momento en el gobierno.

Un ejemplo típico de este modo de actuar lo ofrece la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile, que fue creada como entidad estatal en 1939 con el propósito de formular un plan general de desarrollo para la economía chilena. En una primera etapa se optó por formular planes sectoriales en función de ciertas prioridades evidentes. De tal modo, se realizaron los estudios necesarios para determinar las potencialidades y deficiencias de cada sector; pero además, se adoptaron medidas prácticas destinadas a provocar su desarrollo. A tal efecto, la CORFO organizó empresas en las que tuvo participación mayoritaria o minoritaria; ejemplo de ello son la empresa eléctrica (ENDESA, 1944-1945), la de acero (CAP, 1946), la de petróleo (ENAP, 1950), la productora de azúcar de remolacha (IANSA, 1952) el Consorcio Hotelero y HONSA (1944 y 1955), la red de frigoríficos (a partir de 1948), las telecomunicaciones (ENTEL, 1964) y la pesquería. En el caso de la industria, suscribió acciones y suministró ayuda técnica a empresas metalúrgicas, pesqueras, de celulosa y papel, electrónicas, químicas, petroquímicas y metalmeccánicas. Asimismo, creó organismos de apoyo, tales como el Instituto de Investigación de Recursos Naturales (IREN), el Instituto Tecnológico de Chile, el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), la Empresa de Servicios de Computación, el Instituto de Costos y el Servicio de Cooperación Técnica. Además, cumpliendo con la actividad básica para la que fue creada, la CORFO elaboró el Programa Nacional de Desarrollo Económico, 1961-1970. Con anterioridad, había formulado las políticas de fomento industrial, agrícola y comercial. Así, en la industria, a partir de 1944 otorgó financiamiento y avaló operaciones de empresas privadas, además de la referida participación directa; en la agricultura, realizó cuantiosas inversiones en obras de riego, drenaje, mejoramiento de la ganadería, etc.; en la actividad comercial, en oportunidades críticas ha intervenido en la regulación del mercado y normalmente ha participado en el abastecimiento de productos lecheros y de la pesca. En suma, la CORFO, participa actualmente en el capital de más de 80 empresas o institutos de la más diversa índole (véase más adelante el cuadro 9).

c) En un tercer rubro figuran aquellas actividades que se incorporaron al Estado como consecuencia de una confiscación. Fue el caso de bienes de empresas o ciudadanos de países en guerra, nacionalizados temporal o definitiva-

mente (como en el caso de la propiedad alemana durante la segunda guerra mundial) y de bienes de personas o empresas que el gobierno decidió expropiar por diversos motivos.

Un ejemplo es la creación de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) de la República Dominicana; en 1961 estas empresas pasaron a pertenecer a la Corporación de Fomento Industrial, que en julio de 1966 se convirtió en la CORDE; además, se crearon la Corporación Hotelera y la Corporación Azucarera Dominicana, que reunió a los ingenios azucareros estatizados y que después se transformó en el Consejo Estatal del Azúcar. Con anterioridad a 1962 se había incorporado al sector público la Corporación Dominicana de Electricidad, comprada en 1955. La CORDE es propietaria o participa en el capital de 48 empresas; en el sector industrial es propietaria de ocho empresas, tiene participación mayoritaria en trece y minoritaria en nueve; es propietaria de una empresa agrícola; en la minería es propietaria de una y participa minoritariamente en otra; por último, en la actividad comercial participa en mayoría en nueve empresas y en minoría en seis. De estas empresas, nueve actúan como monopolio, dos como duopolio y el resto compite con el sector privado (véase el cuadro F del anexo).

En este caso, se produce una situación distinta a la de la CORFO, ya que básicamente se trata de administrar un grupo de empresas que se incorporaron al Estado en virtud de una confiscación y cuya naturaleza no fue elegida previamente.

d) Por último, se presentan casos de "nacionalizaciones salvavidas" en las que el Estado compra empresas que ya no son rentables para la actividad privada. En algunos de estos casos, se ha procurado la continuidad de ciertos servicios o la provisión de insumos necesarios a la comunidad y en otros se ha protegido a las empresas, socializando las pérdidas o tomando participación en su capital. El caso más notorio es el de la nacionalización de ferrocarriles en países en que comenzaron a producirse déficit de explotación.

3. Las etapas del desarrollo y las empresas públicas

Tales fueron los principales modos de incorporación de diversos tipos de empresas al patrimonio estatal. Para completar este panorama es ilustrativo señalar qué forma de transferencia al sector público predominó en cada etapa del proceso industrial latinoamericano. Cabe advertir que dentro de las sucesivas etapas que se esbozarán a continuación, el surgimiento de una

nueva fase no supone la desaparición de la anterior, sino el desplazamiento de la modalidad dominante.

En una primera etapa, cuando el factor dinámico esencial del crecimiento económico se centraba en las exportaciones, en general la acción de las empresas estatales fue mínima. En esa época, la operación de la infraestructura estaba ligada al comercio internacional y era sumamente rentable, tanto por la explotación en sí, como por las ventajas que otorgaban los gobiernos (en especial, ganancias garantizadas y créditos). De tal modo, los principales rubros de la infraestructura necesarios para extraer y transportar los principales productos de exportación, estaban en general directamente a cargo de empresas extranjeras, como era el caso habitual de los ferrocarriles, los puertos y la electricidad. La actividad estatal se refería al control de esos y otros servicios públicos, a una labor de fomento en actividades o regiones donde la iniciativa privada no obtenía suficiente rentabilidad y a la prestación de algunos servicios públicos de menor importancia no vinculados a la exportación (agua potable, transportes urbanos, etc.). Como excepción, cabe citar la explotación estatal del petróleo en algunos países.

En la etapa siguiente de crecimiento industrial, la situación cambió radicalmente. Ante todo, el proceso mismo de industrialización no hubiera sido viable sin la protección estatal (tanto en el plano aduanero como crediticio). Y la operación de la infraestructura que existía para una conformación, espacio y actividad determinados, perdió atractivo económico para el capital privado. A estas circunstancias, se superpuso un movimiento, acrecentado en la posguerra, que hizo una bandera política de la nacionalización de los servicios y riquezas básicas. Así, en varios países se nacionalizaron los servicios de transporte (en especial los ferrocarriles), de electricidad y comunicaciones. En muchos casos hubo aceptación de los antiguos propietarios privados, por diversos factores, como la falta de rentabilidad de las empresas, dificultades para remesar utilidades, vencimiento de concesiones o exenciones impositivas, etc., que coincidió con un principio político de afirmación nacionalista. En las otras situaciones, de nacionalización de empresas productoras de bienes para la exportación —cuyos casos más destacados fueron el petróleo de México y el estaño de Bolivia— la causa fue predominantemente política, ya que constituyeron reivindicaciones de procesos revolucionarios.

Sólo en una etapa más avanzada de la industrialización, el Estado participó plenamente como empresario y productor de bienes de toda

índole. Esta fase industrial se singulariza por varios rasgos típicos. En primer término, coincide con la aceptación de un criterio en que el control, la nacionalización o la creación de empresas se concibe como un instrumento para obtener ciertos fines. Por otra parte, en los países en los que el proceso de industrialización está más avanzado, predominan las grandes unidades productivas, cuya magnitud suele excluirlas de las posibilidades reales de los empresarios nacionales y, en consecuencia, dependen en parte considerable del capital estatal o extranjero. En la primera etapa se trataba de alimentos, textiles y bienes mecánicos sencillos, al alcance de los capitales y la tecnología nacionales; en cambio, los bienes de capital, los automotores, la química pesada, la electrónica e incluso la línea de artículos duraderos de consumo para el hogar, cuya producción es el eje de la nueva etapa de industrialización, por sus costos, escala y tecnología, en América Latina sólo eran accesibles, salvo excepciones, al capital extranjero y al Estado. La nómina de las treinta mayores empresas no financieras de la Argentina y el Brasil, que figura más adelante en los cuadros 2 y 3, muestra con evidencia esta circunstancia. En este caso, el carácter y la magnitud de la participación estatal está ligada a la orientación básica del proceso, ya que puede introducir criterios de inversión, de producción y de precios diferentes al propósito de llevar al máximo la ganancia empresarial. En otras palabras, la acción empresarial del Estado es susceptible de guiarse por pautas de beneficio social que no pueden pedirse al capital privado. Veamos a continuación tres casos típicos en que se advierte la vinculación de la empresa pública con las orientaciones básicas de política.

En primer término, está el caso de países que mantienen el criterio de que las empresas públicas sólo deben actuar supletoriamente respecto a la empresa privada y, en especial, darle apoyo en cuanto a la infraestructura y al suministro de insumos y servicios adecuados; en estas situaciones, se amolda la acción de las empresas públicas a un contexto de liberalismo económico. Como ejemplo de esta situación está el caso argentino, en cuyas "políticas nacionales"⁴ se precisa la función de las empresas públicas. Se dispone allí que las actividades empresariales que desarrolla el Estado "para atender necesidades esenciales, en especial las de orden social", "tendrán carácter transitorio o se trasladarán al sector privado, no bien cumplido el fin perseguido"; además, se establece que el Estado realizará ac-

⁴ Decreto No. 46, del 17 de junio de 1970. Véase política nacional No. 124, referente a las actividades a cargo del Estado.

tividades necesarias para el bienestar de la comunidad o vinculadas a las industrias básicas que no interesan a la iniciativa privada. En el caso especial de actividades de índole estratégica y de la explotación de recursos naturales, el Estado participará cuando se requiera su acción por razones de interés nacional; además, "el Estado mantendrá a su cargo la producción de aquellos elementos y efectos que correspondan directamente a las necesidades militares y que, por su naturaleza, no convenga sean fabricados por la industria privada".

Un segundo caso es el del Perú, en donde se ha procurado mediante la ley general de industrias (decreto ley No. 18350, promulgado el 27 de julio de 1970), asegurar "la función rectora del Estado en el proceso de industrialización", mediante "el control estatal de la industria básica".⁵ En esa ley se reservan las industrias básicas para el sector público, el que además "participará, sólo o asociado, en las demás industrias, cuando convenga al desarrollo industrial permanente y autosostenido" (art. 7). Por excepción, el sector privado —incluidas las cooperativas— podrá participar en las industrias básicas, siempre que se precisen mediante contrato "las condiciones y plazos en que la propiedad de esas empresas revertirá al Estado, previo justiprecio y pago" (art. 8o.). Se consideran industrias básicas las que producen insumos fundamentales para las actividades productivas; se incluyen en este rubro la siderurgia, la metalurgia no ferrosa, la química básica, los fertilizantes, el cemento y el papel (art. 4 y parte quinta del decreto ley).

El tercer caso es el de las empresas que funcionan en un régimen socialista. Por ejemplo, en el caso cubano el Estado es el propietario de las empresas industriales y de servicios y de la mayor parte de las agrícolas. De tal modo, el criterio que guía la gestión de las empresas consiste en su adecuación al plan; consecuentemente, el beneficio empresarial ya no constituye el motor de la producción y ni siquiera se conserva como una pauta de la eficiencia; además, el manejo de los precios permite transferir ingresos al Estado en el orden de magnitud establecido en el plan.

Esta rápida reseña de la función que se asigna a las empresas públicas en tres casos diferentes, muestra con bastante claridad sus posibilidades y sus limitaciones como instrumentos de política. Ante todo se advierte que el hecho de que el Estado desarrolle una actividad empresarial no tiene en sí un significado preciso como indica-

⁵ Mensaje del Presidente de la República, General Juan Velasco Alvarado, publicado en *El Peruano*, Diario Oficial, 30 de julio de 1970.

dor de la ideología o de los propósitos de ese Estado. Una empresa pública tanto puede servir de apoyo a la iniciativa privada como ser el instrumento de acción de un régimen socialista; así, puede ser subvencionadora de la empresa privada —por la vía de la provisión de insumos y servicios baratos— o bien puede constituir una importante fuente autónoma de capitalización. Todo depende del contexto en el que se inserte y actúe.

Sin embargo, el desplazamiento del centro de gravedad de la economía al sector de las grandes empresas propias de las etapas más desarrolladas de la industrialización, les otorga un nuevo valor e importancia. En efecto, como se señaló anteriormente, ese núcleo dinámico en general sólo está al alcance del capital extranjero o de la empresa estatal. Esta circunstancia lleva a varias soluciones posibles: la primera, consiste en la propiedad estatal de la empresa; la segunda, en el traslado de recursos al empresario privado nacional; la tercera, en la constitución de una sociedad mixta entre el Estado y los empresarios nacionales; la cuarta, en sociedades mixtas, en las que los empresarios extranjeros se asocian con el Estado o con los empresarios nacionales; y la quinta en la propiedad extranjera de la empresa. Pero de todos modos, sea por acción o por omisión, la política respecto a las empresas públicas está marcando una de las orientaciones fundamentales de la política económica. Si se pretende cambiar el carácter de ese sector dinámico e influir así en las modalidades básicas del desarrollo, la empresa pública puede ser uno de los instrumentos de política más directos y eficaces. Para inducir al sector privado mediante diferencias de rentabilidad, puede ser apta una amplia variedad de incentivos; pero si se trata de provocar un cambio cualitativo en la naturaleza de la producción, la acción de las empresas públicas es decisiva e inmediata.

4. *Las empresas que se consideran*

Este estudio no se refiere a todas las empresas en cuyo capital participa el Estado, sino a aquellas que tienen la forma jurídica de empresas y que, además, interesan por su participación en el proceso de ahorro e inversión. La primera condición expresada excluye a los organismos que forman parte de la administración pública central, aunque realicen actividades análogas a las que, en otros casos, tienen a su cargo empresas estatales; por ejemplo, según la forma de organización que revistan, en algunos países se consideran, y en otros se omiten, los organismos que proveen de agua potable, realizan transpor-

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN BRUTA FIJA EN RELACIÓN CON EL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

País	Año	Coeficiente de inversión bruta fija en relación con el producto interno bruto	Participación porcentual del sector público en la inversión fija total		
			Sector público	Gobierno general	Empresas públicas
Argentina	1966	17.9	32.6	16.4	16.2
	1969	21.7	37.1	23.1	14.0
Bolivia	1960	14.2	43.2	12.1	31.1
	1968	20.8	50.7	11.6	39.1
Brasil	1960	16.9	40.0	27.2	11.6 ^a
	1965	14.7	46.4	29.9	16.5 ^a
	1968	17.7	39.0	24.8	14.2
Colombia	1960	18.1	16.7	...	...
	1968	17.4	28.0	...	8.7 ^b
Costa Rica	1960	19.0	16.2	11.2	5.0
	1968	17.6	17.8	10.5	7.3
Chile	1961	17.2	41.0	30.5	10.5 ^c
	1964	16.2	45.4	33.7	11.7 ^c
	1968	15.9	54.2	39.0	15.2 ^c
Ecuador	1960	13.4	48.0	...	...
	1969	13.0	40.5	...	...
México	1955	16.7	34.8	...	...
	1960	16.9	...	...	...
	1967	20.3	35.6	...	...
Panamá	1960	14.8	19.7	14.8	4.9
	1968	20.9	19.1	8.7	10.4
Paraguay	1962	12.0	19.6	...	...
	1969	14.6	34.9	...	...
Perú	1960	16.8	13.0	7.9	5.1
	1966	21.4	37.5	27.3	10.2
	1968	16.5	...	14.2	...
República Dominicana	1960	10.5 ^d	...	47.4	...
	1969	18.7 ^d	...	34.3	...
Uruguay	1960	15.1	15.7	...	...
	1967	12.5	18.4	...	...
Venezuela	1960	18.0	...	...	...
	1968	18.7	...	...	15.3

FUENTE: CEPAL a base de información oficial de los países.

^a Comprende una gran parte de las empresas del Gobierno Federal.

^b Incluye sólo una parte de las empresas públicas.

^c Información parcial que comprende las empresas públicas más importantes. La inversión pública total no considera lo que realizan directamente las empresas que faltan.

^d Se refiere al gobierno general; excluye la inversión de las empresas públicas.

te urbano, administran puertos, almacenan existencias, etc. Además, no se consideran los bancos y las entidades financieras y de seguros, por su diferente naturaleza y porque su importancia justifica un tratamiento por separado; en particular, algunos aspectos se examinarán, con otro enfoque, en un artículo sobre la intermediación financiera que aparecerá en un próximo número de este *Boletín*.

La segunda condición es que el Estado sea propietario de la totalidad del capital de esas empresas o de una parte que le asegure un control directo de su política o de su gestión; en otras palabras, que realice actos de decisión, tales como fijar el volumen y destino de la producción, determinar tarifas y precios, o decidir las opciones tecnológicas. Cuando se trata de sociedades mixtas, habrá que establecer en cada caso si la posesión de una minoría de acciones otorga o no la capacidad de decisión requerida; hay casos en que la integración de acciones por parte del Estado significa sólo una forma de garantizar un crédito, mientras que en otros indica una participación real en el manejo de la empresa.

Para determinar cuándo se da uno u otro caso, habría que analizar las características de la empresa, ya que en el fondo se trataría de una cuestión de hecho; por ejemplo, el grado de dispersión o concentración del resto de las acciones, la composición del directorio, etc.

Cabe señalar una restricción fundamental de hecho, que ha limitado el número de empresas consideradas y que es la falta de información acerca de muchas de ellas; esta circunstancia ha impedido, por ejemplo, la inclusión de las empresas estadales o provinciales y municipales, que en algunos países tienen bastante importancia. Por ello, no se ha registrado el verdadero tamaño de este sector, sino que más bien se han dado algunos indicadores de su orden de magnitud.

5. Importancia de las empresas públicas

Para efectuar una primera evaluación de la importancia de las empresas públicas es útil determinar mediante algunos indicadores, su impor-

Cuadro 2

ARGENTINA: LAS TREINTA MAYORES EMPRESAS INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS PÚBLICOS, MEDIDAS POR EL VOLUMEN DE VENTAS EN 1969
(Millones de pesos)

Empresas	Sector	Ventas	Propiedad
1. Yacimientos Petrolíferos Fiscales	Petróleo	214 137	Pública
2. Fiat	Automotriz	82 184	Extranjera
3. Shell	Petróleo	81 614	Extranjera
4. Empresa Ferrocarrilera del Estado Argentino	Transporte	80 630	Pública
5. Esso	Petróleo	75 098	Extranjera
6. Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires	Electricidad	69 741	Pública
7. Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina	Siderurgia	66 525	Pública
8. Ford	Automotriz	57 751	Extranjera
9. Cas del Estado	Petróleo	53 598	Pública
10. General Motors	Automotriz	50 066	Extranjera
11. Swift	Alimentación	48 942	Extranjera
12. IKA-Renault	Automotriz	48 067	Extranjera
13. Empresa Nacional de Telecomunicaciones	Comunicaciones	48 067	Pública
14. Nobleza	Tabaco	45 935	Privada nacional
15. Molinos Río de la Plata	Alimentación	40 897	Privada nacional
16. Agua y Energía Eléctrica	Electricidad	38 260	Pública
17. Corporación Argentina de Productores de Carne	Alimentación	36 568	Privada nacional
18. Chrysler	Automotriz	32 243	Extranjera
19. Sociedad Anónima Franco-Argentina Automotores	Automotriz	27 524	Extranjera
20. Industria Argentina de Aceros	Siderurgia	27 108	Privada nacional
21. Aerolíneas Argentinas	Transporte	24 019	Pública
22. Good Year	Neumáticos	24 000	Extranjera
23. Alpargatas	Textil	23 544	Privada nacional
24. Empresa Líneas Marítimas Argentinas	Transporte	22 177	Pública
25. Celulosa	Papel	21 819	Privada nacional
26. Ducilo	Química	19 500	Extranjera
27. Loma Negra	Cemento	19 438	Privada nacional
28. Firestone	Neumáticos	18 000	Extranjera
29. Pirelli	Caucho	17 791	Extranjera
30. Mercedes Benz	Automotriz	17 780	Extranjera

FUENTE: Para las empresas estatales: CEPAL, a base de datos oficiales; para las empresas privadas, nacionales y extranjeras: revista *MERCADO*, Buenos Aires, 23 de julio de 1970, pág. 45.

Cuadro 3

BRASIL: LAS TREINTA MAYORES SOCIEDADES ANÓNIMAS SEGÚN SU PATRIMONIO LÍQUIDO, 1969
(Miles de nuevos crueros)

<i>Empresas</i>	<i>Sector</i>	<i>Patrimonio líquido</i>	<i>Propiedad</i>
1. Centrais Elétricas de São Paulo	Electricidad	3 530 845	Pública
2. Petróleo Brasileiro-PETROBRAS	Petróleo	2 692 649	Pública
3. Light-Serviços de Eletricidade	Electricidad	1 954 263	Extranjera
4. Companhia Telefônica Brasileira	Comunicaciones	1 040 954	Pública
5. Companhia Siderúrgica Nacional	Siderurgia	742 094	Pública
6. Central Elétrica de Furnas	Electricidad	680 549	Pública
7. Companhia Vale do Rio Doce	Minería	679 826	Pública
8. S.A. Indústrias Reunidas F. Matarazzo	Industria	635 161	Privada nacional
9. Centrais Elétricas de Minas Gerais	Electricidad	500 284	Pública
10. Companhia de Cigarros Souza Cruz	Tabaco	495 992	Extranjera
11. Companhia Hidro Elétrica do São Francisco	Electricidad	484 909	Pública
12. Companhia Paulista de Fôrça e Luz	Electricidad	457 128	Pública
13. Volkswagen do Brasil	Automotriz	454 368	Extranjera
14. Rhodia-Indústrias Químicas e Têxteis	Química y textil	444 100	Extranjera
15. Companhia Estadual de Energía Elétrica	Electricidad	408 470	Pública
16. Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais	Siderurgia	383 650	Pública
17. Pirelli S.A. Companhia Industrial Brasileira	Caucho	335 782	Extranjera
18. Companhia Geral de Motores do Brasil	Automotriz	328 825	Extranjera
19. S. A. Indústrias Votorantim	Industria	328 764	Privada nacional
20. Mercedes-Benz do Brasil	Automotriz	288 791	Extranjera
21. Companhia Paranaense de Energía Elétrica	Electricidad	283 753	Pública
22. Companhia Cervejaria Brahma	Bebidas	252 644	Privada nacional
23. Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira	Siderurgia	235 217	Extranjera
24. Companhia Aços Especiais Itabira (Acesita)	Siderurgia	233 337	Mixta
25. General Electric S.A.	Productos eléctricos	226 330	Extranjera
26. Esso Brasileira de Petróleo	Petróleo	217 575	Extranjera
27. Centrais Elétricas de Goiás	Electricidad	204 023	Pública
28. Construções e Com. Camarge Corrêa	Construcción	201 658	Privada nacional y extranjera
29. Companhia Antártica Paulista	Bebidas	201 123	Privada nacional
30. Refinería e Explotação de Petróleo União	Petróleo	192 693	Extranjera

FUENTE: *Conjuntura Econômica*, vol. 24, No. 9, 1970, págs. 64-65.

tancia relativa. A tal efecto, se examinarán, para los países de que se dispone de información, la tasa de inversión global respecto al producto y la proporción de la inversión pública y la de las empresas públicas con relación a la formación bruta de capital fijo. (Véase el cuadro 1.)

Además, se considerará el lugar que ocupan las empresas públicas dentro de las treinta mayores empresas de dos países, atendiendo a su dimensión o tamaño económico. (Véanse los cuadros 2 y 3.)

a) *Su aporte a la formación de capital*

El cuadro 1 muestra, para algunos países, el coeficiente de inversión con respecto al producto y la participación de las empresas públicas y del gobierno general en la formación de capital fijo. De las cifras resulta una diversidad de situaciones que obedece a la situación particular de cada país y que impide generalizaciones. Así, en Colombia, Chile y el Perú, entre el comienzo y el

final del período considerado aumenta considerablemente la proporción de la inversión pública con respecto a la total, mientras disminuye el coeficiente de inversión con respecto al producto; pero paralelamente, en la Argentina, Bolivia, México y el Paraguay aumentan ambas relaciones; en el Ecuador disminuye; y en el Brasil y Panamá disminuye la inversión pública y crece la inversión total. Si se considera en particular la inversión pública, se advierte que llega al máximo en Bolivia, el Brasil, Chile y el Ecuador; y en el Paraguay se produjo un aumento sustancial entre 1962 y 1968. Como tendencia general puede señalarse un aumento de la participación relativa de la inversión pública en todos los países excepto el Ecuador, y en mucho menor grado, en Panamá.

Con respecto a la inversión realizada por las empresas públicas entre los países considerados sobresale el caso de Bolivia, en que llega a casi el 40% de la inversión total; a su vez, en la Argentina, el Brasil, Chile y Venezuela oscila entre

el 14 y 16%, en tanto en Colombia, Costa Rica, Panamá y el Perú varía entre el 6 y el 10%. Estas cifras, en general, reflejan la existencia o ausencia de grandes empresas mineras, petroleras, de energía o comunicaciones y de extensos ferrocarriles estatales, que son, precisamente, los que realizan las mayores inversiones.

b) *Su magnitud relativa entre las mayores empresas*

Desde el punto de vista de su tamaño, las grandes empresas públicas figuran entre las de más altas ventas y capital de cada país. En particular, en el caso de la Argentina y el Brasil, se advierte que entre las treinta mayores empresas predominan las públicas y las extranjeras. En los cuadros 2 y 3 se aprecia que del total de ventas de las 30 mayores empresas industriales y de servicios públicos de la Argentina, el 43% era de empresas públicas, el 42% de empresas extranjeras y el 15% de empresas privadas nacionales. En el caso del Brasil, se advierte, considerando el patrimonio líquido de las treinta mayores sociedades anónimas, que el 65% pertenecía a empresas públicas, el 28% a empresas extranjeras y el 7% a empresas privadas nacionales. En la Argentina, las actividades a que se dedican las mayores empresas públicas (9 de las 30 consideradas) son petróleo y gas (43% de las ventas), transporte (20%), electricidad (18%), siderurgia (11%) y comunicaciones (8%); en cambio, en el Brasil las empresas públicas de mayor patrimonio líquido (13 de las 30 incluidas) son las de electricidad (54%), petróleo (22%), siderurgia y comunicaciones

(9% cada una) y minería (6%). Para valorar estas diferencias entre la Argentina y el Brasil, debe tenerse en cuenta que, por la naturaleza de la información disponible, se han considerado diversos indicadores (monto de las ventas en un caso y patrimonio líquido en el otro).

c) *Principales sectores en que actúan*

Si se examina el tipo de empresas públicas que existe en cada país, se advierten dos situaciones típicas. (Véase el cuadro 4.) En un grupo, que podrían ejemplificar la Argentina y Colombia, las empresas públicas son importantes en determinados sectores vinculados con la infraestructura (transporte, comunicaciones y energía eléctrica) y el abastecimiento de insumos (petróleo en ambos casos y acero en la Argentina); cerca de la mitad de las ventas de las empresas consideradas —que excluyen las de acero— corresponde a las petroleras. En cambio, son muy pocas las empresas estatales dedicadas a la industria manufacturera; así en el total de las empresas consideradas, en la Argentina sólo llegan al 3.8% de las ventas y en Colombia al 2.2%. En cambio, en otros países —entre los que figuran México y la República Dominicana— existe un importante grupo de empresas industriales, además de las que suministran servicios públicos y proveen insumos básicos, que en el caso de la República Dominicana llega al 30% de las ventas y en el de México al 28% del capital de las empresas públicas analizadas. La nómina detallada de las empresas de que se trata figura en el Anexo, cuadros A a G.

II. LAS EMPRESAS PÚBLICAS COMO AGENTES DE POLÍTICA DE DESARROLLO

Se acaban de dar algunos índices respecto a la importancia, en el caso latinoamericano, del sector de empresas públicas. Ahora interesa valorar su función como agente de una política de desarrollo, para lo cual se pasará revista a algunos problemas económicos y de gestión.

1. Aspectos económicos

a) *Su radio de influencia en relación con otros agentes*

La elaboración y aplicación de una política económica implica la utilización de instrumentos aptos para ejecutarla. Pero desde el punto de vista del Estado no basta con determinar en abs-

tracto la idoneidad de tales medios, sino que también debe establecerse la posibilidad real que tienen de operar. En otras palabras, por una parte se trata de los principios que inspiran la acción de los sectores público y privado, y por la otra, de la posibilidad práctica que tiene el Estado de hacer prevalecer sus decisiones.

Ante todo, puede existir divergencia de intereses entre el sector público y una parte o la totalidad de los empresarios privados (un claro ejemplo de esta situación lo da el control de precios). En cambio, el sector público, por definición, se ajusta a las directivas del gobierno; y si en oportunidades no ejecuta cabalmente su política ello no se debe a oposición de intereses o diferencias de objetivos, sino a circunstancias

AMÉRICA LATINA: INVENTARIO

	Unidad	Petróleo	Siderurgia	Industrias manu- factureras	Elec- trici- dad	Transporte marí- timo
Argentina (1969)						
No. de empresas	Empresa	2	1	4	3	3
Ocupación	Personas	43 025	...	6 359 ^a	13 713 ^b	12 688
Capital	Millones de pesos	232 180 ^e	...	...	...	...
Ventas	pesos	267 735.0	...	19 585.4	38 260.0 ^b	35 205.4
% de ventas sobre el total		51.6		3.8	7.4	6.8
Brasil^g (1965)						
No. de empresas	Empresa					
Ventas	Millones de nuevos cruceros	2 ^h	5	3	6	9 ⁱ
% de ventas sobre el total		1 877.7	415.1	54.3	122.6	345.3
		61.4	13.6	1.8	4.0	11.3
Colombia (1968)						
No. de empresas	Empresa	1	0	3	1	2
Ocupación ^j	Personas	3 601	...	285 ^k	112	3 569 ^l
Ventas	Millones de pesos	1 306.4	...	56.8	1.3	359.5
% de ventas sobre el total		50.4		2.2	0.1	13.9
Chile (1968)						
No. de empresas	Empresa	1	1	4	1	2
Ocupación	Personas	4 140	7 078	...	7 070	...
Capital	Millones de pesos	1 600	79.3 ^r	...	800	...
Ventas ^s	escudos	828.0	103.5 ^r	318.8 ^t	276.8	143.0
% de ventas sobre el total		22.0	25.2	8.5	7.4	3.8
México						
No. de empresas	Empresa	2	2	26	3	0
Ocupación	Personas	...	...	...	...	...
Capital	Millones de pesos	250.0 ^v	700.0	1 202.7 ^w	1 000.65 ^x	...
Perú (1966)						
No. de empresas	Empresa	1	1	5	0	2
Ocupación ^{oo}	Personas	1 208	1 451	7 425 ^q	...	...
República Dominicana (1967)						
No. de empresas	Empresa	1	0	27	1	0
Ocupación	Personas	...	...	3 157 ^t	...	...
Capital ^{gg}	Miles de pesos dominicanos	3 000.0	...	52 612.4	37 000.0	...
Ventas ⁱⁱ		...	...	47 056.9 ^{jj}	20 198.7	...
% de ventas sobre el total				29.9	12.8	
Venezuela (1968)						
No. de empresas	Empresa	1	1	6	2	3
Capital	Millones de bolívares	483.6 ^{mm}	1 647.8	12 017 ⁿⁿ	1 314.0	72.8 ^{aa}
Ventas		179.1	418.1	185.1 ^q	272.3	102.2 ^{aa}
% de ventas sobre el total		10.7	25.0	11.1	16.3	6.1

FUENTE: Las mismas de los cuadros A a G del Anexo; para el Perú: Instituto Nacional de Planificación, *Plan*

- ^a Sólo 3 empresas.
^b Sólo Agua y Energía Eléctrica.
^c Incluye sólo el subterráneo de Buenos Aires.
^d Sólo 14 empresas.
^e Sólo el capital de YPF.
^f Sólo 16 empresas.
^g Incluye sólo algunas empresas del Gobierno Federal.
^h Incluye petróleo y química.
ⁱ Incluye todas las ramas del transporte.
^j Corresponde a 1970.
^k Sólo Empresa Colombiana de Productos Veterinarios.
^l Sólo Empresa de Puertos de Colombia.
^m Corresponde a 1969.
ⁿ Sólo 11 empresas.
^o Excepto Corporación Autónoma Regional del Quindío.
^p Sólo 13 empresas.
^q Sólo 4 empresas.
^r Millones de dólares.
^s Ventas más rentas de inversiones.
^t Excepto Petroquímica.
^u Sólo ECA.
^v Sólo Diesel Nacional S. A.
^w Sólo 25 empresas.

PARCIAL DE EMPRESAS PÚBLICAS

<i>Trans- porte aéreo</i>	<i>Teleco- munica- ciones</i>	<i>Comercio</i>	<i>Trans- porte urbano</i>	<i>Minería</i>	<i>Ferro- carriles</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1	1	0	2	1	1	0	19
6 471	42 353	-	3 912 ^c	2 862	150 141	-	281 524 ^d
...	...	-	...	...	...	-	232 180 ^e
24 019.0	48 066.6	-	3 460.5	2 230.6	80 630.0	-	519 192.5 ^f
4.6	9.2	-	0.7	0.4	15.5	-	100.0
...	1	3	...	1	...	0	30
...	32.0	7.5	...	204.1	...	-	3 058.6
...	1.0	0.2	...	6.7	...	-	100.0
2	1	1	0	0	1	3	15
591	10 613	...	...	...	11 387 ^m	646	30 804 ⁿ
41.6	451.4	...	...	...	333.9	38.7 ^a	2 589.6 ^p
1.6	17.4	...	...	...	12.9	1.5	100.0
1	1	2	1	1	1	1	17
...	...	...	...	...	24 000	...	42 288 ^q
...	207.1	...	...	...	...	...	...
139.6	33.1	99.5 ^u	46.9	526.7	332.0	66.7	3 758.1 ^d
3.7	0.9	2.6	1.2	14.0	8.8	1.9	100.0
2	0	6	1	4	4	-	52
...	...	...	...	...	80 000	...	...
128.0 ^v	...	688.7 ^z	...	127.0	150.1 ^{aa}	41.1	4 288.4 ^{bb}
1	0	1	0	0	1	2	14
...	...	...	...	...	...	...	10 084 ^{dd}
1	0	12	0	2	0	2	46
202	...	310 ^{dd}	...	246 ^{ee}	...	811 ^{ff}	4 726 ^w
830.0	...	12 460.0 ⁿ	...	21 060.3	...	141 000.0	267 962.7 ^{hh}
2 144.0	...	6 405.2 ^{kk}	...	769.3 ^{ee}	...	80 692.5	157 266.6 ^{ll}
1.4	...	4.1	...	0.5	...	51.3	100.0
2	1	4	0	1	2	0	23
356.4	400.0	557.2 ^a	...	...	457.6	...	6 491.1 ^{oo}
187.5	287.8 ^{pp}	37.3 ^{aa}	...	...	2.1 ^{qq}	...	1 671.5 ^t
11.2	17.2	2.2	...	...	0.1	...	100.0

de Desarrollo Económico Social, 1967-1970.

- x 1 000 corresponden a Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. No se dispuso de información de la Comisión Federal de Electricidad.
y Sólo Aeronaves de México, S. A.
z Sólo 5 empresas.
aa Sólo 2 empresas.
bb Sólo 44 empresas.
cc Corresponde a 1964.
dd Sólo 6 empresas.
ee Sólo minas de sal y yeso.
ff Sólo Consorcio Algodonero.
gg Capital autorizado.

- hh Sólo 45 empresas.
ii Corresponde a 1966.
jj Sólo 15 empresas.
kk Sólo 7 empresas.
ll Sólo 27 empresas.
mm Aportes del Gobierno.
nn Sólo 5 empresas; dos incluyen aportes del Gobierno.
oo Sólo 19 empresas.
pp Corresponde a 1967.
qq Sólo Instituto Autónomo de Administración de los Ferrocarriles del Estado.

prácticas como rigidez de organización o exigüidad de recursos. Por ello, con respecto al sector privado, cuando no existe un poder regulatorio directo, se trata de crear las condiciones para que su interés coincida con el público (por ejemplo, vía la mayor rentabilidad en el tipo de inversiones que el gobierno considera prioritarias).

En cambio, cuando se trata del ejercicio directo del poder de decisión estatal, se advierte una graduación de "densidad de influencia", orientada siempre en el mismo sentido, y que podría representarse por una serie de círculos concéntricos, indicadores de un crecimiento de poder. De tal modo, se tendría primeramente un núcleo representado por el gobierno central, cuya acción —en especial, el gasto— depende exclusivamente de las autoridades nacionales; en seguida figurarían los gobiernos locales y los organismos descentralizados; un tercer ámbito lo constituirían las empresas públicas. En estos tres casos, el Estado actúa directamente y la diferencia radica en la sencillez o complejidad de los mecanismos jurídicos y administrativos de transmisión de orientaciones u órdenes. A continuación de estas situaciones de dependencia inmediata, aparecen las áreas de influencia. Entre ellas figuran las políticas de crédito y comercio exterior (sobre todo importaciones y régimen de cambios), la acción sobre precios y salarios y las inversiones financieras efectuadas fuera del sector público; además debe considerarse la influencia indirecta que emana del sistema institucional y de la política financiera, de crédito y de fomento.

De tal modo, para juzgar la función del Estado —no sólo la que cumple actualmente, sino también la que podría desempeñar— sería necesario evaluar por una parte la importancia que tiene cada mecanismo enumerado en el conjunto de la economía, y por la otra el grado de influencia estatal en los centros que adoptan tales decisiones. Pero esta relación no es unívoca: recíprocamente, también debe considerarse la aptitud del gobierno para utilizar eficientemente los instrumentos de política de que dispone. Por ejemplo, en el caso que interesa en este estudio, no es excepcional la situación de empresas públicas que funcionan inconexamente, ceñidas a pautas de empresa privada y sin vinculación con una política global de desarrollo.

Ubicadas las empresas públicas dentro de este contexto, se analizarán a continuación su función en la formación de recursos invertibles, su influencia en la política tecnológica y en la instalación o ampliación de industrias de bienes de capital, su aporte a la oferta y su actuación como reguladoras del mercado.

b) *La formación de recursos invertibles*

Para analizar la influencia de las empresas públicas en la formación de recursos invertibles, es útil examinar los resultados financieros de la explotación en varios países, para señalar en seguida algunas causas de esa situación, en especial lo ocurrido con el nivel relativo de los precios y tarifas así como con las remuneraciones e inversiones.

i) *Los resultados de la explotación.* A los efectos de evaluar, en una primera aproximación, los resultados financieros de las empresas públicas principales de cuatro países, para los que se dispone de información, se han utilizado dos indicadores: por una parte el superávit o déficit de explotación respecto a los ingresos por venta o a los ingresos de explotación, y por la otra —en los casos en que se registra excedente corriente— la proporción de los gastos de capital que cubre ese superávit. De los ingresos corrientes se dedujeron los subsidios y demás transferencias corrientes, que distorsionan la determinación de los resultados financieros propios de la gestión de la empresa. Además, como esta información se refiere sólo a un año, debe considerarse únicamente como indicador aproximado de esa situación, que por lo demás no refleja necesariamente la eficiencia de la empresa, ya que un resultado deficitario puede obedecer a una política de precios determinada por el gobierno.

Del análisis de esas relaciones surgen algunas conclusiones aplicables al conjunto de empresas consideradas y otras que establecen diferencias entre países. Si se considera la totalidad de las empresas analizadas en cada país, se observa que el superávit de explotación representa el 14% y el 9% de las ventas de la Argentina y Chile, respectivamente, mientras en Colombia, se eleva al 32% de los ingresos de explotación y en el Brasil registra un déficit. Sin embargo en ninguno de esos países el superávit es suficiente para cubrir la inversión fija; en la Argentina alcanza a poco menos de la mitad de ella, a 40% en Colombia y a 34% en Chile. Si se comparan respecto a la totalidad de los gastos de capital, esos porcentajes lógicamente disminuyen y llegan a alrededor de un tercio en la Argentina y Colombia y a sólo un 9% en Chile (no se consideró aquí la siderúrgica por falta de información).

Un análisis por países y empresas muestra que en la Argentina una sola empresa, Ferrocarriles Argentinos, es responsable del 86% del déficit corriente de explotación que producen ocho empresas; del saldo, un 9% es imputable a Yacimientos Carboníferos Fiscales y el resto a otras empresas, en las que predominaron las de trans-

Cuadro 5

ARGENTINA: INDICADORES PARA ALGUNAS EMPRESAS PÚBLICAS, POR SECTORES, 1969
(Porcentajes)

	Superavit de explotación		Remuneraciones (gastos corrientes)
	Ventas	Gastos de capital	
<i>Manufactureras</i>			
Industrias Mecánicas del Estado	— 0.2	neg.	18.6
Talleres de Reparaciones Navales	— 11.6	neg.	66.2
Astilleros y Fábricas Navales del Estado	3.0	39.8	43.3
Dirección Nacional de Industrias del Estado	9.4	27.2	34.7
Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA)	17.3	51.4	...
<i>Míneras</i>			
Yacimientos Petrolíferos Fiscales	30.7	81.4	25.5
Gas del Estado	14.6	26.9	22.3
Yacimientos Carboníferos Fiscales	—150.6	neg.	40.8
<i>Transportes y Anexos</i>			
Empresa Líneas Marítimas Argentinas	— 0.5	neg.	34.8
Empresa Flota Fluvial del Estado Argentino	— 21.1	neg.	54.7
Administración General de Puertos	26.3	135.0	70.6
Transportes de Buenos Aires	29.5	462.8	27.6
Empresa de Ferrocarriles Argentinos	— 41.7	neg.	72.3
Subterráneo de Buenos Aires	— 4.9	neg.	74.4
Aerolíneas Argentinas	— 1.1	neg.	33.2
Empresa Nacional de Comunicaciones Agua y Energía Eléctrica	34.7	72.1 43.3	73.2 49.7

FUENTE: La misma del cuadro A del Anexo.

porte. Los mayores superávit de explotación —en valores absolutos— los dan Yacimientos Petrolíferos Fiscales, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Agua y Energía Eléctrica y la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina. Sin embargo sólo en casos de otras empresas: Transportes de Buenos Aires y Administración General de Puertos, los superávit de explotación alcanzan a cubrir los gastos de capital. (Véase el cuadro 5.)

En las empresas brasileñas consideradas, que figuran agrupadas por sectores, los mayores déficit de explotación se registran en transporte y comunicaciones y los mayores superávit en química y petróleo, minería, energía y siderurgia; pero es precisamente en estas dos últimas donde se produce el desequilibrio mayor entre el excedente de explotación y los gastos de capital, dado el alto nivel de las inversiones en esas actividades. (Véase el cuadro 6.)

En Colombia, los Ferrocarriles Nacionales causan el 84% del déficit que registran cinco empresas; el resto es de cargo del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, que se dedica a la construcción de plantas generadoras y a estudios de electrificación, de la Empresa Colombiana de Aeródromos, la Corporación de la Industria Aeronáutica y la Compañía Nacional de Navegación, en orden decreciente. Los mayores su-

perávit de explotación los registran la Empresa Colombiana de Petróleos, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y la Empresa de Puertos de Colombia, sin contar al Instituto de Mercadeo Agropecuario, que no incluye entre sus gastos de explotación alguna partida suficientemente alta que justifique el monto de los ingresos que registra y que causa el alto superávit con que aparece. Sin embargo, solamente los excedentes de explotación de dos empresas (la Empresa Colombiana de Productos Veterinarios y la Industria de Concreto "INCO") cubren en exceso sus gastos de capital. (Véase el cuadro 7.)

En el caso de Chile, de quince empresas consideradas, nueve anotan déficit de explotación; de este total, el 60% corresponde a los Ferrocarriles del Estado, el 16% a la Empresa de Comercio Agrícola, el 8% a la Empresa de Transportes Colectivos y el 6% a la Empresa Portuaria; los déficit de las otras cinco son de menor importancia.

Entre las empresas con mayor superávit de operación figuran la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), la Compañía de Acero del Pacífico (CAP) y la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA). Solamente la ENAP y la Empresa de Agua Potable alcanzan a cubrir con su superávit de explotación sus gastos de capital.

Cuadro 6
BRASIL: INDICADORES PARA ALGUNAS EMPRESAS PÚBLICAS POR SECTORES
(Porcentajes)

	Año	Superávit de explotación		Remuneraciones (gastos corrientes)
		Ingresos de explotación	Gastos de capital	
Minería	1960	26.5	62.8	33.3
	1965	47.7	166.2	39.6
Siderurgia	1960	18.0	41.7	17.2
	1965	10.2	9.1	28.0
Química y petróleo	1960	16.4	37.2	11.0
	1965	7.6	60.8	11.9
Manufacturas y diversos	1960	— 18.5	neg.	31.3
	1965	— 17.7	neg.	39.1
Energía eléctrica	1960	50.0	0.4	33.3
	1965	42.9	12.3	8.4
Transporte	1960	—117.0	neg.	51.7
	1965	—119.5	neg.	55.3
Comunicaciones	1960	—358.3	...	69.1
	1965	—262.2	...	95.3
Abastecimiento	1960	...	...	...
	1965	16.0	a	50.8

FUENTE: La misma del cuadro B del Anexo.

^a El total de gastos de capital fue negativo por el efecto de la variación de existencias.

Cuadro 7
COLOMBIA: INDICADORES PARA ALGUNAS EMPRESAS PÚBLICAS, 1968
(Porcentajes)

	Superávit de explotación		Remuneraciones (gastos corrientes)
	Ingresos	Gastos de capital	
<i>Manufactureras</i>			
Empresa Colombiana de Productos Veterinarios	64.4	55.4	62.8
Cementos Boyacá S.A.	24.4	...	28.2
Industria de Concreto "INCO" Ltda.	13.2	343.6	32.9
Empresa Colombiana de Petróleo	18.9	42.4	20.8
<i>Transportes y comunicaciones</i>			
Compañía Nacional de Navegación	— 3.1	...	31.1
Empresa Puertos de Colombia	24.3	56.8	89.6
Corporación Industria Aeronáutica	— 60.5	neg.	51.8
Empresa Colombiana de Aeródromo	— 6.9	neg.	77.3
Ferrocarriles Nacionales	— 19.9	neg.	69.6
Empresa Nacional de Telecomunicaciones	32.2	128.5	77.2
Instituto Colombiano de Energía Eléctrica	—660.8	neg.	60.8
Instituto de Mercadeo Agropecuario	89.1	69.4	77.2

FUENTE: La misma del cuadro D del Anexo.

Cuadro 8

CHILE: INDICADORES PARA ALGUNAS EMPRESAS PÚBLICAS, 1968
(Porcentajes)

	Superávit de explotación		Remuneraciones (gastos corrientes)
	Ventas	Gastos de capital	
<i>Transportes y comunicaciones</i>			
Empresa Portuaria (EMPREPORT)	— 25.1	neg	77.8
Empresa Marítima del Estado (EMPREMAR)	— 59.0	neg.	38.7
Línea Aérea Nacional (LAN)	— 7.6	neg.	34.4
Ferrocarril del Estado	— 90.9	neg.	69.0
Empresa Transportes Colectivos	— 84.4	neg.	60.3
Empresa Nacional de Telecomunicaciones	31.7	24.0	40.9
<i>Industria</i>			
Industria Azucarera Nacional (IANSA)	— 1.3	neg.	13.8
Astilleros Marítimos (ASMAR)	— 10.1	neg.	79.7
Fábrica de Material del Ejército (FAMAE)	— 21.4	neg.	50.4
Compañía Acero del Pacífico (CAP)	22.8	...	...
<i>Minería</i>			
Empresa Nacional de Minería (ENAMI)	9.2	30.9	14.1
<i>Energía y combustibles</i>			
Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA)	36.6	26.2	33.2
Empresa Nacional del Petróleo (ENAP)	47.9	155.3	19.9
<i>Comerciales</i>			
Empresa de Comercio Agrícola (ECA)	— 78.4	neg.	17.5
<i>Servicios</i>			
Empresa de Agua potable	48.1	126.0	67.5

FUENTE: La misma del cuadro E del Anexo.

De la CAP no hay información suficiente acerca de sus gastos de capital (véase el cuadro 8).

En un análisis por tipo de empresas, se observa que, en general, el superávit de operación no alcanza a cubrir los gastos de capital, ni siquiera en el caso de las más rentables, que son las petroleras. A excepción de la ENAP, de Chile, que en 1968 sufragó con exceso sus inversiones fijas y superó en un 55% sus gastos de capital, las demás empresas petroleras consideradas alcanzaron a financiar con recursos propios sólo un porcentaje de sus gastos de capital que osciló entre el 40% en el caso de la colombiana y el 80% en el de Yacimientos Petrolíferos Fiscales de la Argentina. Entre las empresas eléctricas, en 1968 Agua y Energía Eléctrica de la Argentina financió algo más del 40% de sus gastos de capital, mientras que dos empresas mixtas estaduales del Brasil, sólo alcanzaron en promedio al 10% y la ENDESA de Chile al 26%. Entre las empresas siderúrgicas, la situación financiera parece ser más apremiante, ya que según una encuesta realizada por el Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAFA) en 1964 entre 22 empresas públicas y privadas, la reinversión de utilidades sólo cubría un 4.6% de

la inversión total. Por último, las empresas ferroviarias consideradas producen todas déficit corrientes en su explotación.

Desde otro punto de vista, si se considera la situación de cada país, puede concluirse que la explotación de sus empresas públicas no genera un porcentaje significativo de los recursos invertibles; ya se señaló que ese porcentaje osciló entre el 9 y el 14% de sus ventas en la Argentina y Chile y alcanzó a 32% en Colombia, mientras en el Brasil se produjo déficit, y que cubrieron entre un tercio y la mitad de la inversión fija que ellas mismas realizan en los tres países en que se produjeron superávit. Pero si se analiza el problema por tipo de actividad, es realmente importante el porcentaje de su inversión financiado por las empresas de petróleo y energía eléctrica.

ii) *La política de precios y tarifas.* Desde otro punto de vista, para juzgar los resultados obtenidos es útil examinar la medida en que han gravitado sobre ellos los ingresos y los gastos, o en otras palabras, cuáles han sido las políticas de precios y tarifas, por una parte, y de remuneraciones e inversiones por la otra.

En general, la política de precios y tarifas de las empresas públicas es la resultante de la función que se les asigna en un momento determinado. Así, diversas opiniones sostienen, en orden de exigencias decrecientes, que deberían producir excedente, costear sus gastos de capital o no tener déficit de explotación; o bien, que es correcto que operen a pérdida por razones sociales, políticas o de fomento económico. Estas tesis pueden referirse tanto al conjunto de las empresas públicas como a diversas agrupaciones de ellas. A continuación se reseñará la evolución de las tarifas reales de algunas empresas en los últimos años.⁶

Las tarifas ferroviarias, medidas por los ingresos medios por unidad de tráfico, sufrieron, salvo contadas excepciones, un deterioro en términos reales entre 1960 y 1968. En el transporte de pasajeros la disminución fue del orden del 10% en los ferrocarriles mexicanos, entre el 20 y 30% en los de Chile y el Perú; y alcanzó hasta el 45% en los del Uruguay; en cambio tuvieron una relativa mejora en la Argentina y Colombia, mientras que en el Brasil no acusaron mayor variación. Las tarifas de carga, con excepción de Colombia, en donde no variaron en términos reales, se redujeron fuertemente en los demás países.

En cuanto a los precios medios de la energía eléctrica, en la Argentina se produjo una reducción del orden del 10% en las dos empresas consideradas. En cambio subió 17% en el caso de la Comisión Federal de Electricidad de México, en lo que influyó una alteración en la composición de las ventas por grupos de usuarios. Entretanto, el precio medio de venta de la principal empresa peruana, que es privada, disminuyó 20%, mientras que en Venezuela la empresa estatal CADAFE registró una baja mínima y el de la principal empresa privada se rebajó en 17%. Por su parte, la Compañía Panameña de Fuerza y Luz sufrió en igual período una caída del orden del 30% en sus precios medios de venta. Solamente en los casos de Chile y en el de algunas empresas del Brasil se registraron aumentos reales en los precios medios de venta.

En las empresas siderúrgicas, se consideraron los precios del principal mercado de cada país, de acuerdo con datos del *Anuario Estadístico* del ILAFA correspondiente a 1969. Se observa que, entre 1965 y 1969, en Buenos Aires los precios en términos reales de los productos siderúrgicos sufrieron un deterioro que varió desde 20% (barras redondas y láminas zincadas) hasta 36% para ángulos y barras planas. En igual período,

en São Paulo, disminuyeron en alrededor de 9% en el caso de láminas, pero aumentaron alrededor de 5% en todos los demás productos. En México, D. F., también se produjo una caída en los precios, que varió desde 4.4% para las láminas hasta 17.5% para el alambón, con excepción de las barras para construcción que registraron una leve alza. En cambio, en Santiago de Chile, hubo un alza general para los productos siderúrgicos.

Desde otro ángulo, es interesante observar el comportamiento de las tarifas en situaciones inflacionarias. Parecería que, en general, se tiende a evitar que su aumento contribuya a realimentar el proceso de alza de precios, o se desea mantener la provisión de servicios básicos baratos, por lo que suelen crecer más lentamente que el índice general de precios; y ello, a su vez, repercute disminuyendo los ingresos en términos reales y empeorando los resultados de la explotación.

iii) *Las remuneraciones.* Para considerar el problema de las remuneraciones, ante la carencia de información sobre la situación particular de cada empresa y en relación con la política nacional de salarios, se estableció una relación entre remuneraciones y gastos corrientes en las principales empresas de algunos países (véanse nuevamente los cuadros 5, 6, 7 y 8). Entre las características generales que surgen de la simple lectura de los cuadros, sobresale la baja participación de las remuneraciones en las empresas petroleras, su elevado porcentaje en los ferrocarriles y su alto grado de variación, según los casos, en las empresas eléctricas.

iv) *Las inversiones.* Las empresas públicas tienen una participación significativa en la inversión pública y, consecuentemente, en la total (véase nuevamente el cuadro 1). En especial, existen algunos rubros como los de petróleo, ferrocarriles, y energía eléctrica, en que son de gran importancia; por ejemplo, en el caso del petróleo, las empresas estatales del Brasil, la Argentina y México llegaron en 1968-69 al 3.8, 4.4 y 8.2% de la inversión fija total. Estas inversiones, por lo general, no se presentan con regularidad todos los años, pues por su misma índole se aplican irregularmente, cuando se decide la implantación o la ampliación de determinadas actividades. Estas inversiones tienen efectos de gran importancia económica. Ante todo, como se ha visto y se analiza con mayor detalle en la sección III, son decisivas en algunos sectores clave de la economía, cuya capacidad instalada se basa fundamentalmente en las inversiones de las empresas públicas. Además, junto a los gastos corrientes, significan una importante capacidad de compra, que si se coordinara podría

⁶ Se utilizó como índice deflacionador el de precios al consumidor de cada país.

influir de modo decisivo, sea en las importaciones o en la industria nacional. Este hecho es particularmente significativo con respecto a los bienes de capital. Las adquisiciones que realizan, por ejemplo, las empresas de transporte (sobre todo ferroviarias y marítimas), petroleras, eléctricas y siderúrgicas, tienen el volumen suficiente como para impulsar el funcionamiento de una industria nacional de determinados bienes. De hecho, se presenta una alternativa; o bien se recurre a las importaciones, lo cual puede implicar menores plazos de entrega y financiamiento extranjero más cómodo, o se promueve esa actividad nacional con todos los efectos multiplicadores que supone.

A este respecto cabe señalar algunas políticas adoptadas. Así, en el Brasil, la empresa Petrobrás, con sus encargos de maquinaria produjo una reactivación de las empresas fabricantes de equipos petroleros, que dio lugar a fusiones y reorganizaciones de empresas privadas; y los pedidos de los armadores estatales —en especial del Lloyd Brasileiro— contribuyeron a promover la actividad de los astilleros brasileños, a tal punto que a principios de 1969 estaban en construcción cincuenta barcos, con total de 484 000 toneladas de porte bruto.⁷ A su vez, en la Argentina, la demanda de la empresa de Ferrocarriles del Estado fue decisiva en la fabricación nacional de material ferroviario, a cargo de empresas privadas. En síntesis: si bien las soluciones por adoptar deberían valorarse dentro de un plan global, cabe destacar que la coordinación de la capacidad de compra de las empresas estatales podría multiplicar sus efectos.

c) *La política tecnológica*

Una política tecnológica comprende los aspectos de investigación, de adaptación y de selección de tecnologías. Con respecto a ella, uno de los rasgos que caracteriza a la política tecnológica latinoamericana es la ausencia de una concepción y una acción global congruentes. Esta observación general vale también para las empresas públicas que, sin embargo, son particularmente aptas para desarrollar las tareas de investigación y adaptación. Ello es así, en primer término, porque figuran entre las de mayor magnitud, incluso, a veces, en escala internacional. Es sabido que en esta materia existen importantes economías de escala y que sólo a partir de un umbral se pueden emprender investigaciones originales o trabajos de adaptación con cierta autonomía y posibilidad de aprovechamiento. Ade-

⁷ Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1969*, tercera parte, capítulo III.

más, no están ceñidas a criterios de rentabilidad y pueden acometer trabajos que generen mayores beneficios sociales que privados; en especial, el hecho de que otras empresas puedan aprovechar las innovaciones a que se llegue, no constituiría un factor inhibitorio, sino que, por el contrario, coadyuvaría al propósito de elevar el nivel tecnológico. Este enfoque sería inverso al de las empresas privadas, que procuran aprovechar con exclusividad los frutos de cada innovación técnica que introducen. Por otra parte, las empresas públicas suelen estar ubicadas en posiciones estratégicas o dominantes dentro del proceso económico y de ese modo entrañan un efecto impulsor sobre actividades análogas. Por todo ello, las empresas públicas podrían ser un instrumento fundamental en la ejecución de una política tecnológica, siempre que se fijaran las pautas y prioridades correspondientes.

Las investigaciones puede efectuarlas la misma empresa interesada o bien un organismo especializado, que brinde ese servicio, que puede ser otra empresa. Para ilustrar esta cuestión es útil reseñar lo ocurrido en Chile. Desde tiempo atrás se han realizado investigaciones para servir a distintas actividades. Por ejemplo, la CORFO, para sus empresas mineras, realizó experiencias para acondicionar minerales oxidados de cobre, por flotación y sulfuración en seco, procedimiento que permitiría aprovechar minerales de cobre mixto o minerales ubicados en zonas secas, con gran reducción del consumo de ácido sulfúrico y chatarra. Por su parte, la Industria Azucarera Nacional, S. A., investigaba el aprovechamiento de subproductos industriales de su destilería de alcohol, para realizar una síntesis de levaduras que suministre productos de alto poder proteínico; la Empresa Nacional de Semillas realizaba investigaciones genéticas, y así muchas otras empresas, en la medida de sus necesidades. Sin perjuicio de estas actividades, en 1969 se creó el Instituto Tecnológico de Chile, como filial de la CORFO, con el fin de construir un "pool tecnológico", que opera sobre todo a través de contratos de investigación con las empresas interesadas. De acuerdo con este régimen el Instituto actúa como si temporalmente fuera el departamento de investigación de la empresa de que se trata. Este servicio tiene la ventaja de poder contar con grupos técnicos multidisciplinarios y con instrumental cuya adquisición y mantenimiento son sumamente costosos, con una gran movilidad para aplicarlo allí donde se los requiera. Actualmente, sus investigaciones tienden a satisfacer requerimientos de algunas empresas estatales y versan en especial sobre electrónica, ingeniería química, minería,

alimentos, plásticos, metalurgia, química inorgánica e ingeniería mecánica.

Estas modalidades ensayadas por las empresas públicas en el caso chileno se repiten con variantes en otros países; la principal modificación consiste en que, en otros casos, el organismo encargado de centralizar la investigación no tiene la forma jurídica de empresa, sino de organismo estatal descentralizado. Un ejemplo de ello es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de la Argentina, creado en 1956 y cuyas investigaciones llevaron entre otras mejoras, a un substancial incremento del rendimiento del maíz y el trigo y a transformar el cultivo de la papa; de modo análogo, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial realizó investigaciones específicas que aprovecharon las empresas.

Desde otro punto de vista, las empresas del estado están sometidas a una "presión tecnológica" impuesta por el progreso técnico externo. Esta situación se advierte con mayor claridad y se presenta con crudeza cuando las empresas estatales compiten en el ámbito internacional, como es el caso de las líneas aéreas nacionales latinoamericanas que viajan a Europa y los Estados Unidos que enfrentan un proceso de renovación de material aunque el existente aún podría servir a sus necesidades.

d) *Aporte a la oferta*

La participación de las empresas públicas en la oferta de bienes y servicios es sumamente desigual, según sean las actividades de que se trate. Así, suele ser muy importante en las empresas vinculadas con los servicios públicos, como las eléctricas y ferroviarias de la mayoría de los países de América Latina. Por su parte, las compañías navieras tienen un menor grado de monopolio que las ferroviarias, quizás porque no sufren la competencia de un tipo de transporte alternativo; a su vez, las compañías aéreas estatales transportan alrededor del 45% de los pasajeros y el 40% de la carga. Asimismo, en algunos países, es significativo el aporte a la oferta de las empresas estatales petroleras y siderúrgicas. Esta provisión de insumos esenciales es de gran importancia para la instrumentación de una política económica. En cambio, es escasa la participación de las empresas estatales en otras actividades industriales y en las comerciales.

e) *Su función en la regulación del mercado*

La regulación del mercado se refiere, sobre todo, a la oferta y a los precios. En ambos casos, la tarea de ordenamiento escapa a la índole de la

gran mayoría de las empresas de que se trata. En efecto, las empresas estatales actúan en su mayor parte sobre la infraestructura o sobre actividades en las que no es el libre juego del mercado el que determina las condiciones —en especial los precios— sino las decisiones de las grandes empresas (o los acuerdos entre ellas) o bien las resoluciones administrativas (en especial la fijación de tarifas). Con respecto a las empresas estatales dedicadas a la industria manufacturera, en muy pocos casos ejercen un control que les permita regular el mercado. En cambio tienen mayor gravitación en la comercialización de alimentos. A este respecto puede tenerse a la vista la actividad de la Empresa de Comercio Agrícola de Chile creada en su forma actual en 1960. Su función consiste en asegurar un abastecimiento adecuado de productos agropecuarios y, con ese fin, adoptar las medidas necesarias para racionalizar el sistema de comercialización. Para regular los abastecimientos, compra en el mercado interno o externo los productos que sean necesarios, los que almacena en sus propios frigoríficos, silos y bodegas, y entrega a la venta cuando la comercialización privada no puede hacer frente a la demanda, en la oportunidad y con la calidad y los precios adecuados. Las principales importaciones que realiza habitualmente son carne de vacuno (en pie, congelada, y enfriada), de porcino y de ave, leche en polvo, mantequilla clarificada, mantequilla, queso, trigo, maíz, arroz y papas. Todo ello significó en 1967 un valor de cerca de 64 millones de dólares. Una segunda función que cumple la ECA consiste en comprar a los agricultores los productos que no pueden colocar en el mercado —sobre todo de excedentes estacionales de cosecha— para lo cual ofrece precios de sustentación compensadores. Por último, la ECA trata de racionalizar el proceso de comercialización; en especial ha organizado en cooperativas a numerosos productores.

Otro ejemplo de regulación del mercado por parte de una empresa estatal lo ofrece la industria vinícola en la Argentina. La mayor bodega nacional —la Giol, de Mendoza— es propiedad del Estado provincial y en 1967 se vio obligada a comprar 2.5 millones de quintales de uva para impedir una caída de los precios debido a la superproducción; ello costó 300 millones de pesos que pasaron a pérdida del ejercicio 1967-68.

2. *Problemas de gestión*

a) *Integración dentro del sector público*

Las entidades estatales que cumplen actividades comerciales e industriales y que en este tra-

bajo se califican genéricamente de empresas del Estado, pueden tomar la forma jurídica de administraciones directas, de empresas y sociedades estatales y de sociedades de economía mixta en cuyo capital accionario participa el Estado.

Las administraciones directas no tienen personalidad jurídica por sí mismas y dependen directamente del gobierno central. A su vez, las empresas del Estado también son de la exclusiva propiedad estatal, pero tienen personalidad propia y están sujetas al derecho público o al privado, según la índole de los actos de que se trate. Por su parte, las sociedades estatales son formalmente de derecho privado y adoptan la forma de sociedad anónima, cuyo único accionista es el Estado. Por último, figuran las sociedades de economía mixta, en las que se asocian el Estado y capitales privados; por lo común, toman la forma de sociedades por acciones.

Estas diferentes formas implican también distintos modos de ejercicio de la dirección o el control estatal y, en consecuencia, de integración en el sector público. En el primer caso, de dependencia directa, funcionan los canales comunes de subordinación jerárquica vigentes en la administración pública. A su vez, las empresas del Estado pueden depender de un ministerio o de una "entidad madre", a cuyo cargo corre, por lo general, la designación de los miembros del directorio y la fijación de las orientaciones de política. En cambio, en las sociedades estatales la dirección o el control se ejerce desde dentro de la empresa misma, por los mecanismos habituales de adopción de decisiones, regido por el derecho privado; sólo que, como el Estado es el único accionista, sus directores se designan por decreto o resolución administrativa. Este también es el caso de las sociedades mixtas, en las cuales, según sea la participación del Estado, sus representantes manejarán la empresa o intervendrán minoritariamente en las decisiones. Una modalidad que suele utilizarse en estos casos es el derecho de veto del principal representante estatal; además, puede obtenerse un mayor margen de maniobra con la creación de diferentes clases de acciones, reservando algunos privilegios a las de propiedad estatal.

En los casos examinados, la gestión se refiere a cada empresa en particular, o con un criterio más amplio, a varias de ellas. Se han utilizado varios procedimientos para manejar conjuntamente un grupo de empresas. Uno de ellos consiste en la coordinación administrativa que puede ir desde un sistema de consultas hasta la creación de un ministerio que reúna a las empresas estatales. Otro método empleado estriba en la creación de una sociedad de control o "holding", que adquiera acciones de otras empresas que

desea dirigir o vigilar. El organismo estatal que administre ese "holding" puede ser una oficina gubernativa o bien un nuevo "holding". El caso más conocido de este tipo de "holding de holdings" lo constituye el Instituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) de Italia, que controla acciones de empresas de ciertas ramas industriales y que a su vez depende del ministerio de las participaciones estatales.⁸

Más recientemente, la necesidad de utilizar mejor sus recursos para expandirse al máximo, ha llevado a algunas de las más poderosas empresas del sector privado a formar "conglomerados"; así, se agrupan bajo una propiedad común, empresas de la más diversa índole, que están dirigidas centralizadamente y que disponen de un "pool" de recursos financieros, tecnológicos y de capacidad empresarial, que se aplican desde el centro ejecutivo, de acuerdo con una concepción global. De tal modo, se dispone de recursos concentrados en un centro de poder, desde donde se resuelve la creación o compra de nuevas empresas o bien el empleo de nuevas tecnologías. Estos "conglomerados" no procuran una agrupación vertical por sectores o tecnologías afines, sino que incorporan horizontalmente empresas de la más diversa índole, ligadas entre sí por el capital financiero.

En la experiencia latinoamericana sobresale el caso de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile y sus ochenta y una empresas, que actúan en los más diversos campos (agropecuaria, pesca, celulosa, minería, metálica, carbón, comunicaciones y difusión, energía, electrónica, petróleo, petroquímica, química, construcción, siderurgia y metalurgia, turismo y

⁸ La política del IRI la decide el Consejo de Ministros y la ejecutan sus directores, designados, según los casos, por el Presidente de la República, el Primer Ministro y diferentes servicios administrativos. El gerente general es propuesto por el Presidente del Directorio y nombrado por decreto del Poder Ejecutivo. El grupo de empresas del IRI funciona a través de una organización especial en la que el control de cada sector lo ejerce una compañía holding (STET, telefónica; Finmare, marítima; Finsider, siderúrgica; Finmeccanica, de industria mecánica; Fincantieri, de armadores navales; Finelettrica, de energía eléctrica, además de un importante grupo de empresas que están fuera de estos holdings, como por ejemplo las bancarias, Alitalia, Autostrade, Radiotelevisione Italiana, etc.). Estas compañías "holding" participan en el capital de empresas que actúan en esos sectores de actividad; en los hechos, deciden la designación del personal superior y la orientación de política de empresas filiales en consulta con el IRI, y por sí mismas la forma de instrumentar esas políticas. Para advertir la magnitud de estos "holdings" basta señalar que uno de ellos, la Società Finanziaria Siderurgica (Finsider) cuyo capital pertenece en 54.1% al IRI, produce el 58% del acero, a través de 27 empresas, entre las que sobresalen Italsider, Dalmine, Terni, Terninoss y Breda.

Cuadro 9

CHILE: EMPRESAS FILIALES Y CON PARTICIPACIÓN DE LA CORFO, 1969

		Capital	Capital	Participación del sector público en el capital				
		autorizado	pagado	% Filia- les de la CORFO	% Otras entidades públicas	% CORFO	% Total sector público	
		Millones de escudos ^a						
<i>Agropecuario</i>								
Agricultura	{	Sociedad Agrícola CORFO Ltda. (SACOR)	1.0	1.0	1.00	—	99.00	100.00
		Empresa Nacional de Semillas S.A.C.	10.0	6.3	—	52.29	47.71	100.00
Agro-industriales	{	Sociedad de Construcciones y operacio- nes agropecuarias S.A. (SOCOAGRO)	10.0	8.4	1.19	1.19	97.62	100.00
		Sociedad Lechera Nacional Ltda. (SOLECHE)	5.6	5.6	—	50.00	50.00	100.00
		Industria Azucarera Nacional (IANSA)	200.0	198.1	—	—	99.75	99.75
Servicios	{	Servicio de equipos agrícolas mecani- zados (SEAM)	...	...	...	...	...	...
		Empresa Nacional de Frigoríficos (ENARNI)	3.0	2.2	—	30.23	69.77	100.00
Comercialización		VINEX	4.6	4.6	—	99.99	0.01	100.00
Investigación		Instituto de Investigaciones Agropecuarias	...	...	...	...	...	...
<i>Pesca</i>								
Pesqueras	{	Empresa Pesquera de Tarapacá S.A. (EPESA)	24.8	24.8	—	—	98.77	98.77
		Compañía Pesquera Arauco S.A.	30.0	20.9	—	26.24	73.76	100.00
		Pesquera Iquique S.A.	19.3	19.3	—	—	49.00	49.00
		Pesqueras Unidas S.A.	...	...	...	...	...	...
		Pesquera Guayane S.A.	23.0	22.9	—	—	49.00	49.00
		Pesquera Indo S.A.	40.0	21.6	—	—	47.44	47.44
		Sociedad Pesquera Coloso S.A.	21.5	21.4	—	—	39.77	39.77
		Marco Chilena S.A.I.C.	US\$ 4.0	US\$ 1.5	—	—	45.00	45.00
Comercialización		Sociedad de Terminales Pesqueras Ltda. (SOTEPE)	...	...	...	...	...
Investigación		Instituto de Fomento Pesquero (IFOP)	...	...	...	...	...

<i>Forestación, Madera y Celulosa</i>	
Silvicultura	{ Sociedad Agrícola y Forestal Lebu Ltda. Forestal Arauco Ltda. Forestación Nacional S.A. (FORESTANAC)
Madera	{ Laminadora de Maderas S.A. Impregnadora de maderas S.A. (IMPREGMA) Maderas y Sintéticos S.A. (MASISA) Forestal Pilpilco S.A. Bosques Industrias de la Madera S.A. (BIMA)
Celulosa y Papel	{ Sociedad Celulosa de Construcción S.A. (CELCO) Industria Celulosa Arauco S.A. Industrias Forestales S.A. (INFORSA) Papelería del Pacífico S.A. (PADELPA)
Instituto de Investigación	Instituto Forestal
<i>Minería metálica</i>	
Mineras	{ Compañía Minera Carolina de Michilla Compañía Minera Cerro Negro S.A. Compañía Minera Chañaral y Taltal S.A. (CHATAL) Compañía Minera Las Chivas Compañía Minera Loica Ltda. Compañía Minera Tamaya S.A. Compañía Minera Aysen Compañía Minera Maipú Ltda. Empresa Minera de Mantos Blancos S.A. Compañía Minera Angelita Ltda.
Investigación	{ Instituto de Investigaciones Geológicas Instituto de Investigaciones Mineras
<i>Minería del carbón</i>	
Carboníferas	{ Compañía Carbonífera Victoria de Lebu Compañía Carbonera Pilpilco Compañía Carbonera de Colico Sur S.A.
<i>Comunicaciones y difusión</i>	
Comunicaciones	{ Empresa Nacional de Telecomunicaciones S. A. (ENTEL) Compañía de Teléfonos de Chile S.A.

1.0	0.5	—	—	100.00	100.00
5.5	5.5	—	—	94.50	94.50
9.0	2.7	—	—	14.87	14.87
3.2	2.3	...	...	...	...
1.0	1.0	—	17.26	76.71	93.97
10.0	4.4	—	—	17.08	17.08
6.2	6.2	—	—	77.15	77.15
100.0	...	—	—	41.49	41.49
4.0	4.0	—	—	66.25	66.25
US\$13.5	US\$11.4	—	—	62.40	62.40
124.0	24.0	—	—	49.98	49.98
15.6	10.5	—	—	48.31	48.31
...
US\$ 4.0	US\$ 3.2	—	—	25.00	25.00
8.0	4.8	26.13	63.87	10.00	100.00
0.6	0.6	—	—	33.46	33.46
0.1	0.1	99.90	—	0.10	100.00
3.0	...	—	—	33.33	33.33
2.0	1.5	—	—	30.00	30.00
0.5	...	—	—	100.00	100.00
0.2	0.2	—	—	30.00	30.00
US\$13.3	US\$13.3	—	—	5.73	5.73
0.4	0.4	—	—	51.00	51.00
...
...
5.4	4.3	0.03	—	99.97	100.00
3.5	2.6	4.85	—	95.15	100.00
1.6	1.6	0.06	—	99.94	100.00
253.0	207.1	0.10	0.22	98.76	99.98
364.0	346.1	—	—	2.93	2.93

(Continúa)

Cuadro 9 (continuación)

		Capital autorizado	Capital pagado	Participación del sector público en el capital			
		Millones de escudos ^a		% Filiales de la CORFO	% Otras entidades públicas	% CORFO	% Total sector público
Difusión	{ Estudios Cinematográficos de Chile S.A. "Chile Films S.A." Televisión Nacional de Chile S.A.	0.1	0.1	—	—	85.63	85.63
		13.7	12.9	20.00	—	80.00	100.00
<i>Empresas de energía</i>							
Energía	{ Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA) Compañía Chilena de Electricidad (CHILECTRA) Sociedad Geotécnica del Tatio S.A.	800.0	800.0	—	—	96.03	96.03
		US\$22.0	US\$22.0	—	—	90.52	90.52
		0.3	0.3	—	—	51.00	51.00
<i>Electrónica</i>							
Electrónica	{ R.C.A. S.A. Electrónica Empresa Electrónica Nacional (ELECNA)	6.5	6.5	—	—	33.33	33.33
		8.0	4.2	—	—	100.00	100.00
<i>Petroquímica y Química</i>							
Petróleo y derivados	Empresa Nacional de Petróleo (ENAP)	1 600.0	1 600.0	—	—	100.00	100.00
Ind. químicas orgánicas básicas	{ Petroquímica Chilena S.A. Química Alquil S.A. (ALQUISA)	100.0	52.4	49.75	—	50.25	100.00
		1.0	...	10.00	—	10.00	20.00
Ind. químicas inorgánicas básicas	{ Sociedad Química y Minera de Chile S.A. Fábrica de ácido Sulfúrico S.A.	US\$40.0	US\$32.3	—	—	34.25	34.25
		0.3	0.3	—	—	95.60	95.60
Industria de fertilizantes	{ Compañía Sudamericana de Fosfatos S.A. (COSAF) Sociedad Chilena de Fertilizantes Ltda. (SOCHIF)	15.0	15.0	...	...	...	...
		0.5	0.5	—	6.25	93.75	100.00

Construcción

Materiales de construcción { Vibrocret S.A.
Fábrica de Cemento de Antofagasta

Siderurgia y metalúrgica

Siderurgia Compañía de Acero del Pacífico (CAP)
Metal mecánica { Maestranza y Fundición Antofagasta S.A.
Industrias de Conjuntos Mecánicos Acon-
cagua S.A.
Fundición y Elaboración de Metales S.A.
Centro de Servicios Metalúrgicos S.A.
Astilleros del Norte S.A. (ANSA)
Ramsomes Chilena S.A.

Turismo

Turismo { Hotelera Nacional S.A. (HONSA)
Inmobiliaria Portillo S.A.
Sociedad Inmobiliaria San Cristóbal S.A.

Organismos de Apoyo Multisectorial

Instituto de Investigación de recursos naturales (IREN)
Instituto Tecnológico de Chile
Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP)
Empresa de Servicios de Computación Ltda.
Sociedad Inmobiliaria de Exposiciones
Empresa de Transporte Masivo Metropolitano
Instituto de Costos
Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)

FUENTE: CORFO, Gerencia de filiales.

^a Excepto en los casos en que se indica la cifra en dólares.

organismos de apoyo multisectorial); en general, estas empresas tienen la forma de sociedades anónimas, en las que participa la CORFO con una parte o la totalidad del capital accionario y, consecuentemente, con los miembros del directorio que correspondan a ese capital (véase el cuadro 9).

Con respecto a estas empresas la CORFO ha tratado de que ajusten su política a una concepción global o al menos sectorial, para lo cual se ha valido de varios procedimientos. El primero está vinculado a la asignación con que anualmente contribuye al presupuesto de cada empresa, ya que al considerár su monto se discuten con sus directores y gerentes los programas propuestos; de este modo, si bien la operación es descentralizada, la CORFO puede influir en los objetivos e instrumentos de los planes. Otra fuente de influencia resulta de ciertos beneficios o franquicias que favorecen a las empresas pero que dependen de la acción o de la opinión de la CORFO, tales como las garantías o avales para obtener financiamiento externo, el otorgamiento de determinadas exenciones o franquicias y de créditos internos. Asimismo, es importante la actuación de los directores estatales en las empresas, que en relación con ciertos problemas fundamentales suelen recibir instrucciones de la CORFO; ello sucede, en especial, con respecto a la política de precios, remuneraciones, inversiones y créditos. Estas relaciones, así como el contacto permanente con las empresas, se mantiene a través de la gerencia de filiales de la CORFO. Por último, los problemas esenciales de orientación y de política los examinan, en conjunto, el vicepresidente ejecutivo de la CORFO y los ejecutivos de las empresas.

Actualmente, la CORFO está agrupando las empresas por ramas afines, para que actúen coordinadamente en cada sector, bajo una dirección que establezca la política general, pero conservando para cada empresa su autonomía de operación.

En resumen, puede concluirse que las formas de organización jurídica de las empresas públicas varían no sólo según las necesidades sino también de acuerdo con el modo en que se incorporaron al sector público y con la política estatal al respecto. La adopción de formas que rompan o disminuyan el carácter insular de estas empresas y permitan su actuación coordinada, siempre dentro de las pautas de política que cada país decida, podría implicar desde una mejor información y comunicación recíprocas hasta una dirección unificada, con el uso en común de algunos recursos (por ejemplo, financieros, tecnológicos o de capacidad empresarial).

b) *Algunas relaciones con el sector privado*

Las relaciones entre las empresas del sector público y del privado dependen en lo sustancial del medio general en que se actúe. Sin embargo, yendo a un aspecto particular, parece útil puntualizar algunas actitudes y valoraciones de los empresarios privados, que varían según sea la actividad pública de que se trate. Así, en los casos de creación de infraestructura y prestación de servicios públicos suele producirse una complementación entre las empresas públicas y las privadas; se trata de actividades riesgosas, que requieren grandes inversiones de lenta recuperación y poco rentables, por lo que el sector privado preconiza y encomia la acción estatal en este ámbito.

En cambio, cuando las empresas estatales compiten en actividades sobre todo comerciales e industriales, los empresarios privados pueden considerar que se está invadiendo un terreno que les es propio. La fuente de tales críticas radica, ante todo, en la falta de igualdad entre los competidores ya que las empresas estatales no están sujetas a la ley del beneficio; en otras palabras, pugnan en el mismo juego, pero a uno de los participantes no le afecta el hecho de tener déficit. Otros reparos consisten en las facilidades para el financiamiento que suelen tener las empresas estatales y, en algunos casos, las exenciones impositivas que se les acuerdan. Además, suele impugnarse la acción del Estado cuando procura captar recursos invertibles vía manejo de precios o tarifas, pues en ese caso su actividad constituiría un mecanismo de acumulación de capital.⁹

c) *Los dirigentes de las empresas públicas*

Un tema motivo de discusión es el referente a la existencia de una clase o grupo de empresarios públicos, que actúan como directivos y gerentes del "estado productor"¹⁰ y cuyo comportamiento sería diferente al de los empresarios privados y al de los funcionarios públicos. En principio, el hecho de que tanto las empresas públicas como las privadas produzcan determinados bienes y servicios mediante la utilización de técnicas análogas, obliga a sujetarse, en ambos casos, a ciertas exigencias de funcionamiento.

⁹ A este respecto, véase Ignace Sachs, *Patterns of public sector in under-developed economies*, Asia Publishing House, Bombay, 1964.

¹⁰ Véase Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, *El sector público en la planificación del desarrollo*, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI Editores, S. A., México, y Editorial Universitaria, S. A., Santiago de Chile, 1970.

to. Una acería, una empresa de transportes o una central eléctrica deben producir de una manera establecida, que no varía si el régimen de propiedad es público o privado; pero los objetivos que persiguen ambos tipos de empresarios podrían ser diferentes. En la empresa privada, la finalidad primera consiste en aumentar las utilidades y expandir las ventas. En cambio, en la empresa pública el motor no es la ganancia, sino la adecuación a ciertas normas señaladas en general por el gobierno central; por ejemplo, el suministro adecuado y a precios fijados no necesariamente por el mercado sino que, a menudo, por decisiones de política.

Otra característica es el origen de los empresarios públicos, a quienes elige un grupo gobernante con un criterio análogo al utilizado para designar a los jefes de las oficinas públicas; es decir que se considera su idoneidad técnica y política. Pero pueden haberse formado en el sector privado o en el público. En el primer caso, suelen considerar sobre todo la eficacia de la gestión, que exige controles y mandatos precisos; y en ese sentido, la evaluación más clara y exacta es el monto del beneficio. La otra situación es la de gerentes formados en el sector público, por lo general en la misma empresa con cuyos intereses están identificados. En general son ajenos a los

riesgos de la gestión financiera y aceptan los criterios de evaluación derivados de la adecuación al plan, o a la expansión de la empresa, o a la calidad de los bienes y servicios que produce.

Pero, tal vez, el rasgo distintivo más sobresaliente sea la naturaleza del poder que ejercen ambas clases de empresarios. Por una parte, el empresario privado funda su poder en la disposición de los beneficios que genera, que consume o invierte —en la misma o en otras empresas— según su criterio. En cambio, el empresario público no puede disponer a su arbitrio de las eventuales ganancias de la empresa, así como su suerte no depende de las pérdidas que puedan producirse. Su poder reside en la cantidad de personal que maneja y en la importancia de los bienes que produce y de los servicios que presta; pero ese poder no es autónomo ni se basa en la propiedad, sino que, en última instancia, depende de una decisión del gobierno.

Por todo ello, podrá concluirse que el empresario público reúne condiciones del empresario privado (sobre todo por las tareas concretas que realiza) y del funcionario público (por la forma de designación, los objetivos y la naturaleza de su poder) pero que, en definitiva, se acerca más a este último.

III. SIGNIFICADO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN LOS PRINCIPALES SECTORES EN QUE ACTÚAN

De la rápida visión global del cuadro 4 se desprende la actuación preponderante de las empresas públicas en algunos sectores de la economía vinculados a la infraestructura y a la provisión de ciertos servicios e insumos. A continuación se describirá a grandes rasgos el papel que desempeñan las empresas públicas en los sectores de transporte ferroviario, de navegación marítima y aérea, petrolero, de energía eléctrica y siderúrgico. Como no se trata de estudiar el funcionamiento general de esos sectores, sino de reseñar el papel de las empresas públicas, el análisis que sigue se limitará a señalar su importancia relativa dentro de cada rama de actividad y el resultado de la explotación.

1. *Las empresas ferroviarias*

a) *Importancia relativa*

En América Latina, la casi totalidad del transporte ferroviario lo prestan empresas del estado. Sobresalen la Argentina, el Brasil y México con 25 000 a 28 000 millones de unidades técnicas

de tráfico;¹¹ en orden decreciente, les siguen Chile (4 600 millones) y Colombia, Perú y Uruguay (que oscilan entre 1 000 y 1 500 millones). En todos estos casos, la única empresa privada es la Peruvian Corporation Limited (del Perú, con 610 millones de UTT) (véase el cuadro 10). En los demás países de la región, la importancia del transporte ferroviario es relativamente escasa y las cifras de UTT son poco significativas.

Para apreciar la importancia de los sistemas ferroviarios es conveniente utilizar el monto de los gastos de operación y el personal que ocupan, ya que los gastos de capital varían mucho de un año a otro. En este aspecto, los gastos de explotación de los ferrocarriles argentinos y mexicanos oscilan entre el 17 y el 18% de los gastos de consumo del gobierno general; esta proporción disminuye al 12% en Chile, al 9% en el Brasil y al 5.5% en Colombia. En cuanto a la fuerza empleada por las empresas ferroviarias,

¹¹ Las unidades técnicas de tráfico (UTT) equivalen a la suma de toneladas-kilómetros útiles y pasajeros-kilómetros transportados. Constituye un indicador del volumen de tráfico.

Cuadro 10
AMÉRICA LATINA: OCUPACIÓN, REMUNERACIONES Y PRODUCTIVIDAD EN LOS FERROCARRILES

	Año	Personal ocupado (miles)	Remuneración media (dólares de 1960)	UTT/persona (miles)
Argentina	1950	189	1 792	155
	1960	211	1 607	146
	1968	156	1 649	177
Bolivia	1968	6	1 043	98
Brasil	1950	200	892	92
	1960	204	1 135	128
	1968	157	1 206	166
Colombia	1950	14		96
	1960	11	1 189	130
	1968	11	1 572	131
Chile	1950	22	2 579	187
	1960	25	2 948	157
	1968	24	2 502	183
México	1952-1954	86	...	165
	1960	69	1 719	263
	1968	80	2 436	313

FUENTE: CEPAL *El Transporte en América Latina*, Nueva York, 1965, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 65.II.G.7. Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), *Anuario Estadístico Latinoamericano*, 1968.

varía desde una cifra cercana a 160 000 personas en la Argentina y el Brasil, a 80 000 en los ferrocarriles mexicanos, 24 000 en los de Chile y poco más de 11 000 en los de Colombia. La menor ocupación en los ferrocarriles mexicanos —que sólo llega a la mitad de la de la Argentina y del Brasil con un volumen de tráfico análogo— se explica por la diferencia en la relación entre pasajeros-kilómetros y toneladas-kilómetros transportados, que en México es de 5 a 1 en favor del transporte de carga, mientras que en los demás países mantiene cierto equilibrio.

b) Resultados financieros de la explotación

Hacia 1950, los resultados financieros de la explotación de los ferrocarriles latinoamericanos comenzaron a tornarse negativos. Entre las causas que provocaron esa situación está la no renovación oportuna de equipos y la insuficiencia de los gastos de mantenimiento del material y las vías, a los que se sumaron la política de tarifas reducidas y la competencia de otros tipos de transporte; además, en algunas oportu-

nidades se les utilizó como fuente de ocupación recargando así los gastos de operación.

En 1960, el coeficiente de explotación en porcentaje (relación gastos-ingresos de explotación)¹² se acercaba a 200 en el Brasil y en el Uruguay; en la Argentina y Chile pasaba de 150 y en los demás países se situaba entre 111 y 116. Dos años después, en 1962, esa situación se había deteriorado fuertemente, ya que ese coeficiente era superior a 250 en el Brasil y el Uruguay, había excedido los 200 en la Argentina y Chile, mientras que en Colombia, el Perú y México se mantenía en niveles relativamente bajos (entre 124 y 134). Si se comparan esos coeficientes con los de 1968, se comprueba que en los últimos años ha ocurrido una evidente mejora. Es así como la situación en el Brasil se ha retrotraído a la de 1960 (192); no obstante, en el Uruguay ese coeficiente continúa siendo sumamente alto (233), mientras que en la Argentina, Chile y México permanece en el nivel relativamente elevado de 143. A su vez, en el Perú la situación financiera no ha variado mayormente y sólo en Colombia se volvió a obtener un superávit de explotación (véase el cuadro 11).

La situación descrita engloba a los principales sistemas de cada país y no refleja el estado particular de algunas empresas o líneas que puede ser muy diferente. Por ejemplo, la Rede Ferroviaria Federal, S. A., la más importante del Brasil, registraba en 1968 un coeficiente de 186; y en el Perú, mientras los Ferrocarriles del Estado tenían un coeficiente (incluidos los gastos de renovación) de 135, el de The Peruvian Corporation Ltda. era prácticamente de equilibrio.

Es difícil evaluar en forma objetiva la significación de los déficit de explotación —que están representados por los coeficientes de explotación superiores a 100— que se registran en los diferentes países. Una forma consiste en relacionar sus valores absolutos con el de los respectivos gastos de explotación. En el Brasil, Chile y el Uruguay los déficit representan alrededor de la mitad de esos gastos y en los casos de la Argentina, México y el Perú tienen una significación que va del 26 al 30%. Desde otro ángulo, si se compara la magnitud de los déficit con el consumo total de los respectivos gobiernos generales, representan entre el 16 y el 18% en la Argentina, Chile y México y disminuyen a 9% en el caso del Brasil; estos indicadores reflejan la gravedad de la situación financiera y su repercusión.

¹² Se excluyeron de los ingresos los subsidios y otros ingresos ajenos a la explotación. Entre los gastos no se consideraron los correspondientes a renovación de equipo.

Cuadro 11

AMÉRICA LATINA: RESULTADOS DE LA EXPLOTACIÓN FERROVIARIA

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Perú	México	Uruguay
	<i>Coefficientes de explotación^a</i>							
1945	81.6	...	96.6	69.3	99.2	...	102.0	...
1950	123.8	81.6	136.0	103.2	136.9	104.2	101.9	134.6
1955	127.9	91.2	159.9	110.2	151.3	102.7	123.2	193.1
1960	156.9	143.2 ^b	192.0	112.7	153.6	111.0	116.2	187.9
1961	174.0	...	228.0	112.4	179.0	120.9	128.5	228.3
1962	207.0	...	260.1	126.0	203.2	124.1	133.8	253.4
1968	144.0	110.0	192.0	92.0	143.0	135.0	143.0	233.0
	<i>Variación porcentual 1960-68 en términos reales</i>							
Gastos de explotación	- 26.0	...	- 16.0	+ 22.0	- 15.0	- 11.0	+ 27.0	- 9.0
Ingresos de explotación	- 20.0	...	- 16.0	+ 49.0	- 8.0	- 27.0	+ 3.0	- 27.0
Déficit	- 38.0	...	- 16.0	-	- 27.0	+130.0	+174.0	+ 11.0

FUENTE: La misma del cuadro 10.

^a Relación gastos-ingresos de explotación, multiplicada por 100. Se excluyeron de los ingresos, los subsidios y otros nuevos ingresos ajenos a la explotación, y entre los gastos no se consideraron los correspondientes a renovación de equipo.

^b Información correspondiente a 1959.

sión en el incremento de los gastos fiscales por concepto de transferencias.

Se han dado algunas circunstancias que en unos casos han hecho mejorar y en otros deteriorar la situación financiera de estas empresas entre 1960 y 1968.¹³

Del examen del cuadro 11, resulta que, entre 1960 y 1968, de siete países considerados, en tres se redujo la magnitud de los déficit de explotación, en otros tres países se incrementaron y solamente en Colombia se registró un superávit. En estos resultados influyeron el comportamiento de las tarifas y los cambios en la composición del transporte de carga y pasajeros (véase el cuadro 12). Desde el lado de los gastos tienen especial importancia, debido a su alta incidencia, los egresos en remuneraciones determinados por las variaciones en el personal ocupado y del salario real medio; los gastos por concepto de mantenimiento, combustibles y energía eléctrica aumentaron en menor proporción que los referentes a remuneraciones.

En los tres países que redujeron sus déficit de explotación se registraron disminuciones de las tarifas reales de carga, que fueron de 15% en

¹³ Para fines de comparación, los valores y precios medios correspondientes a 1968 se deflacionaron por los índices de costo de vida, llevados a base 1960 = 100. En el caso de México se usó el deflactor implícito del producto interno bruto. Se usa arbitrariamente como indicador de la productividad de la mano de obra, la relación unidades técnicas de tráfico-personal. Este indicador pierde validez a medida que aumenta la diferencia entre ambos tipos de transporte. Por ejemplo, en México la productividad media del personal ocupado es 1.8 veces mayor que en la Argentina, por predominar el transporte de carga sobre el de pasajeros, como ya se mencionó.

la Argentina, de 12% en el Brasil y de 25% en Chile; sin embargo, sus efectos sobre los ingresos de explotación fueron compensados en parte, principalmente en la Argentina, donde además de registrarse un incremento real de 29% en las tarifas de pasajeros, se redujo la relación entre los ingresos por carga y los ingresos por pasajero de 2.9:1 en 1960 a 1.7:1 en 1968. A su vez, en el Brasil y Chile, los deterioros de las tarifas de pasajeros alcanzaron a 4.2% y a 23.8%, respectivamente; en estos países no hubo cambios en la composición por origen de los ingresos.

En la reducción de los gastos influyó la fuerte disminución del personal ocupado en la Argentina y el Brasil, acompañado de un aumento relativamente escaso de la remuneración media real; mientras que en Chile, donde la ocupación sólo tuvo una leve disminución, los salarios reales se redujeron en 15%.

El superávit que obtuvo Colombia obedeció al fuerte incremento de las tarifas de pasajeros (68%), acompañado de un estancamiento de las de carga, ambas en términos reales, mientras se mantenía la relación entre el tráfico de carga y el de pasajeros. El incremento relativamente menor de los gastos provino, entre tanto, de una mejora de 32% en la remuneración media, mientras la ocupación se mantenía en los niveles de 1960.

Por último, en los países cuyo déficit de explotación aumentó, hubo una fuerte disminución —del orden del 30%— en las tarifas reales de carga que, en el Perú y el Uruguay, se complementó con otra de parecida o mayor magnitud en las tarifas de pasajeros (46%). En México,

Cuadro 12

AMÉRICA LATINA: TRÁFICO E INGRESOS MEDIOS DE LOS FERROCARRILES

		Tráfico comercial		Ingresos unitarios (Milésimas de dólar de 1960) ^a	
		Carga (millones ton/km)	Pasajeros (millones pasaj/km)	Por ton/km	Por pasaje- ro/km
Argentina	1950	16 120	13 104	13.7	7.9
	1960	15 158	15 685	13.5	4.5
	1962	10 913	...	12.0	...
	1968	12 778	14 853	11.0	5.8
Bolivia	1968	311	248	25.4	7.7
Brasil	1950	8 267	10 093	18.5	5.1
	1960	12 820	15 395	8.9	2.4
	1968	12 997	13 173	7.8	2.3
Colombia	1960	768	598	20.5	4.7
	1968	1 125	351	20.7	7.9
Chile	1950	2 161	1 956	20.0	9.0
	1960	2 025	1 900	28.1	10.1
	1968	2 331	2 071	21.0	7.7
México	1960	14 004	4 128	13.1	5.0
	1968	20 654	4 398	9.6	4.6
Perú	1960	529	282	32.0	9.5
	1968	567	224	22.0	7.2
Uruguay	1960	399	535	21.4	5.9
	1968	415	663	14.9	3.2

FUENTE: La misma del cuadro 10.

^a Deflacionado por el índice de precios de consumo (salvo en el caso de México, donde se usó el deflactor implícito del producto interno bruto) y convertido en dólares mediante el tipo de cambio de paridad.

las tarifas de pasajeros se deterioraron relativamente menos (8%), pero los ingresos totales por carga superan en cerca de 10 veces a los de pasajeros; por su parte, entre 1960 y 1968 el personal ocupado aumentó en 16%, mientras la remuneración media, a precios constantes, se incrementó en 42%.

2. Las empresas navieras¹⁴

El cuadro 13 ofrece una visión general de la flota mercante latinoamericana,¹⁵ y muestra por separado el total de armadores estatales y privados. Se advierte que la Argentina y el Brasil poseen las mayores flotas nacionales y en con-

¹⁴ Sobre la evolución reciente del transporte marítimo latinoamericano, y en especial acerca de las políticas marítimas seguidas, véase *Estudio Económico de América Latina, 1969*, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.71.II.G.1.

¹⁵ No se ha considerado la flota registrada en Panamá porque la gran mayoría de los barcos que utilizan su bandera son ajenos a la región.

junto llegan al 57% del tonelaje total de América Latina. Un segundo grupo es el constituido por Chile, Colombia y Ecuador,¹⁶ Cuba, México y Venezuela, con el 34% del total. El restante 9% se concentra en el Perú y el Uruguay (8%). Cabe recordar, desde otro punto de vista, que los buques nacionales latinoamericanos transportan un pequeño porcentaje del total de la carga marítima de cada país; el cuadro 14 muestra esa participación, medida por los fletes percibidos por los buques nacionales y extranjeros.

Los 33 armadores estatales poseen casi el 60% del tonelaje de registro bruto total de América Latina, considerando los buques de 1 000 y más toneladas de registro bruto. A su vez, los 124 armadores privados representan sólo el 40% de la flota. Además, en todos los países, con excepción de Venezuela y el Uruguay, la edad media

¹⁶ Debido a la gran importancia de la Flota Mercante Grancolombiana, perteneciente a Colombia y el Ecuador, generalmente se toman en conjunto las marinas de esos dos países.

Cuadro 13

PARTICIPACIÓN DE LOS ARMADORES ESTATALES EN LA FLOTA MERCANTE DE AMÉRICA LATINA
AL 1o. DE ENERO DE 1969^a

Armadores	Unidades	Edad media (años)	Toneladas de registro bruto	
			Cifras absolutas	% del total de la flota nacional
<i>Argentina</i>				
Empresa Líneas Marítimas Argentinas	45	17.8	325 013	31.1
Yacimientos Petrolíferos Fiscales	25	18.4	210 177	20.1
Ministerio de Defensa Nacional	11	21.4	41 388	4.0
Flota Fluvial del Estado Argentino	13	9.0	34 671	3.3
Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino	6	37.4	12 459	1.2
Yacimientos Carboníferos Fiscales	2	25.0	6 691	0.7
Total estatales	102	18.2	630 399	60.4
Total privados	81	21.3	413 501	39.6
Total general	183	19.5	1 043 900	100.0
<i>Brasil</i>				
Fronape (Petrobras)	40	9.9	420 142	34.3
Lloyd Brasileiro	69	13.6	373 524	30.6
Ministerio da Marinha	6	14.8	22 068	1.8
Companhia Siderurgica Nacional	2	14.0	16 453	1.3
Empresa de Navegação Amazonica	7	12.4	9 238	0.8
Total estatales	124	11.8	841 425	68.9
Total privados	92	14.7	380 552	31.1
Total general	216	12.7	1 221 977	100.0
<i>Chile</i>				
Ministerio de Defensa Nacional	5	10.0	31 720	12.1
Empresa Marítima del Estado	9	12.1	21 486	8.3
Total estatales	14	10.9	53 206	20.5
Total privados	28	12.9	205 985	79.5
Total general	42	12.5	259 191	100.0
<i>Colombia/Ecuador</i>				
Ministerio de Defensa Nacional de Colombia	5	8.7	46 588	19.4
Flota Bananera Ecuatoriana	2	1.0	13 250	5.5
Concesión de Salinas (Banco de la República de Colombia)	2	1.5	3 956	1.7
Navenal	2	16.8	2 989	1.3
Total estatales	11	7.1	66 783	27.9
Total privados ^b	30	8.9	172 332	72.1
Total general	41	8.4	239 115	100.0
<i>Cuba</i>				
Empresa Consolidada de Navegación Mambisa	39	9.8	229 380	94.0
Flota Cubana de Pesca	7	3.4	9 094	3.7
Empresa Consolidada del Petróleo	2	11.7	4 579	1.9
Empresa Consolidada del Cemento	1	40.0	1 039	0.4
Total general	49	9.7	244 092	100.0
<i>República Dominicana</i>				
Flota Mercante Dominicana	2	10.9	6 463	67.5
Total privados	2	28.4	3 117	32.5
Total general	4	23.4	9 580	100.0
<i>Guatemala</i>				
Flota Mercante Gran Centroamericana	2	9.5	3 629	100.0
<i>México</i>				
Pemex	21	5.9	230 754	81.6
Caminos y Puentes Federales	1	5.0	2 531	0.9
Total estatales	22	5.9	233 285	82.5
Total privados	14	14.1	49 475	17.5
Total general	36	7.4	282 760	100.0

Véanse las notas al finalizar el cuadro.

(Continúa)

Cuadro 13 (continuación)

Armadores	Unidades	Edad media (años)	Toneladas de registro bruto	
			Cifras absolutas	% del total de la flota nacional
<i>Nicaragua</i>				
Mamenic	5	16.1	11 116	73.0
Total privados	1	36.0	4 105	27.0
Total general	6	21.4	15 221	100.0
<i>Paraguay</i>				
Flota Mercante del Estado	14	7.5	15 713	100.0
<i>Perú</i>				
Compañía Peruana de Vapores	7	8.1	57 304	30.7
Ministerio de Marina	9	14.5	51 089	27.3
Total estatales	16	11.1	108 393	58.0
Total privados	12	19.7	78 498	42.0
Total general	28	14.7	186 891	100.0
<i>Uruguay</i>				
Ancap	3	23.0	22 719	18.0
Ministerio de Defensa Nacional	1	7.0	18 584	14.7
Administración Nacional de Puertos	3	31.6	15 878	12.6
Total estatales	7	20.1	57 181	45.3
Total privados	11	17.9	69 009	54.7
Total general	18	18.9	126 190	100.0
<i>Venezuela</i>				
C. A. Venezolana de Navegación	12	13.7	45 726	14.7
Total privados	23	11.9	264 703	85.3
Total general	35	12.1	310 429	100.0
<i>América Latina</i>				
Estatales (33 armadores)	380	12.8	2 317 411	58.5
Privados (124 armadores)	294	15.8	1 641 277	41.5
Total general	674	13.9	3 958 688	100.0

FUENTE: Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, *La Marina Mercante Iberoamericana*, Buenos Aires, 1969.

^a Incluye sólo buques de autopropulsión de 1 000 toneladas de registro bruto a más.

^b En la Flota Mercante Grancolombiana, incluida en el total de los armadores privados, tiene participación minoritaria el Gobierno del Ecuador. La empresa cuenta con 24 buques con un total de 158 915 toneladas de registro bruto, lo que significa el 66.5% del total del tonelaje de registro bruto de Colombia y Ecuador.

de las flotas estatales es menor que la de las privadas.

Si se considera únicamente la flota estatal, el Brasil y la Argentina totalizan el 63.5%; le siguen Cuba y México que suman el 20.6%. A continuación, con totales muy inferiores, figuran Chile, Colombia y Ecuador y Venezuela, porque en ellos predomina la flota privada frente a la estatal.

El cuadro 15 presenta las treinta mayores empresas navieras de Latinoamérica. También en este caso se comprueba que los armadores estatales son los propietarios de la mayor parte de la flota total, ya que los diecisiete armadores privados incluidos en la lista representaron sólo un tercio del tonelaje total de las treinta empresas.

Entre los años 1964 y 1969, el tonelaje de registro bruto de la flota total de América Latina se incrementó en 10%, no obstante la disminución del número de barcos en actividad (véase el cuadro 17). El sector privado responde en mayor medida por ese incremento, pues el sector público redujo su participación de un 61.9 a un 58.5%. Esa tendencia general es el reflejo de situaciones similares en todos los países, con excepción de Chile y Colombia/Ecuador, precisamente dos de las flotas mercantes donde predomina el sector privado. Estos cambios han sido relativamente menores y no han alterado la posición relativa de los sectores estatal y privado, excepto en el Uruguay, donde los armadores estatales disminuyeron del 65 al 45% en el pe-

Cuadro 14
AMÉRICA LATINA: FLETES MARÍTIMOS EN EL COMERCIO EXTERIOR, 1967
(Millones de dólares y porcentajes)

	<i>Fletes totales por im- porta- ciones</i>	<i>Percibi- dos por buques nacio- nales</i>	<i>Por- cen- taje</i>	<i>Fletes totales por ex- porta- ciones</i>	<i>Percibi- dos por buques nacio- nales</i>	<i>Por- cen- taje</i>	<i>Total de fletes</i>	<i>Percibi- dos por buques nacio- nales</i>	<i>Percibi- dos por buques extran- jeros</i>	<i>Porcen- taje en buques nacio- nales</i>
Argentina	99.8	24.9	25	199.8	18.0	9	299.6	42.9	256.7	14
Bolivia	19.3	—	—	20.0	—	—	39.3	—	39.3	—
Brasil	219.7	93.3	42	207.0	33.6	16	426.7	126.9	299.8	30
Colombia	42.0	11.4	27	101.0	5.2	5	143.0	16.6	126.4	12
Costa Rica	17.2	1.4	8	35.0	0.8	2	52.2	2.2	50.0	4
Chile	68.5	17.0	25	93.0	12.1	13	161.5	29.1	132.4	18
Ecuador	17.3	4.2	24	52.7	3.0	6	70.0	7.2	62.8	10
El Salvador	19.0	—	—	18.0	—	—	37.0	—	37.0	—
Guatemala	19.7	—	—	18.0	0.1	1	37.7	0.1	37.6	—
Haití	3.8	—	—	3.5	—	—	7.3	—	7.3	—
Honduras	14.3	0.6	4	56.0	0.2	—	70.3	0.8	69.5	1
México	53.0	12.0	23	150.0	8.0	5	203.0	20.0	183.0	10
Nicaragua	27.4	4.8	18	15.5	2.1	14	42.9	6.9	36.0	16
Panamá	21.2	—	—	50.5	—	—	71.7	—	71.7	—
Paraguay	9.7	3.0	31	9.9	1.8	18	19.6	4.8	14.8	24
Perú	69.0	13.0	19	157.0	5.0	3	226.0	18.0	208.0	8
República Dominicana	16.5	—	—	22.0	3.8	17	38.5	3.8	34.7	10
Uruguay	26.0	9.7	37	11.0	1.7	15	37.0	11.4	25.6	31
Venezuela	82.0	19.2	23	700.0	41.8	6	782.0	61.0	721.0	8
<i>Total</i>	<i>845.4</i>	<i>214.5</i>	<i>25</i>	<i>1 919.9</i>	<i>137.2</i>	<i>7</i>	<i>2 765.3</i>	<i>351.7</i>	<i>2 413.6</i>	<i>13</i>
<i>Total países de la ALALC (excepto Bolivia)</i>	<i>687.0</i>	<i>207.7</i>	<i>30</i>	<i>1 681.4</i>	<i>130.2</i>	<i>8</i>	<i>2 368.4</i>	<i>337.9</i>	<i>2 030.5</i>	<i>14</i>

FUENTE: Países de la ALALC (excepto Bolivia): Programa de Transporte OEA/ALALC; otros países, Fondo Monetario Internacional y estimaciones de la CEPAL.

Cuadro 15

LOS 30 MAYORES ARMADORES LATINOAMERICANOS POR ORDEN DE IMPORTANCIA DE TONELADAS DE REGISTRO BRUTO^a AL 1o. DE ENERO DE 1969

Armador y país	Estatad(E) o privado(P)	Unidades	Tonelaje de registro bruto	Edad promedio (años)
FRONAPE (Brasil)	E	40	420 142	9.9
Lloyd Brasileiro (Brasil)	E	69	373 524	13.6
ELMA (Argentina)	E	45	325 013	17.8
PEMEX (México)	E	21	230 574	5.9
Empresa Consolidada de Navegación MAMBISA (Cuba)	E	39	229 380	9.8
YPF (Argentina)	E	25	210 177	18.4
Flota Mercante Grancolombiana (Colombia/Ecuador) ^b	P	24	158 915	8.3
Creole Petroleum (Venezuela)	P	6	117 254	10.5
Compañía Shell de Venezuela (Venezuela)	P	6	104 216	11.4
Compañía Sudamericana de Vapores (Chile)	P	10	95 364	7.7
PETROMAR (Argentina)	P	10	76 009	18.7
Navegação Mercantil S.A. Navem y otros (Brasil)	P	5	65 400	1.2
Estrella Marítima (Argentina)	P	9	64 929	17.7
Compañía Peruana de Vapores (Perú)	E	7	57 304	8.1
Ministerio de Marina (Perú)	E	9	51 089	14.5
SONAP (Chile)	P	3	50 716	15.4
Ministerio de Defensa Nacional (Colombia)	E	5	46 588	8.7
CAVN (Venezuela)	E	12	45 726	13.7
Transportadora Marítima Mexicana (México)	P	12	44 155	12.9
Navegação NETUMAR (Brasil)	P	9	43 113	8.3
Ministerio de Defensa Nacional (Argentina)	E	11	41 388	21.4
LIBRA (Brasil)	P	14	38 323	13.0
La Naviera (Argentina)	P	8	37 642	27.4
GOTAAS LARSEN (Argentina)	P	3	37 508	21.0
ASTRAMAR (Argentina)	P	3	35 845	16.4
EFFDEA (Argentina)	E	13	34 671	9.0
TRANSMARITIMA del Plata (Argentina)	P	2	31 967	22.3
Ministerio de Marina (Chile)	E	5	31 720	10.0
Frota Oceánica Brasileira (Brasil)	P	2	30 238	1.5
ESSO Uruguay (Uruguay)	P	1	29 139	11.0

Resumen:

	Unidades	Tonelaje de registro bruto	% sobre tonelaje de registro bruto total de los 30 mayores armadores
Armadores estatales (13)	301	2 097 476	66.4
Armadores privados (17)	127	1 060 733	33.6
Total (30)	428	3 158 209	100.0

FUENTE: La misma del cuadro 13.

^a Incluye sólo buques de autopropulsión de 1 000 toneladas de registro bruto o más.^b En el capital de la Grancolombiana tiene participación, aunque minoritaria, el Gobierno del Ecuador.

riodo considerado; a su vez, el sector estatal aumentó significativamente su participación en Chile (de 15 a 20%) y en Colombia y Ecuador (de 11 a 28%).

La flota que creció más rápidamente fue la cubana, que es totalmente estatal, y que logró así pasar del octavo al sexto lugar en las marinas mercantes de América Latina y del cuarto al tercero en las flotas estatales.

La preponderancia del Estado en el transporte marítimo de América Latina, se reafirma si se

consideran que los encargos de nuevos barcos efectuados por los armadores estatales sumaban el 60% del tonelaje total en construcción o contratado al 1o. de enero de 1969 (véase el cuadro 16). A ese respecto, cabe destacar la continuación de la política brasileña de expansión de su flota mercante estatal, que correspondió al 65% del total del tonelaje encomendado. Por otra parte, si se considera la relación entre el tonelaje en construcción o contratado y el tonelaje existente de los armadores estatales, los casos más

Cuadro 16

AMÉRICA LATINA: BARCOS EN CONSTRUCCIÓN O CONTRATADOS AL 1o. DE ENERO DE 1969 POR LOS ARMADORES ESTATALES Y PRIVADOS^a

	Armadores estatales			Armadores privados			Total	Tasa de renovación ^b			
	Unidades	Toneladas de registro bruto	% sobre el tonelaje de registro bruto total	Unidades	Toneladas de registro bruto	% sobre el tonelaje de registro bruto total	Unidades	Toneladas de registro bruto	Armadores estatales	Armadores privados	Total
Argentina	6	35 300	68.8	4	16 000	31.2	10	51 300	5.6	4.0	4.9
Brasil	25	573 200	65.0	44	308 844	35.0	69	882 044	68.1	81.2	72.2
Chile	6	66 000	100.0	—	—	—	6	66 000	124.0	—	25.5
Colombia/ Ecuador	—	—	—	2	21 000	100.0	2	21 000	—	12.2	8.8
Cuba	3	36 000	100.0	—	—	—	3	36 000	14.7	—	14.7
República Dominicana	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Guatemala	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
México	2	16 750	22.2	5	58 700	77.8	7	75 450	7.2	118.6	26.7
Nicaragua	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Paraguay	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Perú	12	112 616	100.0	—	—	—	12	112 616	103.9	—	60.0
Uruguay	1	20 000	100.0	—	—	—	1	20 000	35.0	—	15.8
Venezuela	—	—	—	6	164 280	100.0	6	164 280	—	62.1	52.9
<i>Total</i>	<i>55</i>	<i>859 866</i>	<i>60.2</i>	<i>61</i>	<i>568 824</i>	<i>39.8</i>	<i>116</i>	<i>1 428 690</i>	<i>37.1</i>	<i>34.7</i>	<i>36.1</i>

FUENTE: La misma del cuadro 13.

^a Incluye sólo barcos autopropulsados de 1 000 toneladas de registro bruto o más.^b Tasa de renovación = $\frac{\text{Tonelaje de registro bruto en construcción o contratado} \times 100}{\text{Tonelaje de registro bruto existente en operación}}$

AMÉRICA LATINA: FLOTA MERCANTE

País	Al 1o. de enero de 1964							
	Armadores estatales			Armadores privados			Total	
	Unidades	Toneladas de registro bruto	Orden	Unidades	Toneladas de registro bruto	Unidades	Toneladas de registro bruto	Orden
Argentina	138	781 951	2o.	78	418 110	216	1 200 061	1o.
Brasil	145	861 477	1o.	91	250 451	236	1 111 928	2o.
Chile	13	41 887	8o.	39	238 941	52	280 828	3o.
Colombia/Ecuador	3	15 435	9o.	32	118 547	35	133 982	7o.
Cuba	32	126 755	4o.	—	—	32	126 755	8o.
República Dominicana	4	11 886	11o.	1	1 167	5	13 053	11o.
Guatemala	2	3 629	13o.	—	—	2	3 629	13o.
México	18	149 295	3o.	11	45 426	29	194 721	5o.
Nicaragua	4	9 793	12o.	—	—	4	9 793	12o.
Paraguay	12	13 365	10o.	—	—	12	13 365	10o.
Perú	21	111 641	5o.	9	32 003	30	143 644	6o.
Uruguay	8	62 824	6o.	8	33 490	16	96 314	9o.
Venezuela	11	42 075	7o.	23	234 824	34	276 899	4o.
<i>Total</i>	<i>411</i>	<i>2 232 013</i>		<i>292</i>	<i>1 372 959</i>	<i>703</i>	<i>3 604 972</i>	

FUENTE: La misma del cuadro 13.

^a Incluye sólo buques de autopropulsión de 1 000 toneladas de registro bruto o más.

significativos son los de Chile y el Perú, cuyas tasas de renovación alcanzaban a 124 y a 104%, respectivamente.

3. Las empresas aéreas

a) Importancia relativa

En casi todos los países latinoamericanos, el sector público comparte con el privado la explotación del transporte aéreo. De las catorce empresas más importantes de la región —hay además una multitud de pequeñas empresas generalmente de carácter privado— la mitad son privadas y reúnen cerca del 55% del transporte de pasajeros y alrededor del 60% del de carga. Entre las empresas públicas más importantes, se destacan Aerolíneas Argentinas, con un volumen de tráfico de 1.6 millones de pasajeros-kilómetros y 44 millones de toneladas-kilómetros de carga y Aeronaves de México que transportó 1.5 y 18 millones, respectivamente. El volumen de transporte de pasajeros de VIASA y la LAN alcanza a unos 670 000 pasajeros-kilómetros; sin embargo, el volumen de carga supera al de la empresa mexicana (véase el cuadro 18).

En cuanto a las características de operación de las empresas más importantes de América Latina, no se observan en general diferencias entre las empresas públicas y privadas, salvo, natu-

ralmente, en el caso de vuelos internos y escalas que a pesar de no ser rentables las empresas estatales mantienen algunas veces con fines sociales o de integración nacional. Ambos tipos de empresas operan tanto servicios internos como internacionales. Aerolíneas Argentinas (estatal) y VARIG (privada) dirigen la mayor parte de sus vuelos hacia el exterior. En otros casos, en empresas estatales como Cubana de Aviación, LAN y Aeronaves de México o en AVIANCA, que es privada, el servicio al exterior se equipara más o menos con el interno.

Las empresas aéreas de menor importancia relativa que la principal, sea estatal o privada, realizan la mayor parte de sus operaciones internamente. Es el caso de Cruzeiro do Sul y VASP en el Brasil, LADECO en Chile, Aeropostal Venezolana, etc.

b) Resultados financieros de la explotación

La rentabilidad de la explotación de las principales empresas de la región —tanto públicas como privadas— comúnmente es baja, lo que puede atribuirse a varios factores. En primer lugar, las empresas que operan servicios internos por lo general —aunque no siempre— deben mantener tarifas relativamente bajas, ya sea por motivos de fomento o para adecuarlas a los niveles de precios internos. Por otra parte, para

Al 1o. de enero de 1969								Toneladas de registro bruto		
Armadores estatales			Armadores privados			Total		Variación % entre 1/1/64 y 1/1/69		
Unidades	Toneladas de registro bruto	Orden	Unidades	Toneladas de registro bruto	Unidades	Toneladas de registro bruto	Orden	Armadores estatales	Armadores privados	Total
102	630 399	2o.	81	403 501	183	1 043 900	2o.	— 19.4	— 1.1	—13.1
124	841 425	1o.	92	380 552	216	1 221 977	1o.	— 2.3	51.9	9.9
14	53 206	8o.	28	205 985	42	259 191	5o.	27.0	— 13.8	— 7.7
11	66 783	6o.	30	172 332	41	239 115	7o.	332.7	45.4	78.5
49	244 192	3o.	—	—	49	244 092	6o.	92.6	—	92.6
2	6 463	12o.	2	3 117	4	9 580	12o.	— 45.6	167.1	—26.0
2	3 629	13o.	—	—	2	3 629	13o.	—	—	—
22	233 285	4o.	14	49 475	36	282 760	4o.	56.3	8.9	45.2
5	11 116	11o.	1	4 105	6	15 221	11o.	13.5	...	55.4
14	15 713	10o.	—	—	14	15 713	10o.	17.6	—	17.6
16	108 393	5o.	12	78 498	28	186 891	8o.	— 2.9	145.3	30.1
7	57 181	7o.	11	69 009	18	126 190	9o.	— 9.0	106.1	31.0
12	45 726	9o.	23	264 703	35	310 429	3o.	8.7	12.7	12.1
380	2 317 411		294	1 641 277	674	3 958 688		3.8	19.5	9.8

sus vuelos internacionales suelen aplicar tarifas fijadas en convenios internacionales, con las que deben financiar, además de los gastos normales de explotación, los eventuales déficit que le produzcan los servicios internos. Es decir, que la posibilidad de obtener superávit de explotación reside en la máxima reducción de los gastos.

De un total de trece empresas examinadas, en cuatro se registran déficit de explotación: Aerolíneas Argentinas, Cruzeiro do Sul, APSA y LAN, que alcanzó especial importancia en las dos últimas, particularmente en LAN donde representó más del 40% de su cifra de ventas. Otras cinco empresas obtuvieron resultados de explotación relativamente bajos, que representaron entre 2.6 y 4.1% de las ventas, entre las cuales están VARIG, AVIANCA, VIASA, Aeropostal Venezolana y LACSA de Costa Rica, y sólo cuatro empresas registraron una rentabilidad que puede calificarse de satisfactoria, equivalente a alrededor del 8% de las ventas; en esta última situación están Ecuatoriana de Aviación, Aeronaves de México (estatal), Aerovías Venezolanas y SAHSA de Honduras.

Los ingresos de venta por unidad transportada aparentemente sólo tuvieron influencia en el considerable déficit de LAN, que tiene el ingreso unitario de venta más bajo entre las empresas examinadas, y en los superávit relativamente altos de Aerovías Venezolanas y de la empresa

hondureña SAHSA. Los resultados de las otras empresas deberían, en consecuencia, atribuirse al mayor o menor volumen de los gastos de explotación, situación que es evidente en las empresas venezolanas, que junto con tener altos ingresos de venta por unidad de transporte registran igualmente altos egresos unitarios de explotación. (Véanse los cuadros 19 y 20).

4. Las empresas petroleras

a) Importancia relativa

En los países petroleros latinoamericanos —con la sola excepción de Venezuela que es el gran exportador de la región— las empresas estatales manejan la mayor parte de la extracción y refinación del petróleo (véase el cuadro 21). En cada país varían las formas jurídicas de organización, la explotación data de diferentes épocas y su grado de importancia es desigual; sin embargo, en general son rentables, financian gran parte de sus gastos de capital y realizan un porcentaje significativo de la inversión de cada país. La mano de obra que emplean depende de la magnitud de las explotaciones y oscila alrededor de 34 000 personas en la Argentina y el Brasil y de 4 000 en Bolivia, Chile y Colombia (véase el cuadro 22).

En la Argentina, la producción de petróleo

Cuadro 18

AMÉRICA LATINA: TRÁFICO DE ALGUNAS EMPRESAS AÉREAS POR PAÍSES, 1969
SERVICIOS REGULARES, INTERNOS E INTERNACIONALES ^a

Países y empresas	Propiedad	Kilómetros volados	Tráfico			Utilización de la capacidad de transporte (porcentaje)
			Pasajeros (pasajeros-kilómetros)	Carga (toneladas-kilómetros)	Total ^b (toneladas-kilómetros)	
			(Miles)			
Argentina		42 500	1 961 510	60 780	248 730	58.0
Aerolíneas Argentinas	Estatal	31 786	1 614 966	44 167	201 343	52.8
Brasil		92 400	3 913 510	135 700	466 710	56.0
Varig	Privada	48 137	2 503 538	123 945	346 651	58.1
Cruzeiro Do Sul	Privada	18 335	682 015	7 335	62 404	54.6
Viação Aérea São Paulo (VASP)	Estatal	17 273	550 544	5 607	47 627	53.1
Colombia		46 480	1 775 490	69 810	231 830	59.0
Avianca	Privada	31 162	1 407 712	52 354	185 438	59.6
Costa Rica		4 810	124 440	8 850	20 040	69.0
Lacsa ^c	Estatal	...	86 200 ^b	8 148	15 897	68.9
Cuba		6 600	345 090	7 460	37 430	84.0
Cubana de Aviación	Estatal	7 288	445 613	7 999	47 560	87.4
Chile		19 060	655 730	62 750	133 990	49.0
Línea Aérea Nacional (LAN)	Estatal	14 935	667 853	27 491	89 080	58.3
Ecuador		9 110	216 624 ^d	4 950	25 070	57.0
Ecuatoriana de Aviación ^e	Privada	7 930 ^d	189 100 ^d	3 585	21 150	61.4
México		50 590	2 884 240	40 760	288 230	49.0
Aeronaves de México	Estatal	25 459	1 400 100	17 657	140 921	47.4
Mexicana de Aviación	Privada	19 395	1 164 817	13 077	113 749	51.8
Perú		18 430	694 480	17 210	79 190	51.0
Aerolíneas Peruanas (APSA)	Privada	10 828	647 632	10 119	69 741	50.7
Trinidad-Tabago		8 990	418 450	8 240	43 920	34.0
British West Indies Airways	Privada	8 681	416 611	8 303	44 161	33.5
Venezuela		28 870	995 070	39 330	131 040	42.0
VIASA-Venezolana Internacional	Estatal	13 450	683 300	40 323	106 810	41.7
Línea Aeropostal Venezolana	Estatal	...	137 040 ^d	1 951	14 394	45.2
Aerovías Venezolanas ^c	Privada	...	161 350 ^d	3 222	17 872	43.7
<i>América Latina</i> ^e		369 350	15 202 614	502 180	1 863 130	—

FUENTE: OACI, *Desarrollo del Transporte Aerocivil, Estadística de Tráfico, febrero de 1970*; IATA, *World Air Transports Statistics, 1969*.

^a En algunos casos, las cifras que figuran en la información correspondiente a las compañías son superiores a las del país, lo que se debe a discrepancias entre las dos fuentes usadas.

^b Incluye además de pasajeros y carga, equipaje y correo.

^c Corresponde a 1968.

^d Estimaciones.

^e Comprende los 23 países de la región.

Cuadro 19

AMÉRICA LATINA: INGRESOS Y GASTOS DE EXPLOTACIÓN DE ALGUNAS EMPRESAS AÉREAS Y RESULTADOS FINANCIEROS, 1968

		<i>Activo en material de vuelo equipo e instalaciones</i>	<i>Venta de servicios</i>	<i>Ingresos de explotación</i>	<i>Gastos de explotación</i>	<i>Resultados de explotación</i>	<i>Resultados del ejercicio</i>	<i>Resultados de explotación en relación con:</i>			<i>Venta de servicios</i>	<i>Gastos de explotación</i>	<i>Resultados de explotación</i>
								<i>Material de vuelo, equipo e instalaciones</i>	<i>Venta de servicios</i>	<i>Gastos de explotación</i>			
								<i>Porcentajes</i>			<i>Centavos de dólar por tonelada-kilómetro transportada</i>		
								<i>Miles de dólares</i>					
Aerolíneas Argentinas	Estatad	...	63 554	70 066	72 171	-2 105	-6 877	...	- 3.3	- 2.9	31.6	35.8	-1.0
Cruzeiro do Sul (Brasil)	Privada	39 220	23 372	22 777	23 235	- 458	224	- 1.2	- 2.0	- 2.0	39.9	39.7	-0.8
VARIG (Brasil)	Privada	97 157	80 129	86 501	83 934	2 567	2 134	2.6	3.2	3.1	28.3	29.4	0.9
LAN (Chile)	Estatad	40 247	15 866	18 251	24 905	-6 654	-2 608	-16.5	-41.9	-26.7	23.0	33.9	-9.1
AVIANCA (Colombia)	Privada	58 596	53 854	56 844	54 654	2 190	2 658	3.7	4.1	4.0	32.2	32.4	1.3
LACSA (Costa Rica)	Estatad	5 109	5 373	5 638	5 449	189	158	3.7	3.5	3.5	33.8	32.6	1.2
Ecuatoriana de Aviación	Privada	3 241	6 685	7 640	7 113	528	65	16.3	7.9	7.4	31.6	33.6	2.5
SAHSA (Honduras)	Privada	1 374	3 211	3 611	3 329	282	254	20.5	8.8	8.5	54.6	49.2	4.2
Aerolíneas Peruanas (APSA)	Privada	25 808	15 862	16 377	18 606	-2 229	-1 203	- 8.6	-14.1	-12.0	31.4	36.8	-4.4
Aeronaves de México	Estatad	...	45 946	48 921	45 520	3 401	3 037	...	7.4	7.5	38.2	37.9	2.8
VIASA (Venezuela)	Estatad	14 015	33 106	38 686	37 822	864	1 971	6.2	2.6	2.3	44.9	51.3	1.2
Aerovías Venezolanas	Privada	11 105	11 770	18 138	17 202	936	2 280	8.4	8.0	5.4	65.9	96.3	5.3
Línea Aeropostal Venezolana	Estatad	11 556	10 393	12 376	12 083	293	293	2.5	2.8	2.4	72.2	83.9	2.1

FUENTE: OACI, *Compendio Estadístico No. 145; Datos Financieros, 1968.*

Cuadro 20

AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS GASTOS DE EXPLOTACIÓN DE ALGUNAS EMPRESAS AÉREAS, 1968

	Operaciones de vuelo		Mantenimiento del material de vuelo	Depreciación y amortización	Derechos y gastos de aeropuertos	Servicios a pasajeros	Ventas y su promoción	Gastos generales y de administración	Otros
	Sueldos y gastos de la tripulación	Total ^a							
Cruzeiro Do Sul (Brasil)	7.6	34.9	12.8	5.1	14.2	8.5	19.8	4.6	0.1
VARIG (Brasil)	9.2	24.8	12.2	8.3	6.7	9.1	26.4	4.7	7.8
LAN (Chile)	11.0	31.5	17.9	9.9	10.5	8.1	9.5	12.2	0.4
AVIANCA (Colombia)	7.3	21.2	12.0	11.1	17.1	6.5	21.1	11.0	—
Sociedad de Aeronavegación de Medellín (Colombia)	10.6	30.8	28.2	3.7	11.8	3.5	17.4	4.6	—
LACSA (Costa Rica)	12.2	24.8	17.9	10.0	8.7	6.1	21.6	10.9	—
Ecuatoriana de Aviación	7.1	28.3	11.7	7.1	12.6	5.8	29.5	4.1	0.9
SAHSA (Honduras)	8.6	33.8	5.6	12.0	20.8	3.5	^b	8.1	16.2
TAN (Honduras)	4.8	30.7	15.9	6.5	17.6	5.5	7.8	16.0	—
Aerolíneas Peruanas	5.8	25.3	12.7	11.3	11.9	3.8	27.3	6.9	0.8
Aerovías Venezolanas	7.7	20.7	25.7	17.8	3.7	2.9	22.4	6.8	—
Línea Aérea Postal Venezolana	8.6	23.0	22.8	8.3	17.7	2.9	13.1	8.5	3.7
VIASA (Venezuela)	4.9	38.7	10.5	7.0	7.3	7.5	19.6	9.4	—
Promedio simple	8.1	28.3	15.8	9.1	12.4	5.7	19.6	8.3	0.8

FUENTE: OACI, *Compendio Estadístico No. 145, Datos Financieros*, 1968.^a Este rubro incluye sueldos y gastos de la tripulación.^b Incluido en "Otros".

crudo de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) llegó, durante el último decenio, a alrededor del 70% del total nacional. Además de YPF, participan en la producción varias empresas extranjeras y nacionales, en virtud de contratos con la empresa estatal; si se incluyera su producción se llegaría a casi el 100%.

De cualquier manera, el actual sistema de contratos es distinto al de las antiguas concesiones, cuya importancia se redujo de 5.5% en 1960 a 1.1% en 1969. En 1969, la producción de YPF alcanzó a 14.9 millones de m³; los mayores contratistas fueron la Pan American y la Argentina Cities Service, que contribuyeron con 11.3 y

Cuadro 21

AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN LA PRODUCCIÓN NACIONAL DE PETRÓLEO CRUDO Y CAPACIDAD DE REFINACIÓN, 1969
(Porcentajes)

País	Empresa	Producción	Refinación
Argentina	Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)	71.9 ^a	58.9
Bolivia	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)	28.0 ^b	100.0
Brasil	Petróleo Brasileiro (PETROBRAS)	100.0	98.3
Colombia	Empresa Colombiana de Petróleo (ECOPETROL)	18.5	55.3
Cuba	Empresa Petrolera Cubana (EPC)	100.0	100.0
Chile	Empresa Nacional de Petróleo (ENAP)	100.0	100.0
México	Petróleos Mexicanos (PEMEX)	100.0	100.0
Perú	Petróleos del Perú (PETROPERU)	24.8	64.5
Uruguay	Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP)	—	100.0
Venezuela	Corporación Venezolana del Petróleo (CVP)	0.9	1.4

FUENTE: CEPAL, a base de datos oficiales.

^a Se refiere a la producción por administración de YPF. Si se añade la producción de las empresas contratistas de YPF el porcentaje sube a 98.9%.^b Esta situación ha cambiado profundamente con la nacionalización de la Bolivian Gulf Oil Company, en octubre de 1969.

Cuadro 22

AMÉRICA LATINA: EMPLEO DE MANO DE OBRA DE LAS EMPRESAS PETROLERAS ESTATALES

	Año	Personal ocupado (obreros y empleados)
YPF (Argentina)	1969	34 160
YPFB (Bolivia)	1969	4 899
PETROBRAS (Brasil)	1969	34 101
ENAP (Chile)	1968	4 139
ECOPETROL (Colombia)	1969	3 601

FUENTE: Memorias de las empresas y CEPAL a base de datos oficiales.

11.1% respectivamente; en ese mismo año la concesionaria más importante, la Shell CAPSA, extrajo 124 000 m³. Pero no obstante el importante grado de autosuficiencia obtenido, en 1969 las importaciones de petróleo crudo, derivados, lubricantes y gas licuado superaron los 98 millones de dólares. El cuadro 23 muestra su participación en el mercado de derivados.

En Bolivia, durante el último decenio y hasta la fecha de la expropiación de la Bolivian Gulf, cumplida en octubre de 1969, la participación de la empresa fiscal (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) en el sector petrolero experimentó un continuo deterioro. Con anterioridad a 1955, YPFB era la única empresa que actuaba en el sector como consecuencia de la expropiación de las antiguas concesiones. A partir de ese año, se instalaron otras empresas, entre ellas la Bolivian Gulf; en 1963 la producción de crudo de YPFB superaba 27 veces a la de la Bolivian Gulf, pero en 1968 y 1969, mientras YPFB produjo 497 000 y 661 000 m³, la Bolivian Gulf llegó a 1 886 000 y 1 385 000 m³. Además, en 1969 ambas empresas se repartían por mitades los activos de la industria petrolera boliviana, no obstante que la Bolivian Gulf no poseía ninguna re-

finería. Por otra parte, la empresa estatal tenía destinadas sólo el 27% de las reservas conocidas de petróleo crudo y condensado, frente al 73% de la Bolivian Gulf; y con respecto a las reservas de gas, las de YPFB sólo llegaban a 10%. Paralelamente se deterioró la posición relativa de la empresa fiscal en las exportaciones, ya que el extraordinario aumento que la hizo pasar de 300 000 m³ en 1963 a 1 700 000 m³ en 1968 estuvo en su mayor parte a cargo de la Bolivian Gulf (véase el cuadro 24). La situación cambió bruscamente en octubre de 1969, con la nacionalización de esta última, que transfirió todos sus bienes a YPFB, la cual pasó así a realizar la totalidad de la producción.

En el Brasil, la empresa fiscal PETROBRAS ejerce el monopolio de la producción y refinación de petróleo, respetando en el último caso las concesiones anteriores a 1953; la situación actual se caracteriza por las fuertes importaciones de petróleo y por el virtual autoabastecimiento en refinados. Así, en 1968, la producción nacional de derivados abasteció 91% de la demanda interna, porcentaje que en 1969 subió a 98%; pero en lo que respecta a la producción, se ha interrumpido en los últimos años el aumento

Cuadro 24

BOLIVIA: EXPORTACIONES DE PETRÓLEO
(Miles de metros cúbicos)

	YPFB	Bolivian Gulf	Bolivian Oil Company	Total
1963	107.9	—	20.5	128.4
1966	50.0	245.2	4.3	299.5
1968	402.0	1 300.0	—	1 702.0
1969	512.2	1 085.3	—	1 597.5

FUENTE: Dirección General de Petróleo, cit, en Ministerio de Planificación y Coordinación, *Estrategia socio-económica del desarrollo nacional, 1971-1991*, tomo II, pág. 394.

Cuadro 23

ARGENTINA: PARTICIPACIÓN DE YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES EN EL MERCADO NACIONAL DE DERIVADOS, 1969

Producto	Participación (porcentaje)	Producto	Participación (porcentaje)
Gasolina de aviación	60.2	Combustible para avión a retropropulsión	42.0
Gasolina corriente	55.7	Gasóleo	56.6
Gasolina especial	53.8	Diesel oil	71.6
Queroseno	54.0	Fuel oil	61.1

FUENTE: *Petrotecnia*, junio de 1970.

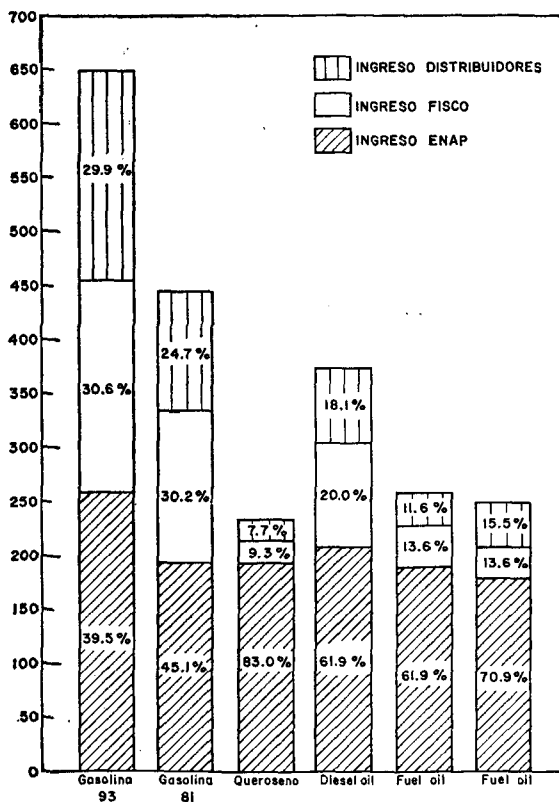
de la producción de petróleo nacional tratado en las refinerías. En 1967, aproximadamente el 52% del petróleo crudo que se refinaba provenía de PETROBRAS, pero ese porcentaje se redujo en 1967 y 1968 a 45 y 42%, respectivamente. La causa de ello fue que, en ese período, la producción de PETROBRAS se incrementó en 17% (llegó a 10.2 millones de m³), mientras el consumo total de petróleo lo hizo en 32% (en términos de valor) y la carga de las refinerías nacionales aumentó en 49%. Se produjeron, pues, dos hechos paralelos: el aumento del consumo y el incremento de la participación de las refinerías nacionales en la oferta total de derivados. En los últimos años, PETROBRAS ha aumentado su participación directa en la distribución de derivados de petróleo, que aumentó de 14.3% del abastecimiento total en 1968, a 17% en 1969; para ello, funcionaron 376 servicios en el país.¹⁷

En Chile, la empresa estatal (ENAP) monopoliza la producción y la refinación. En 1968 pro-

¹⁷ Véase PETROBRAS, *Relatorio de actividades*, 1969.

Gráfico I

CHILE: COMPONENTES DEL PRECIO DE LOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO, 1968



FUENTE: Ministerio de Minería, *Legislación y Estadística del Petróleo y Derivados*, 1968.

Cuadro 25

PRODUCCIÓN DE LA ENAP COMO PORCENTAJE DEL CONSUMO TOTAL DE DERIVADOS EN CHILE, 1968

Derivados	Porcentajes sobre el consumo
Gasolina	100
Queroseno	100
Gas licuado	100
Petróleo Diesel	95
Petróleo combustible	75

FUENTE: ENAP, *Memoria 1968*.

dujo el 55% del total de 4.3 millones de m³ de petróleo crudo beneficiado; y en la refinación ha logrado el virtual autoabastecimiento (véase el cuadro 25). Pero contrariamente a la política de empresas similares, la ENAP no participa directamente en la distribución de derivados, que está a cargo de empresas privadas nacionales y extranjeras; el gráfico I muestra la distribución del precio de los derivados del petróleo, entre los tres perceptores: la empresa estatal, el fisco y los distribuidores.

Por su parte, en México el monopolio de la producción, refinación y distribución de petróleo está a cargo de PEMEX; la producción total de petróleo crudo en 1968 fue del orden de 25.5 millones de metros cúbicos, que fueron tratados en las refinerías nacionales.

b) Resultados financieros de la explotación

El cuadro 26 presenta algunos resultados financieros de la gestión de las empresas petroleras estatales, que muestran el porcentaje relativamente elevado de su superávit de explotación en relación con las ventas y, en algunos casos, el capital. Los datos utilizados se tomaron de los balances de cada empresa, que tienen distintas normas de presentación contable, lo cual reduce la posibilidad de comparación entre ellas; pero de todos modos, pueden extraerse algunos índices significativos para evaluar el rendimiento de cada empresa.

Estas empresas son responsables de una elevada proporción de la inversión bruta en capital fijo en sus respectivos países; en los casos de México, la Argentina y el Brasil, estos porcentajes van de 8.2 a 3.8%. Asimismo, es muy elevada la participación en el total de la inversión pública, que llega hasta casi el 22% en México y al 15% en el Brasil (véase el cuadro 27).

En general, el grado de rentabilidad de estas

Cuadro 26

EMPRESAS PETROLERAS ESTATALES: ALGUNOS INDICADORES
ECONÓMICO-FINANCIEROS, HACIA 1968-1969
(Relaciones porcentuales)

	<i>Superávit de explotación</i>	<i>Utilidad bruta</i>	<i>Utilidad bruta</i>
	<i>Ingreso por ventas</i>	<i>Ingreso por ventas</i>	<i>Capital</i>
YPF (Argentina)	30.7	...	...
YPFB (Bolivia)	...	40.4	...
PETROBRAS (Brasil)	...	34.9	51.8
ENAP (Chile)	40.9	31.6 ^a	20.5 ^a
ECOPETROL (Colombia)	19.0	...	...
PEMEX (México)	14.8 ^b	...	...
CVP (Venezuela)	...	20.0 ^b	7.3 ^b

FUENTE: Memorias de las empresas y CEPAL a base de información oficial.

^a Utilidad neta del período 1o. de julio de 1967 al 30 de junio de 1968. Ingreso por ventas en ese período: 662.2 millones de escudos.

^b Se refiere a utilidades netas.

Cuadro 27

PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS PETROLERAS ESTATALES EN LA INVERSIÓN BRUTA FIJA TOTAL DEL PAÍS Y DEL SECTOR PÚBLICO, HACIA 1968-1969
(Relaciones porcentuales)

	<i>Participación en la inversión fija total</i>	<i>Participación en la inversión fija del sector público</i>
YPF (Argentina)	4.4	11.7
PETROBRAS (Brasil)	3.8	15.2 ^a
ENAP (Chile)	2.4	4.4
ECOPETROL (Colombia)	2.3	10.7
PEMEX (México)	8.2	21.9

FUENTE: Memorias de las empresas y CEPAL a base de información oficial.

^a Se refiere solamente a la inversión del gobierno general.

empresas les permite financiar gran parte o la totalidad de esas inversiones mediante sus recursos propios. El cuadro 28 muestra el porcentaje de la inversión bruta fija y de los gastos de capital que se financia con recursos propios.

5. Las empresas de electricidad

a) Importancia relativa

Como la generación y distribución de energía eléctrica satisfacen necesidades de interés general, el Estado no sólo controla su producción y vigila las tarifas sino que, en muchos casos, es el propietario de las empresas eléctricas; más aún,

en la mayoría de los países latinoamericanos se manifiesta una clara tendencia hacia la oficialización del sector, pues la expansión de la capacidad instalada se ha realizado de preferencia a través de empresas estatales. Por ejemplo, en la Argentina, mientras la generación de servicio público aumentó alrededor de 70% entre 1960 y 1968, la de las empresas públicas se duplicó; en Chile esos porcentajes fueron del 60% y 86%, respectivamente; en México, con la nacionalización del sector, todo el incremento correspondió a la empresa estatal; a su vez, en el Brasil las empresas subsidiarias de ELETROBRAS y las estatales y mixtas (con capital minoritario de ELETROBRAS) producen actualmente más del 60% de la demanda pública.

Cuadro 28

EMPRESAS PETROLERAS ESTATALES: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN Y DE LOS GASTOS DE CAPITAL, HACIA 1968-1969
(Relaciones porcentuales)

	<i>Recursos propios^a</i>	<i>Recursos propios^a</i>
	<i>Inversión bruta fija</i>	<i>Gastos de capital</i>
YPF (Argentina)	96.5	81.4
PETROBRAS (Brasil)	117.6	68.5
ENAP (Chile)	175.6	91.9
ECOPETROL (Colombia)	77.7	61.9
PEMEX (México)	54.8	...

FUENTE: Memorias anuales de las empresas y CEPAL a base de datos oficiales.

^a Los recursos propios comprenden el superávit de explotación y otros ingresos propios de capital.

Cuadro 29

AMÉRICA LATINA: PRINCIPALES EMPRESAS ELÉCTRICAS DE SERVICIO PÚBLICO, 1968^a

País y empresa	Pro- piedades ¹	Generación GWh	Ventas	Ingresos y gastos de explotación (millones de unidades monetarias de cada país)				Resulta- dos en % del activo inmovi- lizado	Utilidad bruta de explota- ción por kWh vendido (milési- mos de dólar)	Precio medio del kWh vendido (milési- mos de dólar)
				Ventas	Ingresos totales	Egresos	Resultados			
Argentina		13 471								
Agua y energía eléctrica (A y E) Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA)	E	3 929	3 412	34 552.0	34 552.0	28 461.0	6 091.0	4.8 ^b	11.57	28.93
Compañía Italo Argentina de Electricidad (CIAE)	P	6 306	5 429	67 100.0	67 789.0	49 555.0	18 234.0	21.7	14.81	35.31
		1 087	974	13 323.0	14 866.0	11 262.0	3 604.0	8.8	15.78	39.07
Brasil		34 437								
Eletrobras	E	12 280 ^c								
Central Eléctrica de São Paulo	E	2 553	2 677	97.0	97.9	62.0	35.9	6.2	6.84	9.45
Companhia Hidroelétrica de São Francisco	E	2 838	2 535	69.6	70.0	36.9	33.1	8.6	5.82	7.15
Central Elétrica de Minas Gerais (CEMIG)	E	3 155	3 150	123.3	123.6	70.7	52.9	11.1	5.77	10.21
Light-Serviços de Eletricidade S. A.	P	12 787	15 329	884.6	884.9	658.2	226.7	11.4	6.16	15.06
Colombia		6 522								
Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (EEE)	E	1 649	1 453	261.3	270.5	125.8	144.7	10.0	8.03	10.61
Chile		4 348								
Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) ^d	E	2 530	2 318	459.9	473.6	366.5	107.1	3.3	8.98	14.43
Compañía Chilena de Electricidad (CHILECTRA)	P	1 779	1 942	473.9	487.5	417.5	70.0	5.0 ^a	6.51	28.01
Costa Rica		771								
Instituto Costarricense de Electricidad	E	497	486	64.3	64.5	50.0	14.5	3.7	11.28	18.00
El Salvador		542								
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)	E	501	466	18.2	18.7	9.4	9.3	8.5	10.00	15.64
México		19 400								
Comisión Federal de Electricidad ^f	E	17 200	13 908	2 877.3	2 889.8	1 956.1	933.7	6.2	7.37	16.56

Paraguay		122								
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	E	119	90	679.5	689.4	477.6	211.8	3.6	23.7	60.00
Panamá		553								
Compañía Panameña de Fuerza y Luz	P	456	387	13.2	13.2	8.6	4.6	15.3 ^g	17.1	34.09
Perú		2 286								
Empresas Eléctricas Asociadas (EEA)	P	1 155	1 565	1 320.0	1 340.8	925.3	415.5	9.1	9.09	19.09
República Dominicana		700								
Corporación Dominicana de Electricidad	E	700	529	18.2	18.3	13.4	4.9	8.1	13.4	34.38
Uruguay		1 883								
Usinas Eléctricas del Estado	E	1 883	1 513	...	...	...	...	...	...	...
Venezuela		8 375								
C.A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE) ^h	E	2 189	1 842	237.1	237.8	225.1	12.7	1.8	7.55	28.60
Electrificación del Caroni (EDELCA)	E	2 690	2 554	35.2	35.2	14.3	20.9	10.4	1.82	3.07
C.A. La Electricidad de Caracas	P	2 273	1 924	206.4	207.2	124.5	82.7	18.2	9.31	23.24

América Latina

100 675

FUENTE: Memorias y balances de las empresas.

^a Entre las empresas estatales (E) se han considerado además las municipales y las mixtas con participación minoritaria de capital privado. Las ventas incluyen energía comprada a otras empresas y se consideran a nivel de usuario, es decir, se dedujo el consumo propio de las empresas y las pérdidas de transmisión. Los gastos de explotación incluyen, además de los costos directos y de los gastos de administración, los de depreciación y amortización, así como los correspondientes a impuestos, excepto los que gravan las utilidades y dividendos. Se consideró como utilidad bruta de explotación solamente a la diferencia entre los ingresos de explotación y los costos directos y gastos de administración. Para los efectos de la comparación con los resultados de la explotación, no se consideraron las obras en construcción como activo inmovilizado, pero se tuvieron en cuenta las revalorizaciones y las correspondientes depreciaciones. Para la presentación de las dos últimas columnas en milésimos de dólar se utilizaron los siguientes tipos de cambio (moneda nacional por dólar): Argentina 350.0; Brasil, 3.83; Colombia, 16.95; Chile, 8.71, para 1968 y 11.52 para 1969; Costa Rica, 7.35; El Salvador, 2.50; México, 12.49; Paraguay, 126.0; Panamá y República Dominicana, a la par; Perú, 44.19 y Venezuela, 4.50 para 1967 y 1968. Los valores resultantes no son siempre comparables entre países, debido a que los tipos de cambio citados no son de paridad.

^b El monto del activo incluye las instalaciones correspondientes a la explotación de agua potable, que no fue posible deducir.

^c La generación corresponde al total de 16 empresas subsidiarias, entre las que se encuentra la de la Companhia Hidroelétrica de São Francisco, que se considera por separado.

^d La generación y ventas que aparecen en las dos primeras columnas se refieren a 1968; todo el resto de la información corresponde a 1969.

^e En el activo no se consideró la revalorización pendiente de aprobación.

^f La generación solamente corresponde al período septiembre 1967-agosto 1968; el resto de la información se refiere a 1967.

^g En el activo sólo se consideró la parte relativa a generación de electricidad, calculándose proporcionalmente la parte de la depreciación que se le dedujo.

^h Corresponde al ejercicio de 1967.

ⁱ Estatal (E); Privada (P).

La coexistencia de empresas públicas y privadas —modalidad que es poco frecuente en otros sectores— es significativa en la energía eléctrica, ya que lejos de actuar en un mercado competitivo, complementan a menudo su producción en sistemas interconectados de distribución, y muchas veces una empresa privada vende la energía producida por la pública, o viceversa. Más aún, existen casos en que la programación de nuevas instalaciones se efectúa conjuntamente, con el fin de complementar las inversiones. Es así como continúan operando grandes empresas privadas, muchas de las cuales mantienen un constante programa de ampliación de su capacidad de generación.

Un ejemplo de la gran empresa estatal a cargo de los servicios de electricidad, lo constituye la Comisión Federal de Electricidad de México, organismo público descentralizado, con patrimonio propio, creado en 1937. Desde 1960, a raíz de la nacionalización de la industria eléctrica, genera prácticamente la totalidad de la electricidad para servicio público y constituye actualmente la empresa de este género más grande de la región. En el Paraguay, el Uruguay, la República Dominicana y prácticamente en El Salvador, las empresas eléctricas del Estado son también empresas únicas y cubren la totalidad de la demanda pública.

En el caso de Chile, la ENDESA, que fue constituida en 1943 como sociedad anónima y en la cual la Corporación de Fomento de la Producción posee el 97% de sus acciones, produce dos tercios de la generación para servicio público; el resto lo abastece casi en su totalidad una empresa privada, que a fines de 1970 se transformó en empresa mixta al adquirir el Estado el 51% de las acciones.

En la Argentina, el Brasil y Venezuela, coexisten dos o más empresas estatales o de capitales mixtos con empresas privadas. En la Argentina, por ejemplo, la empresa del Estado, Agua y Energía Eléctrica y la sociedad anónima SEGBA, que es también una empresa pública, aportan aproximadamente las tres cuartas partes de la generación para servicio público. Por su parte, en Venezuela operan dos compañías anónimas estatales: CADAFE y EDELCA, constituidas con capitales de la Corporación Venezolana de Fomento y de la Corporación Venezolana de Guayana, respectivamente; ambas suministran alrededor del 60% de la generación destinada al servicio público.

La situación de las empresas públicas productoras de electricidad se torna más compleja en el caso del Brasil, con la iniciación de las actividades de PETROBRAS en 1962. Esta nueva sociedad anónima de economía mixta con parti-

cipación mayoritaria del gobierno federal controla 16 empresas eléctricas subsidiarias, en las cuales posee alrededor del 90% del capital; además, tiene participación minoritaria (12% en promedio) en otras 19 empresas, en su mayoría estatales y mixtas. En 1968 las empresas subsidiarias de PETROBRAS produjeron el 36% de la generación para servicio público y el 27% las empresas públicas asociadas.

b) *Resultados financieros de la explotación*

El rápido crecimiento de la demanda de energía eléctrica en todos los países de la región ha obligado a las empresas públicas a mantener un constante proceso de expansión; a su vez, ello ha implicado la realización de grandes inversiones, que por su magnitud escapan casi siempre a la posibilidad de autofinanciamiento de las empresas. De tal modo, los recursos proceden generalmente de tres fuentes: aportes estatales, créditos externos y financiamiento propio proveniente de la reinversión de utilidades. Los créditos internos tienen escasa importancia, debido a la lenta recuperación y baja rentabilidad de este tipo de inversiones.

En la Argentina, la empresa estatal de Agua y Energía Eléctrica pudo financiar en 1968 cerca de la mitad de sus inversiones con recursos propios; un 8% correspondió a aportes de una entidad de fomento federal y el resto provino de crédito interno y externo. En cambio, en dos empresas mixtas estatales del Brasil, una parte importante de las inversiones se financió mediante la cancelación de acciones suscritas por parte de los gobiernos estatal y federal (70% y 30% en cada una de las empresas); el autofinanciamiento fue de 10% en la primera empresa y de 28% en la segunda. El crédito externo sólo revisió importancia (15%) en la primera de ellas y los aportes federales en la otra empresa (36%). Por su parte, la ENDESA, de Chile, financió el 35% de sus inversiones y nuevas instalaciones mediante créditos externos; un porcentaje similar provino de reinversión de utilidades y el 30% restante correspondió a aportes fiscales.

Como es obvio, la posibilidad que tiene una empresa de cubrir sus gastos de inversión depende de su rentabilidad. Un indicador es la relación porcentual entre el ingreso neto de explotación y el activo inmovilizado. En la utilización práctica de este índice debe considerarse que la validez de las comparaciones está restringida por las diferencias de presentación y aun de criterio de clasificación de los balances y de las cuentas de utilidades y pérdidas de las diversas empresas. Pero aun con estas salvedades pueden

extraerse algunas conclusiones. Así, por ejemplo, se advierte que de 20 empresas examinadas —que producen el 66% del total de la generación de servicio público— la rentabilidad de seis de ellas era superior al 10%, la de nueve empresas oscilaba entre 5 y 10% y, por último, la de cinco de ellas era inferior a 5% (véase el cuadro 29). En el caso particular del Brasil, esta relación alcanzó a 7.5% en 14 empresas subsidiarias de ELEKTROBRAS y a 8.9% en otras 14 empresas con capital minoritario de esa empresa matriz.

Para evaluar la rentabilidad de las empresas desde otro ángulo se trató de medir la utilidad bruta de la explotación,¹⁸ en dólares por kWh vendido. Este indicador tiene relación más directa con el nivel de las tarifas; sin embargo, puede distorsionarse la posibilidad de comparación, a causa del tipo de cambio usado para el dólar, ya que en general se utilizó el del mercado libre o la tasa más alta del oficial, que a veces difiere significativamente de un tipo de cambio de paridad basado en el poder adquisitivo real. Con estas salvedades, resulta que las utilidades son relativamente menores en algunas empresas del Brasil, Venezuela, México, Chile, Colombia y el Perú, mientras en la Argentina, Costa Rica, la República Dominicana, Panamá y el Paraguay tales utilidades son muy superiores (véase nuevamente el cuadro 29).

Por otra parte, es ilustrativo comparar los precios de venta de varias empresas importantes.¹⁹ Así, se advierte que los precios medios del kWh vendido varían entre poco más de 10 milésimos de dólar²⁰ en una empresa de Bogotá y en un promedio de tres empresas del Brasil, y 34 milésimos en la Argentina y Panamá. En Costa Rica, México y el Perú el nivel de kWh vendido se sitúa entre 17 y 19 milésimos de dólar y sube a 22 y 29 en los casos de dos empresas venezolanas. A su vez, en Chile, se observa una fuerte discrepancia entre el precio medio de 28 milésimos en la principal empresa privada (que se acerca más al precio a nivel de consumidor), que duplica el de la empresa estatal, debido a que esta última entrega grandes bloques de su producción a distribuidores privados y a grandes industrias básicas.

Con el fin de comparar los precios de 1968 con los de 1959, año para el que se posee infor-

¹⁸ Se refiere a la diferencia entre los ingresos de explotación y los costos directos más los gastos de administración.

¹⁹ La comparación de los precios medios entre países o aun entre empresas de un mismo país debe considerarse con reservas, debido a la utilización de tipos de cambio susceptibles de distorsionar las cifras o a la diferente composición de la distribución dirigida a sectores que tienen tarifas diferenciales.

²⁰ Se refiere en general a tipos de cambio del mercado libre en 1968.

mación, se deflacionaron los precios medios de 1968 por los índices de precios al consumidor (véase el cuadro 30). Para ambos años se trató de utilizar información que correspondiera a las mismas empresas, lo que limitó el número de observaciones; en síntesis, se advierte que de nueve países considerados se presentaron disminuciones en cinco de ellos. Así, en la Argentina, se observó una baja de poco más de 10%, tanto en una empresa estatal como en otra privada. En la principal empresa privada del Perú, así como en la Comisión Federal de Electricidad de México, las disminuciones en los precios reales del kWh vendido fueron del 22 y 17%; en este último caso ocurrió un cambio radical en la composición del consumo con la ampliación que tuvo esta empresa a partir de 1960, a causa de la nacionalización de la industria eléctrica. En Venezuela también se registró una baja en los precios unitarios, que es mínima para la empresa estatal CADAFE, pero que llegó al 17% en una importante empresa privada. También en el caso de la Compañía Panameña de Fuerza y Luz se produjo entre 1959 y 1968 una fuerte caída de un 30% del precio del kWh vendido. Es curioso

Cuadro 30

AMÉRICA LATINA: PRECIOS MEDIOS DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA VENDIDA

(Precio medio del kWh en moneda nacional de 1959)^a

	1959	1968
Argentina		
Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires	1.92	1.72
Compañía Italo Argentina de Electricidad	2.21	1.92
Brasil		
Central Eléctrica de Minas Gerais	0.989	1.098
Colombia		
Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá	0.0517	0.0703
Chile		
Empresa Nacional de Electricidad	0.016	0.0176
Compañía Chilena de Electricidad	0.0245	0.0359
Costa Rica		
Instituto Costarricense de Energía Eléctrica	0.097	0.110
México		
Comisión Federal de Electricidad	0.202	0.167 ^b
Panamá		
Compañía Panameña de Fuerza y Luz	0.045	0.031
Perú		
Empresas Eléctricas Asociadas	0.45	0.35
Venezuela		
C. A. de Administración y Fomento Eléctrico	0.122	0.120 ^b
C. A. Eléctrica de Caracas	0.116	0.097

FUENTE: La misma del cuadro 23.

^a Los precios de 1968 fueron deflacionados por el índice de precios al consumidor.

^b Corresponde a 1967.

observar en los tres países donde se aceleró más el proceso inflacionario, cómo en el Brasil y Chile se produjo un incremento en los precios medios reales de venta, mientras en la Argentina disminuyeron en alrededor de 10%.

También se registraron cambios en el consumo por tipo de usuario de la energía producida. Por ejemplo, en una empresa estatal del Brasil se anotó un incremento del 12% en el precio global, que implicó el mantenimiento del precio medio para consumo industrial y aumentos menores en el sector comercial y de mayor magnitud en el destinado a consumo residencial. La situación anterior contrasta con la de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá que basó el alza de su precio medios (19%) tanto en el consumo industrial (86%) como en el comercial (54%), mientras el precio del kWh para consumo residencial prácticamente no sufrió variación entre esos años.

6. Las empresas siderúrgicas

a) *Importancia relativa*

En 1966, de un total de 17 empresas integradas principales, que producían el 80% del acero de la región, ocho eran netamente estatales y producían el 47% (véase el cuadro 31); además, el capital de otras dos, responsables del 12% de la producción, era mixto; por su parte, dos empresas con mayoría de capital extranjero producían el 7% y otras cinco, que significaban el 14% de la producción, eran de capital privado nacional.

El capital de las empresas siderúrgicas debe aumentarse constantemente, a causa de las fuertes inversiones inducidas por el rápido incremento de la demanda. Por ejemplo, la empresa chilena CAP, que inició sus actividades en 1950 con un capital de 15 millones de dólares, tenía en 1969 un capital suscrito y pagado de 79 millones de dólares; y el capital y reservas de Altos Hornos de México, S. A., aumentó en valor corriente, de 313 millones de pesos en 1958, a 1 166 millones en 1967. Estos aumentos de capital pueden significar cambios en la propiedad del capital, como ha sucedido en el caso de la Acería Paz del Río, de Colombia, cuya producción es de 200 000 toneladas anuales, que ha pasado casi enteramente a manos del sector privado, como resultado de la medida fiscal que favoreció con una exención impositiva a los contribuyentes que suscribieran acciones de esa compañía a su valor nominal y por el monto del impuesto adecuado. Un caso inverso fue el de la CAP (Chile) —con un producción anual de 592 000 toneladas de acero— en la que sucesivos incrementos

de capital redujeron la participación del gobierno, que en 1965 era de sólo el 25% del capital total; sin embargo, en 1969 la CORFO adquirió acciones de propietarios privados, hasta quedar con el dominio del 52% del capital.

Según una encuesta realizada en 1964 por el ILAFA²¹ el origen del financiamiento de las inversiones de 22 empresas siderúrgicas integradas y semintegradas de la región era el siguiente: 43.7% provenía del sector público; 5.7% del sector privado nacional y 2.5% del privado externo; a su vez, el 19.5% tenía su origen en el crédito interno y otro tanto igual en el crédito externo, mientras la reinversión de utilidades sólo representaba 4.6% del financiamiento de las inversiones.

La situación de las empresas estatales en el campo de la siderurgia varía mucho entre países. En la Argentina, la empresa estatal Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) produce alrededor del 55% del acero del país con un volumen de venta de 70 000 millones de pesos. La otra empresa integrada es Altos Hornos de ZAPLA, empresa pública dirigida por la Dirección General de Fabricaciones Militares, que produce poco más del 6% de la producción nacional. El resto es producido por empresas semintegradas, entre las que se destacan Siderca, Industria Argentina de Aceros (Acindar), Establecimiento Metalúrgico Santa Rosa y la Cantábrica, que solamente en lingotes, producen más del 30% del total. Por otra parte, Siderca produce como 100 000 toneladas de tubos sin costura y Acindar alrededor de 230 000 toneladas de laminados.

En el Brasil, cuatro grandes empresas estatales producen el 60% del acero en lingotes y el 57% de la producción de laminados. En particular, en 1968 la compañía Siderúrgica Nacional produjo 1.3 millones de toneladas de lingotes en su planta de Volta Redonda y más de 1 millón de toneladas de productos laminados. En cuanto a volumen de producción, le siguen Usiminas de Minas Gerais (650 000 ton); la Siderúrgica Paulista (Cosipa) con 560 000 ton, y Acesita. El 21% del capital de Usiminas es japonés. Entre las principales empresas privadas se destacan la Compañía Siderúrgica Belgo-Mineira (540 000 ton) y la Cía. Siderúrgica Mannesmann (260 000 ton), cuyos capitales tienen participación extranjera.

Otra empresa siderúrgica importante de la región es la sociedad anónima estatal Altos Hor-

²¹ ILAFA, *Condiciones económicas que regulan el crecimiento de la producción latinoamericana de acero*, documento presentado al II Simposio Internacional sobre la Industria del Hierro y del Acero, Moscú, septiembre-octubre de 1968.

Cuadro 31

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS SIDERÚRGICAS^a

País y empresas	Grado de integración	Pro-piedad	Miles de toneladas	Producción de acero en lingotes (miles de toneladas)	Productos de acero (miles de toneladas)
Argentina			1 697		
Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA)	I	E		846	529
Altos Hornos de Zapla	I	E		82	38
Dalmine Siderca S.A.	SI	P		163	94
Industria Argentina de Aceros (ACINDAR)	SI	P		89	230
Establecimientos Metalúrgicos Sta. Rosa	SI	P		110	112
La Cantábrica	SI	P		57	56
Brasil			4 902		
Companhia Siderurgica Nacional	I	E		1 334	1 007
Usinas Siderurgicas de Minas Gerais	I	E		649	502
Companhia Siderurgica Paulista (COSIPA)	I	E		558	413
Companhia Siderurgica Belgo-Mineira	I	P		538	430
Companhia Siderurgica Mannesmann	I	P		260	219
Siderurgica Rio Grandense	SI	P		146	123
Companhia Aços Itabira Acesita	I	E		131	77
Siderúrgica Barra Mansa	I	P		113	96
Siderurgica J. L. Aliperti S. A.	I	P		102	84
M. Dedini S. A. Metalurgica	SI	P		83	78
Companhia Ferro e Aço de Vitoria	SI	E		—	69
Usina Siderurgica São Jose S. A.	SI	P		69	51
Aços Anhangüera	SI	P		72	47
Altos Hornos de México, S. A.					
Colombia			257		
Acerías Paz del Río S. A.	I	P		196	164
Chile			647		
Compañía de Acero del Pacífico (CAP)	I	E		592	450
México			3 421		
Altos Hornos de México, S. A.	I	E		1 374	925
Compañía Fundidora de Monterrey, S. A.	I	P		621	395
Hojalata y Lámina, S. A.	I	P		453	388
Tubos de Acero de México TAMSA	SI	P		244	163 ^b
Aceros Ecatepec	SI	P		78	93
Perú			192		
Sociedad Siderúrgica de Chimbote (SOGESA)	I	E		61	51
Venezuela			840		
Siderúrgica del Orinoco C. A. (SIDOR)	I	E		564	...
América Latina			11 969		

FUENTE: ILAFA *Revista Latinoamericana de Siderurgia*, No. 125, septiembre de 1970; *Repertorio de las empresas Latinoamericanas*, 1969; Nacional Financiera, S. A., *Informe de Actividades 1969*, (México), Compañía de Acero del Pacífico, S. A., *Memoria Anual 1968-1969*; Centro de Industria Siderúrgica, *La Siderurgia Argentina en 1968*.

^a Las siglas que aparecen junto a cada empresa significan: I, empresa integrada; SI, semintegrada; E, empresa estatal, y P, privada. La producción de acero para América Latina y los totales por países se refieren a 1969. La producción por empresas se refiere en general a 1967, con excepción de las del Brasil, SOMISA en la Argentina, y AHMSA Y TAMSA de México, que corresponden a 1968. Para la CAP (Chile) la información corresponde al ejercicio 1968-1969.

^b Produce además 111 000 toneladas de hierro esponja.

nos de México, que en 1968 en su planta de Monclova, produjo 1 374 000 toneladas de lingotes de acero, que representan más del 40% de la producción nacional. Además, existen otras dos empresas siderúrgicas integradas, con capi-

tal mayoritario privado, que reciben apoyo financiero del gobierno a través de la Nacional Financiera y del Banco de México y que producen alrededor del 35% de la producción total de acero; ellas son la Compañía Fundidora de Mon-

terrey de Hojalata y Lámina, S. A. Entre las industrias semintegradas de México se destaca Tubos de Acero de México, S. A. (Tamsa) que en 1968 produjo 111 000 toneladas de fierro esponja y 244 000 toneladas de acero.

Entre las demás empresas integradas de la región se destacan la Siderurgia del Orinoco, C. A. (Sidor), que es una empresa estatal, subsidiaria de la Corporación Venezolana de Guayana y cuya producción representa alrededor del 80% de la producción de acero del país y la Sociedad Siderúrgica de Chimbote (Sogesa) en el Perú, también estatal, que tiene una menor producción.

b) Resultados financieros de la explotación

Los resultados financieros que presentan las empresas en sus balances son relativamente favorables, aunque en general son insuficientes para financiar sus programas de expansión.

Del examen de la situación financiera de las más importantes empresas siderúrgicas estatales de la región, surgen algunos indicadores demostrativos de su rentabilidad y de la composición de sus gastos (véase el cuadro 32). Todas ellas registran superávit en el ejercicio examinado, que varía desde un 5.1% del valor de las ventas en el caso de AHMSA de México a 19.5% en el de Somisa (Argentina); esta relación es de 5.6% en la mayor empresa brasileña, Cía. Siderúrgica Nacional, y llega a 9.3% en la CAP chilena.

Con respecto al capital y reservas de las empresas, las utilidades significan 14.6% en la CAP

y 8% en AHMSA. Entretanto, la Cía. Siderúrgica Nacional registró una relación de 5.4% en 1968 (sin considerar el déficit que le significó la administración de la Usina de Mogi das Cruces). Sin embargo, para 1969, de acuerdo con una encuesta que se realizó en el Brasil entre un gran número de empresas de todo tipo,²² esta empresa figura con una relación utilidad-patrimonio de 7.8%. Para Usiminas, empresa mixta estatal, la relación alcanza a 4.7% y sube a 21.3% para la empresa privada, Siderúrgica Mannesmann. Por el contrario, resulta ínfima para Cosipa y de sólo 1.4% en el caso de Acecita, lo que es explicable, pues ambas empresas estatales se encuentran en plena expansión de su capacidad y su producción actual no corresponde, por lo tanto, a su alto patrimonio social.

Tanto la Cía. Siderúrgica Nacional como AHMSA han tenido un descenso en la rentabilidad con relación a sus ventas. En el caso de la compañía brasileña, hasta 1965 obtuvo un alto porcentaje de utilidades (en 1963 esta relación alcanzó a 29.4%); en cuanto a Altos Hornos de México, entre 1960 y 1967 las utilidades con respecto a las ventas pasaron de 6.9 a 5.5% y de 12 a 7.8% con relación al patrimonio.

Para la Compañía de Acero del Pacífico la rentabilidad-patrimonio ha sido muy variable. Entre 1952-1955 alcanzó en promedio a 24%, descendió a 11% entre los años 1956 y 1961 y volvió a subir hasta 22% en 1963-1964. Desde

²² "Quem é quem na economia brasileira", *Visão*, agosto de 1970.

Cuadro 32
AMÉRICA LATINA: RELACIONES FINANCIERAS DE CUATRO EMPRESAS SIDERÚRGICAS
(En porcentaje)

	SOMISA (Argentina) 1969	COMPAÑÍA SIDERÚRGICA NACIONAL (Brasil) 1968	CAP (Chile) 1968-1969	AHMSA (México) 1967
Utilidad-Capital y reservas	...	5.4	14.6	8.0
Utilidad-Ventas	19.5	5.6	9.3	5.1
En relación con las ventas:				
Costos y gastos de administración	87.8	74.2	71.6	72.9
Depreciación y amortización			11.7	11.5
Impuestos		16.9	—	5.3
Intereses sobre préstamo a largo plazo	4.3	5.1	2.8	5.4
Otros intereses y gastos financieros			4.9	1.8

FUENTE: Memorias, balances y estados financieros de las empresas, salvo para SOMISA, cuya información se obtuvo de la Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, *Finanzas del sector público 1966-1970*.

ese año ha fluctuado en torno a 12.8%. En cambio para SOMISA los notables resultados obtenidos en 1969 (19.5% de las ventas) superaron el promedio del trienio anterior que había sido de 10%.

Las rentabilidades en las empresas señaladas no guardan mucha relación con el comportamiento de los precios de algunos productos siderúrgicos²³ en sus principales mercados internos, lo que se hace más evidente en el caso de SOMISA. Entre 1965 y 1969 en Buenos Aires los precios reales de barras para concreto y de láminas zincadas sufrieron un deterioro de alrededor de 20%; los de otras láminas y del alambón como de un 25% y los de ángulos y barras planas disminuyeron aproximadamente en 36%.

En igual período los precios en São Paulo disminuyeron alrededor de 9% para las láminas en general; en cambio aumentaron cerca de un 5% en el caso de los demás productos. Por su parte, en Santiago se registró una alza general para los productos siderúrgicos del orden del 40% y en México, D. F., se produjo un deterioro que varió desde 17.5% para el alambón a 4.4% para las láminas, con excepción de las barras para concreto cuyos precios registraron una leve alza.

El papel de las utilidades registradas por estas empresas en el financiamiento de sus gastos de

²³ La información sobre precios de productos siderúrgicos se obtuvo de ILAFA, *Anuario Estadístico 1969* información que se deflacionó por los respectivos índices de precios al consumidor.

capital ha sido variable y ha dependido más bien de la magnitud de las inversiones, que a su vez responden al cumplimiento de los programas de expansión. Tanto las utilidades de SOMISA en 1969 como las de CAP en el ejercicio 1968-1969 superaron con creces el monto de sus respectivas inversiones reales en esos años (casi lo duplicaron en el primer caso y en el de CAP fueron 55% mayores); sin embargo, en el caso de SOMISA el superávit corriente no alcanzó a cubrir la totalidad de los gastos de capital, debido al alto monto de "otras inversiones". En cambio en el caso de la Cía. Siderúrgica Nacional, las utilidades representaron 87% de la formación de capital efectuada durante 1968 y no llegaron a la mitad de las inversiones reales de AHMSA en 1967. (Véase nuevamente el cuadro 32.)

En cuanto a la estructura de los gastos de estas empresas, su comparación es más difícil debido a la diferente presentación de la información. Se destaca la similitud que existe entre CAP y AHMSA en cuanto a la composición de sus gastos en relación con sus respectivas ventas. Los egresos por concepto de intereses y gastos financieros son relativamente altos en ambos casos; se acercan al nivel de las utilidades en CAP y son bastante superiores en AHMSA. Resalta, por otra parte, la significación que tienen los impuestos en la Cía. Siderúrgica Nacional, que desgraciadamente sólo fue posible comparar con AHMSA por falta de información.

IV. LA POLÍTICA SOBRE EL SECTOR: ALTERNATIVAS E INTERROGANTES

El peso y las múltiples influencias del sector de empresas públicas ponen de relieve la necesidad de definir una política sobre su operación y funciones. Hasta el presente, como se señaló al comienzo, esa necesidad no parece haber sido atendida adecuadamente.

La omisión o insuficiencia podría atribuirse a varios factores. Uno de ellos es la heterogeneidad de las actividades comprendidas; otro, la incorporación de unidades en un largo período histórico, a causa de variadas motivaciones y urgencias, que, a veces, han correspondido a las exigencias de distintas etapas del desarrollo. Podría agregarse, por último, que la propia concepción o reunión de las empresas estatales como un "sector" se aparta del enfoque habitual y prueba de ello es que habitualmente se las engloba en el concepto genérico de "empresas", o sea, en conjunto con las privadas. No hay duda, sin embargo, que en este respecto y sobre

todo en la experiencia europea, se discierne una clara tendencia a considerar por separado y en globo a las unidades públicas.

Teniendo en cuenta la situación latinoamericana en la materia y el campo de interés de este trabajo, es posible pasar revista y discutir someramente los aspectos más pertinentes y que reclaman definición en la o las políticas sobre la materia.

Partiendo con las cuestiones de incidencia más directa y que suscitan menos apreciaciones doctrinarias, podría tocarse en primer término lo relativo a la función eventual del sector en la acumulación de recursos para la inversión.

Se mencionó anteriormente la diversidad de criterios que se ventilan al respecto. Sin embargo, la evolución del último tiempo parece inclinarse a la balanza en favor de las empresas públicas. Así lo deja en claro un estudio detenido sobre las orientaciones recientes en distintas eco-

nomías representativas.²⁴ En la parte correspondiente expone lo que sigue:

“En varios países en desarrollo las autoridades supervisoras se inclinan cada vez más a aceptar como criterio la rentabilidad comercial. En la India, por ejemplo, al establecerse la planificación del desarrollo se dijo que la empresa pública actuaba “movida por objetivos básicos de desarrollo”. En los días iniciales de la planificación del desarrollo la opinión oficial era contraria al concepto de rentabilidad comercial. Pero últimamente se ha enunciado una doctrina distinta y se ha dicho que las empresas públicas deben generar superávit o utilidades para autofinanciar la ampliación de su capital. Algunos proponentes han señalado que el autofinanciamiento derivado de utilidades retenidas ha contribuido enormemente a la formación de capital en la industria privada de los países desarrollados. Señalan también que las empresas estatales de la Unión Soviética y de otras economías centralmente planificadas se organizan de manera que den una “utilidad” para financiar tasas altas de formación de capital. El abandono de la práctica de trabajar “sin utilidades y sin pérdidas” en las industrias nacionalizadas de Gran Bretaña, junto con el renovado hincapié en las utilidades que se hace en el reciente programa de reforma soviético, han reforzado esta tendencia del pensamiento oficial. El criterio de la rentabilidad se ha transformado al parecer en la doctrina oficial aceptada.”

Por su lado, un autorizado experto brasileño, examinando el problema del financiamiento de las empresas públicas que formarían el “núcleo de expansión económica” (petroleras, de energía eléctrica, siderúrgicas y de mineral de hierro), destaca tres medios principales: la recolección vía ahorro obligatorio, una política comercial lucrativa y la eliminación del “carácter paternalista de los servicios sociales” provistos a base de precios subvencionados u otros arbitrios.²⁵

Naturalmente, la orientación que tiende a predominar no admite deducciones simplistas. Desde luego, no podría pasar por alto las situaciones dispares en que se encuentran las distintas empresas públicas para adoptar esa línea de conducta. Algunas no tendrían mayores dificultades para seguirla por su colocación ventajosa en el mercado; para otras, en cambio, estaría vedada y sólo podrían aplicarla con muchas limitaciones. Tal sería el caso, por ejemplo, de las empresas ferroviarias, cuya situación se comentó antes.

Por otro lado, también existiría la posibilidad

²⁴ Véase “Mejoramiento de la rentabilidad de las empresas públicas en los países en desarrollo” (ST/ECLA/Conf. 35/L. 8), págs. 3 y 4, trabajo presentado por la División de Administración Pública de las Naciones Unidas a la Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe (Santiago, 17 al 22 de noviembre de 1969).

²⁵ Véase, por Antonio Dias Leite, Ministro de Minas y Energía del Brasil, “*Empresa pública e desenvolvimento econômico*”, Río de Janeiro, 1965.

de que la orientación señalada se aplicara al sector en su conjunto o, incluso, a grupos de empresas afines o vinculadas y no a cada unidad. Se volverá más adelante sobre este aspecto al tratar las relaciones internas del sector.

Finalmente, habría que tener en cuenta la discontinuidad de las inversiones y la magnitud de los recursos demandados en las coyunturas de expansión. Parece obvio que las exigencias no podrían ser, por lo común, financiadas con el superávit corriente de las empresas o, incluso, del sector en el caso de un manejo combinado. Para tal circunstancia, que obligaría a recolectar otras fuentes de ahorro, no cabe duda de que resultaría ventajoso el hecho de que las unidades o el conjunto tuvieran excedentes adecuados de operación que contribuyeran a servir los compromisos contraídos en las situaciones descritas.

No debería desprenderse de lo observado que la formación de excedentes invertibles o, si se quiere, la rentabilidad de las empresas, dependa solamente de las decisiones sobre precios y tarifas. Se recordaron antes otros elementos incidentes, como la eficiencia general de las actividades y los niveles de las remuneraciones. Se trata de materias que han sido muy discutidas y que por su complejidad no admiten criterios tajantes o generalizables. De todos modos, parece evidente que el abordamiento de éstas y las demás cuestiones influyentes estará subordinado en gran medida al hecho de que se adopte o no la orientación básica comentada, esto es, que las empresas de que se trata o el sector deban representar un papel significativo en la formación y movilización de ahorros para la inversión prioritaria.

Para todo esto no cabe duda de que la propiedad estatal de las empresas y la tendencia a la nacionalización de los principales servicios públicos ha significado, en principio, mayores posibilidades de aplicar una orientación como la comentada.

1. *La integración en el sector público y en los sistemas de planificación*

Una segunda cuestión importante, todavía no esclarecida suficientemente y, por lo mismo, controvertible, es la relativa a la colocación de las empresas públicas en el aparato del Estado, o sea, su integración externa.

El punto central de discusión es bien conocido y lo plantea sintéticamente una autoridad ya citada, al señalar “la necesidad de un estatuto jurídico uniforme, capaz de garantizar la independencia de sus administraciones respecto a la burocracia gubernativa y, al mismo tiempo, hacer

viables controles efectivos sobre esas mismas administraciones".²⁶

En el análisis del asunto destaca otra vez la incidencia y significación de la heterogeneidad del sector, tanto por la diversidad de sus operaciones como por las variadas formas de organización jurídica, que implican, a su vez, distintos modos de ejercicio de la dirección o el control estatal y, en consecuencia, de integración en el sector público.

Como se expone en un documento especializado, la variedad de situaciones va desde un extremo en que predominan "interrelaciones turbulentas", en el cual "figuran las empresas sometidas a una multitud de presiones contrapuestas por parte de los distintos componentes del núcleo central, a un conjunto de acciones reguladoras paralizantes y a relaciones ambiguas de poder", hasta otro en que se hallan las actividades con "relaciones unívocas de poder con algunos de los componentes del núcleo central, en general la Presidencia, relaciones que se asimilan a las de un señor feudal con su soberano".²⁷

El otro aspecto por debatir es el de la inclusión de las empresas públicas en el proceso y sistema de planificación. Como se observa en un trabajo reciente, la práctica en la materia se ha inclinado hacia un "tratamiento de tipo sectorial-tecnológico de la economía", no siendo frecuente "observar una concepción institucional" sobre la participación del sector público. De este modo, "aunque los planes contienen referencias a muchas actividades estatales, a las que se les fijan metas y se les asignan recursos, especialmente en las relacionadas con la creación de capital y la producción de insumos difundidos, siempre se lo hace enfocándolas desde el punto de vista del sector, actividad productiva en que están comprendidas y no desde el ángulo institucional que identifica el ámbito del sector público y toma en cuenta sus singularidades".²⁸

El problema se presenta con especial claridad si se recuerda lo anotado con anterioridad sobre las áreas de control o imperio del Estado. Como se comprende, la consideración conjunta y explícita de las decisiones y responsabilidades del gobierno central y de las empresas públicas implica definir el campo que la política económica puede regir con mayor autoridad y certeza, en

el cual, por lo demás y como se ha visto, se realiza una elevada proporción de la inversión total.

Por otro lado, una aproximación de esa naturaleza podría contribuir a precisar y distinguir los instrumentos adecuados para materializar o promover las directivas de la planificación en esa primera zona de influencia dominante y en las otras (el ámbito de las actividades privadas), que son susceptibles de orientaciones más bien indirectas.

2. La integración interna del sector

Una tercera materia que llama a reflexión es la relacionada con la integración interna del sector de empresas públicas, que vendría a ser la contrapartida o complemento de su incorporación orgánica en el cuadro del sector público. Como se verá, ambas cuestiones están íntimamente ligadas y hasta podría decirse que la solución del primer problema puede ser decisiva para ayudar a resolver el segundo.

A pesar de algunos esfuerzos para regir el funcionamiento del sector (o de partes de él) por medio de alguna agencia central de desarrollo, la situación característica es de una gran dispersión o desagregación interna. Por razones ya expuestas, la estructura del sector recuerda más a un archipiélago que a un conjunto armado.

Parece haber un consenso bastante amplio en el sentido de las desventajas de esa realidad y sobre los beneficios que reportaría una mayor integración o coordinación interna. Esta, como se comprende, no implica única o necesariamente la aglutinación de todas las unidades a través de un mecanismo u organismo superior. También es concebible —y seguramente más realista— una variante basada en diversas modalidades de integración de empresas más o menos afines, aunque, en principio, siempre podría ser útil la existencia de un "centro" común de relación con la autoridad gubernativa y el sistema de planificación.

Todo esto, por cierto, no envuelve interferencia en la operación administrativa de las unidades sino que mira básicamente a la adopción de acciones y pautas concertadas en ciertos aspectos primordiales.

Uno de ellos podría vincularse al manejo de los recursos corrientes del sector. A este respecto, por ejemplo, lo que se ha denominado Cuenta Única Fiscal constituye una posibilidad interesante de centralización de los recursos del sector público y de una utilización más flexible de éstos. Este mecanismo, cuyo uso no se ha difundido a la mayoría de los países de América Latina, obliga a que los recursos de caja disponibles

²⁶ A. Días Leite, "Empresa pública e desenvolvimento econômico", *op. cit.*

²⁷ Véase "Las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno central y su efecto sobre la eficiencia", (ST/ECLA/Conf. 35/L.2.) trabajo presentado por la Unidad de Administración Pública de la CEPAL a la reunión de expertos ya mencionada.

²⁸ Véase, Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, *El sector público en la planificación del desarrollo*, Textos del ILPES, Editorial Siglo XXI, México, 1970.

Cuadro
ARGENTINA: PRINCIPALES
(Millones)

	Ingresos corrientes		Gastos corrientes		
	Ventas	Total	Remuneraciones	Insumos	Total
Manufactureras					
Industrias Mecánicas del Estado (IME)	10 298.4	10 563.5	1 917.6	8 339.5	10 317.6
Talleres de Reparaciones Navales (TARENA)	958.9	1 050.2	708.5	307.1	1 070.0
Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE)	4 319.0	4 681.0	1 815.0	2 375.0	4 190.0
Dirección Nacional de Industrias Estatales	4 009.1	5 085.2	1 342.8	1 971.0	3 874.6
Sociedad Mixta Siderurgia Argentina	69 765.5	72 226.7	...	...	57 684.3
Mineras					
Yacimientos Petrolíferos Fiscales	214 137.0	214 137.0	37 867.0	105 648.0	148 352.0
Gas del Estado	53 598.0	54 697.0	10 189.0	24 470.0	45 750.0
Yacimientos Carboníferos Fiscales	2 230.6	2 593.3	2 282.4	2 894.0	5 589.8
Transportes y anexos					
Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA)	22 177.1	22 386.6	7 763.5	13 580.5	22 331.9
Empresa Flota Fluvial del Estado Argentino (EFFDEA)	5 964.8	6 228.3	3 951.6	2 715.0	7 224.4
Administración General de Puertos	7 063.5	7 217.3	3 710.1	1 477.9	5 253.2
Transportes de Buenos Aires	409.0	409.0	79.5	65.5	288.2
Empresa de Ferrocarriles Argentinos	80 630.0	83 300.0	86 270.0	25 060.0	119 310.0
Subterráneos de Buenos Aires	3 051.5	3 051.5	2 381.8	760.0	3 201.4
Aerolíneas Argentinas	24 019.0	24 523.0	8 380.0	14 810.0	25 260.0
Empresa Nacional de Telecomunicaciones	48 066.6	52 869.5	24 395.3	5 769.6	33 344.6
Agua y Energía Eléctrica	38 260.0	38 718.1	12 436.3	11 568.8	25 019.3
Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires	...	...	...	...	...

FUENTE: Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, *Desenvolvimien*

^a Corresponde a la diferencia entre los ingresos por venta de bienes y servicios y los gastos en remuneraciones sólo se consideraron los referentes a las ventas para eliminar los subsidios y demás transferencias corrientes.

^b Incluye compra de bienes de capital existentes, inversiones financieras y aumento de existencias.

^c Estimaciones a base de fuentes diversas.

^d Incluye 288 000 000 de pesos por concepto de aportes fiscales.

de todas las instituciones centralizadas y descentralizadas del sector público se depositen en cuentas corrientes bancarias subsidiarias de una cuenta central o única, la cual es manejada por el Ministerio de Hacienda. Así el saldo de la cuenta corriente principal o central es igual a la suma de los saldos de todas las subsidiarias, permitiéndose al Ministerio de Hacienda girar hasta un cierto porcentaje del saldo acumulado. En Chile, en que este sistema está en vigencia desde 1959, la proporción permitida de giro es hasta 70%. Además las cuentas subsidiarias y la principal se llevan en el Banco del Estado.

La ventaja obvia de la Cuenta Única Fiscal reside en el mejor aprovechamiento de los recursos del Estado, evitando que mientras, por un lado, se están generando excedentes de caja importantes debido a una afluencia de ingresos su-

perior a los gastos, por otro, deba restringirse el ritmo de desembolsos ante la insuficiencia de ingresos. La transferencia de recursos de las entidades superavitarias a las deficitarias tiene importancia tanto desde el punto de vista de las fluctuaciones estacionales que puedan tener lugar en las corrientes de ingresos y gastos de las instituciones públicas, como cuando hay organismos que en forma más o menos permanente o por períodos largos, están generando excedentes de caja sustanciales. Por ejemplo, durante varios años la Empresa Nacional de Petróleos de Chile ha estado en esta última situación.

Cabe señalar, eso sí, que un uso eficiente del mecanismo de Cuenta Única Fiscal exige, a lo menos, dos condiciones principales. En primer lugar, es necesaria cierta programación indicativa del curso probable que irán mostrando los sal-

A

EMPRESAS PÚBLICAS, 1969
de pesos)

Superávit de explotación ^a	Gastos de capital				Ingresos de capital		
	Inversión fija	Otras in- versiones ^b	Amorti- zación	Total	Superávit corriente	Préstamos	Otros
— 19.2	59.0	—	—	59.0	245.9	—	14.8
— 111.1	289.8	—	16.0	305.8	— 19.8	47.9	45.8
129.0	324.0	—	—	324.0	491.0	—	—
375.8	335.2	982.0	64.0	1 381.2	1 210.6	179.8	198.5
12 081.2	7 048.5	15 180.0	1 262.9	23 491.4	14 542.5	...	411.9
65 785.0	67 890.0	14.0	12 922.0	80 826.0	65 785.0	2 356.0	—
7 848.0	15 695.0	—	13 444.0	29 139.0	8 947.0	14 644.0	—
— 3 359.2	814.4	441.5	215.7	1 483.4	2 996.5	—	36.4
— 115.3	2 720.0	—	698.6	3 832.6	54.7	—	212.3
— 1 259.6	25.6	—	323.3	348.9	— 996.1	—	206.7
1 860.3	1 325.6	—	52.1	1 377.7	1 964.1	—	13.4
120.8	—	—	26.1	26.1	120.8	—	—
—33 590.0	17 000.0 ^c	—	20 000.0	37 000.0	—36 010.0	7 000.0 ^c	800.0 ^c
— 149.9	595.6	—	267.5	863.1	— 149.9	—	30.9
— 271.0	355.5	600.0	3 634.1	4 589.6	— 737.0	—	75.7
17 735.1	24 600.4	—	—	24 600.4	19 524.9	933.5	494.2
13 277.5	26 380.9	1 175.1	2 755.4	30 625.7	13 698.8	3 960.6	1 463.0
...	27 745.0	— 613.0	7 726.0	34 858.0	215.5	13 307.0 ^d	—

to de Egresos del Estado, año 1969. Informe al Cuarto Trimestre, Buenos Aires, marzo de 1970.

leyes sociales, compra de materias primas, materiales, servicios y pago de intereses. De los ingresos corrientes tes que pudieran distorsionar los resultados de la explotación misma de la empresa.

dos en caja de las instituciones, de suerte que también se pueda estimar —aunque sea en grandes líneas y en coordinación con la política monetaria—, la utilización por el Ministerio de Hacienda de parte del saldo acumulado en la cuenta principal. En segundo término, el sistema bancario no debe utilizar los aumentos que se generan en los recursos de la Cuenta Única Fiscal como respaldo de la expansión de colocaciones al sector privado, ya que de esta forma estaría quitando flexibilidad al manejo mismo de la Cuenta en la programación monetaria global.

La situación inversa se presenta cuando se mantienen sistemas de compartimientos estancos, basados a veces en “fondos” con diversos propósitos, verbigracia, de Obras Públicas, de la Vivienda, etc., sin que se prevea alguna posibilidad de transferencia, aunque sea transitoria,

de un compartimiento a otro. Al respecto, puede citarse lo ocurrido en el Uruguay, durante 1970, con el Fondo Nacional de la Vivienda. Este fondo, organizado en 1969 —que se financia fundamentalmente con un impuesto a los sueldos y salarios y que debería haber empezado a desarrollar un programa de construcción de viviendas—, acumuló recursos sin utilizar, durante el año pasado, por una cifra cercana al equivalente de 10 millones de dólares (alrededor de un octavo de toda la inversión pública directa uruguaya), los que quedaron esterilizados en el sistema bancario, constituyéndose en uno de los principales factores de absorción monetaria del período. Al mismo tiempo, en otros sectores prioritarios, por ejemplo, en transportes, se observaba una gran escasez de recursos nacionales, lo que impedía aumentar la inversión en este ru-

Cuadro B
BRASIL: CUENTAS CONSOLIDADAS POR SECTORES DE ALGUNAS EMPRESAS PÚBLICAS, 1960 y 1965
(Millones de nuevos cruzeiros)

Sectores ^a	Año	Ingresos corrientes		Gastos corrientes			Superávit de explotación ^d	Aportes recibidos ^a	Inversión fija	Inversión financiera	Total gastos de capital ^f
		Ingresos de explotación	Total ^b	Remuneraciones ^c	Insumos	Total					
Minería	1960	10.2	10.3	2.5	...	7.5	2.7	—	3.4	0.2	4.2
	1965	204.1	204.2	42.3	30.6	106.7	97.4	—	49.7	1.7	58.6
Siderurgia	1960	30.5	30.8	4.3	11.7	25.0	5.5	—	8.2	0.5	13.2
	1965	415.1	426.1	104.2	105.2	372.8	42.3	—	406.6	4.6	465.6
Química y petróleo	1960	54.3	56.5	5.0	16.7	45.4	8.9	0.2	20.6	...	23.9
	1965	1 877.7	1 901.3	206.1	518.5	1 734.7	143.0	0.3	179.7	0.2	235.2
Manufactureras y diversas	1960	5.4	6.4	2.0	2.7	6.4	— 1.0	—	1.7	—	3.1
	1965	54.3	76.8	25.0	23.0	63.9	— 9.6	—	5.6	0.1	15.4
Energía eléctrica	1960	0.6	0.7	0.1	0.1	0.3	0.3	—	7.0	0.2	7.9
	1965	122.6	137.2	5.9	8.0	70.0	52.6	—	112.1	316.4	428.4
Transporte	1960	26.5	29.1	29.7	10.6	57.5	— 31.0	21.5	7.1	—	10.3
	1965	345.3	393.8	418.8	106.8	757.8	—412.5	360.7	79.7	0.2	77.7
Comunicaciones	1960	2.4	11.0	7.6	0.4	11.0	— 8.6	—	0.8	—	...
	1965	32.0	148.6	110.5	2.3	115.9	— 83.9	—	13.1	—	...
Abastecimiento	1960	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1965	7.5	9.7	3.2	0.2	6.3	1.2	—	1.8	—	— 4.9

FUENTE: Fundação Getulio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia.

^a Véase la lista adjunta de las empresas consideradas en cada sector.

^b Se excluyeron de este total los aportes y subvenciones que aparecen en columna aparte.

^c Incluye los aportes de seguridad social.

^d Se refiere a la diferencia entre los ingresos de explotación y los gastos corrientes. No fue posible excluir de estos últimos los egresos ajenos a la explotación.

^e Corresponde a los aportes que figuraban entre los ingresos corrientes.

^f Incluye, además de los rubros señalados, la variación de existencias, que en 1965 tuvo signo negativo en los sectores de energía eléctrica, transporte y abastecimiento.

bro en magnitud suficiente para satisfacer las necesidades de crecimiento del país.

3. Integración para otros fines

Las oportunidades que pueden existir en los aspectos señalados también se dan en otros planos de mayor trascendencia y que fueron tocados al examinar la influencia del sector público.

Desde ese ángulo son evidentes las perspectivas que podrían abrir diversas modalidades de la llamada "integración interna" en los campos de la promoción de las industrias locales de bienes de capital y las políticas de importación de esos bienes y de adecuación y creación tecnológicas. Como es obvio, si es importante la gravitación actual y más aún la potencial de las principales grandes empresas públicas, incluso si proceden separadamente, ella se acrecentaría sustancialmente de establecerse normas y mecanismos para la sincronización de las decisiones.

En el fondo, los distintos grados y modalidades del proceso examinado corresponden de cerca a lo ocurrido en algunos países centrales con la emergencia de los "conglomerados" y la declinación relativa y consecuente del monopolio u oligopolio de viejo cuño. Al igual que en el caso de los "conglomerados", lo fundamental de la asociación o coordinación de unidades reside en la existencia y operación de un "pool" o base común de recursos financieros (corrientes y para inversión), talento administrativo y posibilidades de desarrollar y asimilar adelantos tecnológicos.

Naturalmente, lo señalado no supone la concepción de un gran "conglomerado público". Apenas indica el sentido de las tendencias hacia una mayor sincronización de las empresas estatales, la que admite múltiples variedades.

4. Funcionalidad del sector

En lo que toca al papel del sector y a sus relaciones con las actividades privadas, destacan dos posiciones fundamentales. De un lado estarían aquellos que consideran al sector de empresas públicas como una extensión de las responsabilidades propias y tradicionales del Estado, impuesta por circunstancias de hecho y que no modifican esencialmente la división entre los sectores públicos y privados. Desde este ángulo, las funciones legítimas del sector consisten en establecer la infraestructura y otros servicios básicos para la mejor actuación de las actividades particulares. Más aún, en caso de que la iniciativa estatal tuviera que rebasar esos límites por causas imperiosas, el fenómeno debería considerarse como esencialmente transitorio, debiendo revertir oportu-

namente al campo privado las actividades que no corresponden a una función de apoyo.

Por otro lado se consideraría que el sector de empresas públicas debe representar una función más amplia y autónoma, cual es la de constituirse (asociado al gobierno general), en principal

Cuadro B-bis

BRASIL: NÓMINA DE EMPRESAS PÚBLICAS POR SECTORES ECONÓMICOS

Minerales y siderurgia

Companhia de Aços Especiais Itabira
Companhia Ferro e Aço de Vitoria S. A.
Companhia Siderúrgica Nacional
Companhia Siderúrgica Paulista
Companhia Vale do Rio Doce
Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S. A.

Química

Companhia Nacional de Alcalis
Petróleo Brasileiro S. A.

Abastecimiento

Companhia Brasileira de Alimentos
Companhia Brasileira de Armazenagem
Frigoríficos Nacionales

Manufactureras y diversas

Fábrica Nacional de Motores
Empresas del Patrimonio Nacional
Companhias Usinas Nacionais

Transporte y comunicaciones

Rede Ferroviaria Federal
Loide Brasileiro
Administração do Porto do Rio de Janeiro
Serviço de Navegação da Bacia do Prata
Serviço de Navegação de Amazonia
Serviço de Navegação do Porto de Pará
Companhia Nacional de Navegação Costeira
Serviços Transporte Baía de Guanabara
Zona Franca de Manaus

Energía eléctrica

Centrais Elétricas Brasileiras
Central Elétrica de Furnas
Companhia Eletricidade do Amapá
Companhia Hidroelétrica de São Francisco
Companhia Hidroelétrica Vale do Paraíba
Termoelétrica de Charqueadas S. A.

Cuadro
COLOMBIA: PRINCIPALES
(Miles

	<i>Ingresos de explotación^a</i>	<i>Remu- nera- ciones^b</i>	<i>Compra de ma- teriales^c</i>	<i>Total^d</i>	<i>Superávit de explotación</i>
Manufactureras					
Empresa Colombiana de Productos Veterinarios	15 973	3 571	1 295	5 690	10 283
Cemento Boyacá S.A.	39 418	8 386	9 928	29 781	9 637
Industria de Concreto "INCO" Ltda.	1 435	410	763	1 246	189
Empresa Colombiana de Petróleos	1 306 409	220 876	128 584	1 059 803	246 606
Transporte y comunicaciones					
Compañía Nacional de Navegación	12 951	4 152	3 183	13 348	— 397
Empresa Puertos de Colombia	346 538	235 321	5 067	262 500	84 038
Corporación Industrial Aeronáutica	2 514	2 090	1 030	4 036	— 1 522
Empresa Colombiana de Aeródromos	39 050	32 253	—	41 747	— 2 697
Ferrocarriles Nacionales	333 880	278 524	94 428	400 444	— 66 564
Empresa Nacional de Telecomunicaciones	459 598	240 485	23 884	311 635	147 963
Instituto Colombiano de Energía Eléctrica ^f	1 287	5 957	521	9 791	— 8 504
Instituto de Mercadeo Agropecuario ^g	699 476 ^h	58 890	1 672	76 253	623 223

FUENTE: Contraloría General de la República de Colombia, *Informe Financiero de 1968*.

^a Se consideraron solamente los ingresos por ventas de bienes, productos y servicios.

^b Incluye todos los gastos referentes a remuneraciones, leyes sociales, regalías, bonificaciones y primas.

^c Se consideró sólo la compra de materiales y suministros.

^d Además de las remuneraciones y compra de materiales, incluye los gastos generales de la empresa, excepto las

^e Incluye los ingresos y gastos que no fue posible encasillar en alguno de los rubros establecidos. Entre los ingresos de capital, etc.; entre los gastos se destacan los referentes a depreciación y al pago de intereses.

^f El Instituto de Energía Eléctrica no produce energía, sino que se dedica a los estudios y obras de riego, dese

^g Este Instituto se encarga principalmente de regular el comercio exterior de productos agropecuarios y de regulación de existencias.

^h Incluye 631 767 000 pesos por venta de bienes. Entre los gastos de explotación no figura ninguna cuenta de con

resorte de la expansión y orientación del proceso de desarrollo.

No cabe en este trabajo un pronunciamiento en la discusión. Con distintas modalidades, acentuación y persistencia, el cuadro latinoamericano exhibe un variado espectro de experiencias sobre el asunto. Lo que sí corresponde señalar es que, cualquiera sea el criterio predominante, la política sobre el sector debe ser fiel y consistente con la definición que se adopte, ya que las ambigüedades o contradicciones en las decisiones pueden ser mucho más dañinas o perturbadoras que la inclinación consecuente en uno u otro sentido.

5. La ampliación y diversificación de la órbita estatal

La cuestión anterior está claramente entrelazada con otra: los criterios contrapuestos sobre la ampliación y diversificación del sector de empresas

públicas, que importan una prolongación de las posiciones generales o doctrinarias resumidas en la sección anterior. Para la postura heterodoxa, el avance en esas direcciones, aparte de sus otras justificaciones, representaría introducir la gestión pública en actividades más rentables que la mayoría de las tradicionales, reforzando así la posibilidad de acumular recursos invertibles.

Con mayor razón que en el tema anterior, tampoco en éste pueden aventurarse juicios con aspiración de estricta objetividad o tecnicismo. La verdad es que los esfuerzos en este sentido han sido muy escasos y predominan más bien las reminiscencias de planteamientos tradicionales. Una excepción en este sentido ofrece un trabajo antes citado, en el que se ensaya la siguiente distinción entre empresas constituyentes del "núcleo de expansión económica" antes nombrado, y que deberían ser públicas, y las destinadas o aptas para la gestión privada: "las industrias que componen el núcleo de expansión económica emplean

C

EMPRESAS PÚBLICAS, 1968
de pesos)

Otras cuentas					Gastos de capital				
Aportes	Préstamos	Transfe- rencias	Otros ingresos ^e	Total	Inversión directa	Inversión financiera	Amorti- zación	Total	
20 625	—	—	782	780	20 623	18 207	—	340	18 547
—	—	—	237	—	3 262	—	—	—	3 262
—	—	—	19	—	58	—	—	—	58
—	83 350	—	30 794	—	181 296	452 868	98 160	30 631	581 659
1 000	...	—	364	—	4 188	—	—	—	4 188
10 000	46 099	—	1 958	—	6 285	100 032	—	47 810	147 842
1 000	1 800	—	—	—	1 990	—	1 319	525	1 844
111 706	25 846	—	2 155	—	103	135 500	—	17 125	129 916
170 342	118 927	—	13 830	—	45 235	230 204	—	22 591	217 275
48 620	21 000	—	109 794	—	11 242	33 682	5 254	76 180	115 116
231 189	358 503	—	815	—	22 230	765 385	12 615	32 592	810 592
17 610	170 811	—	5 752	—	8 238	887 758	10 098	—	897 856

provisiones para depreciación y los intereses de los préstamos. Ingresos se consideraron otros ingresos corrientes, rentas de arrendamiento, reembolsos y reintegros y otros ingresos de explotación e hidrología con fines de electrificación y a la construcción de plantas hidroeléctricas y termoeléctricas. Los precios de estos productos en los mercados nacionales mediante el manejo de la oferta y la acumulación de reservas que justifique o explique esos ingresos.

una tecnología poco variada, cuyo ritmo de innovación no es muy intenso. Esas industrias se ocupan de un número relativamente pequeño de productos: servicios, energía eléctrica, dos o tres tipos de carbón y algunas docenas de derivados directos de petróleo, de aceros comunes y de hierro. El acceso de esos sectores a la amplia experiencia internacional puede ser asegurado con relativa facilidad, sea a través de la contratación de proyectos, de diseños y especificaciones, sea por medio de la asistencia técnica".

"Las industrias del segundo grupo, muy numerosas, se dedican a una infinidad de productos. La mayoría de ellas emplea tecnologías variadas y en continua evolución, que dependen frecuentemente de procesos y equipos vinculados a patentes o privilegios de propiedad exclusiva de las empresas internacionales. La incorporación de esas innovaciones a la economía nacional exige, en algunos casos, la instalación en el país de las propias empresas extranjeras detentoras de

esa experiencia exclusiva y, en otros, la realización de convenios de participación entre ellas y las nacionales".²⁹

Sin embargo, estos criterios de asignación de funciones pueden ser objetados desde muchos puntos de vista, no sólo a base de consideraciones de orden político-doctrinario sino también por una causa de mayor peso y menor contenido polémico. Es el hecho de que el marco y funciones de los sectores privado y público tienen una dimensión histórica, esto es, se modifican en el tiempo y según el cariz de las circunstancias o etapas del desarrollo social. En consecuencia, puede ser más útil para la dilucidación del asunto tener en consideración los cambios importantes ocurridos y lo que ellos pueden significar para el problema.

Desde este ángulo, por ejemplo, sería prove-

²⁹ Véase A. Días Leite, *Empresa pública e desenvolvimento económico*, op. cit.

choso tener en cuenta que en las nuevas o actuales condiciones del desarrollo latinoamericano a menudo no tiene mayor sentido la reiteración del supuesto antagonismo entre empresa pública y sector privado. De una parte porque en muchas instancias, en especial en el campo de ciertas industrias básicas, importantes y más represen-

tativas del avance tecnológico, la verdadera alternativa suele plantearse en términos de empresa pública o semipública o empresa extranjera o internacional. Por otro lado está el hecho asimismo evidente de que, en muchos países de la región, la ampliación y diversificación del sector estatal, lejos de constituirse en un obstáculo o

Cuadro
CHILE: PRINCIPALES
(Millones)

	<i>Ingresos corrientes</i>		<i>Gastos corrientes</i>		
	<i>Ventas</i>	<i>Total^a</i>	<i>Remuneraciones^b</i>	<i>Insumos</i>	<i>Total^c</i>
Transporte y comunicaciones					
Empresa Portuaria	113.7	124.8	119.2	32.5	153.3
Empresa Marítima del Estado	29.3	49.8	26.0	41.1	67.1
Línea Aérea Nacional	139.6	175.8	64.2	90.0	186.5
Ferrocarriles del Estado	313.8	378.0	457.8	177.7	663.1
Empresa de Transportes Colectivos del Estado	46.9	51.5	54.9	36.2	91.1
Empresa Nacional de Telecomunicaciones	33.1	34.2	9.7	9.1	23.7
Industria					
Industria Azucarera Nacional (IANSA)	237.3	253.4	35.4	195.8	256.5
Astilleros Marítimos del Estado (ASMAR)	59.4	60.6	53.1	13.5	66.6
Fábrica de Materiales del Ejército (FAMAE)	22.0	22.3	13.6	12.4	27.0
Compañía de Acero del Pacífico (CAP) ⁱ	1 046.4	1 058.5	...	...	820.4
Minería					
Empresa Nacional de Minería (ENAMI)	521.4	527.9	67.7	400.6	480.1
Energía y combustibles					
Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA)	276.8	280.1	59.3	58.4	178.7
Empresa Nacional de Petróleo (ENAP)	828.0	828.1	85.8	346.0	431.8
Petroquímica Chilena S. A.	—	—	—	—	—
Comerciales					
Empresa de Comercio Agrícola (ECA)	99.5	102.2	31.6	14.2	180.2
Servicios					
Empresa de Agua Potable	74.6	79.0	29.1	12.9	43.1

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, *Balance Consolidado del Sector Público de Chile*,

^a Además de las ventas incluye renta de inversiones, ingresos provenientes de leyes especiales y otros.

^b Incluye los pagos por concepto de leyes sociales.

^c Comprende además los intereses de la deuda pública y otros gastos corrientes, excepto transferencias.

^d Incluye tanto la formación de capital como la compra de activos e inversión financiera.

^e Además incluye otros gastos de capital.

^f Corresponde al aporte fiscal corriente y de capital.

^g Incluye: aportes corrientes a otras instituciones, que alcanzan cierta significación sólo en el caso de los Ferrosviarios y entregados al sector público.

^h Este rubro incluye variaciones de caja, venta de activos e ingresos propios y otros ingresos de capital.

ⁱ Información parcial de la Memoria de la empresa correspondiente al ejercicio 1968-1969.

rival de la iniciativa particular, ha resultado decisiva para ayudar a expandir sus operaciones.

Lo señalado, claro está, no debe llevar al descuido de los diversos problemas que acompañan la gestión de las empresas públicas sobre los cuales dan amplia prueba las discusiones tanto en los países industrializados con economía de mercado

como en el área socialista o de planificación central.

Nota del editor. Los cuatro primeros cuadros del Anexo (constituido por los cuadros A-G) aparecen distribuidos en el texto.

D

EMPRESAS PÚBLICAS, 1968 (de escudos)

Gastos de capital			Superávit de explotación	Financiamiento		Transferencias netas ^g	Otros ingresos ^h
Inversión ^d	Amortización deuda pública	Total ^e		Aporte fiscal ^f	Créditos		
7.9	—	8.3	— 28.5	55.1	—	— 3.6	— 14.7
6.1	—	6.3	— 17.3	24.1	—	—	— 0.5
178.5	25.4	203.9	— 10.7	40.2	177.6	— 9.3	6.1
132.7	0.6	133.3	—285.1	337.4	26.4	26.3	28.3
2.9	—	3.1	— 39.6	43.8	—	— 0.3	— 0.8
22.9	2.7	43.8	10.5	28.9	5.0	—	— 0.6
15.2	0.6	15.8	— 3.1	34.8	21.7	—36.6	— 1.0
8.0	—	8.0	— 6.0	21.1	—	— 5.9	— 1.2
2.0	—	2.1	— 4.7	8.2	1.2	— 2.4	— 0.2
71.0	...	...	238.1	...	...	...	...
46.6	107.9	154.7	47.8	72.6	33.1	—11.1	12.3
360.1	—	387.1	101.4	137.6	96.2	55.7	— 3.8
203.1	40.2	255.2	396.3	—	29.9	—57.9	—113.1
23.9	—	28.2	—	7.9	7.5	12.5	0.3
10.8	3.1	13.9	— 78.0	56.6	37.0	— 7.1	5.4
27.4	1.1	28.5	35.9	1.4	1.7	—11.9	1.4

año 1968 y período 1964-1968, Santiago de Chile, 1970.

rocarriles del Estado, transferencias corrientes al sector privado y transferencias corrientes y de capital reci-

Cuadro E
MÉXICO: NÓMINA DE ALGUNAS EMPRESAS PÚBLICAS

	<i>Capital social (millones de pesos)</i>	<i>Participación del Estado (porcentaje)</i>		<i>Capital social (millones de pesos)</i>	<i>Participación del Estado (porcentaje)</i>
Mineras			Operadora Textil S. A.^b	10.0	^c
Compañía Minera de Guadalupe S. A. ^a	12.0	...	Productora e Importadora de Papel S. A.	7.5	60
Compañía Minera La Florida de Muzquiz S. A. ^a	5.0	...	Siderúrgica Nacional S. A.	100.0	^c
La Perla, Minas de Fierro S. A. ^a	40.0	100	Sociedad Cooperativa de Vestuario y Equipo S. A.	1.3	...
Mexicana de Coque y Derivados S. A. ^b	70.0	^c	Talleres Gráficos de la Nación	...	...
			Talleres Tipográficos Nacionales	20.0	100
			Inmobiliaria Bamfoco S. A.	6.7	^c
Petroleras			Instalaciones Inmobiliarias para Industrias S. A. ^d	10.0	100
Petróleos Mexicanos	...	...	
Diesel Nacional S. A. ^b	250.0	100			
Manufactureras			Transportes y anexos		
Industria Petroquímica Nacional S. A.	100.6	100	Aeronaves de México S. A.	128.0	49
Tetrateld de México S. A. ^d	50.0	^c	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	...	...
Altos Hornos de México S. A.	600.0	...	Caminos y Puentes Federales de Ingresos	...	...
Compañía Industrial de Atenuquique	70.0	...	Ferrocarriles de Chihuahua al Pacífico	127.1	100
Compañía Industrial de Ayotla ^b	17.0	^c	Ferrocarril del Pacífico S. A.	...	...
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarriles S. A.	80.0	96	Ferrocarriles Nacionales de México	...	...
Chapas y Triplay S. A. ^b	2.0	^c	Ferrocarriles Unidos de Yucatán	23.0	100
Empacadora Ejidal	2.5	96	Servicios de Transportes Eléctricos	...	...
Zincamex S. A.	63.5	100	Comisión Federal de Electricidad	...	...
Fábricas de Papel Tuxtepec S. A.	160.0	^c	Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. ^e	1 000.00	100
Compañía Real del Monte y Pachuca	10.6	100	Compañía Hidroeléctrica Occidental	0.65	83
Fertilizantes del Istmo S. A. ^b	270.0	^c	Almacenes Nacionales de Depósito S. A.	500.0	50
Guanos y Fertilizantes de México S. A.	10.0	51	Conasupo S. A.	80.0	100
Henequen del Pacífico S. A.	0.6	83			
Hules Mexicanos S. A.	87.5	60	Agrícolas		
Industrial de Abastos S. A.	60.0	51	Beneficios Mexicanos del Café S. R. L.	1.2	100
Industrial Eléctrica Mexicana S. A.	12.0	100	Unión Forestal de Jalisco y Colima S. A. ^f	40.0	100
Ingenio Independencia S. A. ^b	25.0	^c			
Ingenio Rosales S. A.	65.0	...	Comerciales		
Ingenio San Francisco El Naranjal S. A. ^b	50.0	^c	Compañía Operadora de Teatros S. A.	92.0	100
Maderas Industriales de Quintanarado S. A. ^b	8.0	100			
Maíz Industrializado S. A. ^b	19.6	100			

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Inversiones Públicas.

^a Las acciones pertenecen a Altos Hornos de México, S. A.

^b Las acciones pertenecen a la Nacional Financiera.

^c La participación del Estado es mayoritaria.

^d Las acciones pertenecen a Petróleos Mexicano.

^e Las acciones pertenecen a la Comisión Federal de Electricidad.

^f Las acciones pertenecen a la Compañía Industrial de Atenuquique.

Cuadro F
REPÚBLICA DOMINICANA: NÓMINA DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS PÚBLICAS
(Miles de pesos)

<i>Empresas de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE)</i>	<i>Capital social autorizado (1967)</i>	<i>Participa- ción es- tatal (por- centaje)</i>	<i>Ocupa- ción (ju- nio de 1967)</i>	<i>Gastos en materia prima (1966)</i>	<i>Ingre- sos por ventas (1966)</i>	<i>Utilidad neta</i>	
Minería							
Minas de Sal y Yeso	1 060	100	246	...	769.3	— 730.1	
Falcombridge Dominicana	20 000	10	...	...	...	...
Petróleo							
Petrolera Dominicana	3 000	33	...	...	...	...
Manufacturas							
Dominicana Industria de Calzados	250	100	127	198.0	595.6	75.0	
Fábrica de Aceites Vegetales	462	100	80	308.1	498.8	— 104.2	
Sacos y Tejidos Dominicanos (FASACO)	1 425	100	266	484.7	1 741.0	47.2	
Sacos y Tejidos Dominicanos (Textil)	6 000	100	560	2 495.1	1 502.2	— 937.5	
Sisal Dominicano	1 000	100	...	...	...	...
Tenería FA-2	300	100	40	56.4	126.5	— 70.5	
C. A. Tabacalera	4 000	72	455	2 738.0	17 402.9	647.5	
Chocolatera Industrial	3 100	93	151	...	47.0	— 6.0	
Fábrica Dominicana de Cementos	12 000	73	551	500.7	6 287.8	847.0	
Fábrica Dominicana de Discos	50	97	7	3.7	16.6	— 10.5	
Industria Licorera La Altigracia	150	87	33	50.7	105.3	— 75.0	
Industria Nacional de Papel	5 000	87	231	1 111.1	2 651.1	45.5	
Pinturas Dominicanas	900	82	171	709.1	2 160.4	242.1	
Industrial Lechera	400	96	53	309.8	389.1	— 195.8	
Molinos Dominicanos	4 000	66	232	5 074.8	10 871.7	740.3	
Refinería Desal	46	100	31	13.5	...	— 43.1	
Industria Nacional del Vidrio	5 000	92	169	...	2 660.9	606.9	
Nacional de Construcciones	1 000	44	...	...	...	...
Sociedad Industrial Dominicana	3 000	47	...	...	...	...
Ropas y Tejidos Dominicanos	400	24	...	...	...	...
Mezcla Lista C. A.	500	18	...	...	...	...
Industria de Asbesto Cemento	1 000	43	...	...	...	...
Industrias Nijua	1 250	28	...	...	...	...
Industria de Plásticos	500	4	...	...	...	...
Laboratorio Químico Dominicano	470	18	...	...	...	...
Fábrica de Baterías Dominicana	100	26	...	126.7	234.1	14.5	
Planta de Recauchado	300	41	...	99.6	296.5	— 32.2	
Comerciales							
Atlas Comercial Company	2 500	84	91	...	1 514.7	— 117.9	
Caribbean Motors	2 000	72	111	...	1 323.6	— 142.3	
Dominican Motors	1 200	68	47	...	606.0	— 112.2	
Ferretería El Marino	60	75	9	...	31.8	— 38.5	
Ferretería Read	1 000	62	42	...	501.9	— 135.1	
Sociedad Inmobiliaria	2 500	100	10	...	135.7	18.0	
San Rafael	400	32	...	...	2 291.5	229.8
Comercial Dominicana	150	13	...	...	...	...
Equipos de Construcción	1 000	36	...	...	...	...
Fomento Industrial, Mercantil y Agrícola	1 500	11	...	...	...	...
Radio Hin	150	12	...	...	...	...
Transportes							
Dominicana de Aviación	830	100	202	...	2 144.0	— 328.0	
Agrícolas							
Consorcio Algodonero	1 000	100	811	...	417.9	— 2 077.2	
<i>Otras empresas estatales (Ako 1969)</i>	<i>Capital social</i>	<i>Ingresos de explotación</i>	<i>Otros ingresos</i>	<i>Total ingresos</i>	<i>Gastos de explotación</i>	<i>Depre- ciación</i>	<i>Utilidad neta</i>
Corporación Dominicana de Electricidad	37 000.0	20 198.7	— 98.2 ^a	20 100.5	11 906.8	2 357.2	5 836.4
Corporación Azucarera Do- minicana (actualmente Consejo Estatal del Azúcar)	140 000.0	80 274.6	1 644.8	81 919.4	74 360.3	5 420.9	2 138.2
Corporación Hotelera

FUENTE: Oficina Nacional de Planificación, *Plataforma para el Desarrollo Económico-Social de la República Dominicana* (1968-1985), balances de las empresas.

^a Incluye el déficit de explotación de 100 000 pesos de la Preservadora de Maderas.

Cuadro G
VENEZUELA: NÓMINA DE ALGUNAS EMPRESAS PÚBLICAS, 1968
(Miles de bolívares)

	<i>Año de insta- lación</i>	<i>Participación del esta- do en el capi- tal (por- centaje)</i>	<i>Capí- tal so- cial</i>	<i>Ingresos por ventas</i>	<i>Utilidad neta^a</i>
Minería					
Minas de Carbón de Lobatera C. A.	1950	...	...	...	...
Petróleo					
Corporación Venezolana del Petróleo	1960	100	483 600 ^b	179 072	35 178
Instituto Venezolano de Petroquímica	1956	100	975 030 ^b	77 273	-29 418
Manufactura					
Siderúrgica del Orinoco (CVG)	1964	100	1 647 790	418 110	15 523
Centrales Azucareras (CVF) ^c	1959	...	100 000	67 608	- 4 181
Aluminio del Caroni S. A. (CVG)	1967	50	80 000	27 797	- 2 120
Cementos Guayana (CVG)	1968	25	12 000	...	- 11
C. A. Pulpa Guayana (CVG)	...	...	...	...	...
Centro Simón Bolívar (CVF) ^c	1958	...	460 000	21 294	9 310
Instituto Autónomo de Diques y Astilleros Nacional	1947	100	34 715 ^b	12 391	- 1 734
Transportes y anexos					
C. A. Venezolana de Navegación (CVF) ^c	1959	...	72 305	99 769	5 754
Transportadora Marítima Venezolana C. A.	1960	...	...	...	...
Puerto de Hierro S. A. (CVG)	...	50	450	2 401	-
Línea Aeropostal Venezolana Venezolana Internacional de Aviación (CVF) ^c	1958	...	323 625 ^b	51 310	1 314
Instituto Autónomo de Administración de Ferrocarriles del Estado	1960	...	32 760	136 187	16 360
Ferrocarriles del Estado	1946	100	446 384	2 105	-10 502
C. A. Gran Ferrocarril de Tachira	1894	...	11 200	...	...
C. A. Nacional Teléfonos de Venezuela	1965	100	400 000	287 790 ^d	36 832
Almacenes de Depósito Agropecuarios C. A.	1962	...	...	...	...
C. A. Administración y Fomento Eléctrico (CVF) ^c	1958	...	800 000	237 071	10 207
Electrificación del Caroní (CVG)	1963	100	514 000	35 198	20 983
Corporación Nacional de Hoteles y Turismo	1965	...	90 084	17 734 ^d	- 466
C. A. Hotel Guayana (CVG)	1967	86	7 146	-	-

FUENTE: Contaduría General de la República, *Balance de la Hacienda Pública Nacional, 1968*; Corporación Venezolana de la Guayana, *Memoria Anual 1968*; Corporación Venezolana de Fomento, *Memoria Anual, 1968*.

^a Utilidad neta del ejercicio registrado en los balances de las empresas antes del pago de impuestos a la venta, de la constitución de reservas y del reparto de utilidades.

^b Sólo el capital aportado por el gobierno.

^c Corresponde al año 1967.

^d Presupuesto.

TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS Y OPCIONES PARA POLÍTICAS DE POBLACIÓN EN AMÉRICA LATINA

1. Introducción

Durante los últimos dos decenios, el rápido crecimiento de la población y su redistribución geográfica en la mayoría de los países latinoamericanos han despertado creciente preocupación pública como problemas que exigen mejor comprensión y una política consecuente con la política general del desarrollo y con las concepciones nacionales sobre un orden social futuro que sea viable. Siguen expresándose opiniones extremadamente divergentes acerca del significado de estos fenómenos y de lo que debería hacerse al respecto, pero se carece aún de gran parte de la información necesaria para comprobar los aspectos esenciales de las diferentes hipótesis, o bien la que existe es de dudosa confiabilidad. Sin embargo, la prolongada polémica ha contribuido a apreciar mejor cuán complejos son los factores en juego y cuán inadecuados los enfoques, sean éstos simplemente conformistas o simplemente críticos. Mucho se ha avanzado, gracias a las investigaciones realizadas por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y por un número cada vez mayor de instituciones y estudiosos, pese a la abismante insuficiencia de la información básica y a que los gobiernos continúan asignando escasos recursos para la compilación de estadísticas demográficas que permitieran aclarar las tendencias actuales y efectuar proyecciones confiables para el futuro.

En agosto de 1970 se presentaron a la primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población¹ casi 200 documentos que discutían e informaban sobre investigaciones relativas a fecundidad, mortalidad, migración, urbanización y distribución regional de la población; relaciones entre población y desarrollo económico y social; tendencias demográficas futuras, políticas de población; y el estado de la investigación y enseñanzas demográficas en América Latina. Estos documentos, que presentan una gran diversidad de teorías, opiniones e información empírica,

¹ Celebrada en México, D. F., y patrocinada conjuntamente por la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, la Comisión Económica para América Latina, el Centro Latinoamericano de Demografía y el Colegio de México. Los títulos citados a continuación en el texto sin hacer referencia a lugar y fecha de publicación corresponden a documentos presentados a esta Conferencia.

brindan buena oportunidad para hacer un examen general de la cuestión demográfica en América Latina y para perfeccionar análisis anteriores.²

Este examen general es particularmente oportuno al comenzar un nuevo decenio, que se espera sirva de marco para la formulación de estrategias de desarrollo a largo plazo. Sin embargo, el hecho de que la mayor parte de los países hayan levantado sus censos decenales en 1970 o lo vayan a hacer en 1971 significa que no vale la pena incluir estadísticas detalladas recientes en este examen general. En su mayoría, las estadísticas y proyecciones demográficas de que se dispone derivan de los censos de 1960, y se las encuentra con facilidad en otras publicaciones.

En las páginas siguientes se resumirá la situación demográfica actual de América Latina, prestando especial atención a la probabilidad de que continúen o cambien en grado importante las tendencias anteriores que sirven necesariamente de base a las proyecciones estadísticas del futuro demográfico, y a lo que sobre estas cuestiones revelan las informaciones preliminares obtenidas en algunos de los últimos censos. A continuación se analizarán los principales factores sociales y económicos que ejercen influencia importante sobre el cambio demográfico y sobre los cuales éste, a su vez, influye o ejerce un efecto limitante. Será necesario estudiar una gran variedad de temas sobre los cuales los especialistas no han alcanzado consenso. En varios casos no será posible sino resumir los argumentos utilizados y expresar una preferencia preliminar, basada en el diagnóstico general hecho por la CEPAL, con respecto a los problemas y requisitos del desarrollo. Se explorará después la cuestión crucial de la formulación de políticas, intentándose dar una visión objetiva de las correspondientes posiciones ideológicas. Por último, se confrontará la necesidad de asignar a la política demográfica un lugar legítimo y claramente definido dentro de una estrategia de desarrollo a largo plazo con la necesidad de contar con criterios realistas para apreciar lo que se justifi-

² Véase *Estudio Económico de América Latina, 1969*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S. 71. II. G. I., capítulo XVII, primera parte, y *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S. 70. II G. 3.

caría que hicieran o dejaran de hacer los gobiernos mientras intentan aún elaborar una estrategia de este tipo. En materia de población, como en todas las demás esferas de la acción social pública, se están contrayendo obligaciones, se impulsan programas y se generan presiones que no permiten esperar hasta que el Estado esté dispuesto y pueda integrarlas en una estrategia global.

2. La situación actual y el futuro previsible³

a) Las tasas de crecimiento y sus determinantes

La tasa de crecimiento demográfico de un país tiene tres determinantes inmediatos: la fecundidad, la mortalidad y la migración internacional. Para el conjunto de América Latina suele aceptarse que de la primera de esas variables dependerán los principales cambios posibles y que en ella está la clave para predecir el crecimiento demográfico y la composición por edades de la población.

Habría mucho margen para seguir reduciendo las tasas de mortalidad, si se comparan con las de los países de altos ingresos. Se espera que las disminuciones futuras sean relativamente lentas en comparación con el pasado inmediato, pero sus efectos sobre las tasas de crecimiento deberían bastar al menos para contrarrestar los descensos iniciales de la fecundidad.⁴ Sólo unos pocos de los países más pobres y pequeños tienen aún el potencial para lograr grandes reducciones en un lapso de pocos años como las que produjo, para la región en su conjunto, la rápida aceleración del crecimiento demográfico en los últimos decenios. No cabe esperar un aumento de la tasa de mortalidad en parte alguna, a menos que ocurran catástrofes imprevisibles en este momento, salvo en la Argentina.

Es del todo improbable que la inmigración

recupere alguna vez el importante papel que tuvo en el pasado en el crecimiento de la población de algunos países latinoamericanos. La emigración tiene importancia actual y potencial sólo para unos pocos países pequeños del Caribe.

La migración internacional desempeñará principalmente un papel cualitativo, y dependerá del equilibrio entre la capacidad latinoamericana para atraer inmigrantes con las calificaciones necesarias y su capacidad para limitar la emigración de sus nacionales que posean esas calificaciones. Desgraciadamente, parece que va a predominar esta última corriente. La migración puede, además, tener importancia para cambiar el equilibrio de la población entre algunos países dentro de la región, y en ese sentido el progreso de la integración económica puede facilitar los movimientos de población entre países latinoamericanos. Hasta esto es dudoso, dados el creciente grado de desempleo estructural en casi todos los países y las resistencias que se oponen a este tipo de migración una vez que alcanza una escala suficiente como para alterar significativamente las características demográficas del país huésped.

Por ello, la atención se centra en el comportamiento futuro de la fecundidad no sólo por ser la variable más susceptible de cambiar considerablemente, sino por ser la más sensible a la influencia de una política encaminada a controlar la tasa de crecimiento demográfico. De ahí que gran proporción de las investigaciones demográficas recientes esté dedicada a esta variable.⁵ La composición por edad, con extremado predominio de los jóvenes, que deriva de la combinación en los últimos años de alta fecundidad y mortalidad decreciente, da un enorme impulso al crecimiento demográfico; mantiene elevada la tasa bruta de natalidad e inalterada la tasa de crecimiento durante algunos años después del comienzo de un descenso en las tasas de fecundidad correspondientes a las mujeres en edad de procrear. Según los precedentes históricos, los cambios en el comportamiento procreativo de la mujer han sido lentos y graduales, salvo unas pocas excepciones en épocas recientes (Japón, China (Taiwan)). Por lo tanto, las proyecciones de las tasas de crecimiento demográfico basadas en diferentes hipótesis sobre las tendencias de la fecundidad señalan la probabilidad de que los límites de variación sean relativamente estrechos. Según la variante baja usada en las proyecciones recientes hechas por la CEPAL y

³ Para un análisis más detallado de las cuestiones tratadas en la presente sección y estadísticas que lo apoyan, véase *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op. cit.*, capítulo IV, así como los documentos de la Conferencia Regional.

⁴ Para la región en su conjunto se proyecta una disminución de la tasa total de mortalidad de 10.0 en 1965-1970 a 7.0 en 1980-1985. La esperanza de vida al nacer debería subir en unos 6.5 años entre los mismos períodos. Las tendencias proyectadas para cada país difieren grandemente del promedio regional. En un extremo, la tasa bruta de mortalidad de la Argentina subiría ligeramente, de 8.6 a 9.0, debido al envejecimiento de la población. En el otro, las tasas de Haití y Bolivia, las más altas de la región, descenderían de 19.7 a 13.7 y de 19.1 a 16.3, respectivamente. Otros países cuyas tasas están muy por encima del promedio regional son El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana.

⁵ Más de 40 de los trabajos presentados a la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población estuvieron dedicados a la fecundidad. Véase en especial el trabajo preparado por Walter Mertens, "Fertility and Family Planning Research in Latin America".

el CELADE, la tasa de crecimiento demográfico de toda América Latina podría disminuir de 2.83% en el período 1960-1965 a 2.69% en el período 1980-1985. Según la hipótesis media, aumentaría ligeramente, a 2.91%, y según una variante alta la tasa podría subir a 3.19%. La población aumentaría pues a 411 millones, 425 millones y 440 millones de habitantes, respectivamente, en comparación con los 238 millones que había en 1965.⁶

Las proyecciones demográficas se basan necesariamente en las tendencias del pasado y en la posibilidad de modificar esas tendencias que ha demostrado la experiencia. Los demógrafos saben muy bien que esas tendencias no proporcionan una orientación segura para pronosticar el futuro.⁷ El progreso de las técnicas anticonceptivas, la difusión de los servicios públicos y privados de planificación de la familia, la penetración cada vez mayor de los medios de comunicación y los cambios radicales en los patrones sociales, el modo de vida, el medio físico y los estímulos del consumo a los que está expuesta

⁶ Véase *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, op. cit., cuadros 9 a 11 en el capítulo IV. Estos totales incluyen las 20 repúblicas latinoamericanas y 4 países del Caribe. Si se incluyen todos los países y territorios del Caribe, los totales aumentan en casi 8 millones para 1965 y 10 millones para 1985.

⁷ "El cálculo de poblaciones futuras por medio de proyecciones de tendencias pasadas dentro de marcos estrictamente demográficos tiene sus riesgos en cualquier época. Esto es particularmente cierto en América Latina en el período que se analiza. El supuesto de continuidad en las tasas de crecimiento debe llegar a ser, tarde o temprano, un supuesto contrario a los hechos" (Irene S. Taeuber, "Tendencias demográficas futuras en América Latina.")

(Todas las predicciones de los demógrafos) han dependido de una premisa: si las tendencias actuales se mantienen... Es una antigua falacia estadística realizar extrapolaciones en base a esta premisa cuando en realidad no es válida. Sostengo principalmente que *las tendencias del pasado reciente no se han mantenido, ni es probable que lo hagan...* los acontecimientos (recientes) son tan nuevos y tan novedosos que *las tendencias demográficas anteriores a 1960 son en gran medida inútiles para predecir lo que sucederá en el futuro*" (Donald Bogue, "The End of the Population Explosion", Central Statistical Office, Research Papers, N° 4, Trinidad-Tabago, diciembre de 1967). Nathan Keyfitz, haciendo una distinción entre simples proyecciones y proyecciones que aspiran a servir de predicciones, ha hecho hincapié en las grandes discrepancias entre las predicciones del pasado y lo que ha sucedido, y en el escaso número de estudios de evaluación: "...miles de páginas impresas dan cifras futuras, unos cuantos cientos de páginas establecen los supuestos sobre los que se basan dichas cifras, unas cuantas docenas cuando mucho evalúan los métodos mediante la comparación de proyecciones pasadas con el desarrollo subsecuente". ("La proyección y la predicción en demografía: Una revisión del estado de este arte").

la mayor parte de la población latinoamericana *podrían*, combinados en cierta forma aún indefinible, provocar cambios, sin precedentes en cuanto a su rapidez, en el comportamiento reproductivo, y, por consiguiente, en el crecimiento de la población y en la distribución por edades. Como sucedió recientemente con la mortalidad, el cambio tecnológico y la acción pública organizada podrían hacer que los cambios en la fecundidad dependieran mucho menos de los progresos económicos y sociales a los que habían estado supeeditados hasta ahora.

Dos países de la región, la Argentina y el Uruguay, no han compartido las características de alta fecundidad y aumento acelerado de la población comunes al resto de la región. En los últimos decenios sus patrones demográficos se han acercado más a los de Europa que los del resto de América Latina. Otros dos países, Chile y Cuba, están alcanzando niveles de fecundidad y crecimiento demográfico moderados. La natalidad bajó en Chile de 37.1 por mil habitantes en 1963 a 27.8 en 1969. Más recientemente unos pocos países pequeños han iniciado la misma evolución. La tasa de natalidad de Costa Rica, que se mantuvo casi estacionaria a un nivel muy elevado hasta 1963, bajó de 45.3 en ese año a 34.5 en 1969. En Panamá hubo una disminución menor (de 41.0 en 1960 a 38.0 en 1969). En todos los países de habla inglesa del Caribe se registró una importante tendencia decreciente durante el decenio de 1960.

En el Brasil, las estadísticas vitales a nivel nacional son demasiado incompletas para saber si la tasa de natalidad (probablemente cerca de 38) ha cambiado mucho, pero en la ciudad de São Paulo, después de varios años de estabilidad, la tasa de natalidad bajó de 31.9 en 1963 a 25.1 en 1968.⁸

En otros pocos países que cuentan con estadísticas completas de natalidad (según el *Demographic Yearbook de 1969*), la tasa también acusa una tendencia declinante. En el Salvador la tasa se mantuvo alrededor de 49 por mil hasta 1963, para luego decaer a 42 hacia 1969. En Guatemala una baja similar desde 49 por mil comenzó dos años antes. En estos últimos casos, sin embargo, el descenso puede deberse, al menos en parte, a los cambios habidos en los niveles de la mortalidad y en la estructura por edades, desconociéndose hasta qué punto ha habido una verdadera baja de la fecundidad derivada de cambios en el comportamiento procreativo de la población. Para verificar si la ha habido, habría que examinar la evolución de otros índices, que

⁸ Olavo Baptista Filho, "Extensión del período de formación profesional y el comportamiento de la natalidad".

no pueden calcularse sobre la base de las informaciones disponibles en esos países. En Chile, Costa Rica y Panamá, en cambio, las disminuciones en la tasa de reproducción bruta (relación entre el número de nacimientos de niñas entre dos generaciones sucesivas, suponiendo nula la mortalidad hasta el final del período de procreación) confirman las tendencias derivadas de las tasas de natalidad.

Es interesante señalar que en varios países se inició, alrededor de 1963, un brusco descenso de la natalidad, después de un período de estabilidad. Esta tendencia se da tanto en países en que la fecundidad había descendido ya a un nivel moderado, como en países con natalidad alta y estable en que no había habido disminuciones anteriores. Los programas de divulgación de las prácticas anticonceptivas eran demasiado incipientes a comienzos del decenio de 1960 como para que tuvieran influencia significativa sobre la fecundidad. Tampoco corresponde la rapidez de la disminución al lento avance que han tenido las prácticas de control de la natalidad en las diferentes clases sociales según la experiencia histórica. Podría adelantarse la hipótesis de que durante ese período gran número de personas que ya intentaban controlar su fecundidad, o que querían hacerlo, tuvieron, por propia iniciativa, oportunidad de usar métodos más eficaces

Los datos preliminares de seis censos levantados en 1970 sugieren que en unos pocos países en que la transición demográfica hacia una fecundidad más baja comenzó hace algún tiempo, el proceso ha avanzado más rápidamente de lo que se esperaba, pero que en otras partes las bajas de la fecundidad, cuando las hay, apenas bastan todavía para compensar las bajas de la mortalidad. (Merece señalarse que los totales preliminares llevan frecuentemente a conclusiones erradas cuando no se tiene en cuenta la omisión censal.) En tres países, la población que da el censo está tan por debajo de la proyectada que la diferencia no puede explicarse solamente por la omisión censal. En la Argentina, las proyecciones demográficas dan un total superior en 4.8% a los resultados del censo (24 444 000 frente a 23 320 000). Si se tiene en cuenta un margen de omisión (probablemente menos del 3%), la población habría estado creciendo con rapidez algo menor que la esperada. En Chile, la discrepancia es de 10.2% (9 735 000 frente a 8 835 000), de modo que debe ser bastante significativo el descenso de la tasa de crecimiento demográfico. En la República Dominicana, la diferencia es de 6.6% (4 277 000 y 4 012 000). En este caso la discrepancia es más difícil de explicar. La mortalidad puede haberse mantenido a un nivel más alto que el que se esperaba o

puede haber habido una omisión censal muy considerable. No ha habido, ni se esperaba que hubiera, gran descenso de la fecundidad, dadas las características del país. En Panamá las proyecciones demográficas dan un total de población inferior en 2% al total censal (1 399 000 frente a 1 425 000), diferencia que fácilmente podría doblarse si se tuviera en cuenta la omisión censal, aunque la fecundidad ha bajado mucho más durante el decenio que lo que se supuso en la proyección, de modo que cabía esperar una cifra más elevada que en el censo. Es posible que un saldo positivo de migración internacional o un descenso más rápido de la mortalidad que el supuesto en las proyecciones puedan haber compensado la baja de la fecundidad, aunque no es posible confirmar ninguna de estas hipótesis con la información disponible. En México la discrepancia de 3.4% podría explicarse principalmente por la omisión censal, con lo cual no habría disminuido significativamente la tasa de crecimiento demográfico. El caso del Brasil es particularmente interesante. Las cifras preliminares del censo dan una población de 92 300 000, que difiere sólo en 1.5% de la proyección para la fecha del censo (93 687 000); el grado de omisión en el Brasil puede ser relativamente importante, y con toda probabilidad compensará con creces esa diferencia de 1.5%. Se deba esto al mantenimiento de la fecundidad a niveles más altos que los esperados o a una baja más pronunciada de la mortalidad, o a ambos fenómenos, no podrá determinarse hasta contar con los resultados completos del censo.

En otras partes, los demógrafos vigilan con ansiedad la aparición de indicios de cambio en el comportamiento procreativo y especulan sobre las influencias en juego. Incluso las tasas más altas de fecundidad de América Latina se encuentran muy por debajo del máximo biológico de modo que un aumento sería teóricamente posible, aunque no probable. Se ejerce algún grado de control sobre la fecundidad, mediante cierta combinación de medidas en las que influyen los patrones sociales y culturales, medidas que pueden o no estar deliberadamente dirigidas al control de la fecundidad.⁹ Aunque las tasas de fe-

⁹ Una clasificación muy utilizada distingue once "variables intermedias" como los únicos factores mediante los cuales las condiciones culturales pueden afectar la fecundidad:

"I. Factores que afectan la exposición a las relaciones sexuales ('variables de las relaciones sexuales')
A. Los que gobiernan la formación y disolución de uniones en el período reproductivo.

1. Edad en que comienzan las uniones sexuales.
2. Celibato permanente: Proporción de mujeres que nunca participan en una unión sexual.
3. Parte del período reproductivo transcurrido después de las uniones, o entre ellas.

cundidad de las mujeres en edad de procrear siguen siendo altas en la mayoría de los países, las tasas de fecundidad general pueden ocultar variaciones que tendrán importancia en el futuro. En México, por ejemplo, las mujeres en edad de procrear pertenecientes al grupo de edad más joven (15-24 años) tienen una tasa de fecundidad bastante más baja que la que tenían las mujeres de la misma edad hace unos pocos años debido al efecto combinado de la postergación del matrimonio, el uso más difundido de anticonceptivos y el aborto. En la tasa general esta disminución se compensa con la mayor fecundidad de las mujeres de 30 a 39 años, a causa probablemente del mejor estado de salud de este grupo y de la disminución de la mortalidad masculina que contribuye a reducir la proporción de viudas entre las mujeres de edad fértil. De persistir el nuevo patrón de reproducción de las mujeres más jóvenes y mantenerse su preferencia por tener menos hijos durante todo su período de procreación, la tasa general comenzará a disminuir a la postre.¹⁰

En casi todos los países latinoamericanos existen diferenciales de fecundidad según los niveles de ingreso y de educación y el grado de urbanización. Es dable suponer que si continúa aumentando el grado de urbanización, y si mejoran la educación y el ingreso —sobre todo si la distribución de los ingresos y de las posibilidades de educación es más equitativa—, se reducirán las tasas generales de fecundidad.

A base de estos antecedentes, por endeables que sean, los demógrafos se inclinan a esperar que durante el decenio de 1970 comenzará un pronunciado descenso de la fecundidad en los países de la región más dinámicos desde el

B. Los que gobiernan la exposición a las relaciones sexuales dentro de las uniones.

4. Abstinencia voluntaria.

5. Abstinencia involuntaria.

6. Frecuencia del coito.

II. Factores que afectan la exposición a la concepción ('variables de la concepción')

7. Fecundidad o infecundidad, en tanto son afectadas por causas involuntarias.

8. Utilización o no de anticonceptivos.

9. Fecundidad o infecundidad, en tanto son afectadas por causas voluntarias.

III. Factores que afectan la gestación y el éxito en el parto ('variables de la gestación')

10. Mortalidad fetal por causas involuntarias.

11. Mortalidad fetal por causas voluntarias."

(Kingsley Davis y Judith Blake, "Social Structure and Fertility: An Analytical Framework." *Economic Development and Cultural Change*, IV, 3, abril de 1956 versión en español, Kingsley Davis, *La sociedad humana*, tomo II, EUDEBA, Buenos Aires, 1957, págs. 658 y 659.)

¹⁰ Centro de Estudios Económicos y Demográficos, Colegio de México, *Dinámica de la población de México*, México, D. F., 1970, págs. 60 a 61, 83 y 187.

punto de vista económico y social. La rapidez e importancia de ese descenso siguen "siendo materia de especulación en este momento".¹¹

Más adelante, otras secciones del presente estudio se ocuparán nuevamente de los antecedentes en que se pudieran apoyar estas especulaciones, aunque forzosamente el análisis no será concluyente. Por el momento, parecen seguras dos generalizaciones.

En primer lugar, cualesquiera sean los cambios en la fecundidad, las tasas de crecimiento de la población seguirán siendo durante muchos años suficientemente altas como para que la población crezca enormemente. A medida que se amplíe la base de la población, incluso tasas de incremento mucho menores que las actuales se traducirán en aumentos absolutos muy grandes. Sería imposible derivar de los antecedentes de que se dispone actualmente un pronóstico fehaciente sobre las posibilidades de que América Latina alcance una población estacionaria y la fecha en que ello ocurriría pero difícilmente podría suceder antes del año 2050, cuando la población regional tendría ya un tamaño varias veces superior al actual.¹²

En segundo lugar, las reducciones de la fecundidad y del número de hijos se distribuirán muy desigualmente; es probable que lo hagan en relación inversa a la capacidad de mantener esas cargas y de aprovechar las posibilidades que se presentan con el aumento del número de hijos. El descenso de la fecundidad se producirá en los países más urbanizados y más dinámicos, y en los capaces de mantener niveles relativamente altos de educación y de servicios sociales, antes que en los países más pequeños y más pobres, que ya tienen las tasas de fecundidad más elevadas de la región. Dentro de cada país, la fecundidad descenderá en las localidades más ricas más "modernas", más urbanizadas, antes de hacerlo en las regiones rurales internas más pobres. En lo que respecta a las clases sociales y a los grupos según sus ingresos, sabido es que los estratos medios y superiores practican ya la

¹¹ Walter Mertens, *op. cit.*

¹² Se ha calculado que la población de un país sigue creciendo 65 a 70 años después de alcanzar una tasa unitaria de reproducción (dos niños por pareja, que sobrevivan a sus padres). Si América Latina llegase a una tasa unitaria hacia el período 1980-1985, la población se haría estacionaria con 552 400 000 habitantes hacia el año 2045. Si se llegase a la tasa unitaria en el período 1990-1995, en el año 2050 habría una población de 654 800 000 habitantes, y si ello ocurriese en el período 2000-2005, la población se estacionaría en 783 200 000 habitantes en el año 2070 (proyecciones hechas por la Oficina del Censo de los Estados Unidos, mayo de 1970). Parece altamente improbable que se alcance una tasa unitaria antes del año 2000.

limitación de la familia en forma más constante y eficaz que los estratos inferiores, especialmente que la población marginal urbana y que las masas rurales. Es probable que esta diferencia subsista, cualesquiera que sean la rapidez y la eficacia de la difusión de las prácticas de limitación de la fecundidad entre estos últimos grupos.¹³ De ser así, el constante aumento de la población puede ser factor importante para acentuar los múltiples desequilibrios e injusticias en la distribución que caracterizan hoy el crecimiento económico y el cambio social en América Latina.

b) *Distribución geográfica, urbanización y migración interna*

En la mayoría de los países latinoamericanos, el rápido aumento demográfico ha ido acompañado de una desigualdad cada vez mayor en la distribución geográfica de la población y de una urbanización extraordinariamente rápida y concentrada. En los últimos dos decenios ha habido algunos progresos importantes en materia de colonización de tierras, y hay polos nuevos de crecimiento urbano en regiones que antes estaban deshabitadas. Sin embargo, la mayoría de las regiones que antes estaban deshabitadas o escasamente pobladas siguen en esa condición; en la mayor parte de las regiones predominantemente rurales, de ocupación más antigua, el crecimiento neto de la población ha sido moderado, y, en algunas, la población se ha mantenido estacionaria o han perdido habitantes. Entre las zonas que han perdido población se encuentran varias zonas escasamente pobladas, de ocupación relativamente reciente, como el Chaco argentino.

Puesto que no hay razones para dudar de que la tasa de crecimiento natural sea tan alta en las zonas rurales como en las urbanas, si no superior, la urbanización rápida y concentrada evidentemente debe implicar un traslado muy importante de población de zonas rurales a zonas definidas como urbanas. Aunque hay grandes diferencias entre países, puede estimarse aproximadamente que, para la región en su conjunto, la mitad del incremento natural de la población rural (3% anual) ha estado saliendo de la categoría rural y contribuyendo directamente de un tercio a la mitad del crecimiento urbano. Esta población recientemente incorporada al área urbana, formada sobre todo por adultos jóvenes, da cuenta de una importante proporción del crecimiento natural urbano.

¹³ En Chile, la tasa bruta de natalidad bajó entre 15% y 23% en las provincias más urbanizadas entre 1961 y 1967; en las provincias predominantemente rurales el descenso fue muy inferior. Mientras bajó la tasa de natalidad legítima, se mantuvo la ilegítima (que abultan principalmente los estratos más pobres).

Pese a las numerosas investigaciones locales y a los muchos análisis efectuados, no es ahora más fácil que en 1959¹⁴ hacer generalizaciones valederas acerca de las causas, características y consecuencias de este fenómeno. Parte de la dificultad estriba en las deficiencias de las informaciones censales anteriores. La mayor parte de la información con que se cuenta proviene de los censos de 1950 y 1960, en circunstancias en que las ciudades crecieron enormemente en el decenio de 1960 y en que la composición de su población puede haber cambiado considerablemente. Parte se debe también a la ambigüedad de la terminología. No pueden darse definiciones satisfactorias, para todo uso, de las expresiones "migrante", "urbano" y "rural", dificultad que deriva a su vez, de la complejidad y diversidad de los procesos en juego. Hay muchos tipos de zonas urbanas y rurales. El carácter "urbano" de una metrópoli moderna de varios millones de habitantes es muy distinto del carácter urbano de un nuevo centro especializado de industria pesada, una capital provincial tradicional de tamaño mediano, o una pequeña ciudad que suministra servicios administrativos y comerciales a una pequeña zona rural de influencia. En cuanto a lo rural, hay también marcadas diferencias —tanto culturales y demográficas como económicas— entre las zonas de agricultura mecanizada, las grandes plantaciones, las haciendas tradicionales, los asentamientos aldeanos compactos, las comunidades indígenas y los minifundistas dispersos. Es muy probable que la composición de la migración hacia y desde los diferentes tipos de localidades urbanas y rurales sea bastante diferente. Casi cualquier afirmación relativa a la urbanización y la migración puede ser válida respecto de algunas zonas urbanas y de algunos migrantes. Hechas estas salvedades, los hechos recientes apoyan las conclusiones siguientes:¹⁵

i) Los migrantes que llegan a las ciudades más grandes constituyen un grupo sumamente hete-

¹⁴ En 1959 en un seminario patrocinado conjuntamente por las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y la UNESCO se presentaron documentos que constituían el primer estudio interdisciplinario general de la urbanización de la región (UNESCO, *La urbanización en América Latina*, París, 1961). Véase, además, "Distribución geográfica de la población de América Latina y prioridades regionales del desarrollo" en *Boletín Económico de América Latina*, vol VIII, Nº 1, Nueva York, 1963.

¹⁵ Estas conclusiones derivan principalmente de dos trabajos presentados a la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población en 1970: Juan C. Elizaga, "Migraciones interiores: evolución reciente y estado actual de los estudios", y John J. Macisco Jr., "Some thoughts on an analytical framework for rural to urban migration".

rogéneo en cuanto a educación, ocupación y características sociales. Proviene predominantemente de otras ciudades y núcleos urbanos más pequeños. Es insostenible la opinión, que aún se da en artículos sobre problemas urbanos, de que los migrantes son principalmente campesinos desplazados y jóvenes procedentes de familias campesinas, aunque este tipo de migrantes pueda tener gran importancia en algunas ciudades. (También debería tenerse presente que, desde el punto de vista de la metrópoli moderna, las características culturales de los migrantes procedentes de pueblos pequeños pueden aparecer "rurales".)

ii) Por un proceso de autoselección, la población migrante se compone predominantemente de adultos jóvenes con mayor instrucción y mejor preparados que lo corriente en su población de origen, aunque menos que lo común en las ciudades a las que han migrado. No hay pruebas de que los migrantes hayan sido "marginalizados" en proporción superior a la población originariamente urbana. Sin embargo, hay motivos para suponer que a medida que ha seguido aumentando su escala, la migración hacia algunas de las grandes ciudades se ha tornado menos selectiva y menos predominantemente urbana.¹⁶

iii) Las investigaciones efectuadas no abonan la hipótesis de que la migración por etapas haya tenido importancia, es decir, que los migrantes se hayan ido primero a los centros urbanos locales más pequeños, y luego a las grandes ciudades. Sin embargo, la diferencia que existe entre las tasas de crecimiento natural y neto de la población rural muestra que, de alguna manera, grandes cantidades de habitantes de zonas rurales se están transformando en "urbanos". En parte el fenómeno se explicaría por el crecimiento de los pequeños centros hasta superar el límite de los 2 000 habitantes que se usa habitualmente para distinguir entre lo rural y lo urbano, pero en parte debe también ocurrir porque en los pueblos y ciudades provinciales los inmigrantes rurales están remplazando a los emigrantes.¹⁷

¹⁶ Véase Alan B. Simmons y Ramiro Cardona G., "La selectividad de la migración en una perspectiva histórica: El caso de Bogotá (Colombia) 1929-1968"; Jorge Balán y Elizabeth Jelín, "Migración a la ciudad y movilidad social: Un caso mexicano", y Jorge Balán, "Migrant-native socio-economic differences in Latin American cities: A structural analysis" (con comentarios de diversos sociólogos), *Latin American Research Review*, IV, 1, 1969. Sobre la base de estudios hechos en Río de Janeiro y Santiago se ha propuesto también la hipótesis de que la migración a las grandes ciudades es selectiva de ambos extremos del espectro socioeconómico (Bruce H. Herrick, *Urban migration and economic development in Chile*, MIT Press, Boston, 1965).

¹⁷ En Colombia, "según se infiere de los datos fragmentados que se poseen, las migraciones revisten sobre todo una forma de "trasiego" (los migrantes rurales

iv) En algunos de los países más grandes hay señales de que está comenzando a invertirse la tendencia a la concentración del crecimiento urbano en los centros de mayor tamaño. Algunas ciudades de segunda magnitud están creciendo más rápidamente que las aglomeraciones principales, y se registran importantes aumentos en el número y en la importancia cuantitativa de las pequeñas ciudades.¹⁸ Sin embargo, la ciudad principal suele predominar a tal punto que los pequeños cambios observados pueden no llevar a la disminución notoria de ese predominio. (En Colombia, al contrario, el predominio creciente de Bogotá ha transformado un proceso de crecimiento urbano que era antes mucho más equilibrado que en los demás países.) Al mismo tiempo, en algunos de los países más grandes, la importancia relativa de la población urbana y, dentro de ella, la importancia de los centros mayores, ha crecido a tal extremo que se reducirá en el futuro la participación de la migración en el mayor crecimiento de las ciudades y se acentuará el carácter interurbano de esta migración.

Estas conclusiones provisionales se basan principalmente en investigaciones sobre el terreno efectuadas en unas pocas ciudades y en períodos diferentes durante los decenios de 1950 y 1960; no puede pues descartarse la posibilidad de que las tendencias predominantes en otras partes sean diferentes con respecto a la importancia de los migrantes rurales y a la marginalización diferencial de los migrantes, o de que las tendencias predominantes hayan cambiado desde la fecha de la investigación. Tampoco arrojan suficiente luz sobre el futuro. Aunque la tasa de crecimiento de la población es relativamente inflexible a corto plazo, las corrientes de redistribución geográfica de esa población podrían cambiar considerablemente en pocos años. Es muy posible que

se instalan en las aldeas y las pequeñas aglomeraciones, mientras que los residentes en éstas emigran a aglomeraciones más grandes y a ciudades) y no constituyen una emigración por fases... La significación de este proceso de trasiego es muy importante y merece análisis más detallado y nuevos estudios. Parece implicar que las pequeñas aglomeraciones pasan por una crisis más grave de lo que usualmente se cree. Después de todo las grandes ciudades se benefician de los migrantes más dinámicos y jóvenes; las pequeñas aglomeraciones pierden algunos de sus mejores elementos, substituidos por campesinos sin calificaciones y desprovistos de capital" (*Hacia el pleno empleo*. Un programa para Colombia preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1970, Apéndice 5, párrafo 9).

¹⁸ *Dinámica de la población de México*, op. cit., págs. 124 a 125, 132; además, John V. Grauman y Chia-Lin Pan, "Rasgos distintivos de la urbanización en América Latina". Las conclusiones sobre la importancia de esta tendencia deben esperar el análisis de los censos de 1970 y 1971.

las grandes aglomeraciones urbanas se vean cada vez más constreñidas por su incapacidad para ofrecer servicios infraestructurales mínimos, en tanto que los beneficios que ahora se pretende alcanzar viviendo en esas aglomeraciones seguramente se difundirán en forma más equitativa gracias a mejores comunicaciones y transportes. Presumiblemente, el factor más importante sea la capacidad de las distintas localidades para ofrecer empleo, o al menos subsistencia marginal, en las condiciones de desajuste creciente entre oferta y demanda de mano de obra que pueden preverse. Es probable que siga creciendo la sensibilidad de la población, tanto rural como urbana, a cualquier incentivo para migrar. Pueden tener influencia decisiva en el alcance y la dirección de esas migraciones las políticas y medidas nacionales relativas a la ubicación de la industria, las carreteras y otras obras públicas, la reforma agraria y la distribución de los servicios sociales y de asistencia social. La dificultad estriba en que los estímulos contenidos en programas públicos pueden provocar corrientes migratorias mayores de las que pueden absorberse en forma productiva.

Se ha sugerido que la reducción del ritmo de la urbanización podría significar la postergación de los descensos esperados en las tasas nacionales de natalidad, ya que son más débiles las motivaciones y los medios con que cuentan las zonas rurales para el control de la fecundidad. Sin embargo, es muy posible que este factor se vea contrarrestado por la penetración cada vez más acelerada en el campo de las características y aspiraciones culturales urbanas.

c) *Esperanza de vida y distribución de la población por edad y sexo*

La duración media de la vida para el conjunto de América Latina ha aumentado en forma marcada en los últimos años, y se espera que este aumento continúe. La esperanza de vida al nacer para toda la región aumentaría de 60.2 años en el período 1965-1970 a 66.7 años en el período 1980-1985. Esta última es superior en 9 años a la proyectada para Asia en general, y sólo inferior en 6 años a la proyectada para los países de altos ingresos tomados en conjunto. Los aumentos anteriores se han distribuido en forma muy dispareja; se espera que los países más pequeños y más pobres progresen más rápidamente que el resto en los próximos años, pero aún estarán rezagados en el período 1980-1985. Lo mismo puede pronosticarse respecto de las regiones internas más pobres y más agrestes de cada país. Por ejemplo, la esperanza de vida

proyectada para Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador va desde 56.8 a 63.9 años, mientras Bolivia y Haití tendrán 50.0 y 53.5, respectivamente; el Brasil llegaría a 67.6, Colombia a 65.5, México a 68.6, el Perú a 67.0 y Venezuela a 70.2.¹⁹

Sin embargo, las elevadas tasas de fecundidad y de aumento de la población significan que incluso cambios de estas dimensiones en la esperanza de vida tendrán escaso efecto sobre la distribución de la población por edades y en la proporción marcadamente elevada de la población de las edades que convencionalmente se definen como "dependientes" con respecto a la de aquellos grupos de la población en edad "activa". El porcentaje de la población en el grupo de edad de 0 a 14 años bajaría sólo ligeramente, según las variantes medias de las proyecciones (42.5% en 1965 a 41.4% en 1985). El grupo en edad potencialmente activa, de 15 a 64 años, aumentaría ligeramente de 53.8% a 54.4%. El grupo de 65 años o más, aunque aumentaría rápidamente en números absolutos por la mayor longevidad media, aumentaría su participación sólo de 3.6% a 4.0% del total. Desde luego que los promedios ocultan importantes diferencias entre países. En la Argentina, Chile, Cuba y el Uruguay, la proporción de población joven, ya muy por debajo del promedio regional, disminuirá más todavía, y la de población en edad avanzada, que ya está por sobre el promedio regional experimentará un aumento importante. En Chile y Cuba, los porcentajes de población en el grupo de edades "activas" aumentarán considerablemente si continúa el descenso de la fecundidad. En la Argentina y el Uruguay, donde hay poco margen para lograr nuevas disminuciones de la fecundidad, las cohortes nacidas en períodos del pasado de mayor fecundidad, están llegando a la edad de retiro y los porcentajes de población en el grupo de edades activas disminuirán en relación con los otros dos grupos dependientes en conjunto.²⁰ En unos pocos países más pequeños seguirá aumentando el porcentaje de la población en el grupo 0-14 años.

De ello se desprende que la alta relación de población dependiente (menores de 15 y mayores de 64 años) a población potencialmente activa (15 a 64 años) no cambiará mucho en los próximos 15 años, salvo en los cuatro países antes mencionados. Según una proyección, la relación bajaría para toda la región de 86% en 1970 a

¹⁹ Véase, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op cit.*, capítulo IV.

²⁰ Esta tendencia se debe también en parte a que están llegando a la edad de jubilación las cohortes que en el pasado fueron afectadas por la inmigración en gran escala de adultos en edad de trabajar.

84% en 1985, comparado con relaciones de 57 y 58% para las regiones "desarrolladas" del mundo y 81 y 77% para todas las regiones "en desarrollo".²¹ Como en los cuatro países antes señalados la relación de dependencia es sólo ligeramente superior al promedio de las regiones "desarrolladas", las relaciones de la mayoría de los demás países latinoamericanos están muy por encima del promedio para la región, siendo en unos pocos casos la población dependiente prácticamente del mismo tamaño que la población en edad activa. Más adelante se analizarán diversas consecuencias de estas relaciones de dependencia.

Dentro de los países latinoamericanos, las corrientes de redistribución geográfica y urbanización están afectando en importante medida tanto a la distribución de la población por edades como a la distribución por sexos. Dado lo inadecuado de la información relativa a las migraciones sólo cabe mencionar estos fenómenos en términos muy generales. Queda en claro que los adultos jóvenes están sobre representados en las poblaciones de las ciudades que reciben estas migraciones y subrepresentados en las zonas rurales y en los pueblos pequeños que son fuentes de migrantes. Las mujeres están sobre representadas en las migraciones hacia las ciudades y en las migraciones a distancias cortas. Los hombres están sobre representados en las migraciones a zonas de habilitación de tierras y en migraciones a grandes distancias. Cabría esperar que estas diferencias tuviesen importantes repercusiones en el dinamismo relativo de la mano de obra y en la capacidad de innovación en las zonas de emigración y de inmigración. La migración diferencial de las mujeres debería repercutir en la formación de las familias. Se ha especulado sobre estos temas durante algunos años, pero sigue escaseando la información pertinente.

d) Tipos de países

El resumen anterior sugiere que los países latinoamericanos se dividen en varios grupos en cuanto a la estructura de sus poblaciones. Estos coinciden en lo principal con tipos que pueden distinguirse a base de otras características sociales y económicas. Para los fines del presente estudio es innecesario entrar en un análisis sistemático de las tipologías que se han propuesto.²²

²¹ La relación de dependencia así definida es, por supuesto, muy inferior a la relación real de dependencia, a causa principalmente de la limitada participación de las mujeres en la actividad económica.

²² Véase, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, op cit., capítulos III y XVIII. Además Carmen A. Miró, *Aspectos demográficos de América Latina*, CELADE, Documento A/88.

Para no caer en una generalización excesiva, sin embargo, puede ser útil señalar aproximadamente la distribución de la población latinoamericana en grupos con diferentes situaciones demográficas y con diferentes combinaciones de factores que influyen en la evolución futura. Estas situaciones diferentes sugieren la conveniencia de introducir las correspondientes diferencias, al menos de énfasis, en la política poblacional de cada país:

i) Cerca del 10% de la población de la región vive en dos países (la Argentina y el Uruguay) cuya fecundidad y mortalidad han descendido a niveles análogos a los que existen en países altamente urbanizados e industrializados de otras regiones.

ii) Cerca del 7% vive en dos países (Chile y Cuba) cuya transición a un patrón demográfico análogo al de la Argentina y el Uruguay parece estar muy avanzada.

iii) Más del 67% vive en cinco países grandes (Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela) que hasta ahora tienen elevada tasa de aumento demográfico, con urbanización acelerada y vigoroso crecimiento económico, pero con grandes desigualdades, que probablemente sigan agrandándose, entre regiones internas, entre zonas urbanas y rurales, y entre sectores económicos.

iv) Cerca del 1% vive en dos países pequeños (Costa Rica y Panamá) que hasta ahora han tenido tasas muy altas de crecimiento demográfico, pero en que ha habido indicaciones, recientemente, del comienzo de una transición. En estos países el grado de urbanización, niveles de ingreso y educación son superiores al promedio regional.

v) Cerca del 9% vive en seis países pequeños con poblaciones no superiores a 6 000 000 de habitantes en 1970 (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) con tasas muy elevadas de crecimiento de la población. En estos países el grado de urbanización y los niveles de ingreso y educación son inferiores a los de cualquiera de los grupos anteriores, aunque las tasas de crecimiento de estos factores son del mismo orden que la del grupo iii.

vi) Cerca del 3% vive en dos países (Bolivia y Haití) en los que la mortalidad más alta de la región limita el crecimiento de la población a tasas moderadas pese a la elevada fecundidad. En estos países los niveles de urbanización, ingreso y educación son incluso inferiores a los del grupo v y las tasas de crecimiento de estos factores también tienden a ser bajas.

vii) Cerca del 3% vive en cuatro países independientes y en cerca de 20 otras unidades territoriales en la zona del Caribe; la mayor parte

de estos países y territorios pequeños y densamente poblados tienen tasas de fecundidad y de crecimiento de la población que han experimentado importantes reducciones desde niveles anteriormente altos; en muchos de ellos, la emigración fuera de la región ha contribuido a reducir las tasas de crecimiento de la población y ha afectado su distribución por edades.

Deberían variar considerablemente entre cada grupo, e incluso entre países dentro de cada grupo, las justificaciones, la viabilidad y los objetivos de los programas públicos encaminados a influir en las variables demográficas y especialmente la urgencia de prestar ese apoyo a los programas. Las razones para intentar reducir las tasas de fecundidad, por ejemplo, tendrían más peso en el caso de los países del grupo *v*, en tanto que en el caso de los del grupo *iii* parecería más urgente tomar medidas que influirían sobre la distribución geográfica de la población.

3. Relaciones entre el cambio demográfico, el cambio económico y social y la política pública

Es razonable suponer que los cambios demográficos resumidos anteriormente influyen en toda la variedad de procesos de cambio económico y social que están ocurriendo en América Latina, así como en la política pública que aspira a orientar esos cambios hacia el desarrollo económico y un mayor bienestar humano, y que a su vez reciben la influencia de esos procesos y esa política. También cabe suponer que, si bien esas influencias pueden aislarse para facilitar el análisis, en la práctica no actúan unilateralmente ni por sí solas. El significado que tendrá cada factor dependerá de cómo se inserte en una estructura social y económica determinada y cómo afecte a determinadas clases sociales y tipos de familia dentro de esa estructura. Según una conocida leyenda, un sencillo campesino que da alojamiento a un desconocido en una noche muy fría sospecha que hay artes de magia de por medio cuando el forastero sopla sus manos para calentarlas y luego sopla la sopa para enfriarla. Igual de ingenuo sería sorprenderse que la prosperidad o la pobreza puedan promover un rápido crecimiento de la población y la concentración urbana en determinadas circunstancias y desalentar estas tendencias en otras, o que esas tendencias demográficas puedan promover el crecimiento económico en algunos casos y frustrarlo en otros.

La mayoría de las generalizaciones acerca de las relaciones recíprocas entre el cambio demográfico y otras variables culturales, sociales y económicas se han basado en modelos incomple-

tos o en investigaciones que toman como punto de mira el pasado histórico de los países industrializados de altos ingresos, bases que son de dudosa validez para conocer la situación real de América Latina. Esas generalizaciones han sido sometidas a aguda crítica, sobre todo en algunos documentos presentados a la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población; pero es todavía insuficiente la información empírica y se carece de una interpretación conceptual completa que explique las interrelaciones entre todas las variables esenciales. Por consiguiente, la presente sección habrá de limitarse a una confrontación muy preliminar de esas generalizaciones con el diagnóstico de la realidad latinoamericana tal como ha sido planteado en anteriores estudios de la CEPAL.

a) La estratificación social y la familia

Las investigaciones y los análisis demográficos, incluso unos pocos relativos a América Latina, han revelado que existen relaciones bastante definidas entre la estratificación social y la fecundidad. Esta llega a su punto máximo en los estratos inferiores o más pobres, desciende en los estratos medios, y aumenta de nuevo ligeramente en los estratos superiores o más ricos. Relaciones inversas pero parecidas se han descubierto entre los niveles de fecundidad y los de ocupación (la que frecuentemente se usa como principal indicador de la estratificación social), ingreso, educación, y la residencia (gran ciudad, pueblo, rural).

La estratificación social influye sobre la fecundidad a través de la familia, al conformar valores y decisiones, primero sobre la formación de la familia, luego sobre el número de hijos y su espaciamiento, y más tarde al ayudar a determinar la capacidad de la familia para actuar a base de esas decisiones y los medios que decida usar para ello. La fuerza de las motivaciones familiares es más importante que la fácil disponibilidad de los medios. Así, como se ha señalado, en la Europa occidental del siglo XIX se alcanzó una baja fecundidad por decisión de las familias, pese a la desaprobación pública y a que los medios de control eran deficientes y de difícil acceso. En muchos países sigue siendo hoy elevada la fecundidad pese a que las técnicas anticonceptivas son relativamente fáciles y a que su uso recibe un fuerte respaldo público.

Cabe suponer que las familias de los estratos urbanos superiores y medios de toda América Latina tienen objetivos relativamente bien definidos en cuanto al número de hijos que desean tener y que tienen acceso a medios eficaces para alcanzar sus objetivos. El hecho de que los estratos medios decidan tener relativamente pocos

hijos puede atribuirse a las dificultades que tendrían, con mayor número de hijos, en conservar el estándar de vida que se asocia con su condición media, más bien precaria, y en educarlos de manera que la generación siguiente pueda conservar o mejorar esa condición. Puede atribuirse la mayor fecundidad de los estratos superiores a su mayor seguridad y capacidad para mantener a muchos hijos en condiciones que les parecen aceptables. En ambos estratos, las limitaciones de la fecundidad aparente son muy recientes y se asocian con la rápida "modernización" que han alcanzado estos estratos por la influencia cultural de los centros mundiales de altos ingresos. De hecho, hasta hace muy poco, los miembros de los estratos superiores tenían tantos hijos que se les acusaba con frecuencia de monopolizar los papeles ocupacionales medios para dar sustento a sus hijos, con lo cual se inhibía la movilidad social ascendente. El aumento del ingreso y la mayor seguridad podrían alentar a los estratos medios a tener más hijos, y la mayor inseguridad y las desventajas de la división de la propiedad entre muchos herederos podrían instar a los estratos superiores a tener menos. En todo caso, cabe esperar que el conjunto de las decisiones de las familias de estos estratos se traduzcan en tasas moderadas de aumento de la población, con algunas fluctuaciones según la situación económica y política de los países; así también en los países en que el crecimiento económico y la urbanización avancen a un ritmo al menos moderado, cundiría la proporción de familias que adopten decisiones conducentes a una fecundidad moderada.

Pero los problemas realmente urgentes se refieren a las familias —la mayoría en casi todos los países de la región— que pertenecen a los estratos inferiores rurales y urbanos. Prácticamente en todas las sociedades estos estratos han tenido las más altas tasas de fecundidad, tasas que ahora no se compensan con una alta mortalidad. Abundan las explicaciones de la alta fecundidad de los pobres: la necesidad que hubo en el pasado de tener muchos hijos para asegurar la supervivencia de alguno; el valor económico de los niños en las actividades agrarias y artesanales tradicionales; el deseo, determinado culturalmente, de engendrar muchos niños como prueba de hombría (machismo); el papel de los descendientes como única fuente de previsión social para los ancianos; la incapacidad de los estratos inferiores marginados de ejercitar tipo alguno de previsión, o su falta de confianza en que cualquier limitación de la procreación pudiera mejorar su suerte.

Sin duda los estratos inferiores comprenden muchos tipos de familias que experimentan di-

ferentes tipos de cambio, pero la sociología de la familia ha sido objeto en América Latina de tan poca atención que no es posible elaborar una tipología de las familias para evaluar la importancia relativa de estas explicaciones. Cabe suponer grandes diferencias en cuanto a motivaciones entre las familias urbanas y rurales de los estratos inferiores y es probable que las diferencias sean igualmente grandes entre familias de diferentes tipos de localidades rurales o urbanas.

En la actualidad, en las condiciones de cambio económico y social con las muchas contradicciones y soluciones de continuidad que caracterizan a América Latina, la mayoría de las familias de los estratos inferiores está expuesta a valores y motivaciones contrapuestos. Las motivaciones tradicionales que se traducen en mayor fecundidad han seguido influyendo en la conducta después de haber perdido sentido con respecto a la situación de la familia y se combinan con reacciones de apatía y pasividad ante las dificultades y fuentes de inseguridad que las familias son incapaces de resolver. Con la posible excepción de algunas de las regiones internas más remotas y pobres, en las que la alta mortalidad contrarresta todavía una alta fecundidad, todas estas familias están expuestas a los procesos concretos de "modernización" que están ocurriendo en América Latina; pero el efecto que esos procesos tienen sobre ellas no tiene precedentes, de modo que toda conclusión derivada del comportamiento procreativo de las sociedades tradicionales o de las clases más pobres de las sociedades altamente industrializadas es de dudosa aplicación como orientación para el futuro. Las consecuencias de las tendencias actuales para las familias de bajos ingresos pueden resumirse de la manera siguiente:

i) Acceso cada vez más generalizado a los medios de comunicación modernos que no requieren alfabetización: la televisión en las ciudades, los radios de transistores en casi todas partes.

ii) Difusión de los servicios educacionales, médicos y otros servicios públicos que se distribuyen muy desigualmente y son en general de baja calidad, pero que están más al alcance y son más activamente solicitados que en las sociedades con ingresos equivalentes en el pasado.

iii) Acceso a los medios de transporte, sobre todo el ómnibus, que hacen fácil y de bajo costo el desplazamiento entre las zonas rurales, los pueblos y las ciudades.

iv) Exposición a los estímulos al consumo moderno, frustrados en gran medida por los bajos ingresos y la deformación de la industria nacional, que produce para el mercado de altos ingresos.

v) Oportunidades de empleo en empresas modernas, mecanizadas y racionalizadas, ampliamente conocidas, pero accesibles sólo para una pequeña minoría; para la mayoría, la "modernización" en esta esfera adopta la forma de la "marginalización": los medios de subsistencia anteriores de orden agrícola o artesanal se tornan más inseguros y menos atractivos desde el punto de vista de los ingresos relativos, si no absolutos, mientras que parte de la mano de obra que anteriormente se ocupaba en estos sectores se ve desplazada y pasa a depender de medios de subsistencia precarios.

Hasta el momento, los dificultades y formas de inseguridad a que deben hacer frente los estratos inferiores en vías de urbanización no han tenido un efecto mensurable en su comportamiento procreativo; según la información fragmentaria existente, las tasas de fecundidad parecen ser tan elevadas en las poblaciones urbanas marginales como en las zonas rurales. De ello se ha deducido que, si bien la inseguridad de la clase media da lugar a una baja fecundidad, la inseguridad de la clase baja produce una aceptación pasiva de su alta fecundidad, limitada sólo por aquellos medios que menos previsión requieren, sobre todo el aborto.

No es que la inseguridad de la clase baja no pueda tener efectos distintos en el futuro, a medida que haya métodos anticonceptivos más modernos y fáciles y que se internalicen valores y aspiraciones de consumo urbanos "modernos". Puede haber cierta propensión a subestimar la capacidad de previsión y de toma de decisiones de esos estratos, y a sobreestimar el plazo —que a menudo se fija en una generación— necesario para introducir cambios efectivos en sus actitudes con respecto a la fecundidad. Los antecedentes, por escasos que sean, muestran que las decisiones sobre migración se toman, en general, racionalmente, y con una apreciación objetiva de las diversas posibilidades de ganarse la vida, ninguna de las cuales es muy alentadora. Que cambien los patrones de fecundidad de los estratos inferiores urbanos y rurales en medida importante mientras se mantenga la tendencia a la marginalización es uno de los muchos problemas demográficos que todavía no pueden resolverse con grado alguno de seguridad.²³

²³ Un estudio de comportamiento en relación con la fecundidad entre mujeres de los estratos bajos de Río de Janeiro efectuado en 1969, mostró un aumento muy importante en los conocimientos y uso de los métodos anticonceptivos más recientes comparado con los datos de la encuesta hecha por CELADE en 1963, aunque la pobreza y la información inadecuada obstruyeron el uso eficiente de estos métodos. (George Martine, *Fertility Behaviour of Lower-Class Women in Rio de Janeiro*, por publicarse.)

Dada la amplitud de las diferencias probables entre las estructuras y las tendencias familiares en los diferentes medios, es arriesgado generalizar acerca de la influencia que puedan tener las características familiares sobre la fecundidad o la de los posibles cambios de la fecundidad sobre la familia. Si la mujer está motivada más fuertemente y toma la delantera en la limitación de la fecundidad —lo que es probable según las investigaciones— la baja de la fecundidad sería a la vez consecuencia de la independización de la mujer en la vida familiar y en la sociedad y un estímulo para lograr esa independencia. Las familias centradas en la mujer, en que ésta asume la principal responsabilidad de la crianza de los hijos engendrados por una serie de hombres, son, desde hace tiempo, características de los estratos inferiores en algunas partes de América Latina, aunque son raras y alejadas de lo normal en otros. La combinación del control de la fecundidad ejercido por la mujer con la incapacidad del hombre para garantizar el sustento de la familia, podría favorecer la formación de familias de este tipo.

También sería ingenuo desconocer que gran cantidad de actividad sexual, que puede contribuir en forma apreciable a la tasa de natalidad cuando no están en uso generalizado los anticonceptivos o el aborto, no está relacionada con ninguna estructura familiar, ni siquiera el tipo de familia centrado en la mujer. En muchos medios urbanos en los que los patrones y controles familiares del pasado están en crisis, este fenómeno, o, al menos, los males sociales que de él derivan, parecen estar cobrando mayor importancia. Las jóvenes que conciben en relaciones sexuales casuales o experimentales recurren al aborto o abandonan a sus hijos. Sería preciso efectuar mayores investigaciones para aquilatar la verdadera importancia de este fenómeno, en contraposición con las generalizaciones alarmistas que a veces se hacen al respecto, así como para comprobar la hipótesis de que el fenómeno se autoperpetúa, a medida que cantidades cada vez mayores de niños que han carecido de toda estabilidad familiar llegan a la pubertad.²⁴ En la medida en que exista un patrón procreativo de este tipo, carecerá de sentido la importancia que atribuyen la mayoría de las declaraciones de política demográfica al derecho de la familia a determinar el número de sus hijos y el espaciamiento entre ellos; el problema se centrará en el derecho de la juventud a tener relaciones sexuales sin consecuencias indeseadas, o el derecho de

²⁴ El Consejo Venezolano del Niño ha estimado que en ese país hay 350 000 niños abandonados (Centro Venezolano de Población y Familia, *La mujer venezolana y la regulación de nacimientos*, Caracas, 1970).

la sociedad a tomar medidas para combatir la procreación en circunstancias tan poco propicias.

b) *Servicios sociales*

Con respecto a todos los servicios sociales públicos y los componentes del nivel de vida con ellos relacionados se plantean dos preguntas principales: ¿cuáles son las influencias del crecimiento de la población y de su redistribución sobre la capacidad del Estado para proveer esos servicios y sobre la capacidad de la familia para utilizarlos? y ¿cuáles son las influencias de los propios servicios, y del aumento de los niveles de vida que se espera obtener de ellos, sobre el crecimiento y redistribución de la población?

No se las puede responder con estudios limitados a las variables demográficas y a los servicios sociales sectoriales considerados por separado. El crecimiento, la distribución y el contenido de los servicios sociales reciben la influencia de los valores y prioridades dominantes en una sociedad determinada. Las tendencias demográficas agravan dificultades o facilitan oportunidades que existirían en todo caso. Ha sido limitada la función redistributiva de los servicios sociales en la mayoría de los países latinoamericanos; las diferencias de acceso a esos servicios corresponden en general a las diferencias en cuanto al nivel de ingreso, los niveles de ocupación y a la residencia en un lugar urbano o rural.²⁵ En este cuadro general sería difícil demostrar si los servicios sociales tienen un papel importante en determinar las diferencias de características demográficas entre estratos sociales y localidades.

En lo que toca a la influencia futura de los cambios demográficos sobre los propios servicios sociales, cabe suponer que en todos los sectores sociales la baja de la fecundidad aumentará la capacidad del Estado para mejorar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura, así como la capacidad de las familias para aprovecharlos. Sin embargo, debe tenerse presente que la acumulación de demandas insatisfechas y la necesidad de mejorar la nutrición y la vivienda son de tal magnitud que no sería realista esperar a corto y mediano plazo y a través del cambio demográfico, ningún alivio de las presiones a que está sometido el Estado para que asigne recursos a la acción social. Por el contrario, en la medida en que las familias sean capaces de controlar su propia fecundidad estarán en mejores condiciones de expresar sus demandas de acción gubernamental y de obligarla a ayudarles a

satisfacer sus demás necesidades. A más largo plazo, los cambios en la distribución por edades provocarán modificaciones apreciables en la importancia relativa de distintos servicios sociales y en las actividades más concretas de cada sector. En el decenio de 1970, sin embargo, este factor no tendrá mucha trascendencia salvo en la minoría de países antes mencionados en que ha avanzado bastante la transición hacia nuevos patrones demográficos.

i) *Enseñanza*. En la mayoría de los países latinoamericanos, la proporción de población correspondiente al grupo cuya edad va de 5 a 14 años es de 26 a 28%.²⁶ Este grupo crece en un 3% anual más o menos. Si se supone que el objetivo mínimo de la enseñanza universal es de 6 años de escolaridad para cada niño, la matrícula primaria debería alcanzar por lo menos a tres quintas partes de ese grupo de edad, es decir, más del 15% de la población total. El porcentaje equivalente en la mayoría de los países industrializados de altos ingresos sería de 9 o 10%, y la tasa anual de aumento iría de 1 a 2%. La magnitud de la carga de financiar y suministrar personal para servicios de enseñanza adecuados en estas condiciones no requiere mayor demostración.

Sin embargo, esto no ha sido óbice para el mejoramiento progresivo de los niveles educacionales en la mayoría de los países latinoamericanos durante los últimos decenios. La matrícula en todos los grados ha crecido más rápidamente que la población. Los datos censales de 1960 señalan un índice más alto de alfabetización y una escolaridad más prolongada para los grupos más jóvenes que para los mayores, y no hay razones para dudar de que el censo de 1970 mostrará una tendencia semejante. La enseñanza está pasando en América Latina por una crisis compleja, en la que los costos desempeñan un importante papel, pero no puede demostrarse que el gran tamaño y el rápido crecimiento de la población escolar tornen prohibitivo el costo de la atención de sus necesidades mínimas de instrucción formal. Lo que es más, muchos educadores están convencidos de que la enseñanza básica podría impartirse en menos tiempo y a menor costo por alumno si se aprovecharan en forma inteligente las innovaciones tecnológicas y se eliminaran las asignaturas inútiles y los métodos docentes anticuados.

²⁶ Las excepciones son Argentina, Uruguay, Chile, Cuba y los países de habla inglesa del Caribe, en los que el grupo de esta edad es más pequeño en diversos grados. El grupo de edad es utilizado convencionalmente por los demógrafos. El grupo de 7 a 16 años de edad, que correspondería más exactamente a las edades escolares normales, sería sólo ligeramente inferior en tamaño.

²⁵ Véase *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Parte II.

Pese a las tendencias cuantitativas aparentemente favorables, la enseñanza sigue distribuyéndose en relación inversa al nivel social de los diferentes grupos de la población, tanto cualitativa como cuantitativamente. La diferencia deriva en parte de la capacidad de los estratos más pudientes para influir en la distribución de los recursos educacionales, pero también obedece a las desventajas de los estratos más pobres para aprovechar los servicios que se les ofrecen. No procede aquí analizar ese problema,²⁷ pero parecería que la alta fecundidad de estos estratos explica en gran parte su muy limitada capacidad para aprovechar eficazmente los servicios de enseñanza. El gran número de hijos de una familia no impide que asistan unos pocos años a la escuela elemental, pero el hacinamiento y la desnutrición reducen su capacidad para aprender. A medida que aumentan los costos incidentales en los años superiores del sistema escolar y surge la posibilidad de que el niño trabaje, se reducen al mínimo sus posibilidades de seguir asistiendo a la escuela.

La redistribución geográfica de la población complica el problema de distribuir los servicios educacionales; las zonas urbanas de inmigración se ven especialmente afectadas. Sin embargo, la calidad de los servicios educacionales de las zonas rurales y de los pueblos pequeños suele ser tan deficiente que en ellos probablemente no habría gran capacidad ociosa ni siquiera cuando comience a disminuir la población infantil. Lo más grave es que al tener las ciudades mayor capacidad para obtener recursos públicos para la enseñanza, las escuelas rurales siguen escasas de fondos y atendidas por profesores sin preparación.

En cuanto a la influencia de la enseñanza sobre el cambio demográfico, es muy conocida la relación negativa que existe entre el nivel educacional y la fecundidad, que suele alcanzar dimensiones significativas para los padres con más de cuatro años de escolaridad y que aumenta mientras más alto sea el nivel educacional; sin embargo, difícilmente puede separarse el efecto de la enseñanza del que corresponde a la ocupación, el ingreso y la residencia en un lugar urbano.²⁸ Una vez que las familias logran tal situación que tienen esperanzas fundadas de poder mantener a sus hijos en la escuela el tiempo suficiente para mejorar su condición social y ocupacional futuras, es casi inevitable que se den

²⁷ Véase *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.68.II.G.7), capítulo III.

²⁸ Véase *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op. cit.*, capítulo IV y *Dinámica de la población en México*, págs. 76 y 77.

cuenta de las ventajas de facilitar ese proceso teniendo menos hijos.

Frecuentemente se ha dicho que el cariz urbano que tiene la enseñanza rural en América Latina fomenta una corriente excesiva de migración hacia las ciudades. La afirmación parece razonable, pero no hay pruebas concluyentes de que eso suceda. En cambio, las investigaciones muestran que la posibilidad de obtener mejor enseñanza en la ciudad es motivo primario o secundario para muchas familias de migrantes y migrantes jóvenes. Probablemente es menos importante el papel persuasivo que desempeña la débil escuela rural en la migración de los jóvenes campesinos que la que representa la pequeña escuela pueblerina en la migración de la juventud local en busca de una versión más "moderna" de la vida urbana.

Sólo recientemente se está comenzando a analizar y ensayar la posibilidad de que las escuelas influyan directa e intencionalmente por medio de la educación sexual, la enseñanza de la vida familiar y lo que se ha dado en llamar la "concientización demográfica" sobre el comportamiento procreativo y las actitudes frente a cuestiones relativas a la política de población.²⁹ Es probable que este tipo de enseñanza se extienda rápidamente en las escuelas a que asisten los niños de los estratos medios urbanos. Su utilidad en las escuelas de los estratos inferiores de alta fecundidad será mucho más dudosa mientras los niños asistan a la escuela sólo 4 años o menos, antes de la adolescencia, y con antecedentes culturales que dificultan la comunicación con el maestro sobre estos temas. Con frecuencia se han cifrado esperanzas exageradas en la función potencial de las escuelas (incapaces de llevar a cabo sus tareas mínimas de alfabetización y de impartir los valores de la sociedad nacional) para fomentar la innovación agrícola, el desarrollo de la comunidad, etc. No parecen mejores las posibilidades inmediatas de educación demográfica y sexual aunque a más largo plazo puedan llegar a tener gran importancia, siempre que fructifiquen reformas educacionales más generales y que se produzca una gran expansión y transformación de la enseñanza de adultos.

ii) *Salud*. Se reconoce generalmente la función clave que han desempeñado la salud pública y otras actividades conexas en la reducción de las tasas de mortalidad y la consiguiente aceleración del crecimiento de la población. Su influencia se ha manifestado principalmente a través de actividades de costo por habitante relativamente

²⁹ Véanse el *Informe Final* y los documentos de trabajo de la Reunión de Especialistas en Población-Educación, organizada por la UNESCO en Santiago de Chile del 28 de septiembre al 1° de octubre de 1970.

bajo y que requerían escasos cambios fundamentales en las actitudes y los modos de vida de los beneficiarios: el control de las enfermedades epidémicas y endémicas mediante vacunas, insecticidas, mejoramiento de los suministros de agua y alcantarillado. Aún pueden mejorarse mucho las actividades de control y prevención. En especial, gran parte de la población urbana y la mayor parte de la rural carecen aún de agua potable y de sistemas higiénicos de eliminación de excretas. La contaminación del aire, el tránsito de vehículos motorizados y otros problemas derivados de la urbanización plantean nuevos peligros para la salud que requerirán medidas de control.

Al mismo tiempo, el crecimiento de la población, su concentración urbana y la difusión de actitudes "modernas" a través de los medios de comunicación masivos generan enorme demanda de servicios curativos. Como lo enseña la experiencia de los países de altos ingresos, los costos por habitante de la atención médica moderna son muy altos y tienden a elevarse más rápidamente que el nivel general de precios. Evidentemente es exigua la capacidad de la mayoría de las familias latinoamericanas para hacer frente a esos costos con sus propios recursos y los intentos del Estado no bastan, ni con mucho, para atender esa demanda. En general, la distribución por edades implicará que la atención pediátrica seguirá predominando desde el punto de vista numérico, y que esta demanda aumentará mientras no mejoren marcadamente las condiciones generales de vida, por la mala alimentación, las malas condiciones sanitarias y la deficiencia habitacional. Las mismas condiciones aumentarán la demanda de servicios curativos de parte de la población en edad activa. La población de los grupos en edad avanzada seguirá siendo parte relativamente pequeña del total, pero su número absoluto sigue creciendo muy rápidamente, y la atención geriátrica adecuada es especialmente costosa.

Los programas de planificación familiar que se están estableciendo en los programas de salud pública entrarán en pugna con todos los demás servicios preventivos y curativos por la asignación de fondos. Podría argumentarse que estos programas reducirán las necesidades generales de medicina curativa en la medida en que logren reducir la fecundidad; que reducirán la carga que significa en la actualidad la atención de las secuelas de abortos ilegales llevados a cabo por personas inexpertas, y que su relación de costo-beneficio será mejor que la de los servicios curativos. Argumentos semejantes pueden esgrimirse en favor de los programas de nutrición. Esos beneficios hipotéticos, sin embargo, no aliviarán la carga real que pesa sobre los ser-

vicios de salud. Es muy grande la demanda potencial insatisfecha de servicios curativos y es seguro que seguirá creciendo cualquiera que sea la tendencia de la fecundidad. En efecto, en la medida en que las familias practiquen verdaderamente la "paternidad responsable", insistirán cada vez más enérgicamente en obtener atención médica para sus hijos. Como en el caso de la enseñanza, las tendencias demográficas intensificarán las presiones que existirían en todo caso, y será muy difícil conciliarlas con un buen sistema de prioridades de asignación de recursos para salud.

iii) *Suministro de alimentos y nutrición.* En los últimos tiempos, la producción de alimentos en América Latina ha crecido a un ritmo ligeramente superior al necesario para igualar el ritmo del aumento de la población. La capacidad de producción de la mayoría de los países basta, sin duda, para mantener esta tendencia en un futuro previsible, o para mejorarla si se introducen las reformas de organización y tecnología apropiadas. Es muy poco probable que la escasez de alimentos o una situación de hambre lleguen a frenar el crecimiento de la población en América Latina.

Al mismo tiempo, es muy sabido que, en la mayoría de los países, los niveles actuales de consumo de alimentos por la mayoría de la población son gravemente deficientes. El problema inmediato radica en la organización ineficiente de la producción y distribución agrícolas (lo que eleva los costos de los alimentos, provoca una lenta reacción entre la demanda, y produce una pérdida de cerca del 30% de los productos alimenticios entre productor y consumidor); en los bajos ingresos, que limitan la capacidad de la mayoría para adquirir suficientes alimentos, y en el contenido de la dieta alimenticia, determinado en parte por la pobreza y en parte por malos hábitos de consumo. Ha disminuido la producción de proteínas por habitante, y es de presumir que la desnutrición proteínica, grave entre los estratos más pobres, se esté agudizando, lo que tiene repercusiones perjudiciales sobre la calidad de la población futura, ya que la deficiencia de proteínas en la infancia afecta la estatura y probablemente la capacidad mental del adulto.³⁰

Con respecto a la distribución de los alimen-

³⁰ Se ha señalado que la desnutrición proteínica, al reducir la estatura y el vigor de la población, reduce además las necesidades de alimentos por habitante. Si se la eliminase, la futura población adulta sería más alta y robusta, y requeriría a la vez más alimentos (Howard A. Osborn, Asesor Regional en Estadística de la FAO para América Latina, "Relaciones entre niveles nutricionales y crecimiento de población en América Latina").

tos, apenas si es necesario decir que la oferta nacional adecuada desde el punto de vista estadístico no asegura que los pobres tengan suficiente para comer. Al mismo tiempo, diversas investigaciones dietéticas han señalado la mala distribución de los alimentos dentro de las familias de bajos ingresos que afecta especialmente a los numerosos niños: los padres consumen la mayoría de los pocos alimentos con contenido proteínico que puede comprar la familia, y el consumo de proteínas no aumenta con el tamaño de la familia.³¹

iv) *Seguridad social.* En la mayoría de los países latinoamericanos con altas tasas de crecimiento demográfico, la seguridad social se ha limitado hasta ahora a una parte relativamente pequeña de la población urbana asalariada. Los únicos países que han logrado extenderla a la mayor parte de su población activa pertenecen a la minoría que tiene un grado relativamente elevado de urbanización y tasas moderadas de aumento de la población.³² De ahí que no pueda demostrarse una clara influencia de la seguridad social sobre el cambio demográfico, pero sí existe una relación evidente entre el acelerado crecimiento de la población, las características conexas de distribución por edad y población activa, y la incapacidad de universalizar la seguridad social.

Hasta aquí, la legislación y los programas de seguridad social han prestado escasa atención a la información demográfica, y ésta ha sido inadecuada para la planificación de la seguridad social. La mayoría de los programas latinoamericanos, se han preocupado preferentemente de la atención médica y las pensiones de jubilación. Los servicios médicos responden a una demanda muy fuerte, como se señaló anteriormente, pero es probable que se hayan inclinado demasiado por las actividades curativas; que no se hayan basado en concepciones claras de las necesidades prioritarias en materia de salud, y que no estén coordinados con los servicios de salud suministrados por otros organismos públicos. Comúnmente las jubilaciones han dado lugar a la inequidad entre los diferentes grupos amparados por la previsión social, y la edad para optar a la jubilación ha sido demasiado temprana. A medida que aumenta la esperanza de vida y que mayor número de beneficiarios supera la edad de jubilación, los sistemas resultan cada vez más incapaces de cumplir sus obligaciones. A defecto de adoptar una base actuarial más realista para determinar la jubilación, lo cual desde el punto de vista político es muy difícil, no que-

dan más que la bancarrota o esperar que la inflación elimine casi toda la carga que significa el pago de jubilaciones.

Muy pocos sistemas han intentado ajustarse a la situación planteada por el predominio de los niños y los jóvenes dependientes en la estructura de la población. Aparte de los servicios médicos que se prestan a las familias de los trabajadores afiliados al sistema, el principal medio para lograr ese ajuste sería el pago de subsidios familiares para contrarrestar los desequilibrios que acarrea el tener numerosos hijos y bajos ingresos. A menudo se argumenta que los subsidios familiares constituirían un estímulo inconveniente pues propenderían a mantener la alta tasa de fecundidad. Aunque el argumento no puede demostrarse probablemente tendrá cierto grado de validez para las familias que viven en condiciones tan precarias que los subsidios familiares constituyen la fuente principal de ingreso y quizá la única segura. Pero el sistema no parece haber tenido ningún efecto generalizado sobre la fecundidad en los países europeos en los que se ha aplicado durante muchos años, a menudo con la intención expresa de estimular familias más numerosas. Los pocos países latinoamericanos que los han incorporado a la previsión social son el Uruguay, con baja fecundidad, y Chile y Costa Rica, cuya tasa de fecundidad va en descenso. Parece razonable esperar que los subsidios familiares fomenten en general la paternidad responsable y el control racional de la fecundidad, sobre todo si se combinan con servicios bien concebidos de atención médica, nutrición y bienestar social para los niños. Sin embargo, parecen insuperables las dificultades para conceder esos subsidios a las familias que más los necesitan a menos que se introduzcan cambios mucho más amplios en las prioridades societales, la organización económica y la distribución del ingreso. El financiamiento de los subsidios familiares, basado en descuentos por planilla que los hace formar parte del costo de los salarios, implica, en la práctica, una redistribución del ingreso entre ciertos estratos de asalariados trasladándose parte de los costos a los consumidores de los artículos producidos por los trabajadores adscritos al sistema, incluso las familias marginales que no reciben ningún beneficio. El sector público, en las condiciones actuales, sería incapaz de financiar el subsidio familiar para todas las familias cuyos ingresos son demasiado bajos para satisfacer ciertas necesidades mínimas de sus hijos.³³

³³ Según el informe del equipo interorganismos sobre políticas de empleo en Colombia, "es discutible el hecho de que un país con el problema demográfico a que hace frente Colombia pueda mantener un sistema de subsidios familiares... Podría argüirse que el objetivo que se persigue es el bienestar, pero los

³¹ *Ibid.*

³² Véase *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, op. cit. capítulo XIV.

v) *Vivienda*. A juzgar por los antecedentes disponibles, hasta ahora las deficiencias de la vivienda parecen no haber tenido ninguna influencia definida sobre las tendencias demográficas de América Latina. Es probable que la mala vivienda contribuya a elevar la mortalidad, pero este factor no puede aislarse de las demás influencias desfavorables del medio. También es probable que la escasez y el elevado costo de la vivienda sean un motivo que inste a las familias de la clase media a tener menos hijos pero, al parecer, ni los peores hacinamientos ni las dificultades con que tropiezan las nuevas familias para encontrar habitación tienen efectos apreciables en la fecundidad de los estratos más pobres. En efecto, cuando el hacinamiento y la incapacidad para sufragar los costos de la vivienda convencional llegan a cierto punto, estos estratos resuelven su problema instalándose en viviendas no convencionales que escapan a toda reglamentación.

Se ha responsabilizado a veces a los programas públicos de viviendas y a otros servicios urbanos que proporciona el Estado, de estimular la excesiva afluencia de migrantes hacia las grandes ciudades, pero sería difícil demostrar que haya habido estímulos directos de este tipo. Las investigaciones realizadas entre los migrantes urbanos no indican que la esperanza de mejorar la vivienda tenga importancia alguna entre los motivos para migrar. Además, dada la dimensión de los programas habitacionales públicos, hasta de los más vastos, los migrantes sólo podrían optar a esas viviendas al cabo de varios años de residir en la ciudad. No obstante, quizá haya una influencia indirecta de alguna importancia: los grandes programas públicos de vivienda crean oportunidades de trabajo no calificado y semicalificado que pueden realizar los migrantes, lo que tal vez los atraiga en mayor número. Pero en eso la vivienda no difiere de los demás grandes proyectos de obras públicas.

Desde el otro punto de vista —el de la influencia del cambio demográfico en la vivienda y los programas habitacionales— la combinación del crecimiento acelerado con la urbanización concentrada plantea al Estado exigencias inmanejables, y lo ha obligado a distraer cuantiosos recursos para programas de vivienda que muy

subsidios familiares se pagan fundamentalmente a quienes trabajan en el sector moderno (y en los servicios públicos), y no a los desempleados o a los trabajadores rurales, cuyo derecho a ellos, desde el punto de vista moral, es incomparablemente mayor. En cualquier caso, la manera más efectiva de proteger a los niños contra los efectos de la pobreza es suministrarles leche y otros medios de alimentación en forma gratuita y directa a través de las clínicas y escuelas” (*Hacia el pleno empleo, op. cit.*, párrafo 640).

escasamente han atendido las necesidades de los estratos más pobres y no han hecho casi nada por la población rural.³⁴ Hoy los programas públicos se están volviendo forzosamente hacia soluciones de más bajo costo encaminadas a complementar el esfuerzo de las propias familias, como el suministro de solares urbanizados y de materiales de construcción, y diversos planes de autoayuda dirigida. Sin embargo, la demanda de vivienda con el fuerte apoyo político generado, seguramente seguirá ejerciendo presiones muy fuertes sobre los recursos públicos y la capacidad administrativa en un futuro previsible.

Cualquier reducción de la tasa de incremento demográfico, no se haría sentir en la demanda de nuevas unidades habitacionales sino al cabo de veinte años, pues esa demanda depende del ritmo de formación de nuevas familias por los adultos jóvenes. En cambio, afectaría casi de inmediato los aspectos cualitativos de las necesidades habitacionales, ya que las unidades pequeñas no resultarían tan inadecuadas para las familias con menos hijos.

vi) *El bienestar social y otros servicios relacionados con la familia y la vida de la comunidad*. El examen de las relaciones entre estas formas de acción social pública y el cambio demográfico debería expresarse casi enteramente en posibilidades futuras. Hasta ahora la cobertura de los programas de bienestar social, desarrollo de la comunidad y otros programas conexos ha sido demasiado limitada para influir en el cambio demográfico, aunque hubiera sido ésa su intención (que no lo ha sido).

Ultimamente los que abogan por la planificación de la familia han comenzado a considerar los programas de bienestar social y a los trabajadores sociales como posibles agentes para difundir una actitud propicia a la planificación de la familia, sobre todo entre las familias marginales. Se está tratando de dar un contenido demográfico en la formación de los trabajadores sociales. Todo esto puede desembocar en la promoción más eficaz del bienestar de la familia, pero parece poco probable que afecte apreciablemente a las tendencias demográficas cuantitativas.

c) *Empleo*

En países con estructuras y tendencias demográficas típicas de América Latina la población en edad de trabajar está creciendo aproximadamente en 3% anual. Esta fuerza de trabajo potencial es predominantemente juvenil, especial-

³⁴ Véase *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op. cit.*, capítulo XIII.

mente en las zonas urbanas. Cabe suponer que en los países más grandes, con sus tasas altas de urbanización y de desplazamiento de la población fuera de la agricultura, los que ingresan cada año a la población masculina que busca trabajo en ocupaciones no agrícolas llegan a cerca de 7% del total de esta población o aún más. (A medida que la población se vuelve predominantemente urbana y disminuye la importancia relativa del proceso de abandono de la agricultura, como tiene que suceder en estos países, este porcentaje bajará a alrededor del 5%, siempre y cuando la tasa global del crecimiento se mantenga en 3%.) En circunstancias propicias, una fuerza de trabajo de este tipo, abundante y adaptable por su juventud, podría constituir un factor positivo para la industrialización, y así parece haber sucedido, por lo menos en algunos países.³⁵ Actualmente, sin embargo, la lenta creación de nuevas oportunidades de empleo productivo, la creciente diferencia entre la preparación que exigen las industrias tecnológicamente avanzadas y la preparación real de la fuerza de trabajo potencial, así como las rigideces salariales que impiden absorber con rapidez la mano de obra poco productiva, se traducen en desempleo y marginalización crecientes, considerados como quizá la deficiencia más peligrosa de las tendencias del crecimiento económico en el futuro inmediato. Este problema se analizará en otro lugar, de modo que aquí no se profundizará en él.

Evidentemente, la reducción de la fecundidad, por radical que sea, no podrá influir en el incremento de la población en edades activas antes de 15 años por lo menos, y durante varios años más sólo podrá tener influencia secundaria frente a otros factores que influyen en el porcentaje de la población en edades activas que efectivamente busca trabajo. Todo descenso importante de la fecundidad seguramente iría acompañado de un incremento de la proporción de mujeres que ingresan a la fuerza de trabajo, y

³⁵ En México, "el crecimiento industrial se ha visto favorecido por una oferta abundante y creciente de mano de obra provocada por el intenso proceso de migración de la población rural a zonas urbanas, lo que además ha facilitado que los salarios reales se mantuviesen en niveles relativamente bajos e incluso decrecieran durante un largo plazo (hasta 1956)." La oferta abundante de mano de obra barata también contribuyó a la expansión de la agricultura comercial en zonas previamente inexplotadas, y a la construcción en gran escala de carreteras y sistemas de riego que apoyaron dicha expansión. Sin embargo, la aceleración del crecimiento demográfico también "complicó el proceso ayudando a que el descenso de los salarios reales se prolongara por un tiempo probablemente mayor del necesario." (*Dinámica de la población de México, op. cit., págs. 216 y 249.*)

por consiguiente, de la presión general por que se amplíe el empleo.³⁶

El análisis de los efectos del empleo en el cambio demográfico se ha centrado en esta mayor participación de la mujer. En los países industrializados de altos ingresos, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo ha estado asociada sostenidamente a una fecundidad declinante, lo que parece lógico, cualquiera sea la relación de causa y efecto. Los pocos estudios sobre la materia que se han hecho en América Latina confirman esta relación con respecto a las mujeres de las zonas urbanas, pero no en forma muy marcada. La participación de la mujer latinoamericana en la fuerza de trabajo es bastante baja si se la compara con la que se observa en los países de Europa y Norteamérica. En la mayoría de los países latinoamericanos trabaja menos del 20% de las mujeres en edad activa (15 a 64 años), cifra que se eleva a 25% en los países con fecundidad relativamente baja; en Europa occidental, en cambio, el porcentaje llega a 43% y en Europa oriental a 60%. Las tasas bajas de participación en países como la Argentina y el Uruguay, en los cuales el cuidado de los hijos no es más obstáculo que en Europa para que la mujer trabaje, sugiere que la escasa demanda global de mano de obra (que se conjuga posiblemente con un prejuicio cultural en vías de desaparecer) limita la participación de la mujer, y en América Latina este factor seguramente continuará limitando además cualquier efecto importante en la fecundidad. Se ha señalado asimismo que el efecto inhibitor del trabajo de la mujer en la fecundidad probablemente derive sólo de su participación en las actividades asalariadas en sectores urbanos modernos. Es probable que una mayor participación en las formas tradicionales del trabajo agrícola o artesanal, del trabajo a destajo en el hogar y el comercio no tenga este efecto. El empleo de mujeres jóvenes en el servicio doméstico probablemente retarde la formación de sus familias, pero casi en todas partes el servicio doméstico parece estar absorbiendo una proporción declinante de las mujeres que trabajan.

Durante el siglo XX las fluctuaciones de la fecundidad en los países industrializados han estado cada vez más ligadas a grandes cambios en los niveles de empleo y de seguridad económica. La fecundidad decayó en los años de crisis del decenio de 1930 y en los años de guerra que vinieron después; luego, desmintiendo predicciones de un incremento demográfico lento, se elevó a alturas inesperadas durante los años de empleo casi pleno que siguieron a la segunda

³⁶ Véase *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op. cit., capítulo IV.*

guerra mundial. Cabe esperar relaciones similares en países como la Argentina y el Uruguay, pero parece probable que los efectos limitantes de la fecundidad que derivan del desempleo y la inseguridad estén determinados por el contraste con un período anterior de relativa prosperidad. Las altas tasas de desempleo y subempleo en América Latina entre poblaciones que en su mayoría no tienen experiencia previa en el trabajo asalariado moderno, acompañadas por una exposición desigual a diferentes rasgos de la modernización, tienen características sin precedentes que hacen imposible predecir su efecto, si es que tienen alguno.

d) Ahorro

Es obvio que el ahorro personal está directamente relacionado con el nivel de ingreso y, *ceteris paribus*, existe relación inversa —en un nivel de ingreso dado— entre la capacidad de ahorro y el tamaño de la familia. Se ha afirmado que el descenso de la fecundidad lograría aumentos significativos en el ahorro disponible para la inversión y así se contribuiría al desarrollo más acelerado. Este razonamiento, sin embargo, no puede aplicarse sin más al caso de América Latina. Más aún, ciertos autores le han negado toda validez e importancia, por la distribución marcadamente desigual del ingreso y la asociación de bajos ingresos a una alta fecundidad. Es un hecho que el nivel de consumo de los grupos de ingresos bajos es tan inadecuado, que podrían pasar al menos dos decenios antes de que cualquier aumento del ingreso por habitante pudiera esperarse que contribuyera significativamente al aumento del ahorro personal. En los demás grupos de niveles de ingreso, que en gran parte ya han logrado fecundidad moderada, los cambios culturales y otras influencias sobre la propensión al ahorro probablemente tendrán más importancia que los cambios en la fecundidad. Por lo demás, la gran presión que se registra por nuevas formas de consumo, haría que la diversificación de éste absorbiera de inmediato el mejoramiento relativo del ingreso que se lograra por la disminución de la natalidad.

Tales afirmaciones, aunque tengan cierta validez, no enfrentan la real importancia que tiene un nivel de fecundidad más bajo en el uso de los ingresos familiares.

La afirmación de que las familias de ingresos bajos no pueden ahorrar es exagerada, aunque su ahorro puede no tomar formas convencionales ni contribuir directamente a la inversión en equipo productivo. La capacidad de las familias urbanas de ingresos bajos para dedicar parte apreciable de sus ingresos a vivienda, cuan-

do tienen la oportunidad y alguna garantía para esta inversión, constituye un ejemplo notorio. La importancia económica potencial de reducir la carga de la fecundidad en esas familias residiría en la oportunidad de “invertir” en mejoramiento de la calidad de sus hijos como recursos humanos. El que esta oportunidad pudiese aprovecharse dependería de las decisiones de las familias respecto al destino que han de dar a sus ingresos, lo que a su vez dependería de las características de la sociedad futura y de los tipos de consumo que ésta estimulara. Las tendencias actuales, con creciente presión sobre los ingresos de todos los estratos sociales en respuesta a la difusión del consumo “moderno” que hacen los medios de información, sugieren que esta presión puede ejercer un efecto limitante de la fecundidad en los estratos de población que están comenzando a incorporarse al mercado de bienes de consumo modernos, pero que esa menor fecundidad puede no reflejarse en ahorros invertibles o en líneas de consumo que realmente mejoren la calidad de la nueva generación.

Deben tenerse en cuenta las presiones que ejercen el incremento rápido de la población y la concentración urbana en la capacidad del sector público para ahorrar e invertir. En el pasado, algunos países lograron mantener tasas apreciables de inversión pública en producción e infraestructura sólo porque podían hacer caso omiso de la mayoría de las necesidades básicas de los estratos de ingresos bajos (educación, vivienda, salud, ingresos adecuados para subsistir). Esto ya no es así. Como se indicó antes sería poco realista esperar que la menor fecundidad y la urbanización más lenta hayan de aliviar estas presiones, pero este tipo de cambio demográfico ayudaría a las autoridades a satisfacer esas necesidades en forma más significativa.

e) Uso y tenencia de la tierra

En una sociedad rural aislada y estática, las principales consecuencias del incremento de la población por un período indefinido podrían ser la expresión gradual de la superficie de cultivo, o bien el empobrecimiento gradual, lo que dependería de las disponibilidades de tierras. Ambos procesos se observan en las zonas rurales de América Latina, pero esas zonas han dejado de ser aisladas o estáticas. El incremento de la población se combina con varias otras fuerzas, interrelacionadas pero que no actúan todas en la misma dirección, para hacer cada vez menos viables las modalidades existentes de tenencia de la tierra, cultivo, comercialización, lazos vecinales y relaciones urbano-rurales. En sus actuales combinaciones, esas fuerzas apuntan a crecientes

disparidades entre los grupos rurales capaces de encarar el cambio, y los grupos rurales "marginados", y a presiones crecientes sobre el Estado y la economía urbana para que absorban o subvencionen la porción "supérflua" de la fuerza de trabajo rural. La importancia del problema en el panorama nacional de cambio económico y social, y la viabilidad de las políticas para resolverlo, están condicionadas por el tamaño del país, la tasa de incremento de la población y el grado de urbanización que se haya alcanzado; pero el problema mismo se encuentra incluso en países donde el crecimiento neto de la población rural ha descendido a cero y la población urbana constituye mayoría.

En todos los tipos de países que se mencionaron en la sección 2 d), las empresas agrícolas disponen ahora de gran variedad de técnicas para acrecentar la producción con una fuerza de trabajo estacionaria o aún una menor, haya o no justificación económica o social para aplicarlas. La producción de subsistencia y los mercados locales están perdiendo importancia frente a la producción para el mercado nacional, lo que trae presiones para racionalizar la producción y distribución. Las fuentes de ingreso rurales no agrícolas tienden a contraerse, aunque aparecen algunas nuevas. Incluso en las zonas rurales más remotas penetran crecientemente influencias contrarias a la inmovilidad geográfica y a la aceptación pasiva de la pobreza: las carreteras y el transporte público barato, los medios de información, la educación pública, los servicios de salud, y los llamamientos políticos de origen urbano. Entre las variedades de patrones de asentamiento y de modalidades de tenencia de la tierra, se observa que las haciendas tradicionales y los minifundios están expeliendo el exceso de población y absorbiendo poco del incremento natural de la población rural. Los crecientes asentamientos de trabajadores rurales sin tierras junto a las carreteras o en los alrededores de los pueblos pequeños muestran que una proporción creciente de la población rural no encuentra alternativa frente a la pobreza marginalizada. La reforma agraria "planificada" y los asentamientos de colonización, que hasta ahora abarcan una parte muy pequeña de la población rural, tienen la posibilidad, si se aplican políticas de reforma agraria realmente vigorosas, de aumentar mucho la capacidad de la agricultura para absorber productivamente la fuerza de trabajo y, por consiguiente, la capacidad de las zonas rurales para retener población. Sin embargo, aún en el mejor de los casos, esta capacidad tiene limitaciones. Los nuevos asentamientos sólo podrán ofrecer ingresos satisfactorios a sus miembros si restringen el número de ellos al necesario para que

la explotación sea eficiente, y los seleccionan. No se puede esperar de ellos que absorban todo el exceso de mano de obra rural, y menos aún la parte más marginal de ella.³⁷

Las fuerzas que actúan, en sus variadas combinaciones, excluyen la posibilidad de aplicar la política que a veces se ha propuesto, de retener la mayor parte del incremento de la población rural en la agricultura hasta que la economía urbana pueda absorber productivamente el excedente de la fuerza de trabajo rural. Esta política sólo podría aplicarse mediante tácticas rígidamente autoritarias que no son practicables ni aceptables, o mediante la falta total de oportunidades urbanas. La población rural ni siquiera podría mantener los actuales niveles de vida, y estos niveles, apoyados en el trabajo manual primitivo, ya no los aceptan las masas rurales, y menos la juventud.

f). Recursos naturales y espacio

Salvo en algunos de los países latinoamericanos más pequeños, la dotación de recursos naturales permitiría mantener a poblaciones mayores en niveles de vida más altos que los actuales, si pudieran movilizarse las inversiones para aprovecharlos, aunque esos recursos generalmente no están bien equilibrados ni son de fácil acceso. Podría hasta sostenerse que varias regiones internas necesitan una población mayor para poder aprovechar eficientemente sus recursos en aras del desarrollo. La dificultad estriba en las altas tasas globales de crecimiento de la población nacional y en el uso y abuso de los recursos naturales asociados a las tendencias actuales de cambio económico, tecnológico y social.

El uso actual de los recursos naturales renovables, y en especial de la tierra, es extremadamente dispendioso y destructivo. Aunque todavía sigue pesando el optimismo tradicional en cuanto a que los recursos latinoamericanos son inagotables, hoy es evidente que esta noción es falsa y que las riquezas se están dilapidando a un ritmo alarmante. El monopolio por las haciendas de las tierras más accesibles y más aptas para el cultivo ha obligado a los minifundistas a hacer uso excesivo de las laderas más pobres, lo que ha causado agotamiento de los suelos, erosión y destrucción de los bosques. Lo mismo ha sucedido como consecuencia de la acción de ocupantes ilegales y de la tala y quema de la vegetación para preparar tierras de cultivo en zonas muy poco pobladas. Algunos tipos de plantaciones modernas también causan el agotamiento y

³⁷ Véase un análisis más detenido de estos problemas en *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, op. cit., capítulos III y VII.

el abandono de grandes superficies. Las actividades madereras y los incendios están destruyendo bosques sin que se tomen medidas para reemplazarlos. Hasta los recursos del mar están siendo amenazados por la explotación descontrolada. Aunque la presión demográfica está acelerando el proceso de destrucción, no constituye su factor determinante. En muchas zonas densamente pobladas de otras regiones los pequeños agricultores han cultivado la tierra por siglos sin dañarla gravemente; pero en gran parte de América Latina, donde se observa mayor destrucción es en las zonas rurales poco pobladas. Contribuyen a esa destrucción tanto los sistemas primitivos de uso de la tierra, como los métodos tecnológicamente avanzados y muy mecanizados. En los dos extremos han sido escasas la inversión y la aplicación de tecnología a la conservación y mejoramiento de la tierra si se comparan con las de países de pequeños agricultores como China, o con países con agricultura moderna industrializada, como los Estados Unidos. Para cambiar esta tendencia se necesitarán grandes inversiones y un enfoque diferente de la innovación tecnológica. Para incorporar al cultivo las regiones casi vacías de América Latina —que todavía salen a relucir en los argumentos “poblacionistas”—en forma que no lleve a su destrucción, habrá que hacer inversiones ingentes y cuidadosamente planificadas.

Los recursos naturales no renovables (principalmente el petróleo y los minerales metálicos) están siendo explotados para la exportación con toda la intensidad que permiten los mercados y los recursos tecnológicos, pues su papel principal es el de proporcionar las divisas necesarias para mantener en marcha las economías. Es posible que cuando llegue el momento en que una población mucho más grande e industrialmente más avanzada necesite esos recursos para uso interno, algunos de ellos se hayan agotado ya y otros sólo puedan obtenerse a un costo más alto.

La concentración urbana y la importancia creciente en la vida urbana de ciertos tipos de consumo (bienes duraderos, viajes, etc.) generan una demanda por habitante de recursos naturales mucho mayor que en civilizaciones anteriores, y a la vez causan efectos perniciosos, como la contaminación del aire y del agua, el ruido y las enormes cantidades de desperdicios perecederos que deben eliminarse de alguna manera.

Si la tierra es fértil y está bien cultivada, la población campesina puede alcanzar gran densidad sin que esto provoque presiones insuperables sobre los recursos o la organización social. Dentro de límites más estrechos, las poblaciones urbanas también pueden alcanzar tamaño considerable si la mayoría acepta niveles de vida bajos,

movilidad espacial limitada y gran densidad de asentamiento. A medida que se elevan los ingresos y las aspiraciones de la población, y ésta viaja ampliamente en la zona urbana y fuera de ella, compra bienes de consumo duraderos, exige casas con jardines y va de vacaciones a la playa o a otros lugares, crecen con rapidez las presiones sobre los recursos naturales, sobre el espacio disponible y sobre la organización social.

Los países de altos ingresos están luchando ahora con problemas de esta índole y han verificado el deterioro evidente de ciertos aspectos de las condiciones de vida, que contrarrestan los beneficios representados por niveles de consumo más altos. Los países latinoamericanos, en especial los más grandes, más dinámicos y más urbanizados, están comenzando a confrontar las mismas dificultades, en niveles de ingreso mucho más bajos y con capacidad mucho más limitada para resolver los problemas de recursos y organización. Por ejemplo, si el parque de automóviles sigue aumentando a las tasas actuales, el patrón cada vez más disperso y menos denso de urbanización hará cada vez más prohibitivos los costos de las carreteras y de otras inversiones en infraestructura; grandes extensiones de tierra agrícola serán invadidas por el avance urbano, la contaminación del aire se irá agravando, y el creciente consumo de gasolina puede llegar a limitar la función exportadora del petróleo en algunos países, y ejercer una presión creciente en el balance de pagos de otros que importan este producto.

Los cálculos sobre las cantidades de recursos no renovables que se necesitarían si el resto del mundo comenzara a usarlos a la tasa que lo hacen los Estados Unidos, muestran que esto sería imposible. Los Estados Unidos, con 6% de la población mundial, consume la mitad de la producción mundial de los minerales más importantes.³⁸ Se ha estimado que, al nivel de consumo de este país, el mundo podría mantener una población de 500 millones, comparada con los 3 000 millones de 1970 y los 7 000 millones calculados para el año 2000. Este es sólo uno de los factores que pone en tela de juicio la viabilidad de aplicar en América Latina los actuales modelos de desarrollo que ofrecen los países de ingresos altos. Las posibilidades que abren las nuevas tecnologías para sustituir materias primas y fuentes de energía, para la reutilización del agua y los minerales y para la explotación permanente y con altos rendimientos de la tierra y el mar, auguran capacidad suficiente para mantener a poblaciones inevitablemente mayores, pero este

³⁸ Stuart Mudd, Ed., *The Population Crisis and the Use of World Resources*. Dr. W. Gunk, Publishers, La Haya, 1964, p. 238.

augurio no se cumplirá si no se toman medidas realistas para resguardar los recursos naturales y encauzar el consumo por líneas que en el futuro no generen problemas insolubles y que sean compatibles con el justo acceso de toda la población a los recursos.

4. Políticas de población

a) Delimitación de la política de población

Desde el siglo XIX varios líderes políticos latinoamericanos han propuesto políticas de población, y varios gobiernos han tomado medidas con el fin concreto de influir en el crecimiento y la distribución demográficos. Sin embargo, sólo a fines del decenio de 1960, y en medio de concepciones cambiantes y contrapuestas sobre la naturaleza del problema de población, pasó a primer plano la necesidad de definir una política de población y determinar el lugar que ocupa en el campo cada vez más vasto de intervención estatal en la economía y en la sociedad. Esta tarea ha tropezado con una contradicción inicial: la "población" —la raza humana— es el sujeto y el objeto de toda política pública. Sería posible, aunque de escasa utilidad, incluir todos los programas de desarrollo económico y social en la "política de población". Al mismo tiempo, es pequeño el radio de acción que tiene el sector público para intervenir directamente en el cambio demográfico. Las actividades públicas que tienen mayor influencia potencial o real en las variables demográficas están regidas principalmente por consideraciones de política en las cuales esta influencia se desestima o se considera secundaria. Otras de las influencias más importantes quedan fuera del alcance de la política pública, ya sea por los valores predominantes o porque dificultades de orden práctico excluyen la intervención estatal.

Como lo han señalado varios observadores, la contradicción se ha traducido en formulaciones de política demasiado generales como para ser operativas, yuxtapuestas con una concentración casi exclusiva, tanto en las polémicas como en los programas operativos, en la planificación de la familia como medio de influir en la variable de la fecundidad.

El intento más ambicioso de formular una definición se hizo en una Reunión sobre Políticas de Población en relación con el Desarrollo en América Latina, realizada en Caracas en septiembre de 1967, luego de un Seminario Preparatorio efectuado en Washington, D. C., en marzo de 1967:

"Debe entenderse por política de población el conjunto coherente de decisiones que conforman una estrategia racional adoptada por el sector público, de

acuerdo con las necesidades y aspiraciones de la colectividad, para desarrollar, conservar y utilizar los recursos humanos influyendo sobre la magnitud y el crecimiento probables de la población, su distribución por edades, la constitución y composición de las familias, la localización regional o rural-urbana de los habitantes y la incorporación a la fuerza de trabajo y a la educación, con el fin de facilitar los objetivos del crecimiento y posibilitar la participación de la población en las responsabilidades y beneficios del progreso."³⁹

Esta definición ha sido objeto de bastantes críticas,⁴⁰ y actualmente hay consenso en estimar que se necesita una definición más restrictiva, que limite el alcance de la política a las medidas encaminadas a influir en el crecimiento y la distribución demográficos, siempre que esté integrada en una política global de desarrollo. Una política de esta índole deberá procurar ante todo una comprensión adecuada de las repercusiones de las variables demográficas y de las limitaciones que ellas imponen a las demás áreas de la política de desarrollo, y luego hacer que todas las medidas que afecten a estas variables sean compatibles y se refuercen mutuamente.

Esta norma apunta en la dirección debida para el futuro, pero no muestra cómo resolver los principales problemas inmediatos:

i) Pese a un decenio de experiencia en la planificación del desarrollo, casi ningún país tiene

³⁹ Esta reunión fue copatrocinada por la Organización de los Estados Americanos, la Organización Panamericana de la Salud, el Consejo de Población y el Aspen Institute for Humanistic Studies, con la colaboración del Gobierno de Venezuela. En ella participaron a título personal ministros y otros funcionarios públicos procedentes de 15 países, junto con expertos invitados.

⁴⁰ "Se torna difícil en estas circunstancias trazar una clara línea divisoria entre política de población y política económica y social, en general. Es esta dificultad lo que debe haber llevado a los redactores de la definición de política de población que se adoptó en una reciente conferencia, a darle al término una acepción tan amplia que prácticamente quedaron englobados en ella todos los objetivos del desarrollo." (Carmen A. Miró, *Política de población ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?*). La revisión de la definición propuesta por el Seminario Preparatorio "se produjo mediante supresiones, sustituciones y adiciones que reflejan claramente el 'tira y afloja' de las distintas posiciones en juego. El resultado es la típica definición que deja contentos a todos, pero que resulta inoperante tanto para un análisis teórico como para una orientación de la acción política." (Gerardo González C., *Políticas de población y marginalidad social*.) "Un ejemplo de esta confusión está constituido por lo que planteó como objetivos de una política de población el informe final... Si, en efecto, quisiera incluirse en lo poblacional todo aquello que tiene consecuencias en la población o de ella se deriva, tendrían que enumerarse todos los sectores o aspectos que constituyen una sociedad." (Roger Vekemans, S. J., *Política de población: Esbozo de Status Quaestionis*, DESAL, Santiago de Chile, agosto de 1970.)

por ahora políticas o estrategias auténticas, coherentes y operativas, capaces de proporcionar el marco de referencia necesario para la racionalización demográfica. Mientras la política económica y social siga siendo fragmentaria y sectorial, y esté determinada en gran parte por la fuerza relativa de las presiones de grupos profesionales y burocráticos, de clientelas electorales y de fuentes externas de ayuda financiera y cooperación técnica, y mientras existan hasta dentro de las políticas sectoriales programas y normas más concretos que suelen contraponerse, no es fácil que las actividades que abarca la política de población no adquieran características similares. Al respecto, los problemas de delimitar y formular políticas de población se parecen a los que encaran todos los grandes objetivos intersectoriales de mediano plazo que se han señalado como esenciales para el desarrollo, como la redistribución del ingreso y la política de recursos humanos.⁴¹

ii) Los demógrafos aún no están en condiciones de ofrecer a las autoridades públicas consejos incontrovertibles sobre las relaciones entre cambio demográfico y desarrollo, o sobre todas las consecuencias a largo plazo de las medidas que se pueden tomar. Esta deficiencia, como otras similares en diversas áreas de la política intersectorial, sólo deriva en parte de la falta de investigación básica; las interrelaciones y consecuencias dependen de la definición previa de los patrones de desarrollo a los que se aspira en tipos específicos de países. El carácter de la información necesaria sobre temas como redistribución de la población, urbanización, empleo y estructuras familiares depende también de la formulación de demandas claras por quienes forjan las políticas de desarrollo.

iii) El hecho de que el cambio demográfico futuro dependa de las tendencias y políticas de empleo y educación, de los niveles de ingreso y de la distribución del mismo, así como de diversos tipos de innovaciones tecnológicas, hace que las medidas inspiradas primordialmente por consideraciones de política de población han de tener siempre un papel secundario o auxiliar—aunque éste sea de considerable importancia—dentro del conjunto de influencias que afectan a las variables demográficas. Las políticas en todas esas áreas deberían tener en cuenta los objetivos de población, una vez que éstos se hayan formulado claramente, y deberían hacer mucho mayor uso que hasta ahora de la información

⁴¹ Véase *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, op. cit., capítulos X y XI. Carmen A. Miró, op. cit., destaca fuertemente la necesidad y la actual carencia de políticas de desarrollo a las que puedan integrarse las políticas de población.

que el análisis demográfico pueda dar sobre la viabilidad de sus metas y técnicas; pero en la definición de esas políticas, hay que considerar aspectos tan importantes como sus consecuencias demográficas, o más importantes. Un área de gran importancia potencial en la que ahora sólo existen iniciativas desarticuladas es la política de robustecimiento de la familia, que necesariamente se verá afectada por la divulgación de la “planificación de la familia” en su sentido más estrecho; pero aun aquí los objetivos demográficos deberán subordinarse a los objetivos derivados de las concepciones de los derechos humanos y del papel de la familia en el desarrollo. Las políticas que afectan la distribución geográfica de la población, que hasta en las definiciones más estrictas se incluyen en la política de población, en la práctica suelen encararse en el marco de la política de desarrollo regional, de desarrollo urbano y de desarrollo rural.

b) *Concepciones e ideologías relativas al papel de la población en el desarrollo de América Latina*

En las actitudes hacia la población que predominan en América Latina pueden distinguirse varias etapas históricas, cada una de ellas asociada a determinados patrones económicos y sociales, a formas de interdependencia con el resto del mundo y a concepciones de las fuentes de progreso nacional.

i) Desde la época de la independencia, a comienzos del siglo XIX, hasta el decenio de 1920, el progreso y el poder nacionales se identificaban con el incremento rápido y la “europeización” de la población. Esta ideología predominante (que encontró diversos grados de resistencia en corrientes nacionalistas defensoras de lo autóctono) se asociaba a economías orientadas casi enteramente hacia la exportación de materias primas y a la dominación de élites terratenientes-comerciales convencidas de la inferioridad étnica de las masas de población. En este período las poblaciones eran muy pequeñas en relación con el territorio, las tasas de incremento natural eran bajas y la urbanización limitada. Había gran disponibilidad de migrantes europeos y los países capaces de atraerlos se adelantaban al resto de la región en términos económicos y de estabilidad política; el incremento de la población por medio de la inmigración significaba que la mayor parte de dicho incremento podría incorporarse directamente a la fuerza de trabajo en los modestos niveles de preparación que requerían los sistemas de producción existentes, y que los costos de esa prepara-

ración habían sido sufragados por el país de origen.

ii) Desde los años veinte a los años sesenta seguía aceptándose sin reservas la conveniencia de que la población aumentara con rapidez, pero se valorizaba más la población autóctona y se hacía mayor hincapié en la necesidad de mejorar su calidad mediante la educación y otras medidas sociales. La creciente urbanización se miraba con optimismo como un estímulo para el desarrollo, pues concentraba la demanda de consumo y la oferta de trabajadores calificados. Estos puntos de vista iban unidos al creciente nacionalismo y a la defensa de lo autóctono frente a los rasgos culturales de Europa y Norteamérica; al crecimiento rápido de estratos medios urbanos capaces de expresarse políticamente; a la extinción parcial de las fuentes preferidas de inmigración que en los años treinta coincidió con la crisis económica, el desempleo y las restricciones legales a la inmigración; a la transformación de los patrones económicos orientados a la exportación en el crecimiento (especialmente en los decenios de 1940 y 1950) de industrias de sustitución de importaciones que ofrecían nuevas oportunidades de trabajo en las ciudades; la aceptación cada vez mayor de políticas de desarrollo basadas en la industrialización, la cooperación financiera y técnica internacional, la integración latinoamericana, la planificación sistemática de largo plazo y la reforma de las estructuras socio-económicas.

iii) Desde comienzos del decenio de 1960 hasta ahora las interpretaciones del papel del cambio demográfico han ido divergiendo cada vez más, se han hecho más conflictivos y de inspiración más ideológica. Esta etapa se asocia con la frustración parcial de las esperanzas que se habían puesto en las políticas de desarrollo globales del decenio; con el acelerado incremento del número de personas que todos los años ha llegado a la edad de trabajar a consecuencia de la aceleración del crecimiento demográfico desde mediados del decenio de 1940; con la manifestación cada vez más evidente y alcance cada vez mayor de los problemas de marginalidad urbana, desempleo estructural y subutilización de los recursos humanos; con la discrepancia creciente entre las aspiraciones de obtener servicios sociales y las realizaciones; con la creciente y compleja influencia de las innovaciones tecnológicas y de organización así como los estímulos al consumo que se originan en los países industrializados de altos ingresos; con la creciente capacidad técnica para actuar directamente sobre algunos componentes del crecimiento demográfico; y con la extensión bastante súbita hasta América Latina de una campaña mundial que insiste en las con-

secuencias catastróficas del crecimiento sostenido de la población, y en la planificación de la familia como único remedio.

En la etapa actual, aunque siguen siendo comunes e influyentes antiguas opiniones optimistas y la identificación tradicional del poder nacional con el tamaño de la población, cabe distinguir algunas posiciones más nuevas, cada una con diversas variantes:

i) *Importantes sectores de opinión continúan considerando que el "desarrollo" es principalmente el logro de tasas mayores de incremento de la producción y del consumo, para eliminar la diferencia entre los niveles actuales y los del país europeo o norteamericano típico, suponiendo que esto se puede hacer si se aplican con más vigor las políticas de desarrollo y las reformas estructurales acordadas en el decenio anterior y si la cooperación internacional en materia de comercio y financiamiento se hace más generosa y más segura. Desde este punto de vista, la absorción de la población urbana marginal —y de la población rural subempleada que la alimenta— en empleos productivos y su plena participación en el orden social dependen primordialmente de que se logre una tasa alta de crecimiento económico. Toda medida eficaz para reducir el crecimiento de los estratos de población expuestos a la marginalización, o para reducir la tasa de migración de esos estratos hacia las ciudades, alivia las presiones en favor del uso no productivo de los recursos públicos, reduce la posibilidad de violencia y otorga a las autoridades nacionales más tiempo y mayor flexibilidad para asignar recursos a tareas prioritarias de desarrollo. Los que se oponen a este punto de vista suelen caricaturizarlo diciendo que aboga por el control de la natalidad como alternativa en lugar del desarrollo económico, pero es improbable que alguien piense en esos términos.*

ii) En el otro extremo, se asevera que, en caso de ser viable una estrategia de desarrollo basada en las premisas que se resumieron antes, ésta sólo produciría un *seudodesarrollo* injusto e inaceptable, que perpetuaría una situación perniciosa de dependencia. Se infiere que el desarrollo auténtico sólo será posible después de la transformación revolucionaria de las estructuras de poder existentes, y del rompimiento de los lazos de dependencia. Desde este punto de vista, el sistema de crecimiento económico dependiente, por su misma naturaleza, genera el crecimiento de la población marginal y esto constituye una de las contradicciones que finalmente ha de llevar a la ruptura del sistema. En las condiciones actuales, de ser eficaces las medidas de control de la natalidad, aliviarían las tensiones y prolongarían la supervivencia de estructuras eco-

nómicas y sociales que deberían desaparecer cuanto antes para dar paso a la construcción de un nuevo orden social. Esta posición puede caricaturizarse fácilmente diciendo que se inclina por aumentar las presiones sociales para fomentar una transformación inmediata. En algunas de sus manifestaciones parece envolver cierta insensibilidad frente a las necesidades inmediatas de los estratos de bajos ingresos, así como un alto grado de optimismo respecto a la capacidad posterior para satisfacer dichas necesidades.

iii) Un tercer punto de vista acentúa las connotaciones que tiene el crecimiento rápido de la población para el bienestar de la humanidad, y el derecho de la familia a tener acceso a los medios de limitar el número de hijos, cualesquiera sean los efectos de esta acción en el desarrollo y la política pública sobre el incremento de la población. Este punto de vista es compatible con casi todas las interpretaciones del proceso de desarrollo y sus requisitos, pero normalmente va acompañado de cierto escepticismo respecto a la capacidad de las autoridades públicas para aplicar políticas de población basadas en las concepciones de desarrollo más ambiciosas, y una disposición a aceptar medidas fragmentarias que respondan a las necesidades inmediatas de las familias. Algunos defensores de esta posición limitan su apoyo a cierto tipo de técnicas de planificación de la familia que se consideran moralmente legítimas, mientras otros están dispuestos a apoyar los abortos gratuitos y otros medios.

iv) Un cuarto punto de vista, más complejo y más difícil de resumir, acepta el argumento basado en los derechos humanos y también considera muy deseable que bajen las tasas de incremento de la población en todos los países latinoamericanos que aún no han experimentado una transición demográfica, cualquiera sea su futuro patrón de desarrollo. Al mismo tiempo, quienes así opinan creen que la urgencia del desarrollo y el contenido apropiado de las políticas de racionalización demográfica difieren ampliamente según las circunstancias de los distintos países; que es posible poner en tela de juicio la importancia de estas políticas para aliviar las presiones que surgen de la marginalización, se considere o no conveniente este alivio, y que la capacidad del Estado para controlar el crecimiento de la población en el futuro previsible mediante las técnicas que ahora se propugnan probablemente influirá mucho menos que los cambios en la vida familiar y las actitudes culturales que derivarán de los cambios sociales y económicos que están en marcha. Se acepta como parcialmente válida la aseveración de que las actuales campañas para controlar el crecimiento de la población derivan de ciertas concepciones

de desarrollo dependiente y que están concebidas para facilitar la supervivencia, con reformas y mejoramientos de las actuales estructuras económicas y sociales. No se acepta la inferencia de que estas expectativas constituyan motivo suficiente para apoyar o rechazar las políticas mismas, o para dar por sentado que los resultados de las políticas han de corresponder necesariamente a las expectativas de sus patrocinadores. Se supone que los efectos a corto plazo de estas políticas en el desarrollo serán limitados y que tendrán más importancia para el bienestar de las familias que para resolver los problemas de distribución de recursos que confronta el Estado, pero se estima que la atención no puede limitarse sólo al plazo corto.

v) Cabe distinguir otra posición más entre algunos proponentes de políticas de desarrollo y analizadores del cambio social: hacer caso omiso del problema de población o negar su importancia, con el fin consciente de distraer lo menos posible la atención pública de problemas que se consideran más urgentes y más manejables.

En la prolongada polémica sobre políticas de población pueden distinguirse muchas posiciones intermedias; con frecuencia no aparecen explícitas las bases ideológicas de cada posición. Las declaraciones públicas sobre políticas de población tienden a envolverse en expresiones calculadas para anular ataques o para no herir susceptibilidades políticas o religiosas, y los términos vigorosos con que se muestra la gravedad del problema contrastan con la ambigüedad de las recomendaciones. Entretanto, las polémicas extraoficiales tienden a ser un diálogo de sordos, en el cual las partes rechazan sus propias versiones caricaturizadas de la posición opuesta, o los motivos supuestamente inaceptables de sus proponentes, especialmente cuando se pone sobre el tapete el apoyo decidido de algunos poderes fuera de América Latina a determinadas políticas de población. La posición tomada por la principal fuente externa de ayuda y asesoramiento para el desarrollo ha producido, por una parte, la aceptación a veces renuente del control del crecimiento de la población como parte de un conjunto de políticas encaminadas a obtener cierta ayuda financiera, y por otra, el rechazo automático de la conveniencia de ese control por aquellos a quienes preocupa la dependencia.

c) Políticas y actitudes gubernamentales

Según la definición de política de población que se adopte, puede afirmarse que ningún país de América Latina tiene una política de población o que casi todos la tienen. Dos presidentes de países latinoamericanos (Colombia y la Repú-

blica Dominicana) y dos primeros ministros de países del Caribe (Barbados y Trinidad-Tabago) firmaron en 1967 la Declaración de los Jefes de Estado sobre el Problema de Población, que combinaba una vigorosa afirmación de los peligros de un incremento rápido de la población con el apoyo a la planificación de la familia como único remedio. A partir de 1967, jefes de estado o ministros de casi la mitad de los países latinoamericanos han hecho declaraciones públicas que afirman o niegan la conveniencia de reducir el incremento de la población. En algunos países, altos funcionarios públicos han expresado opiniones muy divergentes respecto a los objetivos en materia de población.⁴² Sólo un gobierno, el de Colombia, ha incorporado criterios y objetivos generales de política de población (basados en la definición de la Conferencia de Caracas) en su último plan de desarrollo, que se presentó al Congreso para su aprobación a fines de 1969.⁴³

⁴² En el Brasil, en 1969, "de cuatro discursos de gobierno, tres fueron favorables a una política demográfica restrictiva y uno fue en favor de la política expansionista". (Glycon de Paiva, *Política demográfica para el Brasil: Dificultades para establecerla*.) Véase también Rubens Vaz da Costa (Presidente del Banco do Nordeste do Brasil), "El crecimiento de la población y el desarrollo económico. El caso brasileño", en *Boletín de Población*, II, 3, mayo de 1970.

⁴³ Las bases para la política de población de Colombia son las siguientes:

a) *Criterios:*

1. El Estado debe intervenir con el establecimiento de una política, en cuanto el bien del conjunto social está comprometido, tanto a nivel macroeconómico, como a nivel de la familia y del individuo, pero respetando sus derechos e intimidad.
2. La política de población se considera como un componente indispensable de la política general de desarrollo y por lo tanto se da énfasis a la educación integral.

b) *Objetivos:*

Dos son los objetivos inmediatos: lograr una mejor distribución territorial de la población y modificar el actual ritmo de crecimiento de la población por medio de una reducción de la fecundidad.

Con relación al segundo objetivo de reducción del crecimiento de la población, por medio de una disminución de la fecundidad, la política contempla los dos niveles, el macrosocial y el familiar: uno y otro dentro de un enfoque educativo hacia la responsabilidad.

A nivel de la sociedad el Estado ha lanzado una amplia campaña sociocultural en favor de la Paternidad Responsable por medio de la Ley 75 de 1968.

Se busca reducir la ilegitimidad, aliviando así en parte el problema demográfico.

A nivel del individuo y de la familia y como tarea propia del Ministerio de Salud Pública, se prevé, dentro de los programas materno-infantiles, el suministro de la información y los servicios médicos de planificación familiar, tarea que cumplen igualmente el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y la Caja Nacional de Previsión Social." (Gustavo Pérez Ramírez, *La política de población en Colombia al término de la década del 60*, citando al Departamento Nacional de Planeación, *Planes y Programas de Desarrollo 1969/70* capítulo I.)

Hasta ahora ningún gobierno ha fijado metas cuantitativas para los cambios en las variables demográficas.⁴⁴

Cuando se desciende de las declaraciones de política a examinar lo que se ha hecho efectivamente en nombre de la política de población o sin una política declarada, las diferencias entre las posiciones nacionales parecen menos evidentes. La política práctica ha sido de *laissez faire*, combinada con diversos grados de apoyo público a las actividades de planificación de la familia. La política de migración, que en una época fue el único componente activo de las políticas nacionales de población, ha recibido poca atención en los últimos años, excepto en los países del Caribe; en la práctica, la política de población se ha ido equiparando cada vez más a la aceptación de la planificación de la familia. El proceso se describió y justificó recientemente en la siguiente forma:

"Los primeros pasos casi siempre fueron dados por la iniciativa privada o entidades del mismo carácter que, generalmente, se crearon específicamente para el fin con apoyo económico de organismos internacionales, sin encontrar mayor oposición de los gobiernos respectivos. Y esto de no oponerse y dejar para ver las reacciones, no deja de ser una política bastante prudente, dadas las circunstancias. A medida que los servicios y programas privados fueron demostrando que tenían aceptación y que cumplían una necesidad no ofrecida por los gobiernos o autoridades gubernamentales, éstas fueron, poco a poco, y con grandes temores... entrando a participar con la bandera de que el Estado debía ejercer control en una actividad que debía ser mirada con sumo cuidado por las implicancias médicas, sociales, económicas y morales que podía tener. Todo esto parecería confirmar las apreciaciones precedentes en el sentido de que ha habido y sigue habiendo temor a la definición abierta y franca, en muchos casos no por falta de convicción en las bondades del programa, sino por el posible mal uso que sectores de oposición gubernamental podrían hacer de estas medidas para criticarlas y atacarlas sin tener, generalmente, elementos

⁴⁴ Se han citado metas cuantitativas para la reducción de la natalidad en algunos pocos países del Caribe (María L. García, *Informe sobre el estado de los programas de planificación familiar en América Latina*, 1968, CELADE, Serie A, N° 97.) Sin embargo, esas metas parecen haberse formulado por los programas de planificación de la familia con fines administrativos, y estar encaminadas a mostrar los resultados que se esperan de la cobertura de un número de familias fijado como meta, sin constituir objetivos oficiales de política.

de juicio suficientes ni para justificar ni para rechazar estas políticas".⁴⁵

Tanto la actitud de *laissez faire* como la de identificar la política de población con la planificación de la familia han sido criticadas desde ángulos muy diferentes:

i) Se ha dicho que es esencial lograr un incremento de la población igual a cero en el menor tiempo posible, que la planificación de la familia, tal como se la define y practica hoy, es un medio ineficaz para lograrlo, y que distrae de otras medidas de control más radicales. Este punto de vista casi no ha tenido representantes en América Latina, pero ha sido expuesto vigorosamente por Kingsley Davis y otros, refiriéndose al mundo entero, incluidos los países que hoy tienen tasas de incremento relativamente bajas.⁴⁶

ii) Se afirma que el control del crecimiento de la población es indeseable, que la planificación de la familia es un medio demasiado eficaz para lograrlo y que la forma en que la planificación de la familia se está introduciendo en América Latina significa que las autoridades nacionales están cediendo su control de la política nacional en favor de organizaciones internacionales y gobiernos que actúan movidos por su propio interés.

iii) Se sostiene que las propias tendencias demográficas y la probable influencia en ellas de la rápida expansión de las actividades de planificación de la familia, tienen repercusiones en el desarrollo futuro, y que los dirigentes y planificadores no pueden seguir desestimándolas. Este punto de vista da por sentado que la política no debería limitarse al control del crecimiento de la población o a la planificación de la familia, pero que esta última es una forma deseable de acción sectorial dentro de una política más amplia.⁴⁷

⁴⁵ Carlos A. Uriarte, *Información sobre la situación de las políticas*, Seminario sobre Política de Población, Caracas, 25 al 28 de agosto de 1970.

⁴⁶ Kingsley Davis, "Políticas de población: ¿Tendrán éxito los programas actuales?", *Demografía y economía*, 8, 1969. (La versión original en inglés se publicó en *Science*, 10 de noviembre de 1967.) El autor reitera estos argumentos en un trabajo que presentó ante la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población de 1970, titulado *Orígenes de las deficiencias de los programas de población modernos*.

⁴⁷ "Para aproximarnos a lo que proponemos definir como política de población, podemos comenzar por descartar lo que nosotros, numerosos latinoamericanos y, sorprendentemente, algunos norteamericanos, creemos que no es. Nos referimos, claro está, a las acciones de planificación familiar que en la actualidad se desarrollan en todos los países latinoamericanos. Estas acciones las descalificamos como política de población, aún en el caso de que se dieran —cosa que aún no ocurre en ningún país de la región— dentro de

d) *Objetivos e instrumentos de una política de población*

El análisis anterior señala que las actividades públicas destinadas a influir en las variables demográficas no pueden aplazarse hasta la formulación de políticas de desarrollo capaces de servir de marco para ellas, y que no tiene objeto definir una política de población en términos tan generales que la hagan coincidir con la política de desarrollo. En las condiciones actuales, la política de población debe conciliar tres objetivos generales: contribuir a elevar el bienestar y los derechos humanos en el plano de la familia y del individuo; influir en el crecimiento de la población, su distribución por edades y su distribución geográfica para que concuerden lo más posible con el desarrollo acelerado y con una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo; dar a conocer mejor las tendencias demográficas a los dirigentes políticos, los planificadores y el público en general, y lograr que se tengan debidamente en cuenta en todas las esferas de la política y de la planificación.

Ya se ha señalado que hay poca variedad de instrumentos para estos fines, y que los valores

un plan coherente, como parte de una política de salud... la planificación familiar se convierte en uno de los elementos a ser considerados dentro de una política de población... Es por esto que consideramos altamente negativa la posición que, en general, han adoptado en América Latina los encargados de la planificación económica y social de ignorar —no evaluando los efectos tanto demográficos como económicos— las acciones de planificación familiar que se llevan adelante en todos los países de la región. Esta actitud de avestruz puede reservarles grandes sorpresas en plazos relativamente cortos. Compilaciones hechas por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), que indudablemente reflejan de manera incompleta lo que ocurre en la realidad, revelan que a fines de 1969 existían en la región más de mil clínicas anticonceptivas, de las cuales el 72% operaba en servicios gubernamentales. El número de clínicas existentes a fines de ese año representó un aumento de 43% sobre las que se encontraban en funcionamiento a fines de 1968." (Carmen A. Miró, *Política de población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?*).

Esta fuente cita la notable declinación de la natalidad en Chile durante el decenio de 1960 como prueba de los efectos de un programa de planificación de la familia que emprendió el Servicio Nacional de Salud sin objetivos manifiestos de control del crecimiento de la población. La misma prueba ha sido citada por una autoridad en planificación de la familia, tanto para refutar a Kingsley Davis, como para argumentar en favor de la política de *laissez faire*: "Con sigilo o sin estridencias, por lo menos, debería iniciar el programa, limitándose a poner los métodos anticonceptivos al alcance fácil... de las personas que quieran emplearlos. Son tantas que, en las fases iniciales, cabe prescindir de toda motivación y, particularmente, de la educación de masa que está erizada de peligros. Es ella la que des-

predominantes o la sujeción de los instrumentos teóricamente aplicables a otros fines impiden que muchos de ellos se incluyan dentro de la política de población.

i) *Instrumentos encaminados a elevar el bienestar humano y actuar sobre el aumento de la población mediante la variable de la fecundidad.* La "planificación de la familia" ha llegado a significar la enseñanza de las ventajas de espaciar y limitar la cantidad de hijos, junto con dar a conocer las técnicas anticonceptivas y suministrar anticonceptivos, por regla general dentro de programas de salud pública dirigidos casi exclusivamente a mujeres de familias constituidas en forma regular. Lo ideal sería que la política del sector público reflejara una interpretación más amplia de la expresión, y que la mayor posibilidad de planificar la cantidad de hijos fuese acompañada de una mayor capacidad familiar para planificar el medio de ganarse la vida, el consumo, la enseñanza y la participación de la vida comunitaria local y nacional de sus miembros. El alivio de la carga que significa la fecundidad sin control puede reforzar la capacidad familiar para ser previsoras en otros aspectos,

pierta antagonismo. Por sí sola esa acción pone en evidencia e incita la demanda social de regulación. Llega a hacerse tan incontenible como para que no se atrean a contrariarla la Iglesia ni los políticos. A esta altura procede quizá pedir un pronunciamiento del gobierno y, en todo caso, impulsar la educación y la motivación... Dada la prodigalidad relativa de la ayuda internacional —que suele ser forzoso disimular en cierto grado— no son de temer por el momento, las estrecheces de recursos monetarios." (Hernán Romero, *América Latina, Chile y las políticas de población.*) José Vera, en *Población y desarrollo: Notas para una política de población en América Latina*, enfoca de manera algo diferente el papel de la planificación de la familia en la política de desarrollo, así como su justificación: "En resumen, una política de población para América Latina debería incluir dos tipos básicos de acción: a) programas educativos y, en casos extremos, de subsidios, destinados a proveer de acceso real a la oportunidad de decidir conscientemente sobre el tamaño de sus familias a aquellas parejas que puedan verse afectadas por situaciones de desequilibrio demográfico; y b) reorientación de los programas nacionales de desarrollo en función del empleo pleno de la fuerza de trabajo. Es probable que una combinación adecuada de estos dos tipos de acción en América Latina contribuya al cumplimiento simultáneo de varios fines útiles: a) aliviar el sufrimiento de millones de familias a las cuales el progreso de las técnicas de la salud ha otorgado el obsequio de una menor mortalidad, rápidamente negada en la práctica por el retraso de los restantes componentes del nivel de vida; b) incrementar la racionalidad y en más de un sentido "humanizar" la planificación del desarrollo, mediante el simple expediente de organizarla en función del desarrollo de los seres humanos antes que de las cosas que los rodean y sirven y, c) consolidar la obsolescencia de la idea de que la abundancia de recursos humanos en una sociedad puede ser la causa de su subdesarrollo."

pero no siempre tiene este resultado. Esta consideración pone de relieve problemas de capacidad pública para aplicar una política familiar más amplia y de compatibilidad de las estructuras sociales y económicas con mayor participación de las familias de bajos ingresos, que son demasiado complejos para analizarlos aquí.

Aun entendida tan estrechamente como en la actualidad, la planificación familiar sirve más como contribución al ejercicio de los derechos humanos y al bienestar humano que como instrumento de racionalización demográfica. Sus efectos en esta última son difíciles de predecir, como lo señalan las opiniones divergentes de los especialistas que se han citado, pero cualesquiera sean, resultarán irreversibles y difíciles de manipular para alcanzar los objetivos a corto o mediano plazo que pueda establecer la política pública. Los efectos derivarán del conjunto de decisiones de millones de familias, o sólo de las decisiones de las mujeres. La decisión del Estado de reducir los servicios de planificación de la familia porque el aumento de la población está decreciendo con demasiada rapidez sería inaceptable, dadas las consideraciones de derechos humanos que justifican los programas, y en todo caso sería ineficaz, salvo en familias demasiado pobres o demasiado carentes de iniciativa como para buscar fuentes privadas de anticonceptivos.⁴⁸

Los programas de planificación de la familia que existen hoy en América Latina utilizan casi exclusivamente dos técnicas anticonceptivas: la "píldora" y los dispositivos intrauterinos. Ambas tienen ventajas sobre las técnicas anteriores, especialmente para su aplicación masiva, pero ninguna es completamente satisfactoria; cabe esperar que en el próximo decenio se produzcan grandes cambios en la tecnología anticonceptiva.

Debería tenerse presente que los programas de planificación de la familia abarcan sólo una parte, y generalmente una parte pequeña, del uso de las técnicas anticonceptivas que se aplican en las ciudades. Las investigaciones realizadas por el CELADE a fines de 1963 y comienzos de 1965 entre mujeres urbanas de 20 a 50 años de edad, casadas o "convivientes", revelaron que los siguientes porcentajes usaban algún tipo de técnica anticonceptiva: Buenos Aires, 84.5; Río de Janeiro, 38.2; Bogotá, 36.6; San José, 56.8; Pa-

⁴⁸ En Chile, el Servicio Nacional de Salud ha fijado una cuota máxima para la colocación de dispositivos intrauterinos, que es de 15% de las mujeres en edad de procrear (100% de las mujeres hospitalizadas a causa de abortos, 40% en las mujeres que dan a luz en hospitales, 10% de otras mujeres). En parte esta cuota parece deberse a cierta intranquilidad provocada por el ritmo de disminución de la tasa de natalidad chilena, y parece haber llevado a una reducción de los servicios de planificación de la familia de algunos hospitales, una vez sobrepasada su cuota.

namá, 30.7; Caracas, 62.4; y México, 30.8. En esa época no se usaban aún los dispositivos intrauterinos, comenzaban a usarse los anticonceptivos de ingestión oral, y no existían servicios de planificación de la familia en las ciudades, o éstos tenían un alcance muy limitado. No cabe duda de que la práctica privada de la anticoncepción está mucho más extendida en la actualidad, y que se ha orientado hacia técnicas más seguras.

En la polémica suscitada en torno a la política de población las conocidas aseveraciones de que los gastos hechos en planificación de la familia, considerados como inversión para el desarrollo, tienen un rendimiento muchas veces superior a otras inversiones, han sido refutadas de plano por quienes afirman que los recursos destinados a la planificación de la familia estarían mejor usados si se dedican directamente a inversiones productivas. Sin embargo, no se dispone de información alguna sobre las sumas totales destinadas a la planificación de la familia en los países de América Latina, sobre la medida en que los recursos utilizados para la planificación de la familia pueden desviarse hacia otros fines, sobre los costos por cliente, ni sobre los costos de "evitar" un nacimiento.⁴⁹ En la actualidad, gran proporción de los costos directos se financian desde fuentes externas que no estarían dispuestas a suministrar los mismos fondos

⁴⁹ Una fuente estima en 10 dólares el costo de evitar un nacimiento (incluidos costos médicos, educativos y de organización de un programa de planificación de la familia), y en 20 000 000 de dólares el costo anual para toda América Latina de evitar 2 000 000 de nacimientos, lo que bastaría para reducir la tasa de aumento de la población de 2.9% en 1970 a 2.3% en 1980. No se da a conocer la base de esta estimación. (W. Brand, *Política de población para América Latina*.) El costo anual mínimo medio de "protección" en Chile es probable que está entre 4.15 y 4.65 dólares (*Country Profiles, Chile*, Population Council, octubre de 1970); cálculos hechos para algunos países asiáticos arrojan cifras más bajas, con diferencias aproximadamente proporcionales a las diferencias de ingreso por habitante (Warren Robinson, *A Cost-Effectiveness Analysis of Selected National Family Programmes*, citado por Bernard Berelson en "The Present State of Family Planning Programs", *Studies in Family Planning*, 57, septiembre de 1970). También se ha calculado el mercado privado efectivo y potencial para los anticonceptivos orales en México. Se estima que tres millones de familias (que representan cuatro millones quinientas mil mujeres en edad de procrear) gastan más de mil pesos (80 dólares) al mes, y que el 2% de este gasto bastaría para suministrar anticonceptivos orales a los precios que actualmente tienen en el mercado (10 a 20 pesos por ciclo mensual). La venta actual abarca a cerca de 11% de este mercado potencial (en 1968 se distribuyeron 5.4 ciclos por cada 100 mujeres entre 15 y 44 años). Alfred D. Sollins, "Commercial Production and Distribution of Contraceptives", *Reports on Population Family Planning*, 4, junio de 1970).

para otros fines,⁵⁰ y gran proporción de los costos de infraestructura y de personal no se puede separar de los costos generales de los servicios de salud que patrocinan los programas de planificación de la familia. Mientras los programas sólo se limiten a responder a la demanda, los costos por habitante no debieran ser muy altos; pero subirán inevitablemente si se proyectan campañas educativas y de extensión a la población rural. Aunque desaparezca la posibilidad de usar fondos externos con destino fijo, o se la rechace por considerarla incompatible con el control nacional de los programas, no parece probable que los costos de programas de planificación de la familia que se amplíen prudentemente en respuesta a la demanda requieran una distracción verdaderamente grave de recursos públicos que podrían destinarse a otros fines de desarrollo. Al mismo tiempo, no cabe esperar que estos programas tengan gran prioridad en la asignación de fondos públicos, y es probable que como todos los programas sociales y económicos más nuevos, estén expuestos a reducciones presupuestarias cuando los recursos públicos no lleguen al nivel esperado.

Es muy sabido que en América Latina, como en muchas otras partes del mundo, el aborto ha sido hasta ahora el medio más usado por la población urbana para limitar su fecundidad. Naturalmente, no hay estadísticas fidedignas ya que los únicos abortos que se conocen son los que fracasan y requieren la intervención de los servicios públicos de salud, pero esta práctica parece estar muy extendida en todos los estratos sociales. Según las investigaciones hechas por el CELADE en 1963 y 1964, el porcentaje de mu-

⁵⁰ Los fondos comprometidos por la AID para actividades en materia de población y planificación de la familia en América Latina a través de diversas organizaciones públicas y privadas aumentaron de 2 324 000 dólares en 1967 a 7 924 656 dólares en 1968. Hasta comienzos de octubre de 1968, la Fundación Ford había otorgado unos 4 000 000 de dólares a instituciones latinoamericanas para investigaciones y capacitación relacionadas con la población. Otros gobiernos de fuera de la región, así como otras fundaciones, han entregado sumas más pequeñas (Agencia para el Desarrollo Internacional, The Office of the War on Hunger, Population Service, *Population Program Assistance*, Washington, D. C., septiembre de 1968). Los fondos de asistencia exterior que el Congreso de los Estados Unidos asignó exclusivamente a las actividades relacionadas con población y planificación de la familia en todo el mundo, salvo los Estados Unidos, alcanzaron a 50 000 000 de dólares en 1969, 75 000 000 de dólares en 1970 y llegarán a 100 000 000 de dólares en 1971, es decir, aproximadamente un 2.3% de la ayuda oficial de los Estados Unidos a los países menos desarrollados durante el año fiscal de 1970. (Philander P. Claxton Jr., *La política de los Estados Unidos respecto de los asuntos de población y planificación familiar*.)

jeros que reconocía haberse provocado uno o más abortos alcanzaba a 10.3 en Río de Janeiro, 8.0 en Buenos Aires y 7.1 en México. En los estratos superiores y medios el aborto sirve principalmente como último recurso cuando fallan los anticonceptivos, pero entre los estratos más bajos es el principal de los medios empleados. Hasta ahora ningún sector importante de la opinión pública ha propuesto en América Latina la legislación del aborto como medio legítimo de planificar la familia o de controlar el crecimiento de la población. Por el contrario, muchos de los primeros programas de planificación de la familia se han justificado inicialmente como manera de evitar que las mujeres tengan que recurrir al aborto.

Es dudoso que este rechazo se mantenga en forma permanente, pese a los fuertes sentimientos religiosos que hay tras él, dada la amplia aceptación del aborto por las propias mujeres y la tendencia a la legalización del aborto en el resto del mundo. El peligro para la salud de la mujer prácticamente desaparece cuando la operación se realiza en una clínica, y nuevas técnicas auguran que la operación habrá de ser cada vez más sencilla y barata. Se ha criticado justificadamente la prohibición legal del aborto como una forma de discriminación contra los pobres, ya que no se puede velar eficazmente por su cumplimiento. Las mujeres que pueden pagar honorarios elevados pueden abortar sin riesgos. El resto también aborta cuando quiere hacerlo, pero en condiciones que producen enorme sufrimiento, enfermedades y muchas muertes que podrían evitarse. Las principales objeciones que siguen en pie son que el aborto, por no necesitar previsión, no contribuye en nada a la paternidad responsable y a las actitudes favorables desde el punto de vista del desarrollo que se suponen relacionadas con la planificación de la familia, y que la mujer que confía sólo en el aborto tendrá que recurrir a él con mucha frecuencia.⁵¹ Como sigue difundiéndose el uso de los anticonceptivos, la principal función del aborto, legal o ilegal, será probablemente la de reparar las fallas de los anticonceptivos y evitar las consecuencias de uniones sexuales casuales.

La esterilización se ha convertido en una técnica importante de los programas de planificación de la familia en la India y el Paquistán

⁵¹ "Tengo reservas respecto a su legalización. Entre ellas destacan el fatalismo de nuestra gente que prefiere afrontar el hecho consumado a tomar medidas preventivas y que, a poco de interrumpido el embarazo, la mujer recupera, de ordinario, su fecundidad. Podría producirse así una cadena sin fin, inconveniente por sí misma y muy gravosa para nuestros servicios de atención médica" (Hernán Romero, *op. cit.*)

principalmente la masculina) y en Puerto Rico (principalmente la femenina); en algunos lugares de los primeros se paga a las personas que se someten a la esterilización. En general se ha prestado poca atención a este medio en los programas latinoamericanos de planificación de la familia. Como normalmente se ofrece sólo a personas que ya han tenido todos los hijos que querían, su contribución a la reducción de la fecundidad sólo puede ser complementaria de la contracepción.⁵²

El reconocimiento casi universal del derecho de la familia a determinar el número de sus hijos y su espaciamento, y el reconocimiento más condicionado del deber del Estado de ofrecer medios eficaces para que la familia actúe conforme a su decisión, deja en pie la delicada cuestión de determinar si son legítimas las actividades del Estado encaminadas a influir en la decisión de la familia, cuando éste ha adoptado objetivos respecto al crecimiento de la población. Puede descartarse la compulsión por razones prácticas así como por consideraciones morales; es difícil imaginar a alguna autoridad latinoamericana pidiendo sanciones penales contra los padres, y menos aún estableciendo el aborto obligatorio.⁵³ En principio, serían legítimas las medidas persuasivas y disuasivas. El Estado ya interviene de diversas formas en los asuntos familiares, mediante las leyes educativas, las disposiciones de seguridad social, y los impuestos, subsidios, etc., encaminados a fomentar, regular o desalentar diferentes formas de consumo y ahorro. Sería ilógico esperar que se dejasen los patrones de procreación al criterio de la familia sin intentar influir en su decisión, si se les concibe como asuntos de importancia para toda la sociedad. En la práctica, muchos programas de planificación de la familia que existen en la actualidad dentro de servicios de salud pública confían en la fuerte influencia de la persuasión

⁵² Según las investigaciones hechas por el CELADE en 1963 y 1964, el porcentaje de mujeres de las grandes ciudades que se han sometido a la esterilización es pequeño, pero no insignificante: cerca de 6% en Caracas, Río de Janeiro y San José; 2% en ciudad de México, 1% en Bogotá. El caso de Panamá es una excepción. Según un estudio reciente, 20% de las mujeres casadas o convivientes encuestadas habían sido esterilizadas. El efecto de la esterilización ha sido estimado en una reducción media de 25% en la fecundidad total de todas las mujeres casadas. (Véase Robert B. Hartford y George C. Myers, "Esterilización femenina en la ciudad de Panamá, su difusión, efectos y correlativos".)

⁵³ Las sanciones penales y el aborto obligatorio han sido propuestos seriamente para luchar contra los nacimientos ilegítimos, por considerarse éstos las contribuciones menos deseables a la natalidad, pero tampoco en este caso podrían aplicarse dichas sanciones ni serían toleradas por la sociedad.

ejercida sobre la mujer en el momento en que es más susceptible a ella, es decir, inmediatamente después de haber dado a luz.

Diversas fuentes han propuesto gran variedad de medidas para influir en el comportamiento procreativo sin llegar a la compulsión.⁵⁴ Sin embargo, en las condiciones concretas de América latina, casi todas parecen ser de poca utilidad, inaceptables en términos de valores, inaplicables, o excesivamente costosas. Las propuestas de eliminar los vestigios jurídicos de políticas anteriores que favorecían las familias numerosas, como los premios a las mujeres que tuviesen cierto número de hijos y las leyes que prohibían la venta y divulgación de los anticonceptivos son sensatas, pero no tienen trascendencia. Las propuestas de eliminar las exenciones del impuesto sobre los ingresos derivados de hijos a cargo sólo afectarían a las minorías de ingresos altos que pagan esos impuestos, que ya controlan su fecundidad. Si se pudieran hacer cumplir, los impuestos punitivos para las familias que tuviesen más de cierto número de hijos tendrían efectos desastrosos sobre las condiciones de vida de los niños ya nacidos en familias de bajos ingresos, y no garantizarían una reducción importante de la fecundidad futura; en todo caso, este tipo de impuestos no podría aplicarse a la población marginal urbana, la población rural ni a las madres solteras. Es muy probable que las propuestas de aumentar la edad legal mínima para el matrimonio, o de fomentar el matrimonio más tardío otorgando franquicias tributarias a los solteros no tuviesen efecto alguno en el comportamiento procreativo de los estratos que se caracterizan actualmente por una muy alta fecundidad, sin cambios culturales que hicieran corresponder la edad de iniciación en las relaciones sexuales con la edad mínima para el matrimonio. En los demás estratos el efecto sobre la fecundidad sería escaso, ya que con la práctica generalizada de la contracepción y con objetivos relativamente claros en cuanto al tamaño de la familia, los nacimientos se postergarían más que se evitarían. Los pagos públicos como

⁵⁴ Una autoridad en materia de planificación de la familia, después de resumir las propuestas planteadas o adoptadas en diversos países fuera de América Latina, observa: "...no sólo hay cuestiones de ética... y problemas políticos, sino que además los problemas prácticos son enormes. Como se ha dicho, si un país pudiese administrar sistemas tan complejos para fines demográficos, probablemente no necesitaría hacerlo... Creo justo decir que se ha estado buscando con diligencia algo 'más allá de la planificación de la familia', algo practicable y ético, económico y con alguna posibilidad de eficacia, incluso sobre bases experimentales o de demostración. No se ha encontrado nada, y seguimos buscando". (Bernard Berelson, *op. cit.*)

incentivos para casarse a mayor edad o para espaciar los hijos dentro del matrimonio serían difíciles de administrar, costosos e impopulares. Con los actuales niveles de ingreso de los estratos que más necesitan seguridad social, sería imposible financiar mediante un sistema de contribuciones la universalización de las pensiones de jubilación y de otros beneficios para eliminar como incentivo el deseo de tener muchos hijos para que sean un sostén en la ancianidad, es decir, de buscar en la familia numerosa una suerte de "seguridad social"; y tampoco el Estado estaría en condiciones de otorgar ese financiamiento. En todo caso, el influjo de una medida tal en el comportamiento procreativo es dudoso, por conveniente que ella parezca por otras razones. Las grandes campañas de propaganda de la planificación de la familia realizadas con fondos públicos podrían justificarse si las precede un amplio debate público que provoque consenso suficiente respecto al carácter del problema de población y sus connotaciones en materia de política, y si se basan en la mayor comprensión de las motivaciones del comportamiento procreativo en los diferentes estratos sociales. De otra manera, este tipo de campañas podría ser contraproducente por las resistencias que podría provocar.

En resumen, la capacidad del Estado para influir en el comportamiento procreativo parece ser muy limitada, tanto con medidas encaminadas a estimular la fecundidad como con las medidas encaminadas a reducirla, sobre todo cuando se trata de cambiar la dirección de las tendencias del comportamiento familiar. Durante muchos años, diversos gobiernos de Europa occidental han intentado fomentar la natalidad mediante exhortaciones, incentivos como los subsidios familiares, limitaciones a la venta y divulgación de los anticonceptivos, etc. El efecto sobre el comportamiento procreativo parece haber sido insignificante.

ii) *Instrumentos encaminados a influir en el incremento y la calidad de la población mediante la migración internacional.* Las corrientes cambiantes de migración internacional muestran que las consecuencias para el desarrollo de las tendencias demográficas dependen de cambios en los patrones de crecimiento económico e interdependencia internacional. Hasta el decenio de 1920 Europa, con una población mucho más pequeña que la actual, parecía una fuente inagotable de emigrantes hacia América Latina y otras partes poco pobladas del mundo. Esta corriente casi ha desaparecido, tanto debido al pleno empleo en los países que fueron fuente de emigración, como a la menos atracción que ejercen las oportunidades ofrecidas por los países de in-

migración. La menor demanda de mano de obra sin calificación o con semicalificación, tanto en América Latina como en los países de altos ingresos, significa que América Latina no tiene interés en admitir los tipos de inmigrantes que aún estarían disponibles, y no tiene casi ninguna posibilidad de aliviar el exceso de mano de obra nacional estimulando la emigración. La migración internacional ha perdido casi toda su importancia en América Latina respecto a la magnitud de la población nacional, y es muy improbable que la recupere. Al mismo tiempo, mantiene su influencia en la calidad de la población, pero ésta está cambiando en forma que, en definitiva, es muy desfavorable para el desarrollo latinoamericano. Son pocas las posibilidades de atraer hacia América Latina a inmigrantes con las calificaciones técnicas y profesionales necesarias para las etapas siguientes de desarrollo. En cambio, hasta ahora ha sido grande la capacidad de los países de altos ingresos para atraer emigrantes de América Latina con esas calificaciones, en especial ingenieros, médicos y enfermeras. Este problema al que se ha dado en llamar "fuga de cerebros", ha atraído la atención internacional, y ha hecho que se propongan algunos instrumentos de política para lograr que la tendencia se invierta. Como en el caso de las medidas analizadas antes con respecto al comportamiento procreativo, la mayoría de estos instrumentos parecerían ser ineficaces, inaceptables desde el punto de vista de los derechos humanos, excesivamente costosos o inaplicables sin cambios más amplios en las estructuras económicas y sociales. Dichas medidas incluyen: hacer que los salarios y las oportunidades para adquirir bienes de consumo (en especial automóviles) equiparen los que ofrecen los países de altos ingresos; prohibir la emigración de las personas que poseen las calificaciones necesarias o imponer impuestos elevados a esa migración; exigir que los egresados de las instituciones nacionales de capacitación profesional y técnica trabajen durante un período fijo en programas nacionales para compensar los costos de su capacitación; reformar las instituciones de capacitación para hacer que sus egresados correspondan más estrechamente a las necesidades nacionales y que superen su dependencia de los modelos, demandas e incentivos de los países de altos ingresos. Cabe señalar que es posible que las actuales dificultades económicas y sociales y la reducción de la demanda de profesionales en los países que han ejercido mayor atracción reduzca la importancia del problema en lo que respecta a América Latina.

iii) *Distribución geográfica y ocupacional de la población: objetivos e instrumentos.* En las

páginas anteriores se ha hablado repetidamente de las relaciones entre el crecimiento de la población y su redistribución por zonas geográficas y por sectores de actividad económica dentro de cada país. A corto y mediano plazo, las posibilidades de planificar la acción pública para controlar la redistribución de la población en consonancia con una determinada estrategia del desarrollo parecen mejores que las de planificar el crecimiento de la población. La variedad de instrumentos a disposición del Estado, es mayor, y es más fácil y socialmente más aceptable tomar como objetivo la redistribución de la población al escoger y manipular los instrumentos.

Se ha señalado también que las medidas relativas a la redistribución de la población son más fáciles de planificar en el marco de una política de desarrollo regional, urbano o rural, que como parte de una política general de población, aunque esto último no pueda descartarse del todo. En este examen de los instrumentos de una política de población bastará con hacer hincapié en la importancia potencial de la selección de los objetivos e instrumentos apropiados para las condiciones de cada país, y con tomar nota de que existe amplio consenso en estimar que, en la mayoría de los países de la región, las próximas etapas del desarrollo requieren esquemas más descentralizados de crecimiento urbano y de distribución de las actividades económicas.

iv) *Información necesaria para una política de población.* La información demográfica tiene tres fuentes principales: los censos, los registros de estadísticas vitales y los estudios por muestreo. Todas estas fuentes adolecen de graves deficiencias frente a las necesidades de la política de población. Algunas de estas deficiencias son inherentes a los métodos de recolección de datos, cualquiera sea su destino, y a la dificultad de definir algunos fenómenos en forma sencilla y uniforme, para poder registrarlos sin problemas. Otras derivan de la poca prioridad que, desgraciadamente, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos asigna a la recolección cuidadosa y a la pronta difusión de la información demográfica. Y otras son inherentes al subdesarrollo: el analfabetismo, la marginalidad, el aislamiento rural, la inestabilidad política y los mecanismos deficientes de administración pública, limitan la capacidad nacional para elaborar estadísticas confiables, tanto demográficas como de otro tipo. Las deficiencias del segundo grupo tienen más fácil remedio que las demás; basta que se efectúe un cambio moderado en el orden de prioridad que rige la utilización de los recursos públicos, que se preste cierta atención a la capacitación de personal, y, sobre todo, que haya una

clara demanda de mejorar información por parte de los dirigentes políticos y los planificadores.

Tanto en los países como en las organizaciones regionales, se ha dedicado gran cantidad de esfuerzo e ingenio a las técnicas para cuantificar los factores demográficos y de otro orden relacionados con el desarrollo, sobre la base de la información disponible. Dadas las circunstancias esto es inevitable y útil, pero es probable que haya estimulado la ilusión de que se sabe más de lo que efectivamente se sabe, y puede haber ayudado a perpetuar la poca prioridad asignada a la recolección de información básica, que es laboriosa y cara. Cuando estimaciones de este tipo adquieren autoridad al repetir las en diversas fuentes sin las reservas y explicaciones metodológicas formuladas por sus autores, cabría a veces sospechar que se está diagnosticando y planificando para un país imaginario respecto del cual existe información completa, en lugar de hacerlo para un país respecto del cual existe poca información confiable.⁵⁵

Censos de población. Durante largo tiempo las organizaciones interamericanas han estado intentando reforzar e institucionalizar la práctica de realizar censos al comienzo de cada decenio. El mayor éxito se logró en 1950 cuando 18 de 20 repúblicas latinoamericanas (las excepciones fueron el Perú y el Uruguay) completaron sus censos entre 1947 y 1953. En 1960, no realizaron censos Bolivia, Cuba y Haití, y al parecer las omisiones y los retrasos en las tabulaciones estuvieron más extendidos que en 1950. Es probable que el número de omisiones sea semejante en 1970. Naturalmente, en los países con menores ingresos y mayor porcentaje de población rural es más difícil realizar el gran esfuerzo concentrado que se necesita para establecer un mecanismo censal eficiente cada diez años, pero la mayoría de ellos ha logrado hacerlo. Los censos se han visto afectados por diversos grados de omisión⁵⁶ y por la dudosa confiabilidad de las

respuestas a algunas preguntas en la forma en que las registran enumeradores sin capacitación. Una deficiencia aún más grave ha sido la lentitud y lo incompleto de la tabulación y publicación de los datos.⁵⁷

Los censos constituyen las principales fuentes para la información y las proyecciones demográficas básicas. Para obtener las cifras anuales, los demógrafos dependen de las tendencias que revelan los censos sucesivos. Cuando los datos de un censo son más inexactos que los de otro en grado desconocido, y cuando el censo más reciente data de varios años, el margen de error se amplía. Si bien en los últimos años se han perfeccionado sostenidamente los métodos para hacer proyecciones, y la comprobación cruzada con otras fuentes de información ofrece cierto grado de protección, debe tenerse presente que la mayor parte de las cifras de población para 1970; así como las proyecciones para el futuro, derivan todavía de censos realizados hacia 1950 y 1960. Los resultados pueden ser tolerablemente fidedignos en cuanto a tamaño de la población, tasa de crecimiento y distribución por edades en el ámbito nacional, pero pueden distar mucho de la realidad en lo que respecta a la redistribución de la población dentro de cada país. Esta limitación suele olvidarse cuando quienes no se especializan en demografía intenten relacionar las tendencias de población con tendencias económicas y sociales que pueden medirse con indicadores recogidos año a año.

Estadísticas vitales y otras series permanentes recolectadas por la administración pública. Hasta ahora, la posibilidad de presentar tasas confiables de natalidad, de mortalidad y de nupcialidad, así como de comprobar en forma cruzada la información censal sobre aumento de la población, ha dependido del mantenimiento de un completo registro de estadísticas vitales. Es dudoso que pueda lograrse este objetivo mientras los países no alcancen cierto grado de urbanización, alfabetismo, difusión de la propiedad y disponibilidad de servicios sociales que requieran prueba documental sobre la constitución de la familia y el origen del individuo. La información estadística precisa es entonces subproducto de los usos sociales del sistema de registro. Según las Naciones Unidas —cuyos criterios en este caso se han considerado excesivamente generosos— los registros de estadísticas vitales son incompletos en 15 de 26 países de América Latina y el Caribe.

Estudios por muestreo. El medio más practicable y flexible para obtener información actualizada sobre migración interna, patrones de urbanización, niveles de vida de las familias, ingre-

⁵⁵ El informe del equipo interorganismos sobre política de empleo en Colombia hace hincapié repetidas veces en las dificultades planteadas a su trabajo por estadísticas inadecuadas, y observa que “en algunos aspectos se ha invertido excesivamente en análisis y, en cambio, no se ha invertido lo suficiente en la recolección básica de estadísticas fidedignas”. (*Hacia el pleno empleo, op. cit.*, párrafo 929.)

⁵⁶ Algunas evaluaciones de censos hechas por el CELADE contienen cálculos de porcentajes de omisión; por ejemplo 3.46 para Colombia en 1964, 2.3 para el Ecuador en 1962, y 2.9 para México en 1960. La omisión real, sin embargo, puede ser mucho mayor, si se toma en cuenta que probablemente han quedado excluidas las poblaciones tribales y algunos núcleos de población rural más aislados y dispersos. Véase C. Mortara, “Evaluación de la información censal para América Latina”, en *Demografía y salud pública en América Latina*, Milbank Memorial Fund, 1964.

⁵⁷ En un caso aún no se dispone de los resultados definitivos del censo de 1960.

tos, ocupaciones, actitudes y prácticas con respecto a la fecundidad, así como sobre muchas otras cuestiones importantes para determinar la política, es el estudio por muestreo. Las deficiencias del registro de estadísticas vitales mencionadas antes han hecho además que se lleven a cabo valiosos experimentos en el uso de esta técnica (mediante el registro continuo de una muestra de la población, sin propósito legal o administrativo alguno) para obtener estadísticas vitales más precisas.⁵⁸ En los dos últimos decenios se ha reiterado la necesidad de hacer estudios por muestreo sistemáticos y de establecer instituciones nacionales facultadas para llevarlos a cabo, pero hasta ahora ningún gobierno de la región ha suministrado los recursos mínimos necesarios para que el estudio por muestreo se convierta en instrumento confiable de la política, aunque es posible que varios países lo hagan si se llevan

⁵⁸ Forest E. Linder, *New Approaches to the Measurement of Mortality*. Se han realizado dos estudios experimentales por muestreo sobre estadísticas vitales: uno de zona urbana (Guanabara, Brasil) y otro en una zona rural (Cauquenes, Chile). Véanse Naciones Unidas, *Guanabara Demographic Pilot Survey*, Population Studies N° 35, y CELADE, *Encuesta demográfica experimental, Cauquenes, Santiago de Chile, 1968*.

a cabo sus planes y se mantiene la continuidad en los estudios. Se han hecho muchos estudios por muestreo de cuestiones demográficas, entre ellos estudios de migración interna hacia las capitales (Lima y Santiago); de mortalidad urbana, y de actitudes ante la fecundidad entre mujeres de origen urbano y rural de diferentes países; pero estos estudios han sido organizados principalmente por instituciones regionales como el CELADE o por universidades, y financiados en su mayoría con donaciones de fundaciones y de otras instituciones de fuera de la región.⁵⁹

⁵⁹ Se informa sobre los estudios de migración en *Encuesta sobre inmigración en el Gran Santiago* (CELADE, Serie A, N° 15) y en *Encuesta de inmigración de Lima Metropolitana* (DINEC, Lima, N°s. 1, 2...) Sobre los estudios relativos a la mortalidad informan Ruth Rice Puffer y G. Wynne Griffith, *Patterns of Urban Mortality*, Report of the Inter-American Investigation on Mortality, Organización Panamericana de la Salud, Publicación Científica N° 151, septiembre de 1967. Los estudios sobre fecundidad urbana abarcaron Bogotá, Buenos Aires, Caracas, ciudad de México, Panamá, Río de Janeiro y San José; se han terminado estudios sobre fecundidad rural en Chile y Colombia, y se efectuarán otros en la mayoría de los países incluidos en los estudios urbanos.

EL COMERCIO EXTERIOR Y LA POLÍTICA COMERCIAL DE LOS PAÍSES DEL CARIBE DE HABLA INGLESA

I. EVOLUCIÓN DEL INTERCAMBIO, 1950 A 1969

1. *Introducción*

Dentro de la relativa diversidad que presentan los países del área geográfica latinoamericana, los países del Caribe forman un grupo que tiene ciertas características comunes y cuyo desarrollo se ha realizado en un medio económico-social diferente del de los demás. En efecto, los países del Caribe alcanzaron su independencia política en años relativamente recientes¹ y sólo entonces lograron plena autonomía para la conducción de sus relaciones comerciales, aunque durante algunos años antes habían ido adquiriendo diversos grados de autonomía en asuntos de política y administración internas. Al convertirse en Estados independientes, los países del Caribe adquirieron también el carácter de miembros de la Comunidad Británica, sin que ello significara cambios sustantivos en el sistema de relaciones comerciales preferenciales establecido en la Conferencia Económica de Ottawa de 1932.

La evolución del intercambio de los países del Caribe, en los períodos previo y posterior a su independencia, ha transcurrido, así, en el marco institucional creado por los acuerdos que configuran la Comunidad Británica, en el que los países en desarrollo tienen fundamentalmente el papel de proveedores de bienes primarios (a los cuales se conceden algunas ventajas arancelarias y no arancelarias), mientras que deben, a su vez, otorgar un tratamiento preferencial a las importaciones de bienes industriales de los países desarrollados.

Aunque la orientación de la política económica general de los países del Caribe ha tendido a enfrentar algunos problemas comunes a todas las naciones en desarrollo (estímulos al esfuerzo de industrialización, expansión y diversificación del sector exportador, crecimiento más rápido del producto nacional, etc.), las medidas y políticas adoptadas han mantenido casi intacto el sistema de relaciones comerciales heredado del reciente pasado colonial.

No cabría desconocer, sin embargo, que el curso de ciertos acontecimientos internacionales está

llevando a los países del Caribe a plantearse, relativamente a corto plazo, la necesidad de introducir algunos cambios sustantivos en aquel sistema de relaciones comerciales, tanto para eliminar los puntos de conflicto que pueden surgir con las políticas encaminadas a acelerar su desarrollo económico, como para contribuir plenamente a que se logre un ordenamiento más equitativo de los intercambios comerciales entre países desarrollados y países en desarrollo.

2. *Evolución de las exportaciones*

Las exportaciones totales de los países del Caribe en conjunto alcanzaron un ritmo de crecimiento del 8% anual en el período 1950 a 1969. Individualmente, sin embargo, se advierte una diferencia muy marcada entre la tasa de crecimiento alcanzada por Barbados, de sólo 4% anual, y la de los otros tres países que lograron niveles más satisfactorios de expansión. Se observa igualmente que el crecimiento de las exportaciones registró dos fases muy diferentes entre sí: en el lapso 1950-1952 a 1960-1962 las de Guyana, Jamaica y Trinidad-Tabago alcanzan las más altas tasas de expansión, pero en los siete años siguientes disminuye notablemente el ritmo de crecimiento; las exportaciones de Barbados, por lo contrario, aumentaron en una proporción muy baja en el primer período indicado y mejoran en los últimos siete años, superando ligeramente las de los tres países restantes (véase el cuadro 1).

Destaca especialmente en este grupo de países, la elevada tasa de crecimiento alcanzada por las exportaciones de Jamaica durante el decenio de 1950. Al comienzo de ese período se iniciaron las exportaciones de bauxita y alúmina, cuya producción aumentó en forma acelerada en los años siguientes. En efecto, mientras que en 1953 la producción de bauxita ascendía a 1.2 millones de toneladas, en 1960 había alcanzado ya 5.8 millones de toneladas y en 1959 a 9 millones de toneladas. El rápido desarrollo de estas exportaciones no sólo dio gran dinamismo al sector exportador sino que modificó considerablemente la composición de las exportaciones, que anteriormente estaban constituidas —en más del 90%—

¹ Jamaica y Trinidad-Tabago a mediados de 1962; Barbados y Guyana hacia fines de 1966.

Cuadro 1
PAÍSES DEL CARIBE: VALOR MEDIO DE LAS EXPORTACIONES TOTALES

	<i>Millones de dólares</i>			<i>Tasas de crecimiento</i>		
	1950-52	1960-62	1967-69	1950-52	1960-62	1950-52
				1960-62	1967-69	1967-69
Barbados	20	26	39	2.6	5.9	4.0
Guyana	37	86	115	8.8	4.2	6.9
Jamaica	49	176	237	13.7	4.3	9.7
Trinidad-Tabago	121	326	458	10.4	5.0	8.1
<i>Total</i>	227	614	849	10.5	4.7	8.0

FUENTE: *Handbook of International Trade and Development Statistics*, publicación de las Naciones Unidas No. E/F 69.II.D.15; Naciones Unidas *Montly Bulletin of Statistics*, varios números.

por productos agrícolas. Tuvo como efecto también un cambio en la importancia relativa de los mercados externos, al reducir el alto grado de dependencia del mercado del Reino Unido y aumentar las exportaciones a los Estados Unidos y el Canadá.

La favorable expansión de las exportaciones de Trinidad-Tabago está vinculada también a un producto particular, en este caso el petróleo y sus derivados. A esa expansión contribuyen tanto el crecimiento de la producción interna como, en mayor medida, las importaciones de petróleo crudo desde Colombia y Venezuela para ser tratado en las refinerías locales. Las dificultades de abastecimiento desde el Medio Oriente durante la crisis de Suez en 1956 brindaron una coyuntura muy favorable para la expansión de las exportaciones desde Trinidad-Tabago, como se advierte por el incremento anual de 10.4% que registran las exportaciones totales de ese país en el decenio de 1950. La disminución de esa tasa de crecimiento en los años más recientes refleja la mayor capacidad de competencia en el mercado internacional, de los productos del petróleo, que incluso ha obligado a algunos grandes exportadores mundiales a regular su producción.

La expansión de las exportaciones de Guyana, aunque ligeramente inferior a la de los dos países ya mencionados, también se concentró principalmente en la primera parte de dicho decenio y estuvo determinada por incrementos en la producción de arroz, azúcar y bauxita.

La negociación de un Acuerdo Regional sobre el Arroz, en 1956, por el que Guyana se convirtió en principal abastecedor de este producto en el área del Caribe, dio inicialmente gran impulso a tales exportaciones, hasta que el aumento de la producción interna en algunos de esos territorios y países ha rebajado sus importaciones, lo que ha obligado a buscar nuevos mercados para este producto.

En el curso del período 1962-1969 el ritmo de crecimiento de las exportaciones de los tres productos citados disminuyó considerablemente, lo que se reflejó en la menor tasa de expansión de las exportaciones totales con respecto a la alcanzada en los diez años anteriores.

Las exportaciones de Barbados fueron las que crecieron con más lentitud dentro del grupo de los países del Caribe. En el período 1950-1952 a 1960-1962, la tasa anual de crecimiento fue solamente de 2.6% situación que contrasta agudamente con la de los otros tres países. La elevada importancia que tiene el azúcar en las exportaciones de Barbados (más del 60% de las exportaciones totales en los años recientes), explica en gran parte la insatisfactoria evolución del sector externo de este país, ya que en el curso de ese período no se registró una tendencia de aumento en la producción azucarera.

Entre 1962 y 1969 mejoró sustancialmente la tasa de crecimiento de las exportaciones totales, principalmente por el fuerte crecimiento de las reexportaciones y por la aparición de algunos productos nuevos de exportación. Contribuyó también, en cierta medida, la expansión de las exportaciones de azúcar por la apertura del mercado de los Estados Unidos, al cual no tenían anteriormente acceso los productores de esta área. La asignación de cuotas de importación en los Estados Unidos para el azúcar de los países del Caribe no solamente amplió su mercado de exportación sino que elevó el valor medio del azúcar exportada por el nivel de precios más altos que generalmente ha prevalecido en aquel mercado en comparación con los precios existentes en virtud del Convenio del Azúcar de la Comunidad Británica.

En general puede concluirse que, con excepción de Barbados, la evolución de las exportaciones totales de los países del Caribe ha sido un poco más favorable que la de muchos otros del área latinoamericana, hecho que en parte está

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES
POR PRODUCTOS,^a 1960-1966

Aumento	1960	1966	Disminución	1960	1966
Guyana	54.3	55.4	Barbados	86.2	74.0
Cuba	76.6	86.4	Trinidad-Tabago	78.4	74.4
Ecuador	64.4	65.0	Jamaica	56.0	53.6
Panamá	56.1	59.2	Colombia	74.3	66.4
República Dominicana	54.1	59.8	Venezuela	72.5	70.2
Honduras	51.1	53.1	El Salvador	71.2	50.0
Nicaragua	46.0	51.7	Guatemala	69.4	49.6
Argentina	30.0	32.2	Costa Rica	60.9	46.2
			Brasil	58.0	46.3
			México	27.2	24.3

FUENTE: *Handbook of International Trade and Development Statistics*, publicación de las Naciones Unidas No. E/F.69.II.D.15. pág. 143.

^a El índice de concentración de las exportaciones es igual a 100 si solamente se exporta un producto y su valor disminuye con el grado de diversificación de las exportaciones. La fórmula de cálculo puede consultarse en la fuente citada.

relacionado con las condiciones de acceso preferencial que tienen aquellos países al mercado del Reino Unido, y en parte también por el mayor dinamismo de la demanda mundial de la bauxita y los productos del petróleo con respecto a la de la mayoría de los productos agrícolas.

Un breve examen de la composición de las exportaciones por principales productos muestra, en efecto, que el crecimiento de aquéllas ha descansado básicamente en unos pocos productos tradicionales y que solamente en los años recientes comienzan a registrarse algunos renglones nuevos de exportación. Estos últimos serían los primeros resultados de algunas medidas adoptadas en materia de promoción de las exportaciones, aspecto que se examinará más adelante.

Por lo demás, el grado de concentración de las exportaciones de los países del Caribe en unos pocos productos es similar al de otras naciones de la región latinoamericana, conforme lo muestran las cifras del cuadro 2.

Las variaciones que muestran los índices de concentración de las exportaciones por productos son, en la mayoría de los casos, relativamente pequeñas, en lo que probablemente influye el corto período que cubren los años que sirven de base a la comparación, así como cambios ocasionales en la participación de algunos productos. En todo caso, cabe señalar que solamente en el caso de Barbados ocurrió una disminución de cierta importancia relativa en el índice de concentración, mientras que las variaciones observadas en los otros tres países del Caribe son de escasa significación.

Corresponde señalar, en primer lugar, que en Barbados el crecimiento de las exportaciones totales ha sido superior al de las exportaciones de productos nacionales, es decir, que las reexportaciones han adquirido mayor importancia en los últimos años. (Véase el cuadro 3.)

En efecto, mientras las reexportaciones representaban el 14% del comercio exterior en el período 1958-1960, esa proporción se elevó al 28% en 1966-1968.

En las exportaciones nacionales, el azúcar cruda y las melazas constituyen los productos dominantes, pese a que en los años recientes se ha reducido su participación relativa en el total. Conviene anotar, a este respecto, que la produc-

Cuadro 3

BARBADOS: EXPORTACIONES TOTALES Y POR
PRINCIPALES PRODUCTOS

Secciones de la CUCI	Millones de dólares		% sobre el total	
	1958-60	1966-68	1958-60	1966-68
Total general	24.9	39.6	—	—
Exportaciones nacionales	21.4	28.7	100.0	100.0
Sección 0:	19.5	24.7	91.1	86.1
Crustáceos y moluscos	...	2.8	...	9.7
Azúcar cruda	16.4	18.6	76.6	64.1
Melazas	2.4	1.9	11.2	6.6
Manteca y margarina	...	0.6	...	2.1
Sección 1:	1.3	1.8	6.1	6.3
Ron	1.3	1.7	6.1	5.9
Sección 2:	—	0.2	—	0.6
Sección 3:	—	0.3	—	0.9
Sección 4:	—	0.1	—	0.3
Sección 5:	0.5	0.3	2.3	0.9
Sección 6:	—	0.4	—	1.4
Sección 7:	—	0.3	—	0.9
Sección 8:	—	0.8	—	2.8

FUENTE: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, varios números.

ción de azúcar de Barbados ha estado sujeta a fluctuaciones relativamente amplias, sin mostrar una tendencia definida de crecimiento, de tal modo que el mayor valor que tienen esas exportaciones en 1966-1968 (y más aún en los años inmediatamente precedentes), se debe principalmente al mayor valor unitario de las exportaciones destinadas a los Estados Unidos, una vez que se redistribuyó a los países del Caribe y otros latinoamericanos la cuota que antes de 1961 se concedía a Cuba. En este sentido es útil señalar también que la participación de Barbados en el Convenio Azucarero de la Comunidad Británica y el acceso al mercado de los Estados Unidos contribuyeron a que las exportaciones de azúcar de aquel país no sufrieran las consecuencias de la severa caída de los precios que afectó a dicho producto en el área de mercado libre.

En los últimos años Barbados ha logrado desarrollar algunas exportaciones nuevas, que si bien todavía tienen escasa valoración en el total, significan el comienzo de una mayor variedad en las ventas al exterior. Entre esos nuevos productos cabe destacar los crustáceos y moluscos, la manteca y la margarina, así como algunas manufacturas de textiles.

Las exportaciones de Guyana tienen una base un poco más diversificada que las de Barbados, aunque de todos modos solamente tres productos (arroz, azúcar y bauxita) representan en promedio el 83% de su comercio exterior.

En las cifras del cuadro anterior puede observarse que las exportaciones de arroz crecieron a un ritmo bastante intenso entre 1958-1960 y 1966-1968, mientras que en el mismo período las de azúcar experimentaron un relativo estancamiento. En realidad, tanto la producción de arroz como la de azúcar alcanzaron una alta tasa de expansión en los primeros años del decenio de 1950, pero mientras la producción de arroz continuó aumentando en el decenio siguiente, la de azúcar sufrió algunos retrocesos sin lograr superar las cifras registradas en los años precedentes. De este modo, la apertura del mercado de los Estados Unidos para las exportaciones de azúcar de Guyana (y los más altos precios obtenidos en dicho mercado), solamente permitieron contrarrestar los efectos del menor volumen de exportaciones registrado en algunos años recientes. El valor de las exportaciones de azúcar en 1966-1968 fue, así, aproximadamente igual al de 1958-1960, pero como en el mismo período aumentó el valor de las exportaciones de otros productos, la participación del azúcar en el valor total de las mismas se redujo de 49 a 38%. (Véase el cuadro 4.)

El auge de las exportaciones de Guyana tuvo origen en el incremento de la producción de bau-

Cuadro 4
GUYANA: EXPORTACIONES TOTALES Y POR PRINCIPALES PRODUCTOS

Secciones de la CUCI	Millones de dólares		% sobre el total	
	1958-60	1966-68	1958-60	1966-68
Total general	63.6	109.9	—	—
Exportaciones nacionales	62.7	106.8	100.0	100.0
Sección 0:	39.8	50.4	63.5	47.2
Crustáceos y moluscos	...	4.0	...	3.7
Arroz	6.4	14.0	10.2	13.1
Azúcar cruda	30.8	29.7	49.1	27.8
Melazas	...	2.1	...	2.0
Sección 1:	2.0	2.5	3.2	2.3
Ron	1.9	2.5	3.0	2.3
Sección 2:	17.7	49.6	28.2	46.4
Maderas	1.6	1.7	2.6	1.6
Bauxita	14.6	45.0	23.3	42.1
Manganeso	—	2.5	—	2.3
Sección 3:	—	—	—	—
Sección 4:	—	—	—	—
Sección 5:	0.7	0.8	1.1	0.7
Sección 6:	1.8	3.2	2.9	3.0
Diamantes	1.8	2.9	2.9	2.7
Sección 7:	0.3	—	0.5	—
Sección 8:	0.2	0.2	0.3	0.2

FUENTE: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, varios números.

xita. El valor medio de las exportaciones de este producto se triplicó en el curso del período indicado y su participación en las exportaciones totales ascendió del 23 al 42%, desplazando al azúcar del primer lugar. Este crecimiento de la producción y las exportaciones de bauxita ha resultado de las concesiones arancelarias y tributarias extendidas en favor de las empresas extranjeras vinculadas a esta actividad. En el sector de las industrias extractivas hay que señalar también la iniciación de las exportaciones de mineral de manganeso y el incremento en las de diamantes.

Los cambios ocurridos en la participación relativa de los tres productos más importantes en el comercio exterior de Guyana, si bien no han disminuido la proporción que tienen en conjunto en las exportaciones totales, (que alcanzó al 83% en 1958-1960 y en 1966-1968), significaron al menos un cambio estructural en favor de productos como la bauxita y otros minerales, cuya demanda mundial ha mostrado en general una tendencia más dinámica y menos expuesta a fluctuaciones que la de la mayor parte de los productos agrícolas.

Como se indicó antes, las exportaciones de Jamaica registraron la tasa más alta de crecimiento dentro del grupo de los países del Ca-

ribe, particularmente en el curso del decenio de 1950. Es también el país que exhibe mayor grado de diversificación de las exportaciones, no obstante que solamente tres productos, el azúcar los bananos y la bauxita (incluida la alúmina), suministran la mayor parte de los ingresos de exportación. Entre 1958-1960 y 1966-1968 el valor de las exportaciones de esos tres productos registró aumentos de diversa cuantía, siendo particularmente notables los de la bauxita y la alúmina; sin embargo, la participación relativa del azúcar en el total se redujo de 27 a 20% entre los dos períodos indicados, mientras que la de los bananos disminuyó de 10 a 8%. Ello se debió, como lo indican las cifras anteriores, no a declinación de los valores de exportación, sino al más rápido aumento de los valores correspondientes a bauxita y alúmina, que en conjunto aportaron cerca del 48% de las exportaciones totales. La expansión de estas exportaciones se ha visto apoyada por las diversas concesiones otorgadas a las empresas que controlan la producción y por la favorable evolución de la demanda externa. En el caso de los productos agrícolas (azúcar, bananos y frutas cítricas), los arreglos preferenciales existentes con el Reino Unido han garantizado las condiciones de acceso a dicho

Cuadro 5

JAMAICA: EXPORTACIONES TOTALES Y POR PRINCIPALES PRODUCTOS

Secciones de la CUCI	Millones de dólares		% sobre el total	
	1958-60	1966-68	1958-60	1966-68
Total general	144.5	229.3	—	—
Exportaciones nacionales	138.0	220.7	100.0	100.0
Sección 0:	59.9	79.0	43.4	35.8
Azúcar cruda	37.6	44.4	27.3	20.1
Melazas	...	3.1	...	1.4
Bananos	13.7	17.5	9.9	7.9
Frutas en conserva	1.8	3.2	1.3	1.4
Jugos de frutas	2.3	2.9	1.7	1.3
Café	1.0	0.7	0.7	0.3
Cacao	1.7	0.9	1.2	0.4
Sección 1:	5.4	6.8	3.9	3.1
Ron	3.5	2.9	2.5	1.3
Sección 2:	66.8	109.1	48.4	49.4
Bauxita	32.2	49.9	23.4	22.6
Alúmina	32.8	57.6	23.8	26.1
Sección 3:	—	7.1	—	3.2
Sección 4:	—	—	—	—
Sección 5:	1.6	5.2	1.2	2.4
Sección 6:	1.5	3.2	1.1	1.4
Sección 7:	—	—	—	—
Sección 8:	2.4	10.0	1.7	4.5
Vestuario	...	7.8	...	3.5

FUENTE: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, varios números.

Cuadro 6

TRINIDAD-TABAGO: EXPORTACIONES TOTALES Y POR PRINCIPALES PRODUCTOS

Secciones de la CUCI	Millones de dólares		% sobre el total	
	1958-60	1966-68	1958-60	1966-68
Total general	265.5	444.6	—	—
Exportaciones nacionales	257.5	439.4	100.0	100.0
Sección 0:	31.4	34.5	12.2	7.9
Azúcar cruda	19.5	22.2	7.6	5.1
Melazas	—	1.6	—	0.4
Café	1.2	2.0	0.5	0.5
Cacao	6.2	3.3	2.4	0.8
Frutas	3.3	3.7	1.3	0.8
Sección 1:	1.9	1.8	0.7	0.4
Ron	1.7	1.2	0.7	0.3
Sección 2:	2.7	2.8	1.0	0.6
Asfalto natural	1.2	1.9	0.5	0.4
Sección 3:	213.4	348.3	82.9	79.3
Sección 4:	0.2	0.2	—	—
Sección 5:	3.2	39.7	1.2	9.0
Compuestos de amonio	—	15.6	—	3.6
Destilados de alquitrán	3.2	15.1	1.2	3.4
Sulfato de amonio	—	4.9	—	1.1
Sección 6:	3.0	4.6	1.2	1.0
Sección 7:	0.1	2.5	—	0.6
Sección 8:	1.5	4.4	0.6	1.0
Vestuario	—	2.3	—	0.5

FUENTE: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, varios números.

mercado a precios relativamente estables. La exportación de bananos, además, logró mejorar el valor unitario de las ventas del producto al adoptarse el embarque del mismo en cajas de cartón en vez de racimos. Las exportaciones de café y cacao, en cambio, resultaron afectadas por una baja de la producción. (Véase el cuadro 5.)

Entre las actividades que han adquirido mayor importancia en los años recientes cabe destacar las exportaciones de combustibles, las de vestuario y calzado, algunos productos químicos y cemento, todas las cuales, si bien representan valores relativamente pequeños dentro del total, contribuyen al mayor grado de diversificación que han alcanzado las exportaciones de este país.

Las exportaciones de Trinidad-Tabago acusan alto grado de concentración en el petróleo y sus derivados, mientras que la participación correspondiente a los productos agrícolas es la más baja en este grupo de países. La expansión de las exportaciones del petróleo y sus derivados descansó, parcialmente, en el desarrollo de la producción interna y, en mayor medida, en las importaciones de crudo para procesamiento en las refinerías locales. En efecto, mientras la pro-

ducción interna de petróleo crudo aumentó el 79% entre 1958 y 1968, las importaciones correspondientes aumentaron el 241% entre los mismos años. Las actividades de refinación fueron favorecidas por la inestabilidad que afectó a los países productores del Medio Oriente y probablemente también por la mayor liberalidad en el tratamiento de las inversiones extranjeras con respecto al régimen existente en otros países del área latinoamericana. (Véase el cuadro 6.)

Paralelamente con la expansión de las actividades de producción y refinación de petróleo, Trinidad-Tabago ha logrado desarrollar la producción y exportación de algunos productos de la industria petroquímica, que en 1966-1968 alcanzaron ya a representar el 9% de las exportaciones totales. La elevada proporción de estas exportaciones, así como los aumentos registrados en las de otros productos manufacturados, dan al sector exportador de Trinidad-Tabago características un tanto diferentes a las de los demás países del Caribe.

Sin embargo, la proporción relativamente baja que tienen las exportaciones de productos agrícolas no guarda relación con la importancia que tienen esas producciones en el nivel del ingreso personal y de la actividad económica interna. En efecto, tanto la extracción como la refinación del petróleo y la industria petroquímica son actividades de alta densidad de capital y relativamente bajo requerimiento de mano de obra, de modo que su rápida expansión no ha contribuido a resolver en forma significativa el grave problema de desempleo que afecta aproximadamente al 20% de la fuerza total de trabajo. La lentitud del crecimiento de las exportaciones agrícolas (que proporcionan la mayor fuente de ocupación), ha dificultado aún más este problema del desempleo.

3. Evolución de las importaciones

El crecimiento de las importaciones totales entre 1950-1952 y 1967-1969 mostró en cada uno de

los países del Caribe tendencias similares a las que se observaron en relación con las exportaciones. En efecto, como se indica en el cuadro 7, en tres de esos países (Guyana, Jamaica y Trinidad-Tabago), la tasa de mayor crecimiento se registró en el período 1950-1952 a 1960-1962, mientras que entre estos últimos años y 1967-1969 la expansión alcanzó un ritmo menor. Por el contrario, en Barbados la tasa de mayor crecimiento correspondió al segundo período indicado. Por otra parte, mientras la tasa de crecimiento de las importaciones totales de Barbados superó apreciablemente la de las exportaciones, en los otros tres países la expansión de las importaciones se mantuvo a una tasa ligeramente inferior a la de las exportaciones.

En la evolución general de las importaciones de estos países, es importante examinar la magnitud de los cambios ocurridos en la composición de las mismas por grandes categorías de productos.

En primer lugar, las importaciones de alimentos, bebidas y tabaco representan una proporción relativamente alta, particularmente en Barbados, cuyo sector agrícola es el menos diversificado de la región. Sin embargo, tanto en este país como en Guyana y Jamaica estas importaciones crecieron a un ritmo menor que las de otros productos y, consecuentemente, disminuyó en los últimos años su participación en el total. Esta tendencia no se registró en Trinidad-Tabago, país en el que este grupo de importaciones continúa representando aproximadamente la cuarta parte de las importaciones totales.

Aunque los períodos que sirven de referencia para establecer los cambios registrados en la composición de las importaciones no están muy separados entre sí, y por lo tanto no cabría esperar modificaciones sustanciales de esa composición, parecería razonable concluir que han sido modestos los resultados obtenidos por la política de sustitución de importaciones de productos alimenticios, siendo éste un objetivo que ha figu-

Cuadro 7

PAÍSES DEL CARIBE: VALOR MEDIO DE LAS IMPORTACIONES TOTALES

	Millones de dólares			% sobre el total		
	1950-52	1960-62	1967-69	1960-62	1967-69	1967-69
				1950-52	1960-62	1950-52
Barbados	28	49	87	5.8	8.5	6.9
Guyana	40	82	120	7.5	5.6	6.6
Jamaica	84	217	392	10.0	8.8	9.5
Trinidad-Tabago	123	329	438	10.4	4.2	7.8
Total	275	677	1 037	9.4	6.3	6.3

FUENTE: *Handbook of International Trade and Development Statistics*, publicación de las Naciones Unidas, No. E/F 69.II.D.15; Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, varios números.

rado prominentemente en la política económica de todos estos países.

Las importaciones de materiales crudos y aceites y grasas de origen animal y vegetal (Secciones 2 y 4 de la CUCI) tienen escasa significación porcentual en todos los países del Caribe, aunque en todos ellos (con excepción de Trinidad-Tabago) ha disminuido su importancia relativa.

En el sector de los combustibles y lubricantes, las importaciones de Barbados y Guyana registraron una tendencia de crecimiento que aumentó su participación en el total; en Jamaica, en cambio, el aumento de esas importaciones fue mucho menor y declinó su importancia en el total, hecho que está vinculado al desarrollo de la producción interna de petróleo, que en los últimos años ha llegado a figurar entre los productos de exportación.

En el caso de Trinidad-Tabago las importaciones de petróleo tienen un papel diferente, ya que no corresponden —como en los demás países— a requerimientos del abastecimiento interno, sino a la expansión de las refinerías locales para la exportación de productos derivados del petróleo.

El crecimiento de esas importaciones, que en 1958-1960 representó un 32% y en 1966-1968 un 51% de las importaciones totales, es valioso como índice del crecimiento de una rama de la actividad industrial del país, pero no tiene la misma significación que en países en que esas importaciones están destinadas al consumo interno. Por tal razón, ha parecido conveniente excluirlas, a fin de eliminar la distorsión que introducen en la participación porcentual de todos los demás grupos de productos. (Véase el cuadro 8.)

Cuadro 8

PAÍSES DEL CARIBE: IMPORTACIONES TOTALES, POR SECCIONES DE LA CUCI

	Millones de dólares		% sobre el total	
	1958-60	1966-68	1958-60	1966-68
Barbados: Total	44.9	79.2	100.0	100.0
Alimentos, bebidas y tabaco (secciones 0 y 1)	13.8	20.8	30.7	26.3
Materias primas y aceites y mantecas (secciones 2 y 4)	2.6	3.4	5.8	4.3
Combustibles y lubricantes (sección 3)	2.3	7.6	5.1	9.6
Productos químicos (sección 5)	3.4	6.0	7.6	7.6
Artículos manufacturados diversos (secciones 6 y 8)	13.8	23.9	30.7	30.1
Maquinaria y equipo de transporte (sección 7)	7.6	15.1	16.9	19.1
Otras mercaderías (sección 9)	1.5	2.5	3.3	3.2
Guyana: Total	72.9	118.8	100.0	100.0
Secciones 0 y 1	14.5	19.9	19.9	16.7
Secciones 2 y 4	1.4	2.0	1.9	1.6
Sección 3	5.6	10.1	7.7	8.5
Sección 5	5.6	11.1	7.7	9.3
Secciones 6 y 8	26.2	38.4	35.9	32.3
Sección 7	19.4	36.6	26.6	30.8
Sección 9	0.3	0.6	0.4	0.5
Jamaica: Total	196.7	353.5	100.0	100.0
Secciones 0 y 1	44.3	71.7	22.5	20.3
Secciones 2 y 4	8.9	12.1	4.5	3.4
Sección 3	17.5	27.3	8.9	7.7
Sección 5	16.1	28.5	8.2	8.1
Secciones 6 y 8	66.0	121.2	33.6	34.3
Sección 7	43.7	91.8	22.2	26.0
Sección 9	0.3	0.6	0.2	0.2
Trinidad-Tabago: Total	265.5	428.7		
Importaciones de combustibles (sección 3)	86.0	218.8		
Total, excluyendo sección 3	179.5	209.9	100.0	100.0
Secciones 0 y 1	43.1	52.0	24.0	24.8
Secciones 2 y 4	5.7	8.5	3.2	4.1
Sección 5	12.5	20.2	7.0	9.6
Secciones 6 y 8	68.7	72.4	38.3	34.5
Sección 7	47.3	54.0	26.3	25.7
Sección 9	2.1	2.6	1.2	1.2

FUENTE: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, varios números.

4. Dirección del comercio

La distribución geográfica del intercambio de los países del Caribe por principales áreas o países de origen y destino está en gran medida determinada por sus tradicionales vínculos de dependencia establecidos con el Reino Unido con anterioridad a su condición de países independientes.

Como integrantes del sistema preferencial de la Comunidad Británica, los países del Caribe disfrutaban de libre acceso o de un tratamiento arancelario preferencial en el mercado del Reino Unido para sus principales productos de exportación y en reciprocidad conceden también un tratamiento preferencial a las importaciones provenientes de aquel país. Sin embargo, mientras que las ventajas concedidas por el Reino Unido se circunscriben a los productos agrícolas, las que otorgan los países del Caribe se extendieron a todos los productos de importación. Por ello, el Reino Unido ha tenido una posición dominante en el comercio exterior de estos países, que en relación con las exportaciones varía según el volumen de los productos agrícolas en sus exportaciones totales. No obstante, en el curso del decenio de 1960 pudo observarse un descenso constante en la participación porcentual correspondiente al Reino Unido en las exportaciones e importaciones de cada país del Caribe. En cuanto a las exportaciones, esa disminución se reflejó principalmente en que el crecimiento de éstas se concentró en productos mineros que, o bien no disfrutaban de tratamiento arancelario preferencial, o bien se exportan a los países de origen de las compañías que controlan la producción. Respecto a las importaciones, la declinación muestra que el arancel preferencial no ha sido siempre el factor determinante del origen, porque sus efectos han sido contrarrestados o compensados por otras concesiones como las establecidas en favor de las importaciones de equipos, maquinarias y materiales para la instalación de nuevas industrias o para la expansión de algunas ya existentes.

El rasgo sobresaliente de la evolución del intercambio de los países del Caribe durante el último decenio (por lo que se refiere al origen y destino de las importaciones y las exportaciones), ha sido el gradual deterioro de la posición dominante que tenía en ese comercio el Reino Unido y la creciente participación que ha adquirido el comercio con los Estados Unidos, que en algunos casos ha logrado desplazar del primer lugar al otro país. Cabría agregar, además, que la pérdida relativa de posición del Reino Unido no ha obedecido a modificaciones en el sistema de relaciones comerciales preferenciales con los países del Caribe, sino que refleja más bien las caracte-

terísticas del proceso de expansión de las exportaciones de estos países y la afluencia de inversiones extranjeras (principalmente de los Estados Unidos) estimulada por la liberalidad de las concesiones ofrecidas.

Como es obvio, las exportaciones de Barbados muestran el mayor grado de concentración en el mercado del Reino Unido, dada la primacía en ellas del azúcar y del régimen preferencial establecido por el Convenio del Azúcar de la Comunidad Británica. En 1958-1960, el Reino Unido absorbió el 60% de las exportaciones totales de Barbados, mientras que el Canadá ocupó el segundo lugar, con el 16%. Hacia 1966-1968, los cambios ocurridos en el mercado internacional del azúcar habían modificado ya la distribución de las exportaciones de manera que la participación correspondiente al Reino Unido se había reducido a 43% del total (sin que ello significara una disminución del valor absoluto de las exportaciones a ese país), mientras que el Canadá había sido desplazado al tercer lugar, con solamente 8% de las exportaciones totales.

La menor participación de estos dos países y el ascenso de los Estados Unidos como segundo mercado para las exportaciones de Barbados están relacionados con la entrada de este país (así como otros del Caribe) en el sistema de cuotas de importación de azúcar de los Estados Unidos, a raíz de la prohibición total del comercio con Cuba. El acceso al mercado de los Estados Unidos significó, además, que aquella parte de las exportaciones de azúcar no cubierta por el Convenio Azucarero de la Comunidad Británica y que debía venderse bien al Reino Unido, o al Canadá o a cualquier otro país a los precios del mercado libre mundial, pudo destinarse a los Estados Unidos a precios mucho más altos. Pese a los cambios ocurridos en la participación relativa del Reino Unido, los Estados Unidos y el Canadá, las exportaciones totales de Barbados continúan casi totalmente concentradas en esos tres países, lo que sin duda está determinado por la escasa diversificación de productos que presentan esas exportaciones.²

Aunque aumentaron en cifras absolutas las exportaciones destinadas a países en desarrollo (casi totalmente otros territorios y dependencias del área del Caribe), representaron un porcentaje ligeramente inferior entre los dos períodos citados. (Véase el cuadro 9.)

En la distribución geográfica de las exportaciones de Guyana pueden observarse tendencias

² Los tres países citados absorbieron el 80% de las exportaciones totales en 1958-1960 y el 64% de las de 1966-1968, pero en este último período hubo un alto porcentaje (18%) de exportaciones no clasificadas por país de destino.

Cuadro 9

PAISES DEL CARIBE: EXPORTACIONES TOTALES POR PRINCIPALES AREAS Y
PAISES DE DESTINO, 1958-60 y 1966-68

	Millones de dólares		% sobre el total	
	1958-60	1966-68	1958-60	1966-68
Barbados: Total	25	40	100	100
Países desarrollados	20	26	80	65
Países en desarrollo	5	7	20	18
Países socialistas	—	—	—	—
No clasificados ^a	—	7	—	18
Estados Unidos	1	5	4	13
Canadá	4	3	16	8
Comunidad Económica Europea	—	—	—	—
Asociación Europea de Libre Intercambio	15	17	60	43
Reino Unido	15	17	60	43
Japón	—	—	—	—
América Latina ^b	—	—	—	—
Cuyana: Total	63	110	100	100
Países desarrollados	53	86	84	78
Países en desarrollo	9	18	14	16
Países socialistas	—	—	—	—
No clasificados	1	5	2	4
Estados Unidos	7	26	11	24
Canadá	18	22	29	20
Comunidad Económica Europea	2	4	3	4
Asociación Europea de Libre Intercambio	26	32	41	29
Reino Unido	26	25	41	23
Japón	—	—	—	—
América Latina	—	—	—	—
Jamaica: Total	139	222	100	100
Países desarrollados	134	204	96	92
Países en desarrollo	5	14	4	6
Países socialistas	—	—	—	—
No clasificados	—	3	—	1
Estados Unidos	40	86	29	39
Canadá	32	32	23	14
Comunidad Económica Europea	3	4	2	2
Asociación Europea de Libre Intercambio	58	80	42	36
Reino Unido	47	57	34	26
Japón	—	—	—	—
América Latina	—	—	—	—
Trinidad-Tabago: Total	258	444	100	100
Países desarrollados	170	335	66	75
Países en desarrollo	53	74	21	17
Países socialistas	—	—	—	—
No clasificados	35	35	13	8
Estados Unidos	47	188	18	42
Canadá	13	18	5	4
Comunidad Económica Europea	23	26	9	6
Asociación Europea de Libre Intercambio	87	90	34	20
Reino Unido	77	54	30	12
Japón	—	—	—	—
América Latina	12	9	5	2

FUENTE: Fondo Monetario Internacional y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Direction of International Trade, A supplement to International Financial Statistics*.

^a Comprende las exportaciones consideradas de "categoría especial" y aquellas que no pueden atribuirse a ningún país en particular, principalmente abastecimientos a barcos, según indica la fuente citada.

^b Comprende 19 repúblicas latinoamericanas, con exclusión de Cuba, que esta publicación incluye en el denominado "bloque soviético".

similares a las indicadas en el caso de Barbados. El Reino Unido (con el 41% de las exportaciones totales en 1958-1960) y el Canadá, en segundo lugar, con 29% quedaron relegados al segundo y tercer lugar, respectivamente, por efecto del rápido incremento que registraron las exportaciones destinadas a los Estados Unidos en el curso del decenio de 1960. En el período 1966-1968, los Estados Unidos absorbieron el 24% de las exportaciones totales, mientras que al Reino Unido y al Canadá correspondieron, en ese orden, el 23 y el 20%.

La preminencia alcanzada por los Estados Unidos como mercado para los productos de Guyana determinada, en parte, por la apertura de este mercado mediante una cuota en las exportaciones de bauxita. Este mineral también fue determinante en la expansión que mostraron las exportaciones a otros países (Noruega y Suecia en el área de la Asociación Europea de Libre Intercambio; los Países Bajos e Italia en el área de la Comunidad Económica Europea), que si bien no alcanzan cifras muy altas, representan nuevos mercados para las exportaciones guyanesas. La participación de los países en desarrollo, principalmente dentro de la misma área del Caribe, que representó el 14% en 1958-1960, se elevó al 16% en 1966-1968 esencialmente a causa de las exportaciones de arroz, del que Guyana se convirtió en principal abastecedor en virtud de un acuerdo firmado con algunos países y territorios de esa área.

El mercado de los Estados Unidos para las exportaciones de Jamaica era ya muy importante entre los países del Caribe en 1958-1960 (cuando alcanzó al 29% del total) y continuó elevándose en los años siguientes hasta representar el 39% en el período 1966-1968. En ello influyeron causas similares a las indicadas para el aumento de las exportaciones de Barbados y Guyana con ese mismo destino, esto es, el acceso al mercado de los Estados Unidos para una parte de las exportaciones de azúcar y el incremento en la producción y las exportaciones de bauxita y alúmina. Contribuyó también, aunque en menor medida, el aumento logrado en las exportaciones de manufacturas textiles.

Entre los mismos años, el porcentaje de las exportaciones destinadas al Reino Unido declinó de 34 a 26% y el de Canadá de 23 a 14%. Las exportaciones a otros países europeos (principalmente los miembros de la Asociación Europea de Libre Intercambio, excluido el Reino Unido) mejoraron su posición, aumentando de 8% en 1958-1960 a 10% en 1966-1968. En cambio, las destinadas a la Comunidad Económica Europea se mantuvieron a niveles relativamente insignificantes.

Por último, cabe señalar que a Jamaica —entre los países del Caribe— corresponde la más baja participación en las exportaciones destinadas a los países en desarrollo.

Aunque la composición de las exportaciones de Trinidad-Tabago difiere fundamentalmente de la que caracteriza a las de los demás países del Caribe por la elevada importancia que tienen en ellas el petróleo y sus derivados, los cambios ocurridos en su distribución geográfica son similares. En efecto, las exportaciones destinadas a los Estados Unidos aumentaron de 47 a 188 millones de dólares en promedio entre los períodos 1958-1960 y 1966-1968 (respectivamente, 18 y 42% del total), convirtiéndose por lo tanto en el mercado más importante para las exportaciones de este país. La mayor parte de ese incremento correspondió a los productos del petróleo y de la industria petroquímica (principalmente fertilizantes) así como algunos productos que se elaboran por empresas subsidiarias de firmas estadounidenses.

Del mismo modo, y en proporción mayor que la señalada para los demás países del Caribe, las exportaciones de Trinidad-Tabago al Reino Unido disminuyeron su participación en el total, bajando del 30 al 12% entre los dos períodos indicados, siendo este el único país cuyas exportaciones al Reino Unido declinaron en términos absolutos. Como el petróleo y sus productos no disfrutan de tratamiento arancelario preferencial en el Reino Unido, este mercado no tiene para Trinidad-Tabago las facilidades de acceso que sí ofrece a los demás países del Caribe que exportan mayor proporción de productos agrícolas. El azúcar, el más importante producto agrícola de exportación, solamente representó el 5% de las exportaciones totales en 1966-1968.

El descenso registrado en las exportaciones al Reino Unido se vio compensado, sin embargo, por el aumento en las destinadas a otros países miembros de la Asociación Económica de Libre Intercambio, que del 4% elevaron su participación al 8% de las exportaciones totales.

Trinidad-Tabago, es el único país del Caribe cuyas exportaciones a la Comunidad Económica Europea alcanzan cifras de cierta significación, aunque han estado sujetas a fluctuaciones más o menos amplias. Si bien los promedios registrados entre los dos períodos ya citados aumentaron levemente, su participación porcentual se redujo del 9 al 6%. Una tendencia similar se observó en las exportaciones al Canadá, que por estar constituidas principalmente por azúcar, fueron parcialmente desplazadas al mercado de los Estados Unidos. Aunque las exportaciones de azúcar al Canadá no disfrutaban de tratamiento preferencial, desde 1967 este país acordó restituir

a los exportadores del Caribe parte de los gravámenes aplicables a las mismas; pero, dado el bajo nivel de los precios del azúcar en el mercado libre, esa restitución no fue suficiente para compensar los precios más altos existentes en el mercado de los Estados Unidos.

Un rasgo común a todos los países del Caribe es la inexistencia de corrientes de exportación hacia el grupo de los países socialistas. De igual manera, las exportaciones al Japón han tenido solamente carácter ocasional y por valores prácticamente insignificantes.

Cuadro 10

PAÍSES DEL CARIBE: IMPORTACIONES TOTALES, POR PRINCIPALES PAÍSES
Y ÁREAS DE ORIGEN, 1958-60 y 1966-68

	<i>Millones de dólares</i>		<i>% sobre el total</i>	
	<i>1958-60</i>	<i>1966-68</i>	<i>1958-60</i>	<i>1966-68</i>
Barbados: Total	45	79	100	100
Países desarrollados	35	62	78	78
Países en desarrollo	9	17	20	22
Países socialistas	—	—	—	—
No clasificados	—	—	—	—
Estados Unidos	5	10	11	13
Canadá	6	7	13	9
Comunidad Económica Europea	4	7	9	9
Asociación Europea de Libre Intercambio	18	24	40	30
Reino Unido	17	23	38	29
Japón	1	1	2	1
América Latina	1	7	2	9
Guyana: Total	73	119	100	100
Países desarrollados	60	98	82	82
Países en desarrollo	12	19	16	16
Países socialistas	1	1	1	1
No clasificados	—	1	—	1
Estados Unidos	12	30	16	25
Canadá	6	12	8	10
Comunidad Económica Europea	7	13	10	11
Asociación Europea de Libre Intercambio	31	36	42	30
Reino Unido	31	35	42	29
Japón	1	4	1	3
América Latina	—	—	—	—
Jamaica: Total	196	351	100	100
Países desarrollados	167	306	85	87
Países en desarrollo	26	41	13	12
Países socialistas	1	—	—	—
No clasificados	2	3	1	1
Estados Unidos	44	133	22	38
Canadá	21	37	11	11
Comunidad Económica Europea	24	34	12	10
Asociación Europea de Libre Intercambio	72	80	37	23
Reino Unido	71	73	36	21
Japón	4	9	2	3
América Latina	4	23	2	7
Trinidad-Tabago: Total	264	429	100	100
Países desarrollados	158	190	60	44
Países en desarrollo	94	233	36	54
Países socialistas	1	—	—	—
No clasificados	11	6	4	1
Estados Unidos	36	64	14	15
Canadá	16	22	6	5
Comunidad Económica Europea	19	16	7	4
Asociación Europea de Libre Intercambio	86	71	33	17
Reino Unido	83	66	31	15
Japón	—	6	—	1
América Latina	65	179	25	42

FUENTE: *Direction of International Trade, op. cit.*

Respecto a los países latinoamericanos, solamente Trinidad-Tabago mantiene una corriente estable de exportaciones que alcanzó en promedio a 12 millones de dólares en 1958-1960, y se redujo a 9 millones en 1966-1968. La mayor parte de esas exportaciones tuvieron como destino el Brasil y en menor proporción la Argentina y Venezuela. Cabe agregar también que Jamaica ha logrado realizar, en los años recientes, algunas exportaciones de reducido valor a Honduras.

En cuanto a las importaciones, el hecho más destacado, como ya se indicó, es la creciente importancia que han venido adquiriendo las provenientes de los Estados Unidos. El aumento mayor, en términos absolutos y relativos, se produjo en Guyana y Jamaica, países en donde el desarrollo de la producción de bauxita y alúmina fue financiado por nuevas inversiones estadounidenses. En Barbados y Trinidad-Tabago, aunque el aumento de las importaciones desde los Estados Unidos alcanzó un ritmo menor, de todos modos fue suficiente para elevar su participación porcentual en las cifras totales. (Véase el cuadro 10.)

Este crecimiento de las importaciones desde los Estados Unidos tuvo como contrapartida el descenso en la participación porcentual correspondiente a las del Reino Unido, aunque solamente en el caso de Trinidad-Tabago se registró una disminución en el valor de las mismas.

Considerando que todos los países del Caribe mantienen en favor del Reino Unido un margen de preferencia arancelaria relativamente alto, la declinación relativa que registraron las importaciones desde ese país constituye una demostración de la ineficacia de ese tratamiento preferencial cuando existen otros factores que pueden contrarrestarlo. Entre ellas cabe mencionar las diferencias en precios, calidades y otros elementos del costo de las importaciones, así como las exenciones establecidas en favor de las importaciones de maquinarias, equipos y materiales para la instalación de nuevas industrias sustitutivas de importaciones o productoras de bienes de exportación. En todos los países del Caribe los incentivos ofrecidos a la inversión extranjera han desempeñado un papel importante en la expansión de algunas actividades primarias y manufactureras, así como para el fomento de la industria del turismo, estimulando por consiguiente una corriente mayor de importaciones desde los países (principalmente los Estados Unidos y el Canadá) de origen de las nuevas inversiones.

Las importaciones desde la Comunidad Económica Europea tienen mayor significación por-

centual que las exportaciones a esa área y crecieron a una tasa comparable a la de las importaciones totales en los casos de Barbados y Guyana, mientras que las de Jamaica y Trinidad-Tabago registraron un crecimiento considerablemente menor, sobre todo en este último país, en el que mostraron una pequeña declinación en términos absolutos.

La evolución de las importaciones desde otros países latinoamericanos ha sido más favorable que la de las exportaciones. En efecto, mientras éstas correspondieron exclusivamente a Trinidad-Tabago, como ya se señaló, y su participación porcentual se redujo de 5% en 1958-1960 a 2% en 1966-1968, las importaciones desde aquellos países registraron aumentos de consideración en Barbados, Jamaica y Trinidad-Tabago.

El rápido crecimiento alcanzado por las importaciones de Trinidad-Tabago desde países latinoamericanos se concentró casi en su totalidad en el aumento de las compras de petróleo crudo a Venezuela y Colombia, y está relacionado por lo tanto con la expansión de las plantas refinadoras de petróleo para la exportación. El nivel que han adquirido las importaciones de petróleo de Trinidad-Tabago desde los países mencionados se comprueba al observar que en 1958-1960 representaron el 25% de las importaciones totales, proporción que se elevó al 42% en 1966-1968. Entre los mismos períodos las importaciones hechas por Barbados desde otros países latinoamericanos elevaron su participación porcentual de 2 a 9% y las de Jamaica de 2 a 7% y correspondió también, como en el caso de Trinidad-Tabago, al incremento de las compras a Venezuela.

La formación de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), mediante el acuerdo que entró en vigor el 1o. de mayo de 1968, dio gran impulso al comercio recíproco entre los países del Caribe. La aplicación de los dos primeros tramos de la desgravación automática establecida en aquel acuerdo (20% en mayo de 1969 y 20% en mayo de 1970) ha sido indudablemente un factor importante en la expansión del intercambio recíproco. En 1969, las importaciones de cada uno de los países del Caribe desde los otros tres habían aumentado, con respecto a 1967, en 50% en el caso de Barbados, 31% en Jamaica, 23% en Trinidad-Tabago y 14% en Guyana. En cifras absolutas, sin embargo, el comercio recíproco entre estos países es pequeño todavía y su crecimiento futuro se verá obstaculizado por el escaso grado de diversificación de las economías.

II. LA POLÍTICA COMERCIAL

Los lineamientos generales de la política comercial de los países del Caribe pueden definirse de acuerdo con ciertas características y objetivos comunes a todos ellos. En primer lugar, esos países consideran necesario conservar su posición dentro del sistema preferencial de la Comunidad Británica, que les garantiza condiciones de libre acceso al mercado del Reino Unido para sus principales productos agrícolas de exportación, aunque ello significa también la concesión de ventajas arancelarias a los productos importados desde dicho país. En segundo lugar esa política se orienta a preservar el carácter "abierto" de las economías, dentro de las limitaciones compatibles con la necesidad de asegurar un grado mínimo de protección a la industria interna para acelerar la tasa de crecimiento económico. En tercer lugar, se ha iniciado un proceso de cooperación económica e integración subregional como elemento indispensable para superar las limitaciones que impone al desarrollo económico la pequeñez relativa de los mercados internos.

Estos rasgos básicos de la política comercial de los países del Caribe suministran el marco general para examinar su evolución en el período reciente, relacionándola además con aquellos aspectos del comercio internacional y del financiamiento externo que son de interés para todos los países en desarrollo.

1. Participación de los países del Caribe en el sistema preferencial de la Comunidad Británica

En todos los países del Caribe de habla inglesa existe el régimen arancelario de doble columna conforme al cual cada partida o subpartida tiene dos gravámenes: uno para los países miembros de la Comunidad Británica, y otro, más alto, para todos los demás. El establecimiento de este sistema, sin embargo, no obedeció a una negociación, sino a las relaciones de dependencia entre metrópoli y colonia que mantuvieron esos países con el Reino Unido hasta hace algunos años. Después de declararse independientes, en general han preservado en sus regímenes arancelarios los márgenes de preferencia establecidos con anterioridad en favor del Reino Unido y otros países desarrollados de la Comunidad Británica.

La contrapartida del tratamiento preferencial que ofrecen los países del Caribe a las importaciones procedentes de la Comunidad Británica se encuentra en las disposiciones existentes en los aranceles del Reino Unido y el Canadá para los productos exportados por esos países. Es útil destacar en este punto que mientras las pre-

ferencias que otorgan los primeros se extienden prácticamente a todos los países desarrollados de la Comunidad Británica, las que reciben provienen, casi exclusivamente, del Reino Unido y el Canadá, es decir, que no existe completa reciprocidad en el tratamiento preferencial.

Aunque los lineamientos del sistema preferencial británico son el resultado de un proceso de largos años, sus características presentes se formalizaron en la Conferencia Económica de Ottawa de 1932. De ahí que al negociarse el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947, en el artículo I de dicho Acuerdo se estableció una excepción en cuanto al tratamiento de nación más favorecida en el sentido de que sus disposiciones no implicarían la supresión de los arreglos preferenciales existentes entre dos o más de los territorios enumerados en el Anexo A (esto es, los territorios dependientes del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, además de los restantes países miembros de la Comunidad Británica). Sin embargo, el Reino Unido no hizo concesiones arancelarias a nombre de sus territorios dependientes.

Los cuatro países del Caribe, en el momento de adquirir su independencia, pasaron a ser Partes Contratantes del GATT en virtud del mecanismo de adhesión establecido en el párrafo 5 c) del artículo XXVI.³ Por este motivo, tales países no tuvieron necesidad de entrar en negociaciones sobre concesiones arancelarias con las demás Partes Contratantes, como lo establece taxativamente el artículo XXXIII, quedando por lo tanto con mayor libertad de acción para introducir modificaciones sustantivas en su régimen arancelario y, en general, en su política comercial, por no existir la consolidación de gravámenes que resulta de una negociación, pudiendo además acogerse a las disposiciones de la Sección A del artículo XVIII que permiten a los países en vías de desarrollo modificar o retirar concesiones cuando consideran que ellas son necesarias para la protección de industrias incipientes. En este caso, sin embargo, debe entenderse que el retiro o la modificación se refiere a concesiones ne-

³ "Si un territorio aduanero, en nombre del cual una parte contratante haya aceptado el presente Acuerdo, goza de una autonomía completa en sus relaciones comerciales exteriores y en todas las demás cuestiones que son objeto del presente Acuerdo, o si adquiere esta autonomía, será reputado parte contratante tan pronto como sea presentado por la parte contratante responsable mediante una declaración en la que establecerá el hecho a que se hace referencia más arriba." GATT, *Instrumentos Básicos y Documentos Diversos*, vol. IV, Ginebra, marzo 1969.

gociadas, pero como el Reino Unido no hizo concesiones a nombre de los territorios que hoy son países independientes del Caribe, los límites a la libertad de acción que impone el GATT se refieren a los márgenes de preferencia existentes con los países de la Comunidad Británica. Es decir, que los países del Caribe pueden modificar unilateralmente sus aranceles aduaneros siempre que tales modificaciones conserven o mantengan el margen de preferencia existente cuando entró en vigor el Acuerdo General.

Aun en este caso, conviene subrayar que las disposiciones del Acuerdo General han venido aplicándose con bastante flexibilidad en relación con los países en desarrollo, de modo que si los países del Caribe no han planteado la necesidad de proceder a la completa revisión del sistema de preferencias recíprocas con algunos países de la Comunidad Británica, es porque asignan mayor valor a las preferencias que reciben en el Reino Unido y en el Canadá sobre sus principales productos primarios de exportación, que a las que conceden sobre las manufacturas importadas desde aquellos países. Por otra parte, cabría reconocer que tampoco ha surgido aquella necesidad, porque teniendo libertad para fijar el nivel de sus aranceles (ya que éstos no han sido consolidados en negociaciones con las Partes Contratantes), al modificarlos el único requisito que han tenido que satisfacer es el de mantener el margen de preferencia existente antes de la modificación. A título ilustrativo pueden citarse las modificaciones hechas en los aranceles aduaneros aplicables a algunos productos en Jamaica:

Partidas de la CUCI	Derechos vigentes en porcentaje <i>ad valorem</i>			
	Diciembre 31, 1964		Julio 4, 1967	
	Preferencial	General	Preferencial	General
013-02	10	25	12.5	30.5
013-09.9	10	25	12.5	30.5
053-01	25	40	33	53
053-02	25	40	33	53
053-03.9	10	15	12.5	18.5
053-04	20	30	26.5	40
541-01	20	30	24.5	36.5
541-04.9	10	15	12.5	18.5
721-04.1	20	30	36.5	48.5
811-01	15	25	18.5	30.5
812-01	20	30	24.5	36.5
812-04	15	20	18.5	24.5
821-01	30	35	36.5	42.5

FUENTE: Jamaica, *Customs Tariff of Import Duties*, The Government Printer, Kingston, diciembre 1964; *The Jamaica Gazette Supplement*, No. 80, 7 de julio, 1967.

Se debe señalar a este respecto que las modificaciones en las tasas de los gravámenes *ad valorem* que se han citado como ejemplo han significado un incremento del margen absoluto de preferencia acordado a las importaciones procedentes de países de la Comunidad Británica. Tales modificaciones parecen contravenir las disposiciones del numeral 4 del artículo I del Acuerdo General, como se desprende de las "Notas y disposiciones suplementarias" contenidas en el Anexo I de dicho Acuerdo. En efecto, con relación al párrafo 4 del Artículo I dice:

"La expresión 'margen de preferencia' significa la diferencia absoluta que existe entre el derecho de aduana aplicable a la nación más favorecida y el derecho preferencial para el mismo producto, y no la relación entre ambos. Por ejemplo: 1) Si el derecho de la nación más favorecida es de un 36% *ad valorem* y el derecho preferencial de un 24% *ad valorem*, el margen de preferencia será de un 12% *ad valorem*, y no un tercio del derecho de la nación más favorecida."⁴

En los ejemplos citados, se observa que al elevar las tasas *ad valorem* en Jamaica no se ha seguido estrictamente la norma establecida en el Acuerdo General, ya que se ha tratado de mantener la relación porcentual existente entre el gravamen preferencial y el general, y no su diferencia absoluta. Así, un producto que tenía previamente un gravamen preferencial del 20% *ad valorem* y uno general de 30% *ad valorem*, disfruta de un margen absoluto de preferencia de 10% *ad valorem*; al modificar esos gravámenes al 26.5% *ad valorem*, se mantiene la misma relación porcentual pero el margen absoluto de preferencia ha aumentado a 13.5% *ad valorem*.

La razón por la cual se ha seguido esta práctica en las modificaciones arancelarias hechas por Jamaica se encuentra aparentemente en las disposiciones del Acuerdo Comercial Canadá-Indias Occidentales Británicas de 1925, en el que se estipuló que el margen de preferencia consistirá en un determinado porcentaje del gravamen fijado a las importaciones desde terceros países.

Sin embargo, no parece que esta práctica sea común a todos los países del Caribe. Algunas modificaciones de los aranceles aduaneros de Trinidad-Tabago se han hecho manteniendo el mismo margen absoluto de preferencia existente con anterioridad. Los ejemplos del cuadro que inicia la página siguiente lo muestran.

Como puede advertirse en los ejemplos citados, las modificaciones arancelarias adoptadas en Trinidad-Tabago conservan en general el margen absoluto de preferencia al nivel de 10% *ad valorem* con respecto al arancel general. Ahora

⁴ GATT, *Instrumentos básicos y documentos diversos*, vol. IV, *op. cit.*, pág. 67.

Partidas de la CUCI	Derechos vigentes en porcentaje ad valorem			
	Abril 6, 1962		Febrero 28, 1969	
	Preferencial	General	Preferencial	General
652.02.001	20	30	40	50
653.05	25	35	40	50
653.07	25	35	40	50
721.06.09	20	30	5	15
721.06.01	20	30	35	45
899.08	20	30	30	40

FUENTE: *Schedules of Import Duties and Exemptions from Duties imposed under the Customs Ordinance*, Government Printing Office, Trinidad, W.I. 1962; *Combined Trade Classification List and Schedules of Import Duties and Exemptions from Duties imposed under the Customs Ordinance*, Government Printery, Trinidad-Tabago, 1969.

bien, es verdad que con ello disminuye el margen relativo de preferencia tanto más cuanto más alto se fije el nuevo arancel; cuando la modificación consiste en la reducción de los niveles arancelarios anteriores ocurre el fenómeno inverso, esto es, aumenta considerablemente el margen relativo de preferencia.

Conviene hacer algunas consideraciones en torno a este asunto. En primer lugar, como ya se indicó, las disposiciones del GATT determinan como margen de preferencia la diferencia absoluta existente entre el arancel general y el preferencial. A su vez, el Acuerdo Comercial Canadá-Indias Occidentales Británicas, establece como margen de preferencia la proporción relativa existente entre los dos aranceles. Trinidad-Tabago aplicó la primera norma y Jamaica la segunda. Como ambos son miembros del GATT y también miembros de la Comunidad Británica participantes del Acuerdo Comercial a que se ha hecho referencia,⁵ cabría considerar cuál de las dos normas tiene precedencia sobre la otra, o bien si los países comprometidos pueden optar por una u otra. En segundo lugar, convendría analizar cuál es la norma que podría resultar más ventajosa desde el punto de vista de la expansión del comercio recíproco entre los países del Caribe y otros en desarrollo, por ejemplo, los Estados latinoamericanos, tomando en consideración su intercambio comercial con los latinoamericanos e incluso vincularse a alguno de

⁵ Aunque ese Acuerdo se firmó cuando los países del Caribe tenían la condición de territorios dependientes del Reino Unido, en la Conferencia de los Países del Caribe de la Comunidad Británica y el Canadá, realiza en julio de 1966, se reafirmó que el Acuerdo de 1925 continuaba siendo un instrumento adecuado para la conducción de las relaciones comerciales entre esos países. Véase *Commonwealth Caribbean-Canada Conference, Final Communiqué*, Guyana, 8 de julio de 1966.

los esquemas de integración económica regional. Parece evidente que no puede darse una respuesta *a priori* a este interrogante, porque la comparación de los nuevos niveles arancelarios con los antiguos (sea que conserven el margen absoluto o el margen relativo de preferencia) no suministran por sí solos una base adecuada para establecer si tienen efectos más restrictivos o menos restrictivos sobre el comercio con los países que no disfrutaban del arancel preferencial.

A primera vista podría parecer que si las modificaciones arancelarias consisten en el aumento de las tasas aplicables a determinados productos (como han sido los casos más frecuentes) y tales modificaciones conservan el margen absoluto de preferencia, la reducción del margen relativo de preferencia colocaría a los productos procedentes de "terceros países" en posición más favorable con respecto a los provenientes del área preferencial. Sin embargo, es muy probable que esta reducción del margen relativo de preferencia no mejore esa posición sino, todo lo contrario, la empeore, debido a la mayor eficiencia y productividad de la industria manufacturera de los países desarrollados con respecto a la de los países en desarrollo. Es este un problema que tendría que examinarse en relación con cada producto sobre el que se adopta una modificación de los gravámenes arancelarios y para el cual sería necesario analizar los niveles relativos de productividad y la posición competitiva entre abastecedores preferenciales y no preferenciales.

En todo caso, parecería razonable concluir que mientras la política arancelaria de los países del Caribe otorgue tratamiento preferencial a las importaciones provenientes de países de la Comunidad Británica, la discriminación que ese tratamiento envuelve en contra de los productos latinoamericanos constituye un obstáculo mayor a la expansión del comercio entre aquellos países y otros del área latinoamericana. Dada la estructura relativamente similar de las exportaciones de los países del Caribe y de la mayoría de los restantes países latinoamericanos, las mayores posibilidades de expansión del comercio recíproco residen en el intercambio de manufacturas y semimanufacturas y, en menor medida, en algunos productos primarios. Sin embargo, el tratamiento preferencial en favor de los países de la Comunidad Británica tiende a reducir el campo a que podría extenderse el intercambio comercial entre los dos grupos de países.

2. Arreglos preferenciales en favor de los países del Caribe

El mantenimiento del trato preferencial que conceden los países del Caribe está vinculado, como

es obvio, a los arreglos preferenciales que a su vez estos países reciben en los mercados del Reino Unido y el Canadá. No existe, desde luego, estricta equivalencia entre las concesiones que reciben y las que dan, puesto que éstas se extienden a toda la gama de sus importaciones, mientras que aquéllas comprenden solamente un reducido número de productos agrícolas, cuya importancia varía considerablemente entre los cuatro países de la región.

A la luz de los conceptos que actualmente regulan las relaciones comerciales entre países desarrollados y en desarrollo, principalmente el de que aquéllos no deben exigir una estricta reciprocidad en las concesiones comerciales que hacen en favor de los últimos, la situación de los países del Caribe parece caracterizarse por el concepto opuesto, esto es, que son mayores las concesiones que otorgan que las que reciben. Como explicación de ello habría que recordar que el sistema preferencial entre los países del Caribe y algunos de la Comunidad Británica se elaboró cuando aquellos países tenían la condición de territorios dependientes del Reino Unido y que con posterioridad a su independencia política no han considerado oportuno plantear la renegociación de tal sistema, presumiblemente porque ello implicaría también renegociar las condiciones del acceso preferencial para sus productos de exportación.

Dentro de los países del Caribe no han faltado opiniones que apoyan la conveniencia de proceder a revisar el sistema, pero han predominado los intereses vinculados con el sector exportador, porque se afirma generalmente que las actividades de exportación tienen una estructura de altos costos de producción, que no les permitirían sobrevivir sin el apoyo que significan el mercado garantizado y el tratamiento preferencial en el Reino Unido y el Canadá. Incluso ante la eventualidad del ingreso del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea, que obligaría a aquel país a una revisión fundamental de sus vínculos preferenciales con los países de la Comunidad Británica, los países del Caribe han planteado la necesidad de mantener los arreglos preferenciales existentes.⁶

⁶ A este respecto es útil mencionar la siguiente declaración: "La continua dependencia económica de la producción de azúcar y cítricos, que requiere amparo preferencial en los mercados metropolitanos, es signo de debilidad estructural. Sin embargo, dado el prolongado fundamento histórico de esos vínculos preferenciales, sería utópico abogar por su abandono inmediato. En caso de ingresar el Reino Unido a la Comunidad Económica Europea es esencial que se mantenga la protección para nuestra producción de azúcar y cítricos". (Traducción no oficial.) *Draft Third Five-year Plan, 1969-1973*, Gobierno de Trinidad-Tabago, Imprenta del Gobierno, 1968.

Los productos sujetos a este régimen y la naturaleza del tratamiento preferencial que reciben, se describen a continuación.

a) *Azúcar*

El Convenio sobre el Azúcar, de la Comunidad Británica, es el instrumento que regula en el Reino Unido las importaciones de este producto provenientes de países de la Comunidad. Sus rasgos esenciales incluyen: Establecimiento de cuotas de importación en favor de cada país miembro; fijación de la parte de esa cuota que será adquirida a un "precio negociado" periódicamente y que está exenta de gravamen a la importación; la diferencia entre la cuota total de cada país y la cuota sujeta a precio negociado se compra al precio mundial (precio del mercado libre) y está sujeta al gravamen preferencial; en su forma presente, el Convenio es de duración indefinida, pero será revisado cada tres años a partir de 1971; si el Reino Unido ingresa a la Comunidad Económica Europea, sus obligaciones establecidas en el Convenio no tendrán carácter contractual después del 31 de diciembre de 1974, y en ese caso consultará con las otras partes sobre los modos de cumplir tales obligaciones. Cabe anotar, además, que conforme al artículo 35 del Convenio Internacional sobre el Azúcar de 1968, las exportaciones hechas al Reino Unido en virtud del Convenio de la Comunidad Británica hasta el monto cubierto por las cuotas sujetas a precio negociado, no serán computadas a las cuotas de exportación que establezca dicho Convenio Internacional.

De acuerdo con las modalidades señaladas, el tratamiento preferencial de que disfrutaban los países del Caribe exportadores de azúcar al mercado del Reino Unido reúne las siguientes ventajas: Mercado garantizado para la mayor parte de su producción mediante la asignación de cuotas de importación; precio garantizado (fijado mediante negociación entre las partes), que generalmente ha sido más alto que el precio mundial; el precio garantizado y la exención total de gravámenes aduaneros se aplican aproximadamente al 80% de las cuotas fijadas a estos países; solamente el 20% restante de la cuota está sujeto al gravamen aduanero preferencial y se transa a los precios mundiales. El margen preferencial es aproximadamente de 10% *ad valorem*, pero como los gravámenes son de tipo específico, el equivalente *ad valorem* fluctúa de acuerdo con los precios.

El tratamiento preferencial concedido por el Canadá a los países de la Comunidad Británica se rige por el Acuerdo Comercial Canadá-Indias Occidentales Británicas de 1925. Las importacio-

nes de azúcar de ese país se transan a los precios mundiales y tienen también un margen de preferencia de aproximadamente 10% *ad valorem*. Además, conforme a una decisión adoptada por el Canadá en 1967, se acordó restituir a los exportadores del Caribe parte del gravamen preferencial aplicado a las importaciones de este producto.

Dadas estas condiciones de acceso preferencial (particularmente al mercado del Reino Unido), no sorprende comprobar que hasta 1960 el total de las exportaciones de azúcar de los países del Caribe se concentrara exclusivamente en los mercados del Reino Unido y el Canadá. A partir de 1961, sin embargo, los cambios introducidos en la legislación azucarera de los Estados Unidos abren el mercado de este país a los exportadores del Caribe al que anteriormente no tenían acceso, y se establece una corriente de exportaciones que alcanza cifras de significación para algunos de ellos. En efecto, en las exportaciones de Guyana y Jamaica, las destinadas a los Estados Unidos alcanzan un volumen anual que oscila entre el 15 y el 30% de sus exportaciones totales; en las que Trinidad-Tabago (que sufren fluctuaciones más erráticas) entre 5 y 20% y en las de Barbados (las más bajas), entre 2 y 7% del total. Es decir, la apertura del mercado de los Estados Unidos tiene efecto redistributivo sobre las exportaciones totales de azúcar de los países del Caribe, efecto que deriva del más alto nivel de precios que tiene este producto en aquel mercado.

b) Bananos

El régimen preferencial que el Reino Unido mantiene sobre las importaciones de bananos opera a través de restricciones cuantitativas aplicables a todos los países no miembros de la Comunidad Británica, además de un derecho aduanero específico (cuya equivalencia *ad valorem* es de aproximadamente 15%). Las importaciones provenientes de países de la Comunidad Británica no están sujetas a restricciones ni al derecho arancelario indicado. Dentro del régimen de restricciones cuantitativas existe una cuota de 4 000 toneladas anuales asignadas a "países del área dólar", que abarca a los países latinoamericanos exportadores de este producto. Esta cuota representa poco más del 1% de las importaciones totales del Reino Unido. Aproximadamente el 90% de las importaciones totales provienen de países de la Comunidad Británica y proceden —casi en su totalidad— de Jamaica y las Islas Windward.

El Canadá concede también libre acceso a los bananos procedentes de países de la Comunidad

Británica. Existe un gravamen específico (equivalente *ad valorem* de cerca del 7%), aplicable a las importaciones de otras fuentes, pero ese margen preferencial no ha sido suficiente para estimular importaciones desde países del Caribe, aunque ello probablemente se debe también a que toda la producción exportable de estos países se destina al Reino Unido. En consecuencia, prácticamente todas las importaciones canadienses de bananos proceden de países latinoamericanos.

La distribución geográfica del comercio mundial de bananos está influida, en parte, por los arreglos preferenciales existentes entre determinados países desarrollados y países en desarrollo, y en parte también por las características especiales que tiene la producción, transporte y distribución en los mercados consumidores. Sin embargo, como se ha señalado en el caso del Canadá, la existencia de un tratamiento aduanero preferencial no ha sido suficiente para establecer una corriente de importaciones desde los países que disfrutan de tal régimen. En el caso del Reino Unido, pese a que el margen preferencial es mayor, las importaciones desde países sometidos a discriminación arancelaria están en realidad limitadas por la existencia de una cuota global. Estos hechos parecerían prestar fundamento a la argumentación generalmente sostenida por los países del Caribe en el sentido de que son muy altos sus costos de producción y que, por lo tanto, sin la existencia de restricciones cuantitativas no podrían enfrentar la competencia de los productores de otras áreas.

En otros mercados en que también operan regímenes preferenciales (principalmente en Francia e Italia) se puede observar una situación similar, esto es, que la preferencia arancelaria tiene que estar acompañada por algún tipo de restricción (licencias, cuotas, etc.). Pero además, conviene señalar que en este producto tiene gran importancia el sistema de comercialización, ya que en la gran mayoría de los países exportadores la producción y la exportación, el transporte y la distribución en los países consumidores, están controlados por uno o dos grandes consorcios internacionales a través de empresas subsidiarias o filiales en dichos mercados.

c) Frutas cítricas

El régimen preferencial existente en el Reino Unido para los productos incluido en este grupo comprende tanto la exención total de gravámenes para las importaciones provenientes de países de la Comunidad Británica, como la aplicación de restricciones cuantitativas sobre aquellos provenientes de países del área del dólar. El margen

arancelario preferencial (esto es, el derecho aplicable a las importaciones no preferenciales), varía para los diversos productos entre 3 y 18% *ad valorem* (aproximación equivalente de los derechos específicos respectivos) y además tiene una variación estacional. Las restricciones cuantitativas, aplicables a las importaciones desde el área dólar, se refieren principalmente a los jugos enlatados, las naranjas y pomelos.

El régimen preferencial del Canadá para las frutas frescas tiene alcance menos discriminatorio. En efecto, la exención total de gravámenes que se concede a los países de la Comunidad Británica, se extiende también a los países a los que se otorga el tratamiento de la nación más favorecida; el gravamen existente, por lo tanto, sólo se aplica a los restantes países.

Las importaciones de jugo de limón tienen un gravamen preferencial del 10% *ad valorem* que se aplica igualmente a los países con los que se ha pactado la cláusula de la nación más favorecida, en tanto que el gravamen general es de 25% *ad valorem*. Por último, los jugos de naranja y pomelo tienen libre acceso cuando provienen de países de la Comunidad, un gravamen de 7.5% *ad valorem* para los países de cláusula de nación más favorecida y uno de 25% *ad valorem* para los demás.

En los países del Caribe las exportaciones de frutas cítricas corresponden principalmente a Jamaica y Trinidad-Tabago, aunque su importancia en el valor total del comercio exterior es relativamente reducida. Esta reducida significación se comprueba cuando se examina el origen de las importaciones totales de frutas cítricas del Reino Unido, ya que las procedentes de países del Caribe representaron, en volumen, menos del 1% del total de los años 1966 a 1968. La misma situación se advierte en las importaciones del Canadá.

d) *Otros productos*

El tratamiento preferencial arancelario existente en el Reino Unido y en el Canadá para las importaciones de cacao en grano fue eliminado durante las Negociaciones Arancelarias Kennedy, reduciendo a cero el nivel de los gravámenes aplicables a las importaciones desde países con los cuales existe la cláusula de la nación más favorecida y, por lo tanto, equiparando el tratamiento arancelario con el de las importaciones procedentes de países de la Comunidad Británica.

En el Reino Unido esta eliminación se extendió a los productos del cacao. En relación con el café en grano, el Canadá eliminó el derecho existente, en tanto que en el Reino Unido redujo el gravamen general del 4 al 2% *ad valorem*, de

manera que el margen arancelario preferencial en favor de las importaciones provenientes de países de la Comunidad Británica (que no están gravadas), es ahora del 2% *ad valorem*. En los países del Caribe las exportaciones de café y cacao en grano corresponden a Jamaica y Trinidad-Tabago, pero su significación en las exportaciones totales es muy pequeña, menos del 1% del total de cada país.

En el sector de los minerales, las exportaciones de bauxita y alúmina constituyen actividades de gran importancia en Jamaica y Guyana. Las ventas de bauxita representaron en los años recientes el 40% de las exportaciones totales de Guyana y las de bauxita y alúmina cerca del 50% de las de Jamaica. No se aplican gravámenes a estas importaciones en el Reino Unido, pese a lo cual la casi totalidad de las exportaciones de Jamaica y Guyana se destina a los mercados de los Estados Unidos y el Canadá, en razón de que la producción de esos minerales en aquellos dos países está controlada por subsidiarias o filiales de empresas americanas y canadienses.

Las exportaciones de petróleo crudo y derivados suministran la mayor parte de los ingresos externos de Trinidad-Tabago, en proporción que ha oscilado entre el 75 y 80% del total en los años recientes. El Reino Unido no concede preferencia arancelaria para la importación de estos productos, pues aplica un gravamen específico igual para los tipos livianos y pesados de petróleo crudo de cualquier procedencia. En los últimos años este mismo país absorbió entre el 6 y 7% de las exportaciones totales de petróleo y derivados de Trinidad-Tabago, en tanto que al Canadá se destinó cerca del 5% y a los Estados Unidos aproximadamente el 50%.

Este breve resumen de las características de los vínculos preferenciales que mantienen los países del Caribe con el Reino Unido y el Canadá permite establecer que el tratamiento preferencial se circunscribe principalmente a dos productos agrícolas: el azúcar y los bananos, que tienen una participación importante en las exportaciones de Barbados, Guyana y Jamaica, y de menor magnitud en Trinidad-Tabago.

Sin embargo, no cabría considerar que, por tratarse principalmente de sólo dos productos, el problema de las preferencias británicas en favor de los países del Caribe pueda resolverse fácilmente. Aparte de su importancia como fuentes de ingresos externos en tres de los cuatro países del Caribe, la producción de azúcar y bananos constituye una actividad que ocupa a un sector numeroso de la fuerza de trabajo y, por consiguiente, un cambio que afectase al volumen de esas exportaciones podría agravar más los proble-

mas de desempleo existentes. Pero además el problema debe examinarse en relación con otros aspectos de la política comercial internacional como el del probable establecimiento de un sistema general de preferencias en favor de todos los países en desarrollo, el eventual ingreso del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea y las perspectivas de la expansión del comercio recíproco con otros países del área latinoamericana.

3. Aspectos relacionados con el sistema de preferencias generales

El mantenimiento de regímenes preferenciales especiales entre grupos de países en desarrollo y algunos países desarrollados, como son los de la Comunidad Británica y la Comunidad Económica Europea, ha planteado ciertos problemas en el curso de las negociaciones para el establecimiento, a nivel mundial, de un sistema de preferencias generales en favor de las manufacturas y semimanufacturas exportadas por los países en desarrollo.

Como es sabido, la hipótesis de trabajo con que se iniciaron tales negociaciones fue la de conceder el tratamiento preferencial, como norma general, a todos los productos comprendidos en los capítulos 25 a 99 de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), salvo algunos incluidos en una lista negativa. Por el contrario, todos los productos comprendidos en los capítulos 1 a 24 de la NAB estarían excluidos del tratamiento preferencial, salvo aquellos colocados en una lista positiva.

Los puntos principales referentes al sistema preferencial británico y a las concesiones que éste otorga a los países del Caribe, así como a otros países en desarrollo miembros de la Comunidad Británica, serían los siguientes:

a) Las franquicias concedidas por todos los países desarrollados participantes en el sistema sobre las manufacturas y semimanufacturas comprendidas en los capítulos 25 a 99 de la NAB (salvo las excepciones que se aprueben), representarían una ampliación de las oportunidades de mercado para los productos originarios de esos países, y por lo tanto una compensación de la pérdida que pudiera significarles el hecho de compartir con otros países en desarrollo las preferencias que actualmente tienen en el Reino Unido. Esa ampliación del área preferencial podría constituir alguna de las "ventajas equivalentes" que los países del Caribe, y otros en situación similar, han demandado como requisito para renunciar a los tratamientos preferenciales especiales que ahora obtienen, conforme a las declaraciones hechas por representantes de

tales países en diversos organismos internacionales, incluida la CEPAL.⁷ Aún más, cabría pensar que la ampliación del área preferencial podría brindar incentivos al surgimiento de nuevas exportaciones o al crecimiento de las ya existentes que los que pueden proveer el tratamiento en un solo mercado.

b) El presente, la importancia de las manufacturas en las exportaciones de los países del Caribe es sumamente reducida y varios de los productos que las componen (textiles, calzado) están en las listas de excepción presentadas por algunos de los principales países desarrollados. En consecuencia, cabría anticipar que los perjuicios que podrían experimentar los países del Caribe (en el supuesto de que la ampliación del área preferencial se los ocasionara), serían mínimos a corto plazo, y a largo plazo en cambio mejorarían sensiblemente sus posibilidades de incrementar el volumen de esas exportaciones.

c) La lista positiva de aquellos productos comprendidos en los capítulos 1 a 24 de la NAB a los cuales se extenderá el tratamiento preferencial ofrece indudablemente ventajas más inmediatas a los países del Caribe pues incluye reducciones arancelarias o franquicias que pueden estimular nuevas corrientes de exportación a los mercados de los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y otros países desarrollados. Conviene señalar a este respecto, que tanto el Reino Unido como el Canadá han insistido, al presentar sus ofertas, en que los países en desarrollo de la Comunidad Británica deben obtener acceso preferencial en otros mercados como compensación por el hecho de compartir con otras naciones en desarrollo la preferencia de que disfrutaban actualmente en el Reino Unido y el Canadá.⁸ Es importante destacar también que el Reino Unido ha condicionado la exten-

⁷ Véase, por ejemplo, el párrafo 405 del *Informe Anual*, Comisión Económica para América Latina, E/CN.12/784/Rev. 1, Naciones Unidas, Nueva York, 1967.

⁸ Los párrafos pertinentes dicen: "La oferta del Canadá se ha preparado sobre la base de las hipótesis, reservas y condiciones siguientes: Que, a título de compensación, se facilite a los países en desarrollo del Commonwealth el acceso a los mercados de otros países que conceden preferencias, en la medida en que tengan que compartir su acceso preferente al mercado del Canadá". "Una de las consideraciones que el Reino Unido tendrá presente al determinar cualesquiera modificaciones en el trato arancelario preferencial ahora propuesto será el grado en que los países y territorios en desarrollo del Commonwealth reciban nuevas ventajas en los mercados de otros países donantes que les compensen de compartir con otros países las ventajas preferenciales de que disfrutaban en la actualidad en el mercado del Reino Unido". (*Documentación básica sobre el sistema generalizado de preferencias*, TD/B/AC.5/34, Add. 4, pág. 4 y Add. 8, pág. 3).

sión del tratamiento preferencial a productos de otros países en desarrollo al asentimiento de los países de la Comunidad Británica que en virtud de acuerdos comerciales gozan de ese beneficio. Este sería el caso de los bananos y las frutas cítricas, comprendidos en los capítulos 1 a 24 de la NAB, así como otros de menor importancia que el Reino Unido incluyó en la lista positiva de ofertas y que tienen significación en las exportaciones de los países del Caribe.

No parece muy claro, sin embargo, si el concepto de compensación en forma de acceso a otros mercados debe entenderse en un sentido restringido (es decir, limitado a los productos en los que se comparte el acceso preferencial en el Reino Unido), o en un sentido más amplio, esto es, franquicia o concesión extendida por otros países incluso sobre productos diferentes a los que actualmente tienen acceso preferencial en el Reino Unido. Parece obvio que los países del Caribe (así como otros que tienen acceso preferencial a determinados mercados) obtienen una compensación cuando se amplía el área preferencial, ya sea en los mismos productos o en otros diferentes.

Los países del Caribe participaron, como miembros del Grupo Latinoamericano, en las tareas de la Comisión Especial de Preferencias de la UNCTAD, y se identificaron con los objetivos y las aspiraciones de todos estos países en relación con el sistema de preferencias generales. Al término de las labores de aquella Comisión, uno de estos países fue precisamente el encargado de señalar la posición de todo el Grupo Latinoamericano sobre las conclusiones acordadas para el establecimiento del sistema de preferencias y expresar las limitaciones que aún tienen las ofertas revisadas hechas por los países desarrollados sobre algunos productos de interés en las exportaciones de los países latinoamericanos.⁹

4. Aspectos relacionados con el ingreso del Reino Unido a la CEE

La reiniciación de las negociaciones para la ampliación de la Comunidad Económica Europea mediante el ingreso del Reino Unido y otros países europeos plantea a los países del Caribe la necesidad de considerar la naturaleza de los arreglos o acuerdos que se adopten en relación con

⁹ Véase, "Declaraciones del Representante de Jamaica a nombre de los países latinoamericanos miembros del Grupo de los 77", "Informe de la Comisión de Preferencias sobre la segunda parte de su 4º período de sesiones", documento TD/B/329/Add. 6. El documento completo TD/B/329 y sus addenda 1 a 6 incluye el informe de todo el período de sesiones, las conclusiones acordadas para el establecimiento del sistema de preferencias y el resumen de los debates.

el sistema preferencial británico, por una parte, y por otra, si algunos o todos los países en desarrollo miembros de la Comunidad Británica podrán optar por la negociación de acuerdos de asociación a la CEE ampliada.

En los términos en que se ha planteado la reiniciación de aquellas negociaciones, el ingreso del Reino Unido a la CEE tiene como prerrequisito la aceptación de los instrumentos de la política comunitaria como la Tarifa Externa Común y la política agrícola común. Respecto de la primero, ello significaría remplazar —dentro del período de transición que se acuerde— el sistema actual de cuatro diferentes columnas arancelarias¹⁰ por la Tarifa Común Externa de la CEE. Respecto de lo segundo, supone la adopción del régimen de sostenimiento de los precios internos y de recargos fijos y variables sobre la importación de productos agrícolas desde "terceros países". Todo ello incide sobre la economía interna del Reino Unido (nivel de los precios internos, posición del balance de pagos, etc.) y además significa cambios sustantivos en la orientación de las corrientes de importación y exportación.

Desde el punto de vista de los países del Caribe, lo que interesa examinar aquí son las diferencias en el tratamiento comercial otorgado por el Reino Unido y la CEE a la importación de los productos procedentes de aquellos países.

a) Azúcar

Al considerar el Convenio sobre el Azúcar, de la Comunidad Británica, se indicó que si el Reino Unido ingresa a la CEE, sus obligaciones contenidas en ese documento no tendrán carácter contractual después del 31 de diciembre de 1974, y que deberá consultar con las otras partes contratantes sobre la forma como continuarán cumpliéndose las disposiciones de dicho Convenio. En otros términos, el Convenio tendrá que negociarse sobre nuevas bases, conforme a las obligaciones que haya aceptado el Reino Unido con respecto a la política agrícola común.

En la CEE, el azúcar es uno de los productos sujetos a organización común de los mercados desde el 1º de julio de 1968, conforme al Reglamento No. 1009 de diciembre de 1967, modificado por el No. 2485/69 de diciembre de 1969. De acuerdo con esos reglamentos, la Comisión de la CEE fija anualmente el precio indica-

¹⁰ El sistema arancelario británico contempla actualmente cuatro tratamientos diferentes: el aplicado a los países miembros de la Comunidad Británica; el de la Asociación Europea de Libre Intercambio; el de la zona de libre comercio con Irlanda, y el tratamiento general, aplicado a todos los demás países.

tivo, (esto es, el precio que sirve de orientación a los productores), el precio de intervención (esto es, el precio garantizado a los productores) y el precio de umbral o de esclusa (esto es, el precio que se utiliza como base para fijar los recargos variables con el fin de igualar el precio de importación desde terceros países con el precio indicativo interno).¹¹

La regulación del mercado azucarero dentro de la CEE configura, así, un régimen altamente proteccionista, que no solamente garantiza el autoabastecimiento total, sino que además estimula la producción de excedentes, que son volcados al mercado internacional mediante la concesión de "restituciones" (subsidios) pagados por el Fondo de Orientación y Garantía Agrícola.

El ingreso del Reino Unido a la CEE plantea, por lo tanto, cambios sustantivos en las condiciones de abastecimientos de azúcar de aquel país. Dentro del período de transición que se acuerde, el Reino Unido deberá adoptar los reglamentos del mercado comunitario ampliado, esto es, sustituir sus importaciones desde países de la Comunidad Británica por las de otros países de la Comunidad Económica Europea. Un primer efecto de esta sustitución gradual será, obviamente, el mayor costo de esas importaciones, dado el más alto nivel de los precios vigentes en el mercado comunitario con respecto al abastecimiento proveniente desde terceros países. Como en la actualidad, por lo menos, los excedentes de producción de la CEE son inferiores al volumen total de las importaciones del Reino Unido, cabe suponer que proseguirá la necesidad de importar azúcar desde terceros países, y que tales importaciones estarán sujetas a los recargos variables establecidos por el reglamento comunitario sobre el azúcar.

Para los países del Caribe exportadores de azúcar al Reino Unido la situación presenta varias posibilidades. Una es que al 31 de diciembre de 1974 (cuando cesan las obligaciones contractuales del Reino Unido en el Convenio Azucarero de la Comunidad Británica), pierdan totalmente las condiciones de acceso preferencial y sus exportaciones queden sujetas a los arreglos previstos durante el período de transición, al término del cual quedarán bajo los reglamentos de la política agrícola común. Otra posibilidad es que, dada la necesidad de mantener cierto volumen de importaciones desde terceros países, se establezca en favor del Reino Unido un régimen especial que cubra esas importaciones desde países en desarrollo miembros de la Comuni-

dad Británica. Un arreglo de este tipo probablemente incluiría, además de los países del Caribe, otros de la misma área así como de África y Asia, y aunque significaría la reducción de las exportaciones amparadas por ese tratamiento especial, por lo menos no implicaría —como en la primera posibilidad— la pérdida total de las ventajas que actualmente tienen en forma de cuotas de importación y precio garantizado más alto que el del mercado mundial.

La negociación de un arreglo especial que cubra las importaciones de azúcar del Reino Unido desde países en desarrollo miembros de la Comunidad Británica y que vendría a sustituir al actual Convenio Azucarero, parecería ser la solución más viable para los problemas que presenta el ingreso del Reino Unido a la CEE, especialmente tomando en consideración que ni el mantenimiento de aquel Convenio en su forma actual, ni la eliminación completa de los vínculos preferenciales del Reino Unido con ciertos países en desarrollo, constituyen soluciones que tengan mayores probabilidades de aceptación. Por lo demás, aunque en ningún momento se ha planteado de manera explícita la naturaleza de los arreglos que se negociarían con los países en desarrollo vinculados al sistema preferencial británico, ha existido siempre el entendimiento de que por lo menos algunos de esos países podrían optar por algún tipo de acuerdo de asociación con la CEE ampliada. Ahora bien, ya se trate de arreglos especiales sobre algunos productos o de un convenio de asociación, el hecho es que ello añadiría varios eslabones más a la ya extensa cadena de acuerdos discriminatorios que han caracterizado la política comercial de la CEE durante los últimos años.

b) *Bananos*

Como se indicó anteriormente, las importaciones de bananos del Reino Unido provienen casi en su totalidad de países del área del Caribe pertenecientes a la Comunidad Británica. Aunque estas importaciones están exentas del gravamen específico aplicable a las que provienen de países no miembros de dicha Comunidad, se señaló igualmente que no es este margen de preferencia con respecto a terceros países el factor determinante del origen de esas importaciones sino la existencia de restricciones cuantitativas que excluyen las importaciones de otras fuentes, salvo las correspondientes a una pequeña cuota global (4 000 toneladas anuales) autorizadas desde países pertenecientes al área dólar.

El ingreso del Reino Unido a la CEE plantea, por lo tanto, problemas un tanto diferentes a los que se examinaron en el caso del azúcar. Los ba-

¹¹ Una descripción detallada de los reglamentos adoptados sobre los productos sujetos a la política agrícola común se encuentra en *Las relaciones entre América Latina y la CEE* (E/CN.12/L.48/Add.1/A).

nanos no son un producto cubierto por la política agrícola común (pese a que uno de los países miembros de la CEE ha propuesto incluirlos entre ellos), pero sus importaciones están sujetas a una tarifa común externa de 20% *ad valorem* (la tarifa más alta en el grupo de productos tropicales), de la cual están exentas las importaciones procedentes de los Estados Africanos y Malgache Asociados. Sin embargo, dentro de este régimen general para las importaciones de bananos en la CEE, algunos países miembros mantienen regulaciones que les permiten establecer preferencias en favor de determinados países proveedores. Así, mediante la administración de cuotas y la concesión de licencias, las importaciones francesas provienen casi en su totalidad de Guadalupe y Martinica (provincias francesas de ultramar) y de algunos países de la zona del franco. Italia, por su parte, controla las importaciones de bananos a través de un monopolio estatal y concede tratamiento fiscal preferencial a las procedentes de Somalia. Por último, la República Federal de Alemania tiene una cuota arancelaria libre que le ha permitido continuar realizando el grueso de sus importaciones desde países latinoamericanos.

La adopción de la tarifa común externa por parte del Reino Unido significaría, por lo tanto, mayor costo de las importaciones de bananos, a menos que —como en el caso de algunos de los actuales miembros de la CEE— se establezca algún arreglo especial que abarque total o parcialmente dichas importaciones. Esto, por supuesto, plantea algunos conflictos con los países africanos asociados (que gozan de libre acceso en la CEE), por una parte, y con los exportadores latinoamericanos (que participan en la cuota arancelaria libre de la República Federal de Alemania), por otra parte. Cualquier trato especial en favor de las importaciones del Reino Unido, además, aunque no significaría aumentar el grado de discriminación contra el producto de origen latinoamericano (puesto que éste ya está prácticamente excluido del mercado del Reino Unido), redundaría en ampliar el círculo de intereses creados en favor del mantenimiento de la discriminación comercial entre países en desarrollo y postergar, por lo tanto, la solución que pueda darse al problema del acceso de los productos tropicales en los mercados de los países desarrollados.

c) *Frutas cítricas*

A diferencia de los dos productos examinados anteriormente, las exportaciones de frutas cítricas tienen menor importancia relativa en los ingresos de exportación de los países del Caribe,

aunque no por ello pueden desestimarse las ventajas que tienen para ellos las condiciones de libre acceso al mercado del Reino Unido.

Desde el punto de vista de “terceros países” (esto es, países que no participan en arreglos preferenciales), el tratamiento arancelario para las frutas cítricas en el Reino Unido y en la CEE es relativamente restrictivo, con derechos *ad valorem* que van del 3 al 18% en el Reino Unido y del 6 al 20% en la CEE. Esos derechos tienen una variación estacional en las dos áreas. Pero mientras en el Reino Unido las importaciones desde los países del Caribe (y otros de la Comunidad Británica) disfrutan de exención total durante todo el año, la CEE ha negociado varios acuerdos preferenciales con otros países a los cuales ha concedido una reducción de la tarifa común externa aplicable a cada producto de este grupo, reducción que tiene también una variación estacional. Los primeros dos acuerdos preferenciales en los que se otorgan concesiones arancelarias sobre las frutas cítricas se negociaron con Túnez y Marruecos, países a los cuales se concedió una rebaja del 80% de la tarifa común externa. Más recientemente se negociaron acuerdos preferenciales con España e Israel, en los que la reducción de la tarifa externa sobre las frutas cítricas es del 60%

Las discusiones realizadas en el GATT sobre la compatibilidad de los acuerdos con Túnez y Marruecos y el Acuerdo General (que se iniciaron a mediados de 1969) no han llegado a resultados conclusivos. En cambio, la exención (*waiver*) solicitada por la CEE para otorgar tratamiento preferencial a España e Israel fue rechazada por la mayoría de los miembros del GATT. La CEE anunció su propósito de buscar un entendimiento con España e Israel a fin de completar los arreglos comerciales que le permiten extender a los productores de frutas cítricas de la cuenca del Mediterráneo alguna forma de tratamiento preferencial. En las negociaciones para el ingreso del Reino Unido a la CEE podrán contemplarse, por lo tanto, las bases de un acuerdo de carácter más amplio que incluye a otros países en desarrollo exportadores de frutas cítricas.

d) *Otros productos*

El café en grano y el cacao son productos de pequeña significación en las exportaciones de los países del Caribe sobre los cuales el Reino Unido efectuó algunas concesiones durante las Negociaciones Arancelarias Kennedy, conforme se señaló en párrafos anteriores. Con anterioridad a esas concesiones, los países exportadores miembros de la Comunidad Británica disfrutaban de li-

bre acceso al mercado del Reino Unido, mientras que los demás exportadores estaban sujetos a un gravamen específico aproximadamente equivalente a 4% *ad valorem* para el café y 3% para el cacao. La reducción acordada sobre el café a un equivalente *ad valorem* de aproximadamente 2% y la eliminación del gravamen sobre el cacao, configuran un tratamiento arancelario en el Reino Unido más favorable que el existente en la CEE. En este último mercado, las importaciones de estos productos procedentes de los Estados Africanos y Malgache Asociados disfrutaban de exención completa de gravámenes, pero las importaciones desde otras fuentes están sujetas a la tarifa común externa de 9.6% *ad valorem* para el café y 5.4% para el cacao.¹²

El ingreso del Reino Unido a la CEE, por lo tanto, no solamente plantea la necesidad de considerar la posición de los países del Caribe sino también la de los demás países en desarrollo (principalmente latinoamericanos) exportadores de café y cacao, que resultarían afectados por la aplicación de la tarifa común externa en el mercado ampliado de la CEE.

5. El problema de las preferencias especiales y las preferencias inversas

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que entró en vigencia en 1947, estipuló que la aplicación generalizada del tratamiento de la nación más favorecida entre los países miembros no comprometía al Reino Unido a eliminar el sistema arancelario preferencial vigente entre los países de la Comunidad Británica. Desde entonces el área preferencial británica no ha sido ampliada sino, por lo contrario, ha tendido a restringirse en algunos aspectos mediante la equiparación del tratamiento comercial aplicado a diversos productos sin discriminar por el país de procedencia.

Muy distinta ha sido la evolución registrada en la Comunidad Económica Europea que, desde su creación en 1958, ha negociado una extensa red de acuerdos comerciales preferenciales que actualmente abarca un total de 28 países. Algunos de esos acuerdos preferenciales incluyen los elementos y requisitos necesarios para la formación de una unión aduanera o una zona de libre comercio entre los participantes y, consecuentemente, han sido aprobados por el GATT. En otros casos, más numerosos, se han presentado divergencias en el seno del GATT sobre la com-

¹² La nueva Convención firmada por la CEE y los Estados Africanos y Malgache Asociados estipuló una reducción de estos gravámenes al nivel de 7% para el café y 4% para el cacao, que entró en vigor el 1º de enero de 1971.

patibilidad de tales acuerdos con las normas relativas a uniones aduaneras y zonas de libre comercio y no se ha logrado adoptar una decisión al respecto, de manera que no han sido ni aprobados ni rechazados por el GATT.

La falta de una decisión que establezca claramente la compatibilidad o incompatibilidad de algunos de esos acuerdos preferenciales con los principios del GATT explica en buena medida el incumplimiento de la recomendación sobre eliminación gradual de las preferencias especiales incluida en el Anexo A.II.1 del Acta Final de la Primera UNCTAD. En efecto, no solamente no se ha tomado ninguna iniciativa para terminar, en un lapso preestablecido, con las preferencias especiales que se habían negociado hasta 1964, sino que, por el contrario, el proceso de proliferación de esos acuerdos cobró nuevo impulso, de manera que el número de países que tienen actualmente vínculos preferenciales con la CEE tiene dentro del mismo GATT una representación tan importante como para eventualmente inclinar en su favor una decisión en esta materia.

La ampliación de la CEE con el ingreso del Reino Unido y otros países europeos podría dar nueva y mayor significación al problema de las preferencias especiales. En primer lugar, habría una ampliación considerable del mercado preferencial para los países que ahora tienen condiciones de libre acceso al actual territorio de la CEE; en segundo lugar, cierto número de las naciones en desarrollo que tienen vínculos preferenciales con el Reino Unido podrían ser incorporadas a la CEE ampliada, reforzando así el grupo de países con intereses creados en el mantenimiento del trato discriminatorio contra otros países en desarrollo.

En las condiciones presentes parecería que la solución al problema de la subsistencia de las preferencias especiales dependería de la actitud que asuman los Estados Unidos con respecto a los países en desarrollo que participan en esos arreglos. En la fase preliminar de las negociaciones para el establecimiento del sistema de preferencias generales en favor de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, los Estados Unidos estaban dispuestos a excluir del tratamiento preferencial a aquellos países en desarrollo que no aceptaran el compromiso de eliminar, dentro de un período de cinco años, los acuerdos preferenciales en que estuviesen participando. La oposición con que tropezó este planteamiento indujo a aquel país a modificar parcialmente su actitud que quedó expresada en los siguientes términos:

"El representante de los Estados Unidos de América anunció que su país ya no insistía en la eliminación

total de las preferencias especiales en un plazo de cinco años para que los países que disfrutaban de ellas pudieran tener derecho a recibir preferencias generalizadas de los Estados Unidos. Por consiguiente, su Gobierno había decidido permitir que los países que disfrutaban de preferencias especiales se incluyeran desde un principio como beneficiarios en el sistema de los Estados Unidos. Recalcó que esa decisión no afectaba a la posición de su país acerca de las preferencias inversas, posición que no se había alterado. Su Gobierno reconocía que la aplicación de los sistemas de preferencias generalizadas contribuiría apreciablemente a la eliminación de las preferencias especiales existentes, particularmente en el sector de las manufacturas, y expresó la esperanza de que prosiguiesen los progresos en ese sector.

No obstante, dijo que su país seguía oponiéndose a las preferencias especiales. Agregó que si el comercio basado en la concesión de preferencias especiales a ciertos productos incluidos en el sistema aumentaba y alcanzaba proporciones considerables, los Estados Unidos se verían obligados a declarar que su sistema no se aplicaría a los beneficiarios de esas preferencias especiales. Además, si otros países mantenían las preferencias especiales, los Estados Unidos se reservaban el derecho a otorgar preferencias especiales equiparables".¹³

La declaración transcrita, a la vez que define la posición de los Estados Unidos con respecto a las preferencias especiales, reafirma también su oposición al mantenimiento de las preferencias inversas. En realidad, las concesiones arancelarias que hacen los países en desarrollo en favor de los países desarrollados con los cuales mantienen vínculos preferenciales no solamente envuelven un elemento de reciprocidad contrario al principio establecido en el párrafo 8 del artículo XXXVI del GATT, sino que además constituyen un tratamiento discriminatorio en contra de todos los demás países que no participan en tales arreglos y, especialmente, en contra de las posibilidades de mayor expansión del comercio recíproco entre los mismos países en desarrollo.

No son éstos, por supuesto, los únicos aspectos negativos de las preferencias inversas; se ha señalado también que tienden a preservar el mantenimiento de economías predominantemente agrícolas, entorpeciendo el proceso de industrialización de los países en desarrollo y que, contrariamente a lo que cabría esperar, las importaciones hechas al amparo de esas preferencias inversas generalmente han resultado más costosas que las importaciones de productos similares desde otras fuentes.¹⁴

En todo caso, lo que interesa destacar aquí

¹³ Informe de la Comisión Especial de Preferencias sobre la segunda parte de su cuarto período de sesiones, Junta de Comercio y Desarrollo, TD/B/329/Add. 4, págs. 4-5.

¹⁴ Ver sobre estos puntos, "América Latina y el segundo período de sesiones de la UNCTAD", *Boletín Económico de América Latina*, vol. XIII, No. 1, septiem-

es que el problema de las preferencias inversas no pudo resolverse durante las negociaciones para el establecimiento del sistema de preferencias generales, pero se llegó a un compromiso en virtud del cual se adelantarán las consultas necesarias a fin de encontrar las soluciones adecuadas antes de poner en vigencia aquellas preferencias. En las "Conclusiones de la Comisión Especial de Preferencias" se dice:

"La Comisión Especial toma nota de que, de conformidad con la Resolución 21 (II) de la Conferencia, se está de acuerdo en cuanto al objetivo de que todos los países en desarrollo deberían en principio participar desde el comienzo como beneficiarios. Toma nota igualmente de que el logro de este objetivo en relación con la cuestión de las preferencias inversas, que queda por resolver, exigirá nuevas consultas entre las partes directamente interesadas. Estas consultas deberían proseguirse urgentemente con miras a encontrar soluciones antes de poner en práctica los esquemas. El Secretario General de la UNCTAD prestará su concurso a estas consultas con el acuerdo de los gobiernos interesados."¹⁵

La realización de esas consultas podrá avanzar paralelamente con las negociaciones entre la CEE y el Reino Unido. Parece razonable pensar que estas negociaciones proveerán una excelente oportunidad para examinar todos los problemas relativos a las preferencias especiales, las preferencias inversas y, en general, a la liberalización de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados para los productos de los países en desarrollo.

Por lo demás, la intensificada actividad que han desplegado en los dos últimos años los órganos de la Junta de Comercio y Desarrollo (particularmente las Comisiones de Productos Básicos y de Manufacturas) así como el Comité Agrícola y el Comité sobre Comercio de Productos Industriales del GATT, permiten disponer de un conjunto de estudios e investigaciones que suministran una base adecuada para que los Gobiernos puedan adoptar, a nivel político, las decisiones necesarias para dar cumplimiento a los diferentes compromisos aceptados en la esfera del comercio internacional.¹⁶

bre de 1968, y "Economic Integration and preferential trade: the Caribbean experience", *The World Today*, The Royal Institute of International Affairs, Londres, octubre, 1969.

¹⁵ Informe de la Comisión Especial de Preferencias sobre la segunda parte de su cuarto período de sesiones, TD/B/329, págs. 5-6.

¹⁶ Refiriéndose en particular al programa de trabajo adoptado por las Partes Contratantes del GATT en su 26º período de sesiones, el Director General de esa organización señalaba recientemente que los Gobiernos tienen ahora a su disposición estudios sobre las características de la protección arancelaria en los países industrializados, incluidos los problemas del proteccionismo agrícola, así como propuestas sobre las cuestiones relativas a las restricciones no arancelarias, todo lo cual facilitaría la adopción de decisiones para la reduc-

6. *La expansión del comercio con otros países latinoamericanos*

Por razones, tanto políticas como económicas, los países del Caribe han mostrado interés, en los últimos años, por establecer vínculos o ampliar los existentes con otros países latinoamericanos. Las primeras manifestaciones en ese sentido se advirtieron a comienzos del decenio pasado cuando el Reino Unido emprendió las primeras negociaciones para ingresar a la CEE. También por esa época dos de los países del Caribe obtenían su independencia y se hacía evidente, por lo tanto, la necesidad de consolidar la base política que les permitiera participar activa y solidariamente en las agrupaciones regionales que defienden los intereses de los países en desarrollo, a la vez que explotar las posibilidades de nuevos contactos comerciales para contrarrestar el gradual deterioro de sus vínculos preferenciales con el Reino Unido.

Así, en los años recientes, Barbados, Jamaica y Trinidad-Tabago adquirieron el carácter de miembros de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), integrándose por lo tanto a todos los organismos de cooperación económica regional. Dentro de la misma línea de acción, los citados países pasaron a ser miembros, junto con Guyana en calidad de observador, de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), organismo que en los últimos años ha servido para definir una posición común latinoamericana y promover una acción conjunta en relación con los problemas que afectan a los intereses de los países en desarrollo.

Simultáneamente, la acción de los países del Caribe se orientó a elaborar y fortalecer los mecanismos de cooperación dentro de la subregión mediante la creación de la Asociación de Libre Comercio del Caribe, el Mercado Común del Caribe Oriental y el Banco de Desarrollo del Caribe.

El movimiento hacia un mayor grado de cooperación económica entre los países del Caribe y los latinoamericanos, hasta ahora, se ha manifestado principalmente en la participación de los primeros en las organizaciones de carácter regional y en algunas acciones conjuntas dentro de determinados organismos de las Naciones Unidas, especialmente la UNCTAD. Sin embargo,

ción de las barreras comerciales en favor de los países en desarrollo. Véase "Trade of the developing countries: Opportunity and response", discurso pronunciado por el Sr. Olivier Long, Director General del GATT, en el Indian Institute of Foreign Trade, Nueva Delhi, 12 de noviembre de 1970, Comunicado de Prensa GATT/1970.

han sido escasas o inexistentes las iniciativas para elaborar fórmulas prácticas de cooperación comercial, excepto el envío de misiones comerciales al Caribe por parte de algunos Estados latinoamericanos. Hay que reconocer, indudablemente, que la expansión del intercambio comercial recíproco entre esos dos grupos tropieza con dificultades de cierta envergadura. Incluso en los años más recientes, las exportaciones de los países del Caribe a otros latinoamericanos apenas representaron el 1.3% del valor total de las mismas en el período 1966-1968. Si bien las importaciones desde otros países latinoamericanos muestran una participación más importante (21.5% en el período indicado), ello se debe principalmente a las elevadas importaciones de petróleo crudo que realiza Trinidad-Tabago desde Venezuela y Colombia para ser refinado y reexportado a otros mercados de países desarrollados.

Del lado de las exportaciones, la escasa significación de las destinadas a otros países latinoamericanos refleja en gran medida el carácter competitivo de los productos que constituyen el grueso de esas exportaciones (azúcar, bananos, frutas cítricas, café, etc.), productos que son también exportados por los demás países latinoamericanos o en los cuales existen condiciones más o menos adecuadas de autoabastecimiento. Aun en aquellos casos excepcionales de países latinoamericanos que importan algunos de esos productos, los exportadores del Caribe tienen en el Reino Unido y el Canadá mercados más atractivos ya sea por las ventajas arancelarias o por la existencia de vínculos comerciales tradicionales heredados de su reciente pasado colonial. Aunque es verdad que la preeminencia del Reino Unido como mercado para los productos de los países del Caribe ha declinado en los años recientes, ello se debe en gran parte al surgimiento de exportaciones nuevas, como la bauxita y la alúmina, controladas por inversionistas privados extranjeros (principalmente estadounidenses) y a la apertura del mercado de los Estados Unidos para determinadas cuotas de azúcar.

En lo referente a las importaciones, si se excluyen las compras de petróleo crudo a Venezuela y Colombia, son de escaso volumen. Como es obvio, el margen arancelario preferencial relativamente amplio que los países del Caribe conceden a las importaciones procedentes del Reino Unido y otros países de la Comunidad se convierte en obstáculo casi insuperable para las importaciones de productos de origen latinoamericano.

Como ya se indicó, las modificaciones de gravámenes arancelarios hechas por los países del Caribe después de su independencia han mante-

nido el margen absoluto o el margen relativo de preferencia en favor de las naciones de la Comunidad Británica, de manera que no se ha intentado realmente reducir o atenuar la discriminación comercial en contra de las importaciones provenientes de Latinoamérica. Si a esa política discriminatoria se agregan los mayores niveles de eficiencia y productividad que tienen los países desarrollados, se comprende fácilmente la naturaleza de los obstáculos que tendrían que superar las naciones latinoamericanas para tener acceso al área del Caribe.

El carácter competitivo de la mayor parte de la producción para exportación y la extensión de los vínculos preferenciales con los países de la Comunidad Británica (principalmente el Reino Unido) no son, sin embargo, los únicos obstáculos en el camino a una expansión del intercambio comercial recíproco entre los países del Caribe y los latinoamericanos. Inciden también, con mayor o menor fuerza, el desconocimiento de los mercados, el escaso desarrollo de los medios de comunicación y transporte, las limitadas facilidades de crédito y de servicios bancarios e incluso, en algunos casos, la existencia de problemas fronterizos o disputas territoriales.¹⁷

Muchos de estos problemas podrían resolverse a través de negociaciones bilaterales o multilaterales, precedidas por una etapa de investigación y estudios para identificar claramente la naturaleza de los obstáculos existentes y las posibles fórmulas para vencerlos. Las negociaciones comerciales entre países en desarrollo iniciadas últimamente en el seno del GATT y en las que participan 33 países (entre ellos 9 latinoamericanos además de Jamaica y Trinidad-Tabago), proporcionan también un marco multilateral en el que cabría esperar avances más sustantivos de los que se han logrado hasta ahora. Sin embargo, ninguno de los dos países del Caribe participantes en esas negociaciones ha llegado a presentar listas de productos sobre los cuales estaría dispuesto a negociar.

7. Orientación general de la política comercial

Si se quisiera resumir, a grandes rasgos, la orientación general de la política comercial de los países del Caribe en los años recientes, cabría señalar:

—El mantenimiento de los vínculos preferenciales existentes con el Reino Unido, particularmente en el sector de los productos agrícolas de exportación, tanto por la importancia que estos

productos tienen en sus exportaciones totales como porque esas actividades proveen la mayor ocupación de mano de obra;

—La diversificación de sus mercados exteriores, a fin de atenuar los resultados del ingreso del Reino Unido a la CEE y eventuales modificaciones a los arreglos preferenciales existentes;

—Medidas orientadas a lograr la gradual sustitución de importaciones de ciertos abastecimientos básicos por producción interna y a estimular la manufactura local de algunos bienes con fines de abastecimiento interno y para el mercado exterior;

—Régimen liberal de incentivos a las inversiones extranjeras tanto en el sector primario como en la industria manufacturera y el turismo, y

—Política de cooperación económica e integración regional, principalmente a través de la Asociación de Libre Comercio del Caribe.

La naturaleza de los arreglos preferenciales que regulan el acceso al mercado del Reino Unido para algunos productos básicos en las exportaciones de los países del Caribe han sido examinados con anterioridad y se han señalado también algunos problemas que plantea el eventual ingreso del Reino Unido a la CEE. El mantenimiento de esos vínculos ha sido una preocupación central de los Gobiernos de los países del Caribe, en particular por las repercusiones que pueda tener sobre sus exportaciones la adopción de la política agrícola común, por una parte, y por otra, la competencia de otros abastecedores (como los países africanos asociados), que tendrían acceso libre al mercado del Reino Unido. En el estado actual de las negociaciones, sin embargo, no puede anticiparse aún cuáles serán las modificaciones que se introducirán en el sistema preferencial de la Comunidad Británica ni qué tipo de compensaciones recibirán los países del Caribe en el mercado de la CEE ampliada.

Por lo demás, las preocupaciones por el futuro de su posición en el mercado del Reino Unido y las exigencias de su propio desarrollo económico, han llevado a los países del Caribe a considerar con prioridad las medidas que contribuyan al mayor grado de diversificación de sus exportaciones y de los mercados para las mismas. Con esos fines se han utilizado principalmente dos instrumentos: en primer lugar, la elaboración de listas de productos cuya importación queda totalmente prohibida o sujeta a licencias individuales, que son concedidas conforme a las necesidades del abastecimiento interno. En segundo lugar, se ha mantenido un régimen liberal de fomento de las inversiones extranjeras mediante la exención de derechos aduaneros y cargas tributarias por períodos relativamente am-

¹⁷ Sobre estos aspectos puede consultarse también "The relevance of Latin America to the foreign policy of Commonwealth Caribbean States", en *Journal of Inter American Studies*, vol XI, N° 2, abril 1969.

plios y garantías de repatriación de los capitales extranjeros y sus beneficios. Recientemente, sin embargo, la política con respecto a las inversiones extranjeras registró un cambio de gran significación, cuando el Gobierno de Guyana adoptó medidas tendientes a obtener mayor participación en la explotación de los minerales de bauxita, mediante el control del 51% de las inversiones extranjeras en este sector.

a) *Regímenes de incentivos a las inversiones extranjeras*

La legislación sobre incentivos a las inversiones extranjeras ha sido el instrumento de uso más generalizado en los países del Caribe para promover la diversificación y el crecimiento de sus economías. Las diferencias existentes en las modalidades y amplitud de las concesiones ofrecidas han planteado la necesidad de alcanzar cierta uniformidad como uno de los requisitos de avance en el proceso de integración económica regional. Las principales concesiones ofrecidas son las siguientes:

i) *Impuesto sobre la renta.* En Barbados, una empresa que obtenga la aprobación del gobierno puede optar por una de estas dos alternativas. La exención del impuesto a la renta por un período de diez años desde la fecha en que inicia su producción, o bien la exención completa durante los siete primeros años, dos tercios de exención durante el octavo año y un tercio durante el noveno año, a partir de la fecha elegida por la empresa dentro de los tres primeros años de iniciación de su producción. En Guyana la exención se extiende por un período de cinco años a partir de la fecha de aprobación, pero puede prorrogarse por otros cinco años; las exenciones, sin embargo, no se otorgan a las explotaciones de oro o de diamantes. En Jamaica la exención completa puede extenderse por un período de siete años, o bien, como segunda opción, por un período de cuatro años a partir de la fecha elegida por la empresa dentro de los años siguientes a la iniciación de su producción. Cuando se trata de un producto nuevo, la exención puede extenderse por un período de diez años y a quince años si se trata de empresas localizadas en áreas específicamente designadas o cuya producción está destinada a la exportación. En Trinidad-Tabago las actividades manufactureras reconocidas como "industrias pioneras" reciben la exención por un período inicial de cinco años, que puede ser prorrogado hasta por otros cinco años, cuando las circunstancias lo justifiquen. Sin embargo, en el caso de las industrias del cemento, fertilizantes y productos petroquímicos, las con-

cesiones se han extendido desde el comienzo por un lapso de diez años.

ii) *Dividendos.* En general todos los países eximen del impuesto a la renta los dividendos distribuidos a los accionistas durante el período de exención otorgado a la empresa, con algunas regulaciones sobre la fecha de distribución.

Además de las exenciones anteriores, en todos los países existe un régimen relativamente complejo sobre los intereses pagados por las empresas y la depreciación de los activos, que complementan los incentivos antes descritos.

iii) *Derechos arancelarios.* La exención de derechos arancelarios sobre la importación se extiende en Barbados a toda la maquinaria, equipo y materiales de construcción necesarios para la instalación de la industria autorizada, incluidos los elementos para reparación y reposición de los equipos, por un período de diez años a partir de la fecha de autorización. Para las empresas dedicadas exclusivamente a la exportación, la exención de gravámenes arancelarios se concede sin limitación de tiempo o de disponibilidad de sustitutos locales. En Guyana la liberación se concede a la maquinaria y equipo directamente relacionados con el establecimiento y operación de la empresa, pero no a la reposición o renovación del equipo. La exención se concede previa solicitud de la empresa autorizada por un período que no exceda de diez años para las empresas mineras y de cinco años para las demás industrias. En Jamaica la exención alcanza al 50% en unos casos y al 100% en otros, con respecto a todos los elementos necesarios para la construcción, modificación, reconstrucción o expansión de la industria, pero no a los elementos para reparación o remplazo. Sin embargo, no se concede la liberación a la importación de los materiales disponibles localmente si reúnen las condiciones de oferta suficiente y precios y calidades comparables con los extranjeros. La exención total (100%) se extiende por siete años a las empresas que optaron por el período de siete años para la exención del impuesto a la renta (véase el punto *i* anterior), o por seis años a las empresas que optaron por la segunda alternativa. Para las industrias de productos nuevos y las dedicadas a la exportación, la exención se extiende por un período de diez a quince años e incluye los elementos necesarios para reparación y reposición. En Trinidad-Tabago la liberación se extiende por un período de cinco años, y puede ser prorrogada hasta por otros cinco años en casos justificados, para todo el equipo relacionado con la construcción, modificación o expansión de la industria, pero no a los elementos para reparación.

iv) *Materias primas.* Barbados concede la exención de derechos arancelarios a las materias primas y materiales semiprocessados para las industrias dedicadas exclusivamente a la exportación, aunque condicionada a la disponibilidad local de sustitutos adecuados en cantidad suficiente. En Guyana la legislación de incentivos a la industria no prevé exenciones en favor de las materias primas, pero la Ley de Aduanas autoriza al gobierno para conceder esa exención en casos específicamente determinados. En Jamaica esta exención se concede únicamente a las industrias para la exportación. En Trinidad-Tabago, al igual que en Guyana, la legislación de incentivos a la industria no establece la exención sobre las importaciones de materias primas, pero la legislación aduanera la concede para algunas industrias específicas.

Esta breve descripción de las concesiones ofrecidas a las inversiones extranjeras sirve para ilustrar el alcance de los diversos incentivos con que los países del Caribe han tratado de estimular la afluencia de capitales extranjeros a sus territorios y para señalar las diferencias más importantes existentes en las legislaciones respectivas. Sin embargo, en 1969 se iniciaron los estudios tendientes a lograr cierto grado de armonización y actualmente se encuentran bien adelantadas las negociaciones que podrían conducir al establecimiento de un régimen uniforme en materia de exenciones sobre impuesto a la renta y gravámenes sobre la importación, que constituirán las primeras dos etapas de ese proceso.

b) *Regulaciones sobre la exportación*

En general la mayor parte de los productos de exportación no requieren licencia previa, aunque Jamaica y Trinidad-Tabago la exigen para una lista reducida de productos (principalmente agrícolas). El requisito de vender al Banco Central las divisas provenientes de la exportación se aplica a aquellas destinadas a países fuera del área esterlina. En Jamaica y Trinidad-Tabago, además, algunos exportadores pueden ser autorizados para retener, en una cuenta especial, parte de sus ingresos de exportación a fin de facilitar los pagos al exterior necesarios para la conducción de sus operaciones; esta autorización se extiende principalmente a las compañías petroleras en Trinidad-Tabago. Todos los países tienen prohibidas las exportaciones a Rodesia y Sudáfrica. Jamaica extendió esta prohibición a los países socialistas de Europa oriental, Viet-Nam del Norte y Cuba, en agosto de 1968.

c) *Regulaciones sobre la importación*

Las importaciones están sujetas a múltiples reglamentos que frecuentemente son modificados. Todos los productos no incluidos en una lista negativa pueden ser importados bajo el sistema de licencia general abierta. La lista negativa incluye un número variable de productos en los distintos países y se ha elaborado en el curso de los años a medida que se establecían nuevas industrias al amparo de las leyes de promoción industrial e incentivos a las inversiones extranjeras. En la actualidad incluye, entre los productos más importantes, café, azúcar, ciertos vegetales, carnes, cereales, copra, grasas y aceites vegetales y animales, productos del petróleo, materiales de construcción, ciertos productos químicos, radioreceptores y otros aparatos eléctricos domésticos. La concesión de licencias para las importaciones de productos colocados en la lista negativa está sujeta a las condiciones corrientes del mercado interno. Para las importaciones procedentes de los países socialistas de Europa oriental y China (continental) se necesita licencia previa en Guyana y Jamaica. Todos los países del Caribe prohíben además las importaciones desde Rodesia y Sudáfrica.

8. *Políticas de promoción de las exportaciones*

La elaboración y formulación de una política y un programa de promoción de las exportaciones se encuentra en etapa muy incipiente en todos los países del Caribe. En general, las principales medidas en este campo se circunscriben a los incentivos fiscales y arancelarios establecidos en las leyes de fomento industrial y de inversiones extranjeras, a los que ya se hizo referencia.

Sin embargo, en algunos países de la región se han tomado ya algunas decisiones para dar mayor coherencia y eficacia a la política de promoción de exportaciones. Así, en Trinidad-Tabago fue creada una División de Promoción de Exportaciones dentro del Ministerio de Industria y Comercio, que funciona en estrecha coordinación con la Oficina de Normas (*Standards Bureau*) y el Centro de Investigaciones Industriales (localizado en la Universidad de las Indias Occidentales), y que tiene a su cargo formular las bases para la orientación de la política de promoción de exportaciones. Simultáneamente, el gobierno está alentando la constitución de cooperativas en el sector de las industrias artesanales y el establecimiento de una compañía de exportación, con el fin de ayudar a la pequeña industria manufacturera local en la colocación de sus productos en los mercados externos. En los restantes países se están considerando

diversas iniciativas tendientes a crear los mecanismos institucionales adecuados para promover las exportaciones de manufacturas, a fin de complementar los incentivos ofrecidos en las diversas leyes sobre fomento industrial e inversiones extranjeras.

9. *La cooperación económica y la integración regional*

El Acuerdo que creó la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) entró en vigor el 1o. de mayo de 1968 y en él participan, además de los cuatro países del Caribe, otros territorios de la región (Antigua, Dominica, Granada, San Cristóbal-Nieves-Anguila, Santa Lucía, San Vicente y Monserrat). Se han completado las negociaciones para la incorporación de Honduras Británica (Belice) a esta Zona de Libre Comercio, y a requerimiento del Gobierno de la República Dominicana, se están preparando los estudios encaminados a examinar las posibilidades de que ese país pueda incorporarse.

Conforme a los compromisos establecidos en el Acuerdo, el período de transición para los cuatro países mayores (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tabago) es de 5 años, durante los cuales tendrán que hacer reducciones anuales del 20 de los aranceles aduaneros existentes al momento de entrar en vigencia el Acuerdo. Para los demás territorios, el período de transición es de 10 años, pero deberán hacer reducciones que rebajen los aranceles en 50% al 1o. de mayo de 1973 y alcanzar la eliminación total el 1o. de mayo de 1978. Al 1o. de mayo de 1970, los cuatro países mayores habían efectuado ya los primeros dos tramos de la reducción.

El cumplimiento del Acuerdo de Zona de Libre Comercio parece estar avanzando conforme a las

metas previamente establecidas. El comercio intrarregional en los primeros dos años de vigencia logró aumentos de cierta significación y, como se señaló anteriormente, se están haciendo progresos para armonizar los incentivos fiscales establecidos en la legislación de los diferentes países y territorios. En este proceso se ha llegado a un acuerdo conforme el cual un país puede aplicar una legislación más restrictiva, si lo desea, pero no una más liberal que la prevista en el convenio sobre armonización, aunque se harán excepciones con respecto a algunos territorios menos desarrollados.

Paralelamente con el Acuerdo de Zona de Libre Comercio, se estableció el Mercado Común del Caribe Oriental, del que forman parte únicamente los territorios (es decir, excluidos Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tabago). Los territorios miembros del Mercado Común han completado las negociaciones para la adopción de una tarifa común externa y la unificación de sus políticas de comercio exterior.

En el campo financiero y de promoción del desarrollo, el proceso de integración regional de los países del Caribe está complementado por el establecimiento del Banco de Desarrollo del Caribe, que inició operaciones a mediados de 1970. En esta institución participan, además de los países miembros de la CARIFTA, el Canadá, y el Reino Unido, y recientemente se aprobó la incorporación de Colombia.

La creación de este Banco constituye uno de los pasos más positivos para promover el desarrollo de los países del Caribe y refuerza considerablemente la cooperación financiera que ya recibían de parte del Banco Interamericano de Desarrollo, Barbados, Jamaica y Trinidad-Tabago, que se habían incorporado anteriormente a esa institución.

ACTIVIDADES DE LA CEPAL EN EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS EN AMÉRICA LATINA

1. Introducción

La Comisión Económica para América Latina aprobó en 1955 la resolución 99 (VI)¹ en la que recomendaba a su secretaría hacer un examen preliminar de la situación de los recursos hidráulicos en la región y su aprovechamiento actual y futuro, recabando para ello la cooperación de las dependencias pertinentes de los organismos de las Naciones Unidas y de otras instituciones interesadas.

Se encomendó esa tarea al Programa de Recursos Naturales y Energía de la Comisión. Personal de ese Programa integró el Grupo de Recursos Hidráulicos con expertos proporcionados, desde la iniciación de sus labores en 1957, por la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (actualmente Oficina de Cooperación Técnica) y por la Organización Meteorológica Mundial (OMM). Desde 1965 se cuenta además, para estos estudios, con un experto de la Organización Mundial de la Salud (OMS/OPS).

Los principales campos de acción han sido: *a*) estudios generales por países (a grandes regiones) en los que se analiza el papel que desempeña el agua en el desarrollo económico y social; *b*) asistencia técnica prestada a solicitud de los gobiernos; *c*) colaboración con equipos asesores de planificación económica y social; *d*) participación en simposios, conferencias, seminarios, etc., y *e*) investigaciones y estudios que interesan a todos los países de América Latina o a conjuntos de ellos.

En su décimo período de sesiones, en mayo de 1963, la Comisión presentó un documento² en el que se daba cuenta de la labor cumplida por el grupo conjunto, se hacían apreciaciones sobre los principales problemas que plantea el aprovechamiento del agua en la región y se ofrecían sugerencias para resolverlos. Desde entonces se han cumplido nuevas misiones y se han termi-

nado nuevos estudios, que abarcan la mayor parte de los países y de las situaciones representativas del tema.

Ahora se ha estimado oportuno hacer una nueva evaluación de las labores y un estudio retrospectivo de los progresos que ha experimentado el sector en el último decenio con miras a orientar la acción futura. Este es el objetivo del presente documento, que mantiene aún vigentes los conceptos del anterior.³

Se observará que aunque se registran avances paulatinos en casi todos los frentes y se tiene mayor conciencia de la trascendencia de los problemas más críticos, subsiste gran parte de las deficiencias del sistema institucional que se notaban hace ocho años, y no se han logrado superar las etapas iniciales en la planificación del uso del agua. Sin embargo, muchos países reconocen la necesidad de revisar los criterios con que abordan el tema y con el ánimo de contribuir a esa tarea se ofrecen estas páginas.

En el anexo se resumen las principales misiones que se han cumplido desde la presentación del citado informe al décimo período de sesiones de la Comisión, de modo que, en conjunto, ambos ofrecen el panorama de la región, en la forma como lo fueron viendo los grupos de trabajo.

2. La planificación del uso del agua

Durante muchos años la técnica para aprovechar el agua en casi todos los países del mundo (y sobre todo en los menos desarrollados), se ha concentrado principalmente en la ingeniería de las obras y sólo recientemente se observa mayor preocupación por la planificación global del sector. Esta tendencia es fruto de la agudización de los problemas que plantea la escasez o el exceso de agua y de la voluntad y posibilidad de resolverlos con los mayores recursos de capital y de técnica disponibles.

América Latina no se ha sustraído a esta tendencia y sus técnicos van pasando de la visión restringida del proyecto individual —represas,

¹ Otras resoluciones pertinentes son: Aprovechamiento de ríos y lagos (resolución 131 (VII)); Planificación del aprovechamiento hidroeléctrico (resolución 164 (VIII)); Recursos hidráulicos (resoluciones 166 (VIII) y 204 (IX)).

² Véase "Los recursos hidráulicos de América Latina. Reseña y evaluación de la labor realizada por la CEPAL", E/CN.12/650, mayo de 1963.

³ La primera versión de este documento se presentó a la Conferencia Técnica sobre el Papel de los Servicios Meteorológicos en el Desarrollo de América Latina, organizada por la OMM con la colaboración de la CEPAL (Santiago de Chile, diciembre de 1970).

centrales hidroeléctricas, canales, sistemas de agua potable, etc., (en lo que generalmente han dado muestras de gran capacidad)— a la consideración del recurso en general, sus posibilidades, limitaciones, y, sobre todo, su relación directa con el desarrollo económico y social.

Ello exige, en primer lugar, el conocimiento adecuado de la riqueza de los países en esta materia. Es obvia la importancia de conocer el ciclo hidrometeorológico, sus características y los valores relativos de las fases que lo componen. Con ser el agua absolutamente indispensable, rara vez hasta ahora se ha justificado transportarla a grandes distancias. Su uso está condicionado, en forma bastante rígida, a su distribución geográfica, dentro de radios que sólo en circunstancias especiales pasan de decenas de kilómetros. Al tornarse relativamente escasa, como está sucediendo en muchas de las regiones más pobladas de América Latina, pasa a desempeñar un papel cada vez más importante en el proceso de planificación. Por otro lado, la verdadera evaluación de este recurso —como de otros similares— no puede hacerse sino en este marco del desarrollo económico y social tratando de definir claramente los objetivos nacionales y regionales que debe cumplir.

En general, los países tienen mayores recursos de agua de lo que suponen y suelen contar con más información de la que aparentan. Hay informaciones no aprovechadas por falta de procesamiento y análisis. Se estima que con una legislación apropiada, sumada a un ordenamiento y debida coordinación entre los organismos que se ocupan del agua, podría mejorarse mucho el grado y volumen de su aprovechamiento.

3. *Labor del Grupo de Recursos Hidráulicos*

El objetivo que ha orientado la labor de este Grupo ha sido afianzar en los medios técnicos y económicos de la región la idea de que el agua debe aprovecharse de manera oportuna y racional para dar mayor bienestar a la población.

Con ese fin se siguieron varias modalidades: desde el envío de un experto en misión con fines exploratorios o de asistencia técnica en un campo o problema específico, hasta la realización de estudios amplios destinados a evaluar diversos aspectos importantes del tema. El Grupo se ha formado alrededor de un núcleo compuesto por un economista-coordinador, un experto en uso múltiple del agua y un hidrometeorólogo. Además, siempre se ha procurado contar con los servicios de expertos en asuntos legales y administrativos del agua, agua potable, riego y electricidad.

El Grupo ha formado equipos de trabajo conjuntamente con los técnicos nacionales, coordinando con ellos sus labores, en procura princi-

palmente de que las investigaciones e inquietudes de planificación así iniciadas continúen y se profundicen en el futuro, comprometiendo los estudios y decisiones de los organismos de planificación general de más alto nivel.

Los estudios por países (o regiones) intentan analizar el papel del agua en el desarrollo económico y social, examinando —en lo posible por cuencas hidrográficas— las disponibilidades del recurso frente a la demanda actual y futura (proyecciones a diez o quince años). El aprovechamiento del agua se aborda por usos separados (abastecimiento doméstico e industrial, riego, hidroelectricidad, etc.), y por zonas geográficas (análisis de las necesidades de agua para los distintos usos en relación con su disponibilidad). Se considera la estructura legal e institucional que condiciona las actividades de cada servicio y su coordinación. Se estiman las inversiones necesarias en obras hidráulicas derivadas de la mayor demanda de agua. Al estudiar la utilización del agua con fines múltiples, se examina en forma conjunta el uso combinado en varias funciones. Todos estos antecedentes sugieren los lineamientos de política que más convienen a cada país, y las recomendaciones finales atañen a las medidas que convendría adoptar para facilitar su formulación.

El Grupo ha realizado estudios generales de esa naturaleza en los siguientes países y regiones: Chile, Patagonia Norte (Argentina), Ecuador, Venezuela, Bolivia, Colombia, Argentina, Perú, Uruguay, Paraguay, Distrito Federal del Brasil, Cuenca del río Paraíba do Sul (Brasil), e Istmo Centroamericano (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá).

En cada país la profundidad de los estudios e investigaciones ha sido diferente según las informaciones y antecedentes disponibles.

Las solicitudes de asistencia técnica de los gobiernos atendidas por el Grupo no se detallan por su elevado número (aproximadamente 100 misiones-experto) y su gran variedad. La asistencia se orienta básicamente hacia los aspectos económicos y sociales de los planes y proyectos sobre los cuales se pide asesoramiento. Las misiones suelen durar unas pocas semanas y muchas veces suponen la presencia simultánea de dos o más expertos. En ellas se procura esclarecer aspectos como la función que desempeñará el proyecto o plan de la economía del país y en la región de que se trate; proyectos optativos para lograr los mismos fines; interferencia o complementación del proyecto para el uso del agua con otros objetivos; relaciones de beneficio-costos, rentabilidad interna, etc., del proyecto; magnitud de la inversión requerida en relación con otras necesidades nacionales; su influencia sobre la ocupa-

La experiencia del Grupo de Recursos Hidráulicos, reconociendo la eficacia de un buen proyecto de riego para aumentar la productividad y producir efectos indirectos de desarrollo, aconseja mayor rigor en la planificación económico-social de esos proyectos, tanto para evitar los muchos fracasos relativos que se registran en la región (proyectos no terminados, no totalmente utilizados, que han producido efectos adversos de salinización y anegamientos de suelos, que se han constituido en enclaves económicos, etc.) como para asegurarse que son la solución de menor costo frente a otras soluciones para cumplir los objetivos de producción, empleo, etc., que los han orientado.

d) *Potencial hidroeléctrico*

La demanda de electricidad ha venido creciendo a razón de 8% al año (igual que el promedio mundial), lo que ha servido de estímulo para desarrollar los servicios, que registran en general un progresivo nivel de eficiencia. Las fuertes adiciones de capacidad instalada que se hacen necesarias cada año están exigiendo proyectos que ya justifican recurrir a las mayores concentraciones de potencial hidroeléctrico. Han mejorado, así, el inventario de estos potenciales y la planificación de líneas de interconexión dado que muchos de los lugares más interesantes están relativamente lejos de los centros de consumo. La capacidad instalada pasó de cerca de 7 millones de kW en 1960 a unos 15 millones en la actualidad, cifra esta última que representa más del 40% de la capacidad instalada total. La capacidad hidroeléctrica es apenas el 3% del potencial utilizable económicamente, según se conoce en la actualidad. En esta riqueza basan muchos países grandes realizaciones para el futuro. El ejemplo del potencial del río Caroní en la Guayana Venezolana que contribuyó decisivamente a crear un gran polo de desarrollo; el enorme impacto que han tenido en la economía brasileña las grandes plantas hidroeléctricas que se han terminado en los últimos años y, en general, las realizaciones y expectativas de casi todos los países en torno a proyectos de plantas hidroeléctricas, justifican el permanente interés por este recurso.

Aunque por lo menos dos países ya están construyendo plantas nucleo-eléctricas, y varios otros tienen planes al respecto, no se espera que esta forma de generación llegue en el próximo decenio a modificar el interés por los potenciales hidroeléctricos. En un continente en que el manejo del agua tiene consecuencias sociales de difícil financiamiento, las plantas hidroeléctricas seguirán constituyendo una valiosa forma de con-

tribuir a él. Quizá lo único que cabe observar es que debe existir mayor enlace de planificación entre los dos sectores de que forma parte una central hidroeléctrica: el energético y el hidráulico, lo que en la práctica latinoamericana no se ha logrado debidamente.

Las centrales hidroeléctricas de interés multinacional han tenido lugar preminente entre los proyectos que se consideran más viables en el movimiento de integración latinoamericano, si bien las realizaciones a la fecha son modestas y los grandes proyectos esperan fórmulas de arreglo y oportunidad política.

e) *Navegación*

La navegación fluvial está progresando poco, cuando no perdiendo terreno, como medio alternativo de transporte. Es el caso del río Uruguay, del Magdalena, del cabotaje argentino en el Paraná, etc. Sin embargo, el sistema del Amazonas y los ríos con caracteres de estuario como El Plata y el Guayas, siguen teniendo importancia. La navegación internacional en el sistema Paraguay-Paraná, es destacada; el Paraguay depende exclusivamente de ella para llegar al mar por vía acuática, y Bolivia examina la construcción de un puerto en ese mismo río que también le dará una salida navegable.

Mucho hace pensar que la navegación fluvial se ha descuidado en los planes de transporte y, en muchos casos, se justifica poner en tela de juicio los conceptos arraigados sobre el particular.

f) *Contaminación*

La contaminación de los cursos de agua está lejos de constituir el problema generalizado que preocupa a varios países industrializados como los Estados Unidos, el Japón y algunos de Europa. Sin embargo, existen ya graves problemas sanitarios en las principales concentraciones urbano-industriales en algunos ríos y playas. El tratamiento de las aguas servidas y de las descargas industriales es aún incipiente, y normalmente se confía en la capacidad de dilución de los cuerpos de agua, capacidad que en algunos casos se ha superado ampliamente. Una acción reguladora oportuna es imprescindible a fin de evitar daños mayores en el futuro próximo.

g) *La planificación para el uso integral y múltiple del agua*

La técnica de planificación del sistema hidráulico (el formado por el río y sus afluentes y la demanda que atiende) ha progresado considera-

blemente en el decenio y, a pesar del buen número de latinoamericanos capacitados en esta materia, ha tenido hasta ahora escasa aplicación. El desarrollo integral y múltiple de cuencas hidráulicas se ha reconocido como aspiración, pero en la práctica son pocas las realizaciones. Como también se está imponiendo en los países la necesidad de acentuar la planificación económica regional como forma de paliar las disparidades geográficas, sólo parece faltar un encuentro más efectivo entre estas dos formas de planificación —hidráulica y regional— para que ambas tengan mayor vigencia y eficacia.

h) *Cuestiones institucionales, legales y administrativas*

La posibilidad de materializar los avances en planificación hidráulica se vio siempre dificultada por un aparato institucional frenado por viejos hábitos, fuertes intereses creados y escasez de personal calificado. Esta situación se ha venido modificando en la medida en que se han ido introduciendo cambios en el orden nacional y al impulso de algunos proyectos importantes. Se están aplicando nuevas fórmulas de organización para el planeamiento y desarrollo hidráulico por cuencas o por región y en algunos países se están echando las bases para la planificación hidráulica nacional.

En los últimos años se han suscrito acuerdos especiales para realizar estudios en cuencas internacionales e investigaciones multinacionales, aunque no todavía para la construcción de obras.

Casi todos los países tienen en proyecto nuevas normas regulatorias del recurso o las han sancionado en los últimos años. El proceso de reforma procura tener en cuenta la realidad física del ciclo hidrológico, ampliando la intervención del Estado en el manejo de las aguas para adecuarlo a los requerimientos de la programación económica y social. Las resistencias y presiones que registra su marcha ponen de relieve la necesidad de evaluar los intereses que afecta, no sólo del punto de vista jurídico, sino también político y económico.

5. *Reflexiones sobre la labor realizada y las tareas futuras*

Con el análisis crítico de la situación del sector del agua en casi todo el continente (conocimiento del recurso y su disponibilidad, aprovechamiento actual y perspectivas futuras, su planificación, régimen jurídico y organización institucional, etc.), la Comisión ha cumplido en cierto modo una etapa de las tareas que se le encomendaron en este campo.

Los estudios por países realizados por la secretaría se han discutido en simposios y mesas redondas y han servido de guías para estudios más profundos, con el mismo enfoque de planificación integral por cuencas, predominio de criterios económicos en la toma de decisiones sobre proyectos alternativos, y construcción de obras. Sus conclusiones se han incorporado, en cierta medida, a los planes nacionales de desarrollo, y su influencia se deja sentir, además, en diversas formas, como mayor participación de los técnicos en aprovechamiento de los recursos hidráulicos en los organismos de planificación nacional; adopción de criterios económicos en la evaluación de proyectos; solicitudes de asistencia técnica y económica para investigaciones específicas; ampliación y perfeccionamiento de las redes de estaciones hidrometeorológicas; reformas en la organización institucional y robustecimiento de las recomendadas como más importantes; modernización de los códigos de aguas; revisión de las tarifas en los servicios vinculados al uso del agua (agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, riego, etc.), con el objeto de reforzar su financiamiento y asegurar la extensión de esos servicios; mayor énfasis en los aprovechamientos hidráulicos con objetivos múltiples; incremento de la investigación y el empleo del agua subterránea como otra fuente de abastecimiento; toma de conciencia del peligro que entraña la contaminación cada vez mayor de los cursos de agua, lagunas y playas, etc.

A pesar de estos progresos, justo es reconocer que el panorama regional del sector es todavía muy irregular y que mientras algunos países abordan el aprovechamiento de sus recursos hidráulicos con razonable coherencia y establecen prioridades e incluso tienen planes nacionales, otros buscan sin mayor éxito nuevos caminos y entretanto se ocupan de casos aislados, descuidando frecuentemente cuestiones importantes lo que se traduce en las crisis periódicas a que se ha hecho referencia.

No es fácil, ni quizá procedente, generalizar en materia de recomendaciones, pero la experiencia del Grupo de Recursos Hidráulicos lleva a destacar en esta oportunidad tres líneas de acción que parecerían requerir la atención preferente de los países:

i) Proseguir en la ampliación, sistematización, procesamiento y difusión de la información hidrológica a hidrometeorológica, única base sólida para reconocer el recurso y aprovecharlo económicamente;

ii) Promover el uso de las modernas técnicas de planificación hidráulica en el marco de la planificación nacional para ir superando el em-

pirismo y la improvisación y para aprovechar más plenamente la dinámica que el sector aguas puede aportar al desarrollo regional; y

iii) Continuar la revisión de las legislaciones y los esquemas institucionales vigentes con miras a que la administración de aguas llegue a aplicar realmente las políticas y planes que existen en el papel.

El Grupo podría colaborar en estas áreas reforzando la capacidad nacional y de los equipos

asesores para dilucidar los problemas concretos que requieren más atención, y para ofrecer soluciones, proponer estudios de preinversión y contribuir a identificar, formular y poner en práctica programas y proyectos concretos.

Muy especialmente, el Grupo está en condiciones de prestar apoyo a la materialización de iniciativas multinacionales —estudios y proyectos de inversión— que por su naturaleza requieren enlaces y asesoría especiales.

Anexo

LOS RECURSOS HIDRÁULICOS EN ALGUNOS PAÍSES Y REGIONES

En este anexo se resumen algunos aspectos y observaciones de las misiones cumplidas en Argentina, Perú, Uruguay, Paraguay, Distrito Federal del Brasil, la Cuenca del Río Paraíba do Sul y los seis países del Istmo

Centroamericano.^a Los datos corresponden, en general, a las situaciones existentes cuando se preparaban los estudios respectivos.

AMÉRICA DEL SUR

Argentina

La misión fue auspiciada por el Consejo Federal de Inversiones (CFI), organismo interesado en estudiar los problemas hidráulicos como parte de su preocupación por levantar un inventario de los recursos naturales.

La amplitud geográfica, la diversidad de los problemas y dificultades de fuerza mayor demoraron la entrega de la versión preliminar del informe (1965). Luego de recabar ampliamente de los organismos y profesionales interesados los comentarios pertinentes y de actualizar los datos, el CFI se encargó de publicarlo *in extenso*.^b

La Cuenca del Río de la Plata que alberga el 67% de la población del país, concentra también la mayor parte de la producción; sin embargo, muchas otras cuencas la superan en el valor de la producción por habitante, como las de los ríos Tunuyan, del área Centro-este y sur de la Provincia de Buenos Aires, Chubut-Senguier-Chico, Diamante, etc.

La disposición general de las isoyetas es en la dirección norte sur; comienzan en la zona de Misiones con el valor de 1 600 mm y disminuyen progresivamente hacia la región andina. Los menores valores se encuentran en la región noroeste del país, o sea en el oeste de Salta, Catamarca, La Rioja y San Juan donde no llega a los 100 mm. El 31.1% de la superficie del país tiene precipitaciones anuales inferiores a 200 mm y el 52.4%, inferiores a 500 mm.

^a En el documento "Los recursos hidráulicos de América Latina-Reseña y evaluación de la labor realizada por la CEPAL" (E/CN.12/650), se hizo una brevíssima síntesis de las correspondientes misiones cumplidas en Chile, Norpatagonia, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Colombia, Guyana y Haití.

^b Consejo Federal de Inversiones, *Los recursos hidráulicos de Argentina, análisis y programación tentativa de su desarrollo*, Buenos Aires, 1969.

El agua subterránea tiene gran importancia en algunas zonas del país, principalmente en las provincias de Mendoza y San Juan, donde más de 9 000 pozos perforados rinden un caudal superior a 120 m³ por segundo, valor que excede del total de agua superficial de los ríos del mismo nombre. El 90% de ese caudal se destina al riego, con resultados económicos muy favorables; lamentablemente tal aprovechamiento de aguas subterráneas carece de planificación y de controles adecuados. Otras provincias hidrogeológicas importantes son las que comprenden La Rioja y Catamarca; Tucumán, el oeste de Salta y el sudeste de Jujuy; la Chaco-Pampeana, etc.

Una proporción relativamente alta de habitantes urbanos (75%) está atendida por las redes de servicio público de agua potable. En contraposición, es bajísimo el porcentaje de la población rural que cuenta con agua potable. En cuanto a dotación, las diferencias son también muy grandes pues van desde 700 litros diarios por persona en el aglomerado bonaerense hasta poco más de 100 en Comodoro Rivadavia, Galvez y Rafaela. La falta de medidores en los servicios origina pérdidas y derroches que se estiman en más de 25%. Por la calidad o cantidad de los servicios existentes, la Argentina se encuentra entre los primeros países de la región.

La acción del gobierno central en materia de riego sólo se inició en el segundo decenio de este siglo con la promulgación de la ley nacional de regadío y la creación de la Dirección General de Irrigación de la Nación, precursora de la actual empresa del Estado Agua y Energía Eléctrica.

De casi 1.2 millones de hectáreas regadas, más del 75% se debe a la labor provincial y particular en los principales sistemas de riego, aunque alrededor del 60% de la capacidad de los embalses que operaban en 1965 se debía a la iniciativa del gobierno nacional.

Existen unas 150 000 hectáreas de superficie regables que disponen de obras básicas en las que se han realizado importantes inversiones pero que hasta ahora

permanecen incultas; se prueba así que en las condiciones actuales no basta la acción oficial —nacional o provincial— en obras de infraestructura si no va acompañada de una política muy dinámica en materia de créditos, extensión y asistencia agrícola y facilidades para la comercialización.

Aproximadamente el 18% de los caudales superficiales del país escurren por las zonas de menor precipitación pluvial y mayor evaporación que comprenden cerca de 190 millones de hectáreas.

Por la calidad de los suelos se estima que aproximadamente la mitad de tan extensa superficie podría aprovecharse para la agricultura si se dispusiera de agua de riego; sin embargo, se calcula que menos del 2% tiene posibilidades de ser regado económicamente en las condiciones actuales del mercado.

La superficie agrícola regada va lentamente en aumento (1% anual en promedio) pero su participación relativa crece por el valor de los productos obtenidos. Así, en la actualidad, con algo más del 4% de la superficie agrícola total del país, contribuye con casi el 30% de la producción sectorial. Casi el 10% de la superficie regada obtiene el agua de los caudales subterráneos.

Aunque la situación varía mucho de una a otra provincia y de una a otra zona, las deficiencias más significativas y frecuentes se relacionan con el planeamiento y ejecución de las obras principales y con las dotaciones del riego. En general, mientras se ha prestado bastante atención a algunos aspectos de la ingeniería de los proyectos de riego, no se ha analizado —o se ha hecho muy superficialmente— la conveniencia económica de su realización.

También ha sido frecuente, por ausencia del concepto económico en el proyecto de las obras, la falta de planes completos en el establecimiento de los sistemas de riego. Por ejemplo, se han proyectado y construido embalses desvinculados de los canales que harían posible su aprovechamiento, y se han iniciado obras importantes sin proyectos acabados y sin prever el financiamiento de las obras complementarias para su empleo.

Si en un mismo plano o proyecto han estado ausentes la programación y coordinación de sus partes, no puede extrañar que en el plano nacional tampoco se hayan establecido órdenes de prioridad para ejecutar los distintos aprovechamientos.

Descontando del área cultivada la regada con agua subterránea, se tiene en la Argentina una dotación media (medida en las obras de cabecera) de 12 000 m³ por hectárea, valor elevado si se considera que incluye zonas cuyo riego se realiza sólo con carácter complementario.

El uso del agua para producir energía eléctrica está lejos de tener la significación que, dados el desarrollo económico y social y la disponibilidad de recursos naturales del país, debiera corresponderle. A fines del decenio de 1960 existían poco más de 60 centrales hidroeléctricas con una capacidad nominal de 346 MW, valor equivalente a sólo 9.3% de la capacidad instalada total. La potencia media de esas centrales hidráulicas (con menos de 2 800 horas de utilización al año) significa haber aprovechado sólo el 1% del potencial hidroeléctrico "económico actual" de que se estima dispone el país.

Pronunciadas variaciones estacionales de los caudales de sus ríos (que exigen grandes regulaciones), arras-

tre excesivo de materiales sólidos en algunos casos, y apreciables distancias entre los principales centros de consumo y algunos de los recursos hidroeléctricos, explicarían sólo parcialmente la demora en aprovecharlos.

La participación mucho más amplia de los recursos hidráulicos en la producción eléctrica permitirá el abastecimiento más económico del país y a la vez el aprovechamiento óptimo del agua para satisfacer otras necesidades.

En proyectos y anteproyectos avanzados había, al realizarse los estudios, casi 2.5 millones de kW instalables, y en estado de anteproyectos básicos, 4.8 millones, lo que daba unos 7.3 millones de kW de capacidad instalable de plantas. Con un coeficiente de utilización de 0.5, se tendría localizado aproximadamente un tercio del potencial "económico actual" (con el caudal medio de escurrimiento) de los recursos hidroeléctricos estimados para todo el país.

La degradación de los suelos y de la vegetación en las cuencas imbríferas, hace que la actividad del fenómeno torrencial constituya un problema de primera importancia en la Argentina y plantee una situación grave para la seguridad de la población, cultivos, embalses de riego y producción de energía, así como para la economía del agua en las regiones áridas y semiáridas que coinciden con las torrenciales. El 41% de la superficie del país está afectada por el fenómeno torrencial, y si se actuara solamente sobre el 10% de dicha superficie se controlarían eficientemente los daños que ocasiona. Hasta el presente, no se han adoptado medidas racionales para controlarlo, pese a que se invierten centenares de millones de pesos en trabajos de defensas en las partes bajas de los cursos.

Se señaló la importancia de controlar la fuerte erosión en los faldeos de la precordillera de los Andes, sobre todo en las provincias de Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan y Mendoza, y se recomendó emprender un plan de corrección de torrentes.^c

El río Bermejo, con extraordinaria capacidad de erosión y arrastre de materiales denudados, contribuye de manera importante a las dificultades que experimenta la navegación en el Paraná inferior, el Río de la Plata y posiblemente el puerto de Buenos Aires. El sistema de navegación fluvial abarca más de 3 000 kilómetros en jurisdicción argentina y otros 1 300 más allá de sus fronteras, estando constituido por el Río de la Plata y sus afluentes, el Paraná, el Uruguay, el Paraguay y el Alto Paraná. El comercio exterior moviliza por los puertos fluviales aproximadamente 15 millones de toneladas anuales, y el interior 40 millones.

Ey Río de la Plata con sus accesos y canales navegables de oneroso mantenimiento absorbe como el 70% de los gastos anuales que demandan los dragados en todo el sistema. Este último se estimó en un promedio anual equivalente a 11 millones de dólares. La profundidad garantizada en los accesos al puerto de Buenos Aires es, en todo momento, sólo de 23 pies, de modo que frecuentemente tanqueros de más de 20 000 toneladas (hoy pueden considerarse de reducida capaci-

^c En 1969, un fuerte aluvión irrumpió en la ciudad de Mendoza causando más de 100 muertos. Esta catástrofe originó un programa para el control de cuencas en la región, con la asistencia de organismos de las Naciones Unidas.

dad) deben alijar carga a decenas de kilómetros para poder ingresar al puerto.

La interacción de las crecientes de los ríos Paraná y Uruguay provoca en sus desembocaduras el avance inexorable del delta, formado por los depósitos más pesados, en dirección al puerto de Buenos Aires (30 a 50 metros por año) y el atarquinamiento progresivo del Río de la Plata, con una rapidez que debería justificar una gran preocupación por el futuro relativamente próximo del puerto principal del país.

Se anotó que, hasta entonces, las autoridades competentes restringían su labor a la remoción de los depósitos de arena en el lugar y en el momento en que obstaculizaban la navegación sin ocuparse debidamente de las causas que los provocaban. Tampoco en los proyectos examinados se encontró la orientación conveniente para solucionar racionalmente el problema.^d

El Paraná cumple un importantísimo papel en el sistema nacional e internacional de transportes, no obstante sus limitaciones, pero estas últimas son excesivas y determinantes en los 80 kilómetros del tramo Ituzaingó-Posadas por sus rápidos (Apipé y Carayá), remolinos y escasísima profundidad. Este grave obstáculo perjudica principalmente a la economía de la Provincia de Misiones, que debe pagar fletes casi cuatro veces superiores a los cotizados en el Paraná Inferior.

Llamó sin embargo la atención que, no habiéndose realizado ninguna obra importante y eficiente en esta arteria principal de la navegación argentina y regional —Paraná y Plata— se alentarán y se dedicaran cuantiosos recursos para proyectar obras que hicieran navegables ríos como el Bermejo (o en menor escala el Negro) cuyas condiciones naturales son adversas para ese objeto y sin justificación económica alguna.

La misión hizo una evaluación preliminar de algunos proyectos, de modo que pudo formular una serie de recomendaciones concretas en la materia.

Entre los principales aprovechamientos hidroeléctricos que se recomendaron figuraban, con primera prioridad, Chocón-Cerros Colorados, Salto Grande (proyecto conjunto con la República Oriental del Uruguay), Zanja del Tigre y Cabra Corral.

A continuación la programación incluía Apipé (proyecto conjunto con el Paraguay) y Potrero del Clavillo, entre otros.

En 1970 se encuentran avanzadas las obras de Chocón-Cerros Colorados y Cabra Corral, así como la preparación de los demás proyectos.

Tanto en la Argentina como posteriormente en el Uruguay y el Paraguay, el grupo de expertos destacó la necesidad de abordar el estudio sobre el aprovechamiento de toda la cuenca del Plata con la participación de los cinco países interesados: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En materia de riego, el grupo informó que simplemente desarrollando la capacidad alcanzable en las grandes áreas de riego con obras de infraestructura ya construidas (como Río Hondo) y con las que están en construcción, podían alcanzarse las metas fijadas con

^d En 1970, con nuevos enfoques técnicos, las autoridades convinieron con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo la ejecución de un proyecto para mejorar la navegación en el Paraná dentro de los acuerdos suscritos por los países que integran la Cuenca del Plata.

máxima eficiencia. Asimismo, se alertaba contra la tendencia a realizar inversiones dispersas y a ejecutar obras poco convenientes ante la presión de intereses locales, y se recomendaba una política de concentración de las inversiones en los aprovechamientos de interés regional o nacional, de eficiencia y mercados probados.

Perú

El estudio de los recursos hidráulicos del Perú se realizó principalmente en el curso de 1964, con el patrocinio de la Oficina Nacional de Evaluación de los Recursos Naturales (ONERN). Cinco miembros del grupo de expertos participaron en él.

He aquí algunas de sus principales conclusiones.

Los ríos de la costa habían sido relativamente bien estudiados, aunque quedaba amplio margen para mejorar la información y sobre todo su análisis. El aprovechamiento adicional de caudales mediante obras de regulación en los ríos de la vertiente del Pacífico no sería muy grande, salvo en la cuenca del Santa.

Por el contrario, los ríos de la vertiente atlántica en general se han estudiado poco. Ellos ofrecen grandes posibilidades de aprovechamiento incluso por derivación de caudales a cuencas de la vertiente pacífica.

El conocimiento de las aguas subterráneas deja mucho que desear. El inventario de los recursos hidrogeológicos es fragmentario y muy parcial la información sobre el agua extraída y sus usos.

Los datos que pudieron obtenerse sobre el uso del agua para riego indicaban apreciable desperdicio de ella. Mejores prácticas agrícolas y de riego permitirían introducir importantes economías, ya que podrían regarse mayores superficies con el agua disponible actualmente, postergando la ejecución de grandes obras.

Los inventarios de suelos realizados en diversas regiones del país indican que el factor limitante de la producción agropecuaria es el agua y no el suelo. Esta afirmación no se refiere sólo al balance físico de ambos elementos, sino al costo del agua para regar determinadas zonas.

El Perú posee grandes recursos hidroeléctricos de aprovechamiento económico. Cuando se realizó el estudio, dos tercios de la capacidad instalada era de esa fuente. Se consideró que esta tendencia se mantendría en el futuro y se señaló la conveniencia de establecer cronológicamente sistemas zonales y regionales para luego tender a un sistema nacional.

Los servicios de agua potable en las ciudades deben ampliarse y mejorarse considerablemente. El programa rural que acaba de iniciarse se consideró que debía recibir un fuerte impulso. En materia de alcantarillados y desagües debían adoptarse enérgicas medidas de saneamiento. Se notaban ya entonces graves efectos de contaminación en algunos cursos de agua.

La falta de planificación integral del uso del agua en determinadas cuencas plantea conflictos en el uso del agua para fines similares en proyectos distintos; tales casos se han presentado en el complejo de Arequipa (Majes, La Joya, etc.) y en el complejo Olmos-Tinajones-Sierra.

Al estudiarse con criterio realista los costos y beneficios de las diversas obras hidráulicas, se vio que era imprescindible analizar también a fondo las tarifas de los servicios correspondientes, vale decir, agua (pota-

ble o industrial), riego y energía eléctrica principalmente. El criterio aconsejable en todos los casos fue que los usuarios paguen los costos totales del servicio. En casos especiales los subsidios que la autoridad juzgare convenientes deberán otorgarse sin afectar la rentabilidad de los servicios correspondientes.

Distintos centros de decisión programan el aprovechamiento del agua (los Ministerios de Agricultura, de Fomento y de Salud Pública, el Fondo Nacional de Desarrollo Económico y las Corporaciones Regionales). Se ha recomendado la planificación inmediata del sector y la coordinación en etapas sucesivas, comenzando por la constitución de un comité interministerial de recursos hídricos y de comités de cuenca.

No existía un organismo central para coordinar los planes de desarrollo eléctrico en los diferentes departamentos, capaz de apreciar y establecer órdenes de prioridad entre proyectos optativos con distintas fuentes de abastecimiento para una región, basados en conceptos económicos. Tampoco existía coordinación adecuada entre las dependencias que se ocupan del riego y las encargadas del suministro de energía. Algunas corporaciones como la del Cuzco y Tacna estaban construyendo centrales eléctricas sin un estudio conveniente de las cargas respectivas.

Las autoridades centrales en el campo del agua y de la energía deberían estudiar los diferentes proyectos y elegir los que más convengan al interés nacional, que permitan aprovechar los grandes recursos de agua y energéticos de la vertiente amazónica en favor de áridas regiones de la costa, que son las más densamente pobladas.

A raíz del desprendimiento de una gran masa de hielo del nevado de Huascarán que sepultó en pocos minutos a la población de Ranrahirca (Callejón de Huaylas) en 1962, se señaló en el informe que algo similar "era susceptible de repetirse en el mismo u otros lugares". Se recomendaba emprender allí urgentemente y con especial prioridad estudios glaciológicos.

El terremoto y las avalanchas sepultaron nuevamente la mencionada población y la de Yungay en mayo de 1970 provocando decenas de miles de víctimas y demostrando en forma lamentable la procedencia de tales recomendaciones.

Uruguay

El informe resume algunas características sobresalientes del desarrollo económico del país en los años recientes, al que se liga directamente el uso del agua.

Sin grandes desniveles orográficos y con un clima templado húmedo, el Uruguay tiene un derrame medio anual de sus ríos (excluidos los cursos internacionales) del orden de los 60 500 hm³ (1 920 m³/s).

La demanda bruta total de agua de los principales sectores de consumo, apreciada en 650 hm³ para el año 1965, se aproximaría a 1 000 hm³ en 1974 y a más de 2 000 hm³ en 1990. Esta última cifra significaría duplicar la demanda actual de agua potable, quintuplicar las correspondientes necesidades para riego y duplicar los requerimientos de agua para las industrias.

En un extenso análisis de la meteorología e hidrología (superficial y subterránea) del país, se estudia la influencia de la repetición errática de períodos de sequía relativamente largos (con altos índices de evaporación) e intensas precipitaciones pluviales, en la pér-

didada de cosechas y producción ganadera, así como en catastróficas inundaciones.

Las observaciones pluviales se realizan a través de 620 estaciones, varias de las cuales disponen de registros fidedignos de más de 50 años. En general, las observaciones meteorológicas se distribuyen bastante bien por todo el territorio y se realizan en buenas condiciones. De las hidrológicas (escalas limnimétricas) la mayoría no se ha relacionado con aforos, de modo que su utilidad se reduce a la determinación de niveles de agua y no a caudales. De esta situación se exceptúa el río Negro —cuyos caudales se registran regularmente por estar ligado íntimamente a la economía eléctrica del país— y algunos ríos de la cuenca del Santa Lucía y la laguna Merín.

Al grupo de expertos le correspondió señalar la gran riqueza del acuífero de las areniscas de Tacuarembó, de considerable valor económico. Perforaciones profundas realizadas por la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) con fines de investigación petrolífera en Dayman, Arapey y Artigas arrojaron bastante luz sobre la formación geológica, junto a informaciones obtenidas por Obras Sanitarias del Estado (OSE) con perforaciones poco profundas en Rivera, Tranqueras y Tacuarembó. Debe estudiarse la posibilidad de explotar económicamente este acuífero con fines de riego. Los antecedentes disponibles indican que podría rendir hasta 40 m³/s con gran ventaja para asegurar el suministro de pastos y abrevado al ganado aun en períodos de sequía, en una extensa zona del país. Ello contribuiría a elevar apreciablemente los bajos rendimientos por hectárea de la excelente carne de vacuno, mejorando sustancialmente el balance del comercio exterior.

En cuanto a los principales usos funcionales del agua, el informe señala que el abastecimiento de agua potable en el Uruguay se cumple en condiciones que colocan al país entre los mejores servidos de América Latina. Un millón y medio de habitantes contaba en 1968 con este servicio de las redes públicas, cifra que representaba el 69% de la población total y el 80% de la urbana.

La buena información disponible permitió analizar la situación más en detalle, ya que la categoría del servicio no sólo implica disponibilidad física sino además calidad del agua, presión en las redes, continuidad del servicio, etc. Así, se definieron cuatro categorías de servicio, las que se examinaron por grupos de ciudades: mayores de 50 000 habitantes, entre 10 000 y 50 000, entre 1 000 y 10 000 y menores de 1 000 habitantes.

Se comprobó, como resultado de un encomiable esfuerzo en la materia, que se cumplía ya con las metas fijadas por la Alianza para el Progreso en la Carta de Punta del Este, para los servicios de la población urbana.

Numerosas industrias toman agua para sus actividades de los servicios públicos, pero las más importantes por el volumen empleado tienen captaciones y aun plantas de tratamiento propias; tal es el caso de algunas industrias alimenticias, textiles, de papel, etc.

Se recomendó que, en el marco de la política de desconcentrar la polarización actual alrededor del Gran Montevideo, se tomaran medidas para prever conflictos graves entre diversos usos consuntivos especialmente entre el industrial, el doméstico y el de riego.

La misión realizó un estudio bastante detenido del grado de contaminación de las aguas en el Departamento

de Montevideo en períodos secos y principalmente de las descargas en las playas de la capital. Se sugirió un plan de investigaciones y obras para salvar a las mismas de consecuencias muy perjudiciales que ya se perciben.

El potencial hidroeléctrico económicamente instalable suma unos 1500 MW, de los cuales se encuentran instalados 236 MW en la cuenca del río Negro, o sea alrededor del 15%. Sin embargo, el Uruguay es, entre los países de América del Sur, el que proporcionalmente ha desarrollado más hasta ahora esa fuente energética. Entre 1975 y 1980 se estaría en condiciones de instalar otros 990 MW en centrales que ya disponen de proyectos en ejecución o muy avanzados (Salto Grande 720 MW y Palmar 270 MW). Se llegaría, así, a utilizar aproximadamente 4/5 partes del total económicamente aprovechable. Para ello, teniendo en cuenta las restricciones propias de tipo técnico, económico y financiero, se consideró conveniente realizar a la brevedad la interconexión eléctrica con la República Argentina, y asegurar los medios financieros para un plan de desarrollo eléctrico a mediano y largo plazo.

Parece urgente, además, corregir las graves distorsiones del consumo eléctrico, especialmente en el sector doméstico (calefacción y cocción de alimentos) que dañan a la economía del país. Se recomienda establecer una política energética y eléctrica que ordene racionalmente la oferta y el consumo, así como llevar adelante el programa de obras eléctricas fijado por el organismo correspondiente.

En los últimos 7 años la agricultura de riego ha crecido notablemente (40 000 hectáreas en la actualidad frente a 26 000 en 1963) mientras que ha habido un estancamiento relativo de la de secano. El informe señala el papel importante que puede representar el agua en el mejoramiento de la producción ganadera (abrevado de ganado y mejora de pasturas), en la incorporación de nuevas áreas a la economía nacional (especialmente en la cuenca inferior del río Negro), etc. Se admite como económicamente factible la incorporación de unas 100 000 hectáreas regadas hasta 1985.

Los mayores problemas del manejo y el control del agua en la agricultura son la erosión, las inundaciones y el drenaje. Generalmente ellos se relacionan entre sí y en conjunto afectan y limitan el uso de 3.8 millones de hectáreas, o sea, aproximadamente una cuarta parte de todo el país.

La navegación fluvial es de escasa magnitud relativa. Sus perspectivas de desarrollo están estrechamente vinculadas con la mayor expansión económica regional, la realización de las obras de Salto Grande, las medidas de concentración y especialización portuaria, etc.

Los estudios integrales de cuencas han experimentado progresos notables en los últimos años. El informe analiza los trabajos realizados por los principales organismos y comisiones que tienen a su cargo esos estudios, que abarcan cerca de dos tercios de la superficie del país. Se recomienda formular una política de aprovechamiento de los recursos hídricos, en el plano nacional y por cuencas, y coordinar mejor los esfuerzos aislados de distintos organismos que, por lo general, están superpuestos y son a menudo conflictivos. Ello se lograría a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y del Consejo Nacional del Agua, actuando en forma armónica. Un análisis detallado de los aspectos jurídico-administrativos recomienda replantear

aspectos fundamentales de la actual legislación de aguas del país, orientándola a promover la acción de los particulares para permitir el racional cumplimiento de los programas estatales y crear un mecanismo elástico que permita el planeamiento de los recursos hidráulicos integrado en el proceso de planificación nacional.

Las necesidades de inversión para alcanzar metas razonables en el aprovechamiento integral y múltiple del agua, entre 1968 y 1985, serían equivalentes a unos 490 millones de dólares (29 millones por año, en promedio). Se supuso como hipótesis de trabajo que el producto bruto crecería al 4% anual, de modo que la citada inversión anual en el desarrollo de los recursos hidráulicos (hidroelectricidad, agua potable, alcantarillado, riego, etc.) representaría en total aproximadamente el 10% de la inversión bruta fija.

Paraguay^e

Con una extensión territorial de 406 752 km², el país se divide en dos grandes regiones naturales: una denominada Oriental y la otra Chaco Boreal (u Occidental) separadas por el río Paraguay. Esta última con escasa población y desarrollo incipiente abarca 247 000 km².

En el extremo norte el clima es tropical mientras en el centro y sur es subtropical. Los veranos son calurosos y los inviernos templados. En la localidad de Mariscal Estigarribia se han registrado temperaturas máximas de 43.6 grados centígrados a la sombra.

Las lluvias son frecuentes pero más abundantes en los meses de octubre a abril, y escasas de mayo a agosto. El promedio anual oscila alrededor de 600 mm en el extremo oeste, sobre el río Paraná en las inmediaciones de Presidente Stroessner.

Mientras el viento sur es frío y seco, el norte es cálido y húmedo. La evaporación llega a 1 500 mm anuales en el Chaco y a 1 000 mm en la Región Oriental.

En esta última, los recursos de agua tanto superficial como subterránea son abundantes y no se prevé ningún conflicto por usos optativos en los programas de desarrollo; por el contrario, en el Chaco la escasez e incluso la carencia temporal de agua adecuada para el riego y la bebida serían el principal obstáculo para su desarrollo. Allí se dispone de agua abundante y de buena calidad sólo en las inmediaciones de los ríos Paraguay y Pilcomayo.

La zona meridional del Chaco, con varios cursos superficiales de agua, pasa de un régimen de inundación a otro de sequía; además el agua es frecuentemente salobre (con salinidades que sobrepasan 10 000 p.p.m.), inadecuada para los usos doméstico, agrícola y ganadero. En la zona central, los ríos y riachos disminuyen su caudal en estiaje hasta desaparecer, y en el extremo norte y noroeste, con excepción del río Timanes que desemboca en una depresión cerrada, no hay ningún curso de agua digno de mención.

Los estudios geológicos, preliminares e incompletos, así como los resultados de algunas perforaciones que existían al realizarse la misión, parecían indicar que sólo podría obtenerse agua subterránea relativamente abundante y de buena calidad con pozos de menos de

^e La Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República auspició la Misión en el Paraguay. Los trabajos en el terreno demoraron aproximadamente dos meses, a fines de 1966.

200 metros de profundidad, en la zona de Benjamín Aceval (extremo sur de la ruta Transchaco) y en la Zona Noroeste desde Siracuas hasta la frontera con Bolivia. En el resto del Chaco se obtiene, según las informaciones que se dispusieron, solamente agua poco abundante y erráticamente dulce o salada, en la primera napa acuifera.

Por el reducido conocimiento geológico que existe de la región es recomendable realizar un programa de perforaciones exploratorias profundas (hasta 1500 m) para asegurarse si existen o no posibilidades de agua subterránea surgente o semisurgente en capas inferiores.

En materia de agua potable con redes de distribución domiciliaria, sólo Asunción gozaba de ella (desde 1959). En consecuencia, únicamente 20% de la población urbana y 7% de la total disponían de tal servicio. Con ayuda del UNICEF se realizó el Plan de Saneamiento Básico Rural del Ministerio de Salud Pública entre 1959 y 1963, que dio agua a algunos grupos de población pero sin distribución domiciliaria.

El servicio en Asunción es muy bueno pero relativamente caro, circunstancia que ha hecho que muchos de sus habitantes continúen sirviéndose de pozos privados.

La reducida actividad industrial no tiene problemas de abastecimiento de agua en la Región Oriental; en Asunción se recurre principalmente al servicio público, pero fuera de la capital se surten privada e individualmente de los ríos próximos o de pozos.

En materia de alcantarillados sólo Asunción cuenta con un servicio público, el que descarga por ocho puntos al río Paraguay sin ningún tratamiento. La gran dilución y la acción conjunta de otros factores como los rayos solares y la abundancia de oxígeno hacen que tal modo de proceder no tenga efecto perjudicial alguno, ni siquiera en la misma bahía.

El Paraguay es, esencialmente, un país agropecuario y sus recursos de tierra son la base de su economía. Dos tercios de la población son rurales. Las plantaciones agrícolas ocupan el 2% del país y la ganadería el 35%. Los rendimientos agrícolas y ganaderos son bajos, en promedio, aun en comparación con los de algunos países latinoamericanos.

No se necesita riego y su uso actual es reducidísimo en la Región Oriental; pero es necesario en el Chaco, donde no se practica porque las producciones que allí podrían obtenerse por ese medio resultan más económicas en la parte oriental del país.

Sólo los cultivos de arroz se riegan, alcanzando a 20 400 hectáreas, aunque tal práctica no es estrictamente necesaria; la labor del riego en este cultivo en la Región Oriental se explica, sobre todo, como un medio regulador de la temperatura y de control de malezas.

El potencial del Chaco es enorme. Los suelos predominantes son de arenas finas algo arcillosas con un alto índice de producción agrícola y baja capacidad de retención para el agua. El subsuelo es más arcilloso con índices de producción y capacidad de retención del agua opuestos a los anteriores.

Los mayores problemas relacionados con el manejo y control de aguas son la erosión, las inundaciones y el drenaje. Ellos afectan a casi todo el Paraguay y limitan gravemente el uso de un octavo del área total, haciéndola improductiva.

Actualmente hay una central hidroeléctrica en operación. Está situada en el río Acaray; tiene una capacidad instalada de 47 MW que en una etapa final se elevará hasta 248 MW, que exportará energía al Estado de Paraná (Brasil) y a la Provincia de Misiones (Argentina). Las líneas de transmisión entrarían a operar en 1972.

Se ha estimado que el potencial hidroeléctrico económico del país se aproxima a 5.5 millones de kW correspondientes a caudales medios (la capacidad a instalar en centrales podría ser el doble). Más del 90% de ese potencial corresponde a dos posibles aprovechamientos internacionales: Guayrá (o Sete quedas) con el Brasil y Apipé con la Argentina.

La navegación es el más importante uso no consumitivo de las aguas en el Paraguay. Desde el tiempo de la Colonia los ríos han sido allí las arterias de exploración, comunicación y comercio. El sistema de los ríos Paraguay-Paraná da al país acceso al Atlántico por el Río de la Plata, y es la vía de transporte de la mayor parte de sus importaciones y exportaciones.

No existe ningún control artificial en el sistema que acusa grandes variaciones en los niveles de agua. En algunas bajantes, que se prolongan hasta 150 días, es necesario transbordar pasajeros y carga en puertos argentinos. La capacidad de dragado de que dispone la Oficina de Hidrología es muy reducida. No se ha realizado ninguna rectificación u obra de estabilización en el río de modo que los cambiantes canales han dejado algunas obras portuarias, como las de Pilar, lejos de la línea de navegación. Con la colaboración del Fondo Especial de las Naciones Unidas se está realizando un estudio para mejorar las condiciones de navegación del río.

La multiplicidad de los organismos encargados del manejo de las aguas contrasta con la intensidad relativamente reducida de su acción. Sin embargo, ni esta circunstancia ni la actual legislación estimulan el desarrollo de los aprovechamientos hídricos presentes y programados, pero tampoco lo impiden.

El desarrollo en gran escala de aprovechamientos hidráulicos en el Paraguay depende en gran parte de factores extranacionales. Por ello, parece aconsejable una reestructuración administrativa que aproveche los organismos existentes, un mejoramiento de la legislación con vista a futuros proyectos y un fortalecimiento de la actividad estatal relacionada con la acción multinacional sobre los recursos hídricos de la región.

Distrito Federal del Brasil

La misión realizada conjuntamente con la Oficina Sanitaria Panamericana/Organización Mundial de la Salud se propuso plantear los lineamientos generales de la planificación del aprovechamiento de los recursos hídricos del Distrito y dio origen a un convenio para elaborar un plan director con el objeto de programar el abastecimiento de agua potable con la participación de las organizaciones citadas.

El Distrito Federal del Brasil abarca unos 5 814 km² y ocupa una extensa región denominada "Planalto Central", que es una verdadera divisoria de aguas de ríos tributarios a las cuencas del Plata, Amazónica y del

San Francisco.[†] El relieve es ligeramente ondulado, con alturas que oscilan entre los 800 y los 1 330 metros sobre el nivel del mar.

Se halla en una zona límite entre el clima tropical de sabana y el templado moderadamente lluvioso con inviernos secos.

Las precipitaciones son muy variables a lo largo del año, los valores medios anuales oscilan entre 1 500 y 1 700 mm, con una estación extremadamente seca de junio a agosto, en la cual llueve menos del 10% del promedio anual.

La población del Distrito ha crecido vertiginosamente: de 12 700 habitantes en 1957 a 320 000 habitantes, en 1967.

La construcción de Brasilia ofreció grandes oportunidades de ocupación, atrajo miles de familias de obreros y técnicos del resto del país que se concentraron en la capital federal y en las poblaciones satélites, con una distribución demográfica que se estimaba en más del 90% de la población urbana.

Los organismos oficiales suponen que la ciudad de Brasilia debería albergar en un máximo de unos 600 000 habitantes, y la totalidad del Distrito, alrededor de 1 000 000 de habitantes en un futuro no muy preciso, que oscilaría entre 20 y 30 años.

El agua es un elemento crítico para el desarrollo de las actividades humanas y económicas en el Distrito por su relativa escasez. El inventario del recurso y su aprovechamiento racional, requieren una planificación cuidadosa, especialmente frente a las necesidades de agua potable, generación de energía, riego, abrevado, recreación y a la disposición de las aguas servidas para salvaguardar el medio ambiente.

Se anotó escasez de información pluviométrica, de temperaturas, de evaporación, heliofanía y vientos, pues se cuenta con pocas estaciones de observación y los registros históricos son en general cortos. Sin embargo, a base de la información disponible se caracterizaron los principales parámetros hidrometeorológicos, necesidades teóricas de riego para siete especies diferentes de cultivos, etc.

El derrame medio anual del Distrito Federal es del orden de los 3 700 hm³ en año hidrológico medio, equivalente a unos 109 m³/s.

Tal caudal estaría disponible en el caso teórico de alcanzarse una regulación total. Una regularización menor que permitiera aprovechar los caudales con una permanencia del 75%, sólo permitiría disponer de 1 500 hm³ (47 m³/s).

Estas cifras son inferiores a las estimadas como probables demandas de agua para las distintas actividades humanas y económicas que se prevén cuando el Distrito Federal y Brasilia alcancen su pleno desarrollo, en un futuro no muy lejano.

No existen estimaciones de disponibilidad de aguas subterráneas. La misión constató que los suelos, bastante permeables, permiten una importante acumulación de las aguas de lluvia, que en la época seca invernal realimentan los cursos superficiales y aseguran el régimen permanente o semipermanente de la mayoría de ellos.

[†] Del Distrito Federal, el 63% de su territorio aporta sus aguas a la cuenca del Plata, el 24% al San Francisco y el 13% al Tocantins, de la cuenca Amazónica.

La misión prestó especial atención a los problemas que plantea el uso múltiple del agua.

En materia de agua potable, se estimó una demanda futura de 120 hm³ por año, para una población máxima de 600 000 habitantes en Brasilia de acuerdo a los planes vigentes.

El abastecimiento de agua se lleva a cabo de acuerdo con el plan original que atiende la demanda en forma satisfactoria. Se constató que el consumo por habitante y por día era muy elevado (del orden de los 800 litros) y se sugirieron algunas medidas prácticas para evitar derroches de agua, que significaban elevados gastos sin justificación económica ni social.

El abastecimiento de agua a las ciudades satélites de Brasilia presentaba entonces características menos favorables.

La misión comprobó la buena disposición de las plantas de tratamiento de las aguas servidas que permitía atender una población de unos 150 000 habitantes en 1966 y otros 75 000 a breve plazo, en Brasilia. Las redes de alcantarillado estaban en plena expansión. En cambio en las ciudades satélites (salvo en Sobradinho), todavía no disponían de plantas de tratamiento ni de redes de alcantarillado, en el momento de la preparación del informe de la misión.

El documento concentra mucha atención en los problemas que se originan en el lago Paranoa. Se alertó sobre el peligro eventual de ciertas contaminaciones que hacen aconsejable mantener una actitud vigilante debido al ambiente ecológico existente. Este lago sirve fines estéticos y recreativos, permite mejorar la humedad ambiental, generar energía eléctrica y es el cuerpo receptor de las aguas tratadas del ala sur del Plan Piloto.

Las aguas servidas provenientes de distintas fuentes alcanzarían, según estimaciones de la misión, un caudal de alrededor de 1 m³/seg. (86 000 m³/día). Se sugirió que el Departamento de Aguas y Esgotos (DAE) conjuntamente con el Instituto de Ingeniería Sanitaria de Guanabara, emprendiera un programa rutinario de toma de muestras y análisis, a fin de controlar los procesos biológicos nocivos.

La misión estimó en 1 400 millones de m³ anuales la demanda bruta en el Distrito cuando se llegue a un millón de habitantes, sin descontar la reutilización del agua en distintos usos. De este consumo, el riego representaba el uso consuntivo más importante (del 12% al 40% según que el año fuera hidrológicamente abundante o pobre).

Comparando esta demanda con las disponibilidades de aguas superficiales se llegó a la conclusión de que pueden presentarse situaciones críticas en el futuro por falta del recurso. Aun suponiendo que los recursos subterráneos pudieran contribuir, en cierta medida, a cubrir parte de esos déficit, la misión anotaba que las restricciones al desarrollo pueden ser aún más graves si a un crecimiento demográfico mayor que el supuesto se agrega la demanda de agua para industrias, no considerada en el balance citado.

También se analizaron los problemas de abastecimiento de energía eléctrica para 1970-1975 y 1980 teniendo en cuenta las dificultades para apreciar el crecimiento de la demanda, por un lado, y por otro las diferentes fuentes posibles de abastecimiento eléctrico.

La diversidad de posibles fuentes de abastecimiento permite adaptar el equipamiento eléctrico del modo

más conveniente al crecimiento de la demanda, de difícil pronóstico.

Entre las sugerencias y recomendaciones que presenta el informe, destacan:

—La creación de un centro de investigación sanitaria para controlar la contaminación ambiental en todas sus formas y cuya acción pudiera extenderse incluso fuera del Distrito Federal, a los Estados de Goiás y Minas Gerais.

—La creación de un "cinturón verde" con riego, alrededor de Brasilia para proveer las verduras, hortalizas, frutas y productos lácteos requeridos por la ciudad, así como la selección de algunas áreas especialmente aptas para el cultivo con riego, de arroz, banano y otros productos.

—La investigación del agua subterránea, y la planificación conjunta de todos los recursos hídricos, incluidas las obras de embalse, y la aplicación de políticas de prioridades y economía en los usos a fin de evitar déficit graves en un plazo no muy lejano.

Cuenca del río Paraíba do Sul

La cuenca del río Paraíba do Sul constituye una región importante del Brasil pues partes de ella se encuentran bajo la influencia de los dinámicos polos de desarrollo que son las ciudades de Río de Janeiro y São Paulo. Tiene una superficie próxima a los 60 000 km² y contaba con una población de 3 700 000 habitantes en 1967 (densidad media de 65 habitantes por km²).

El crecimiento demográfico en el último decenio ha sido mayor en la parte de la cuenca que pertenece al Estado de São Paulo y algo menos intenso en las partes de los Estados de Río de Janeiro y Minas Gerais.

Las estaciones de medición hidrometeorológicas e hidrológica en la cuenca son numerosas y su densidad media es aceptable, pero su distribución no es uniforme y en algunos casos sería aconsejable su reubicación, para el mejor conocimiento básico en esos campos.

El caudal medio anual del río Paraíba do Sul en la ciudad de Campos, que está próxima a su desembocadura, es poco superior a los 900 m³/seg y su coeficiente de irregularidad en esa región es de 0.23 pero en los tramos iniciales del río disminuye a 0.16.

Las actividades agropecuarias contribuyen de manera importante a la formación del producto bruto de la cuenca del Paraíba y ocupan elevadas proporciones de la población. La superficie regada se ha estimado en unas 30 000 ha, y los principales cultivos permanentes son el café, los citrus y las bananas y entre los anuales, el arroz, los frijoles, el maíz, la caña de azúcar y la mandioca. La población rural de la cuenca alcanzaba en 1967 a 1 550 000 personas.

La extracción de agua por parte del sector industrial era, en 1968, algo superior a 13 m³/seg, aunque el uso consuntivo posiblemente sea sólo 10% de ese caudal. La principal extracción se efectúa en Volta Redonda, para uso de la planta siderúrgica.

Las estimaciones de los potenciales hidroeléctricos calculados sobre las principales corrientes de agua de la cuenca arrojan como valor bruto lineal 5 000 MW y como bruto económico, 1 900 MW de potencia media (16.6 millones de MWh).

El abastecimiento eléctrico de la cuenca no se hace separadamente desde fuentes propias, salvo casos muy marginales, sino que sus fuentes están en el gran sistema Centro-Sur del Brasil. El consumo medio anual de la cuenca era, en 1968, de 700 kWh por habitante superando al medio del Brasil de 400 kWh.

En materia de agua potable, se extrajo un volumen medio de 327 000 m³/día para el área urbana de la cuenca, lo que corresponde a una dotación de 150 litros por día por habitante urbano; sin embargo, en lugares como Volta Redonda ese consumo subía a 300 litros diarios por habitante. El consumo rural se estimó en unos 50 litros diarios por habitante. Los consumos netos absorbían la tercera parte de los extraídos para el abastecimiento urbano y la mitad de los rurales. En cuanto a las fuentes de abastecimiento, se estimó que menos del 10% de los centros urbanos obtienen agua de pozos y el resto, de las fuentes superficiales. Con relación a la población servida, se ha estimado que de la población urbana el 60% tiene abastecimiento de agua a domicilio y el 40% servicio de alcantarillado. En una primera aproximación estos valores superan en 50% a los de todo el Brasil.

Un aspecto que se ha descuidado, pese a su gran incidencia en el manejo racional de la cuenca, es el control de la erosión, especialmente por medio de la forestación de los tramos altos.

Los organismos que desarrollan actividades hidráulicas en la cuenca adolecen de duplicaciones, conflictos y lagunas en sus tareas, por falta de planificación integral del aprovechamiento hidráulico; además no existe un mecanismo eficiente de coordinación de programas y obras. Estas deficiencias se manifiestan sectorial y geográficamente y afloran también en las esferas estatales. En general, llama la atención la multiplicidad de órganos de asesoramiento y lo precario de los recursos financieros para ejecutar los programas parciales y las tareas consideradas prioritarias.

Entre las proyecciones efectuadas se estimó que para 1980 la población urbana de la cuenca subirá del actual 58% a un 65-70% y la población ocupada incrementaría del 40 al 45%.

En cuanto a las tierras regadas se consideró que podrían llegar en 1980 a unas 60 000 ha incorporando 2 500 ha por año. Esta ampliación, unida a una mayor productividad basada en el uso adecuado de abonos, utilización de las variedades culturales más convenientes, rotación de cultivos, uso racional del agua de riego y la obtención de más de una cosecha al año, significaría multiplicar aquella superficie disponible por 2.2. Si el plan se ejecutara racionalmente el consumo de agua podría ser menor que el consumo actual de la vegetación natural por la intensa evapotranspiración que tiene lugar, en parte por las zonas pantanosas existentes.

El aumento del consumo eléctrico estimado para 1980 exigirá la instalación en la cuenca de una potencia adicional de unos 760 MW distribuida por partes casi iguales entre el curso principal y los afluentes más importantes. La operación de las centrales existentes, de las que están en construcción y de las que se necesitarán para cubrir esa potencia adicional, deberá tener en cuenta el uso integral más conveniente del agua y no sólo la generación de energía hidroeléctrica.

Si bien en el año 1980 aumentará apreciablemente la demanda de agua en toda la cuenca, no se prevé que para ese año haya escasez para satisfacer todos los usos, ni siquiera en los meses de menor escurrimiento. Sin embargo, en lo que respecta a mantener un grado de contaminación aceptable, se deberán terminar los estudios que se recomiendan.

No se prevén incompatibilidades de los usos consuntivos con la generación hidroeléctrica, porque ésta será complementaria o residual, tanto con respecto a otros

usos como a las importaciones de energía de fuentes externas a la cuenca del Paraiña.

Para hacer viables los proyectos de aprovechamiento racional del agua y de desarrollo económico en la cuenca será necesario establecer un organismo central para la administración de este sector en la región entre cuyas funciones esté la de asegurar la explotación combinada óptima del sistema de embalses considerando los diversos usos y la necesidad de aplicar medidas de protección.

ISTMO CENTROAMERICANO

La misión fue auspiciada por el Subcomité Centroamericano de Electrificación y Recursos Hidráulicos del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Coordinada por la Misión Centroamericana de Electrificación y Recursos Hidráulicos de la CEPAL, contó con la cooperación de los expertos en riego y usos múltiples del agua, en aspectos legales e institucionales, en hidrometeorología y en ingeniería sanitaria, del Grupo Conjunto CEPAL/OCT/OMM/OSP/OMS.

Comprendió una visita preliminar a los seis países del Istmo Centroamericano (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) en mayo y junio de 1967 para discutir con las autoridades nacionales sus objetivos a iniciar la búsqueda de la información, y una segunda visita a fines de ese mismo año y principios de 1968 para completar la acumulación de antecedentes y discutir las conclusiones de los informes sectoriales de cada experto.

Aunque todavía no se ha terminado el informe consolidado correspondiente a cada país, pueden adelantarse algunas conclusiones.

Los principales procesos meteorológicos que ocasionan las precipitaciones en el Istmo Centroamericano son: la zona de convergencia intertropical, las ondas del este u ondas de inestabilidad, los huracanes, los temporales, las circulaciones meteorológicas locales y los frentes fríos o polares.

El elemento meteorológico de mayor variación es la precipitación que está comprendida entre 500 y algo más de 6 000 milímetros al año, con un promedio de 2 170. En la mayor parte del Istmo hay una época lluviosa, de mayo a octubre, y otra de lluvias escasas, de noviembre a abril. La zona costera del Atlántico es la excepción, donde las precipitaciones tienen un período más extendido o llueve todo el año.

La temperatura puede considerarse relativamente uniforme y sus modificaciones las ocasiona la topografía; así, es posible encontrar, además de las calurosas y húmedas regiones al nivel del mar, zonas con climas más agradables como las de las ciudades de Guatemala, San José y Tegucigalpa.

Los ríos se agrupan en dos grandes vertientes: la del Atlántico o mar Caribe y la del Pacífico. La primera, representa el 70% de la superficie del Istmo (incluye Belice (Honduras Británica)) y la segunda, el resto. Los de la vertiente del Atlántico tienen, en general, cuencas y caudales mayores y pendientes medias menores que los de la del Pacífico. Los caudales de los ríos, calculados principalmente a base de las precipita-

ciones, suman 19 829 m³/s, de los cuales 14 162 m³/s se dirigen al Atlántico y 5 667 m³/s al Pacífico. En general, los regímenes de los ríos tienen un período de grandes caudales que comienza en mayo y se extiende hasta noviembre (en algunos casos hasta diciembre) y otro de aguas bajas en el resto del año.

Aunque en toda la región el promedio de las precipitaciones es abundante, la impermeabilidad de los suelos disminuye los caudales de estiaje en la vertiente del Pacífico. En las zonas altas de la región se registra una fuerte erosión hídrica, agravada en ciertas áreas de Guatemala, El Salvador y la Meseta Central de Costa Rica, por deficientes prácticas de cultivo. Los sólidos arrastrados obstruyen el curso de las aguas lo que facilita la inundación de las tierras bajas. Aunque todavía pueden mejorarse los sistemas de riego sin necesidad de emprender de inmediato grandes obras de regulación es obvia la conveniencia de recurrir a proyectos de fines múltiples.

Muchas cuencas centroamericanas son internacionales e interesan a más de un país. Además, México comparte con Guatemala las cuencas de los ríos Azul-Hondo, Salinas-Usumacinta, Grijalva y Suchiate. Por otra parte, los Estados Unidos han instrumentado sus derechos con el objeto de usar aguas para navegación interoceánica (Canal de Panamá) mediante distintos tratados en curso de revisión.

Aunque el proceso integracionista centroamericano incluye los recursos hidráulicos, por una parte las obras y labores multinacionales no han superado aún la etapa de estudios y, por otra, las estructuras jurídicas y administrativas internas no se han adaptado todavía a la integración en esa materia. Sin embargo, la existencia de los organismos regionales permitiría programar una acción en ese sentido para lograr la evolución correspondiente.

Un paso importante para la ampliación y mejoramiento integral de los servicios hidrometeorológicos e hidrológicos de la región es el proyecto que con la asistencia del Fondo Especial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se efectúa actuando como organismo ejecutivo la Organización Meteorológica Mundial. Se están tomando las medidas necesarias para mejorar la medición y el conocimiento de las aguas en toda la región, pero todavía no existen los mecanismos administrativos adecuados para concentrar esa y toda la información complementaria que requiere la planificación integral del agua en los organismos pertinentes.

Desde hace tiempo se están analizando las posibilidades de interconectar los sistemas de energía de los países de la región y aprovechar los beneficios económicos que reporta la operación conjunta o integrada de centrales hidroeléctricas y térmicas.

Los beneficios financieros que se obtengan de la interconexión de los sistemas eléctricos de los diferentes países dependen del grado de autonomía que se desee conservar en los sistemas nacionales. Así, ésta puede efectuarse sobre las bases de simples intercambios de energía y aprovechamiento de reservas conjuntas, sin alterar en lo fundamental los programas de desarrollo de las empresas tendientes a satisfacer las necesidades nacionales. Otras modalidades de la interconexión comprenden hasta la planificación de los sistemas eléctricos sobre bases regionales y, finalmente, el desarrollo y utilización de proyectos multinacionales.

Por lo compacto de la región y las características técnicas favorables para los sistemas de energía, existe un campo económicamente atractivo para las siguientes interconexiones: Guatemala-El Salvador; El Salvador-Honduras; Nicaragua-Costa Rica y Costa Rica-Panamá. La sustitución de generación cara mediante turbinas a gas o grupos diesel instalados en Guatemala, por energía más barata proveniente de turbinas a vapor de El Salvador, y la utilización de potenciales hidroeléctricos en Honduras y Costa Rica para complementar la producción térmica de El Salvador, Nicaragua y Panamá, podrían justificar económicamente las interconexiones entre los países interesados. En ninguno de los casos se ha llegado a decisiones finales, sobre todo por la falta de programas de desarrollo a largo plazo de los sistemas nacionales y la carencia de instrumentos legales de carácter general para normalizar el desarrollo de los programas de interconexión eléctrica entre países, así como para facilitar las negociaciones y acuerdos a que podría llegarse en el plano de las empresas públicas y privadas. Sin embargo, se están profundizando estos estudios con miras a superar los obstáculos existentes y facilitar las interconexiones.

A continuación se señalan algunas conclusiones por países.

Costa Rica

Las precipitaciones anuales varían entre 1 500 y 6 200 milímetros, siendo el promedio para todo el país de 2 790 milímetros.

Los recursos hidráulicos superficiales, estimados según el agua caída anualmente sobre un territorio, alcanzan a 3 019.4 m³/s, de los cuales poco más de la mitad vierten al Atlántico.

Los coeficientes de irregularidad de caudales varían entre 0.10 y 0.37, siendo mayores en la vertiente del Pacífico.

La ubicación de su tierra regable es factor limitante de la producción agrícola, que podría mitigarse trasvasando hacia la vertiente del Pacífico el río San Juan que corre por territorio nicaragüense para desarrollar el proyecto Arenal-Cote para riego y generación de electricidad. También necesitarían agua de ese río los proyectos de abastecimiento de las poblaciones y simultáneamente los de riego para Liberia y el Valle del Tempisque. En otros casos, la demanda de agua podría atenderse recurriendo al agua subterránea, manejando

integralmente algunas cuencas y aun optando entre distintos aprovechamientos posibles.

Si bien el Ministerio de Agricultura y Ganadería se interesa cada vez más en el riego, sólo la iniciativa privada se ha ocupado de él hasta el momento.

La empresa estatal denominada Instituto Costarricense de Electricidad atiende con eficiencia parte apreciable del servicio público de electricidad con aprovechamiento dominante del potencial hidráulico. De la capacidad total instalada en el país (236.0 MW en 1969) el 87% es hidroeléctrico.

La legislación vigente no proporciona al Estado los instrumentos necesarios para acelerar el desarrollo hidráulico, pero tampoco se han aprovechado cabalmente todas las posibilidades que ofrece para hacerlo. Coincidiendo con recomendaciones formuladas durante la realización del presente estudio, se creó el Consejo Nacional de Aguas como primer paso para coordinar la actividad estatal.

El Salvador

El país tiene una precipitación media de 1 820 milímetros al año, pero sus extremos van desde 1 450 hasta unos 2 500.

Según el agua caída en el país, sus recursos hidráulicos superficiales alcanzarían a 383.4 m³/s como caudal medio, pero a este valor se debería sumar el aporte del Lempa y sus afluentes al entrar a territorio nacional.

El crecimiento de la población salvadoreña frente a una disponibilidad rígida de tierra y más aún de agua, aconseja acelerar el aprovechamiento de los recursos hídricos. Se calcula que de las 320 000 hectáreas aptas para cultivo con que cuenta el país, 250 000 podrían regarse. Para atender esa superficie puede recurrirse de inmediato a los caudales naturales, sobre todo de los ríos Bandera y Sonsonate, a la vez que proyectar el aprovechamiento con fines múltiples de las cuencas de los ríos Grande y San Miguel.

La Dirección de Obras de Riego constituye un instrumento adecuado para ese fin, en concurrencia con la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del río Lempa (CEL) que está completando obras que permitirían ampliar en 40 000 hectáreas la superficie regada.

La capacidad eléctrica total instalada en el país llegaba a 250 MW en 1969 de los cuales el 53% es hidroeléctrico. Existen proyectos de aprovechamientos hidráulicos que triplicarían los aprovechamientos de esa fuente. La creciente demanda de agua para abastecimiento doméstico y urbano podría obligar a recurrir con ese fin a aguas usadas actualmente para riego, situación que tanto la planificación como el derecho deberían prever. La limitada extensión de tierras obliga al aprovechamiento intensivo, circunstancia que, añadida a prácticas culturales deficientes y a la intensidad de las lluvias, provoca la erosión de las tierras agrícolas.

Disposiciones legales dispersas facultan al sector privado para impulsar el desarrollo del recurso e instituyen organismos estatales para atender distintos usos del agua, pero no concentran en el gobierno su manejo integral. Ello produce una acción discordante de distintos sectores del gobierno y de los particulares, inconvenientes para un país en que la disponibilidad de aguas comienza a plantear problemas críticos. Por ello

se ha recomendado sancionar un código de aguas para ser aplicado por una autoridad de aguas centralizada. El poder ejecutivo se apresta a implantar una ley de riego recientemente aprobada que permite al Estado intervenir activamente en el sector.

Guatemala

Las precipitaciones anuales están comprendidas entre 500 y 6 000 milímetros, con un promedio para todo el país de 2 180 milímetros.

Por el agua caída anualmente en el país se ha estimado que los recursos hidráulicos alcanzan a 3 693,8 m³/s de los cuales el 75% escurre al Atlántico.

El sector agrícola es el más perjudicado por las inundaciones y la erosión. Aunque esta última afecta a todo el país, se acentúa en las tierras altas sobrecultivadas por la población autóctona. Salvo en contadas zonas, el desarrollo de la agricultura no está limitado por el agua.

Aunque el riego, que es el uso dominante, no se ha expandido durante los últimos veinte años, compite con el consumo doméstico y urbano en la capital y en Quezaltenango.

El informe recomendó mejorar la tecnología de la producción agropecuaria, intensificar el programa de pequeñas obras de riego que cumple la Dirección General de Recursos Naturales Renovables y acelerar la solución del problema del abastecimiento de agua potable a la capital.

Aunque sólo aprovecha actualmente una fracción ínfima de su potencial hidroeléctrico, el Instituto Nacional de Electrificación (INDE) ha formulado proyectos de desarrollo, principalmente sobre la vertiente del Pacífico, que podrían servir también a otros fines. De una capacidad total instalada en 1969 de 164 MW, el 40% es hidroeléctrico.

Una legislación provisional atiende algunos de los problemas de las aguas en espera de una legislación específica que se está estudiando desde hace varios años. También la estructura administrativa está orientada hacia algunos problemas. Se ha recomendado poner en práctica un sistema de coordinación administrativa y concentrar el ejercicio de la autoridad en un solo sector de la administración nacional.

Honduras

Es el país del Istmo Centroamericano que tiene la menor precipitación media, con 1 710 milímetros anuales, pero sus extremos van desde 700 hasta 4 200 milímetros. En la costa del Caribe el semestre más lluvioso es de agosto a enero, pero al sur de la latitud de 15° es de mayo a octubre (como en el resto del Istmo), y en ese semestre cae más del 80% anual.

La precipitación sobre el país causa escurrimientos que equivalen a un caudal de 3 206,5 m³/s. De éstos, 92% van al Atlántico.

Ni el agua ni la tierra son actualmente factores limitantes de la producción ni se prevé que lo sean durante mucho tiempo. Las principales obras construidas permitirían expandir considerablemente la superficie regada que supera las 21 000 hectáreas, pero para alcanzar la meta de 100 000 hectáreas fijada por el go-

bierno sería necesario proceder a la regulación de algunos ríos.

Los aprovechamientos hidroeléctricos en estudio (Río Lindo, Choluteca, el Cajón, El Naranjito, etc.) superan ampliamente la demanda de electricidad que se prevé en el país para los próximos decenios, por lo que se aconsejó estudiar la factibilidad de exportar energía aprovechando las perspectivas que abre el Programa de Integración Económica Centroamericana. Actualmente, tiene una capacidad hidroeléctrica instalada de 33 MW frente a un total de 91 MW que tenía en 1969.

Para abastecer de agua potable a la capital fue necesario recurrir al agua que antes se destinaba a la generación hidroeléctrica, pero no se han planteado otros casos de usos conflictivos.

Las circunstancias imperantes imponen a la formulación de la política de aguas en Honduras modalidades distintas a las de los demás países del Istmo. La deforestación y la intensidad de las lluvias provocan una erosión progresiva que causa, en el curso inferior de los ríos, inundaciones de las zonas bajas. Se recomendó prestar especial atención a las obras de rectificación de cauces de ríos, de avenamiento de algunas zonas e intensificación de la forestación en áreas críticas.

La legislación vigente satisface los requerimientos de los regantes que son los principales usuarios del agua, pero no da al gobierno atribuciones suficientes para cumplir adecuadamente con un amplio aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Por otra parte, con muy pocas modificaciones de la actual estructura administrativa sería posible la programación nacional del recurso.

Nicaragua

En Nicaragua las precipitaciones anuales medias varían entre unos 1 000 y algo más de 6 000 milímetros y su promedio para todo el país es 2 140 milímetros. Con excepción de la costa atlántica, en la que llueve todo el año, en el resto hay un período lluvioso de mayo a octubre y otro relativamente seco de noviembre a abril. El agua caída anualmente sobre todo el territorio nacional provoca un escurrimiento superficial de 5 521,1 m³/s. De él un 96% va al Atlántico.

Para aumentar la producción agropecuaria al ritmo de crecimiento de su demanda, Nicaragua debería, entre otras medidas, aumentar su superficie regada calculada en 25 000 hectáreas a 275 000 que se estiman aptas para ese fin. Los bajos ingresos de los campesinos y la insuficiencia del presupuesto nacional para cubrir múltiples requerimientos dificulta la realización de obras de riego de cierta magnitud, por lo que se recomendó emprender la construcción de pequeñas obras, aprovechando los caudales de estiaje, las aguas subterráneas poco profundas, los lagos y las lagunas, y sólo en etapas posteriores, después de acumular experiencia en esta materia, intentar obras de mayor importancia.

La erosión y las inundaciones afectan únicamente a algunas áreas. Por otra parte, el deterioro progresivo del lago de Managua, en cuyas márgenes se encuentra la capital, dificulta su uso con fines de abastecimiento urbano, el recreativo y aun el agrícola. La capacidad eléctrica total instalada alcanzaba a 160 MW en 1969, de los cuales el 36% son de fuente hidráulica y pertenecen en su gran mayoría a la Empresa Nacional Luz y

Fuerza (ENALUF). Actualmente está en construcción el aprovechamiento hidroeléctrico de Santa Bárbara que agregará otros 50 MW.

Indudablemente, las obras de mayor importancia en todo el Istmo serían el aprovechamiento de la cuenca del río San Juan con fines múltiples, necesario para Nicaragua pero que también interesa a Costa Rica y eventualmente a la construcción de un nuevo canal interoceánico.

Para obviar la relativa falta de normas legales en materia de aguas, se ha recomendado dictar una nueva legislación sobre bases menos estrictas que las propuestas para otros países, tarea emprendida ya con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y que se ha concretado en un anteproyecto de ley. En materia institucional se ha recomendado crear un organismo para programar el aprovechamiento integrado de los recursos hidráulicos dentro del sistema nacional de planeamiento y concentrar en una autoridad las funciones de decisión.

Panamá

Después de Costa Rica, Panamá es el país del Istmo Centroamericano con más precipitaciones medias anuales. Llueve, en promedio, 2 580 milímetros pero geográficamente varía entre 1 000 y 5 500 milímetros. Se presenta una época lluviosa de mayo a diciembre y una seca de enero a abril, y en general el semestre más lluvioso es el que va de junio a noviembre en el que cae entre el 70 y el 80% del total anual.

Del agua caída anualmente escurre un caudal medio de 4,005.2 m³/s. De éstos el 40% va a desaguar al Atlántico. La cuenca del río Chagres provee el agua necesaria para el funcionamiento del canal interoceánico que es el uso de aguas más importante del país. Como a

los fines prácticos equivale a un uso consuntivo, y la disponibilidad de la cuenca es limitada, también lo está la capacidad de operación del canal. Se subraya la importancia económica de esta obra para el país. Si se construye el proyectado canal a nivel, se liberarían para otros usos (principalmente hidroelectricidad) caudales equivalentes a 80 m³ por segundo y la superficie hoy cubierta por los lagos agregaría aproximadamente 50 000 hectáreas de tierra agrícola ubicada en la zona más densamente poblada del país.

Actualmente se practica el riego complementario sobre una superficie aproximada de 18 000 hectáreas. En las zonas en que el clima lo exige se podrían regar hasta unas 36 000 hectáreas con caudales naturales, superficie que con regulación podría extenderse a 100 000 hectáreas. Su necesidad es más acentuada en el oeste y durante los meses de enero a abril.

Los aprovechamientos hidroeléctricos alcanzan a una capacidad instalada de 61.6 MW, de los cuales 46.5 provienen de la cuenca del río Chagres y se proyectan instalar 200 MW en la cuenca del río Rayano. La potencia total instalada en el país llegaba a 317 MW en 1969. No han adquirido caracteres agudos la erosión, las inundaciones ni la contaminación que registran algunas áreas.

La falta de títulos legales sobre las tierras en explotación constituye un obstáculo jurídico a la agricultura que debe preocupar a las autoridades. Una reciente ley que nacionaliza todas las aguas rige las cuestiones relativas al recurso. Para aplicarla se creó una Comisión Nacional de Aguas que, en el momento de efectuarse el estudio, se limitaba a instruir y resolver solicitudes de concesión para usos del agua, por insuficiencia de presupuesto y personal técnico.

Se recomendó activar el funcionamiento de la Comisión y correlacionarlo con la programación global y sectorial.

ALGUNAS PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

Estudios periódicos

Estudio Económico de América Latina, 1967

Julio 1968 262 páginas
E/CN.12/808/Rev.1 No. de venta: S.69.II.G.1 Dls. 3.50

Estudio Económico de América Latina, 1968

Julio 1969 257 páginas
E/CN.12/825/Rev.1 No. de venta: S.70.II.G.1 Dls. 3.50

Estudio Económico de América Latina, 1969

Agosto 1970 444 Páginas
E/CN.12/851/Rev.1 No. de venta: S.71.II.G.1 Dls. 5.00

Boletín Económico de América Latina, Vol. XIII, No. 2

[Vigésimo aniversario de la CEPAL * Inversiones en la industria petrolera latinoamericana * La política social y el cambio social * La seguridad social y el desarrollo: La experiencia latinoamericana * Los programas de desarrollo local integral en América Latina * La urbanización de la sociedad en América Latina * Actividades recientes de la CEPAL]
Noviembre 1968 99 páginas
No. de venta: S.68.II.G.11 Dls. 3.00

Boletín Económico de América Latina, Vol. XIV, No. 1

[Financiamiento del Desarrollo Regional, por *Henry Simon Bloch* * Las organizaciones internacionales en el fomento de las exportaciones de América Latina * La transferencia de tecnología y su relación con la política comercial y el fomento de las exportaciones de América Latina]
Primer semestre de 1969 74 páginas
No. de venta: S.69.II.G.4 Dls. 1.50

Boletín Económico de América Latina, Vol. XIV, No. 2

[El desarrollo industrial de América Latina * La minería en América Latina * Hechos recientes en el proceso de integración latinoamericana]
Segundo semestre de 1969 127 páginas
No. de venta: S.69.II.G.5 Dls. 1.50

Boletín Económico de América Latina, Vol. XV, No. 1

[Problemas y políticas de selección de técnicas en América Latina, por *Ignacy Sach* * El consenso latinoamericano de Viña del Mar y la política comercial * El fomento de las exportaciones en el Japón y la aplicación de esa experiencia en América Latina]
Primer semestre de 1970 108 páginas
No. de venta: S.70.II.G.6 Dls. 2.00

Boletín Económico de América Latina, Vol. XV, No. 2

[La energía en América Latina * La movilización de recursos internos * El terremoto del Perú]
Segundo semestre de 1970 161 páginas
No. de venta: S.70.II.G.7 Dls. 2.50

CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras de todo el mundo. Consulte a su librero o diríjase a:
Naciones Unidas, Sección de Ventas, *Nueva York o Ginebra*



Printed in Mexico
71 11628-3.525

Price: \$ U. S. 3.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No.: S.71.II.G.5
