Boletín Económico de América Latina

Vol. VII, No. 2

Santiago de Chile, octubre de 1962

	Página
1. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social	121
2. La creación del Centro de Programación y Proyecciones Económicas de las Naciones Unidas y la técnica de las proyecciones	129
3. Hacia la coordinación de la política comercial de América Latina. Las relaciones con la Comunidad Económica Europea	133
4. Las fluctuaciones económicas de corto plazo en América Latina durante 1948-59	175
5. Informe del Seminario Latinoamericano de Planificación	191
6. La Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina	205
7. Desarrollo Económico y Educación en América Latina	227

NACIONES UNIDAS

La Comisión Económica para América Latina publica el BOLETÍN ECONÓMICO PARA AMÉRICA LATINA dos veces al año más suplementos estadísticos anuales, a partir del Vol. V. En el año 1962 se han publicado dos suplementos estadísticos como publicaciones independientes, en texto bilingüe, al frente de cada uno de los cuales figura su correspondiente índice. El propósito esencial del *Boletín* 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.

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.

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 signo menos (—) indica déficit o disminución.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

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

Una diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal; por ejemplo, 1955/56.

Un asterisco (*) se utiliza para indicar cifras parcial o totalmente estimadas.

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

La preposición ("a") entre los años (1948 a 1952) significa el período completo, por ejemplo de 1948 a 1952, ambos inclusive.

El término "tonelada" se refiere a toneladas métricas, 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 porcientos presentados en los cuadros no suman siempre el total correspondiente.

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

Precio del *Suplemento Estadístico del Boletín Económico de América Latina* (Vol. VII, No. 2), 1.50 dólar; 10 peniques 6 chelines; 6.50 francos suizos o su equivalencia en otras monedas). El *Boletín* puede adquirirse en todas las agencias de venta de las publicaciones de las Naciones Unidas (véase la lista en la página 3ª de la cubierta)

Corrigenda

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA, VOL. VII, No. 2

Pág.	*Párrafo*	*Dice*	*Debe decir*
133	2.	Embajador del Paraguay	Embajador del Uruguay
135	3.	el 10 por ciento de las exportaciones mundiales. En 1961	el 9 por ciento de las exportaciones mundiales. En 1961
135	4.	la CEE adquirían más del 11 por ciento de las importaciones europeas provenientes de nuestros países;	la CEE adquirían en nuestros países más del 11 por ciento de sus importaciones totales;
138	31.	alrededor de un 10 por ciento del total del comercio	alrededor de un 9 por ciento del total del comercio
139	36.	totales de la región: desde 45 por ciento en 1973	totales de la región: desde 55 por ciento en 1937

139 Cuadro I:

a) *Sustituir las 3 primeras líneas por las siguientes:*

1928	55 267	5 077	9.2	1 695	33.4	1 541	30.4	1 068	21.0	2 609	51
1935	19 076	1 676	8.8	512	30.6	418	24.9	377	22.5	795	47
1937-38	23 643	1 991	8.4	650	32.7	584	29.3	506	25.4	1 090	55

b) *En la quinta línea del mismo cuadro (año 1951, 6a. columna) donde dice* 11 150,

léase, 1 150

c) *La fuente correcta debe leerse:*

FUENTE: 1928 y 1935, *The Network of World Trade* — League of Nations, 1942 — CEPAL, en base a estadísticas nacionales.
1937-1938 *Direction of International Trade,* 1953 y CEPAL.
1948-1960 *United Nations — Yearbook of International Trade Statistics,* 1960.

161 Cuadro E:

Sustitúyase completo por el siguiente:

Cuadro E

EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA A LA CEE

(Valores fob *en millones de dólares)*

Región o país	*1928*	*1935*	*1937-38*	*1948*	*1949*	*1950*	*1951*	*1958*	*1959*	*1960*
Argentina	842	167	266	394	269	279	326	330	376	419
Bolivia	5	3	12	0.3	0.4	0.2	0.4	2	4	3
Brasil	271	93	106	157	149	172	296	218	253	249
Colombia	17	16	18	6	16	25	34	66	71	89
Chile	89	23	44	53	54	40	64	110	151	149
Ecuador	11	2	4	5	4	12	10	21	23	24
Paraguay	2	1	2	0.4	1	1	4	5	5	4
Perú	29	19	21	14	19	29	50	70	82	133
Uruguay	66	30	22	50	47	53	46	39	28	48
Venezuela	15	6	25	41	45	50	57	162	137	137
Total Sudamérica	1 347	360	520	721	604	660	887	1 023	1 130	1 255
México	81	33	40	31	23	17	66	37	44	58
Repúblicas Centroamericanas[a]	93	19	16	16	19	47	25	197	193	209
Cuba	20	6	8	133	80	67	84	35	45	—
Total Centroamérica	194	58	64	180	122	131	175	269	282	267
Total América Latina	1 541	418	584	901	726	791	1 062	1 292	1 412	1 522

FUENTE: 1928-1935: Sociedad de las Naciones. *The network of World Trade.*
1937-1938: *A study between Latin American and Europe.* Naciones Unidas, 1953.
1948-1960: *Boletín Económico de América Latina, Suplemento Estadístico,* Vol. V y VI, Santiago, Chile.

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Publicación de la

Secretaría Ejecutiva de la
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Vol. VII, No. 2, octubre de 1962

NACIONES UNIDAS

EL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

1. Antecedentes

El 2 de julio de 1962 se pusieron oficialmente en marcha las actividades del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, al inaugurarse en Santiago de Chile el curso regular de capacitación en materia de desarrollo económico.

Ha venido a cristalizar así una iniciativa que responde a inquietudes hondamente arraigadas en América Latina. En efecto, en los últimos años los países latinoamericanos venían comprobando la creciente necesidad de mejorar los instrumentos utilizados para la adopción de medidas de política económica capaces de acelerar su crecimiento, así como de consolidar mecanismos eficientes de planeamiento del desarrollo económico. La falta de una definición clara de los objetivos esenciales y de una visión integral de los problemas y perspectivas del desarrollo había conducido a menudo a un aprovechamiento inadecuado de los recursos nacionales y de las posibilidades de ayuda internacional. Aunque uno de los problemas esenciales de América Latina es la insuficiencia de recursos financieros para promover una corriente intensa de inversiones, la falta de planes y programas concretos —incluido el estudio de proyectos específicos de importancia significativa— venía limitando la capacidad de absorción de capitales públicos y privados del exterior para complementar el escaso ahorro nacional.

La ampliación de las oportunidades de ayuda externa, definida ahora con la clara intención de dar un vigoroso impulso al crecimiento de las economías latinoamericanas, ha reforzado la importancia y la urgencia de tomar medidas decisivas en cuanto al planeamiento del desarrollo económico. La eficacia de la ayuda externa y la propia movilización de los recursos de cada país dependerá en alto grado del éxito que tenga una política tendiente a definir prelaciones, a precisar de manera coherente los principales campos en que han de aplicarse las inversiones, a mejorar la maquinaria administrativa para la adecuada definición y ejecución de los programas de inversión pública, etc.

Es urgente, en suma, que los países de la región estén en condiciones de abordar con el criterio técnico indispensable las tareas de distinta índole que corresponden a un proceso de programación del desarrollo. Los problemas que ello implica concitaron desde hace varios años la preocupación de muchos de los gobiernos de América Latina, como lo muestra el hecho de haberse creado organismos u oficinas nacionales de coordinación y planeamiento o corporaciones especiales encargadas de atender al desarrollo armónico de la economía de cada país. Estos esfuerzos se vieron gravemente limitados, sin embargo, por la falta de personal técnico suficientemente calificado para esas tareas y por deficiencias en la organización administrativa.

La labor de las Naciones Unidas contribuyó en el pasado a subsanar en alguna medida esas deficiencias. Los cursos de capacitación en materia de desarrollo económico del programa conjunto CEPAL/DOAT ayudaron a la formación de un grupo de economistas latinoamericanos que participan cada vez más en la orientación y ejecución de la política económica de sus respectivos países. En período más reciente, la puesta en marcha del programa de Grupos Asesores, del que se han hecho cargo conjuntamente la CEPAL, la DOAT y la FAO, equivalió a reforzar esa contribución de las Naciones Unidas y demostró la posibilidad práctica de alcanzar en breve tiempo progresos muy significativos. Los Grupos Asesores no sólo constituyeron un medio eficaz para acelerar la capacitación de los funcionarios de cada país, a través del trabajo diario con los expertos internacionales, sino que facilitó el establecimiento inmediato de mecanismos administrativos adecuados para emprender un proceso permanente de programación del desarrollo. Los Grupos Asesores contribuyeron también a elaborar los primeros planes o programas concretos e impulsaron cambios de fondo en los sistemas presupuestarios a fin de transformar el presupuesto nacional en un mecanismo fundamental para el planeamiento de la inversión y el gasto público.

La importancia y la urgencia que los gobiernos latinoamericanos dieron a estas tareas quedó en evidencia por el hecho de que en el último trienio siete países de América Latina —además de los adheridos al Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano— han solicitado la colaboración de la CEPAL para coadyuvar en sus esfuerzos por establecer o mejorar sus propios mecanismos de planeamiento. La limitación de los recursos, sin embargo, sólo permitió atender algunas de esas solicitudes.

Pese a su insuficiente amplitud frente a las enormes necesidades, dichas actividades de la Secretaría de la CEPAL, realizadas a lo largo de varios años, no pueden dejar de ser un antecedente valioso para los trabajos del nuevo organismo de planificación.

Las circunstancias reseñadas llevaron a los gobiernos

de Bolivia, el Brasil, Colombia, Chile y Venezuela a solicitar del Fondo Especial de las Naciones Unidas, en abril de 1961, recursos para establecer en América Latina, bajo la égida de la CEPAL, un instituto de planificación del desarrollo económico.

Un mes después los Gobiernos Miembros de la CEPAL aprobaron una resolución tomando nota con satisfacción de los esfuerzos de la Secretaría en el campo de la preparación de técnicos y funcionarios especializados en las actividades de planificación y del Programa de Grupos Asesores. Al subrayar la disparidad entre las necesidades y los recursos disponibles, la Comisión recomendó la creación del Instituto y solicitó al Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva que, en consulta con el Director General del Fondo Especial, preparase la organización del Instituto en forma que tuviese atribuciones para recibir y administrar fondos de diversas fuentes.[1]

Esta iniciativa de la CEPAL fue citada en la resolución 1708 (XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas —aprobada el 19 de diciembre de 1961— en la que se recomendó a los gobiernos interesados establecer institutos de planificación del desarrollo vinculados estrechamente a las respectivas comisiones económicas regionales.

2. Funciones y organización del Instituto

Las gestiones realizadas por el Director Principal de la CEPAL encontraron decidido apoyo tanto en el Fondo Especial de las Naciones Unidas como en el Banco Interamericano de Desarrollo, que han dotado al nuevo organismo de los fondos necesarios para asegurar su funcionamiento en los primeros cinco años. Por su parte, el gobierno de Chile extendió una cordial invitación para que el Instituto estableciese su sede en Santiago de Chile —asegurando así su estrecha coordinación con la Secretaría de la CEPAL— y ofreció facilitar locales adecuados para el funcionamiento del organismo.

Posteriormente, el 6 de junio de 1962, los Gobiernos Miembros de la CEPAL aprobaron la resolución 220 (AC.52) que viene a constituir el estatuto orgánico del Instituto de Planificación. Su texto es el siguiente:

"*El Comité Plenario de la Comisión Económica para América Latina,*

Tomando nota con satisfacción del documento del Director General a cargo de la Secretaría Ejecutiva sobre el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (E/CN.12/AC.50/7), en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 de la resolución 199 (IX) de la Comisión,

Teniendo en cuenta la resolución 1708 (XVI) de la Asamblea General en que se invita a los gobiernos interesados a establecer institutos de planificación del desarrollo estrechamente vinculados a las respectivas comisiones económicas regionales,

Expresando su reconocimiento al Fondo Especial de las Naciones Unidas y al Banco Interamericano de Desarrollo por su contribución, que ha hecho posible la creación de un instituto de planificación del desarrollo en América Latina,

Manifestando la complacencia con que verá que las Naciones Unidas, al cumplir su cometido de Organismo de Ejecución, lo hagan por intermedio de la CEPAL,

Tomando nota con satisfacción del acuerdo del Fondo Especial de que el Instituto quede situado en Santiago de Chile, como organismo autónomo bajo la égida de la CEPAL, así como del generoso ofrecimiento del Gobierno de Chile de proporcionar el local adecuado,

Expresando la esperanza de que los Programas Ordinario y Ampliado de Asistencia Técnica proporcionen ayuda adicional mediante la concesión de recursos y becas de las Naciones Unidas para fines de capacitación en el Instituto, y

Considerando la necesidad apremiante de acelerar el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos,

A

Resuelve:

1. Crear el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, que tendrá a su cargo proporcionar, a solicitud de los gobiernos respectivos, servicios de capacitación y asesoramiento en los países y territorios situados en el radio de acción geográfico de la Comisión, y realizar investigaciones sobre técnicas de planificación, de acuerdo con los objetivos y funciones siguientes:

a) Ampliar los conocimientos técnicos de los funcionarios y especialistas del sector público mediante programas de capacitación en cursos y adiestramiento directo en el servicio;

b) Ayudar a los gobiernos a establecer la organización institucional y técnica requerida para llevar a cabo más eficazmente la programación de su política de desarrollo económico y social;

c) Asistir a los gobiernos, en un plano puramente técnico, en la preparación de sus programas de desarrollo económico y social;

d) Llevar a cabo los estudios teóricos necesarios para el mejoramiento de las técnicas de planificación que se emplean en América Latina.

2. Establecer un Consejo Directivo del Instituto, cuyas funciones serán las siguientes:

a) Fijar las normas generales de acción del Instituto en las materias que le han sido confiadas;

b) Revisar y aprobar los programas de trabajo y los presupuestos correspondientes;

c) Informar anualmente a la CEPAL sobre la marcha de las tareas del Instituto.

3. Disponer que el Consejo Directivo se integre en la siguiente forma y de acuerdo con las normas que también se señalan:

a) Once miembros de reconocida capacidad técnica: ocho de ellos deberán ser ciudadanos de otros tantos países latinoamericanos y serán elegidos por la CEPAL; uno será nombrado por el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, otro será designado por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos y el otro representará a la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, en su carácter de instituciones internacionales que actúan en el campo económico y financiero en América Latina;

b) En la elección de los ocho miembros primeramente mencionados deberá cuidarse de que haya una equitativa distribución geográfica;

[1] Resolución 199 (IX) de la Comisión Económica para América Latina, aprobada el 13 de mayo de 1961. Véase en el correspondiente *Informe Anual* al Consejo Económico y Social, *Documentos Oficiales* de éste: *32º período de sesiones, Suplemento Nº 4* (E/3486), pp. 51-52.

c) Los miembros del Consejo Directivo serán elegidos o designados conforme al párrafo 3 *a*) de la presente resolución por un ejercicio de dos años, en los períodos de sesiones ordinarias de la CEPAL y su mandato podrá ser renovado por períodos sucesivos;

d) El Director General del Instituto —a quien se refiere el punto 4 siguiente— integrará el Consejo Directivo como miembro *ex oficio*, con derecho a voz pero sin voto;

e) El Consejo Directivo elegirá un Presidente entre los ocho miembros mencionados en el punto *b*) y aprobará el reglamento interno de sus reuniones, que deberán realizarse por lo menos dos veces al año.

4. Crear el cargo de Director General, el que será nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas previa consulta con el Consejo Directivo, y que tendrá la dirección y administración del Instituto, conforme a las instrucciones de su Consejo Directivo y según las siguientes normas y funciones:

a) Proponer al Consejo Directivo los programas y presupuestos del Instituto;

b) Ejecutar esos programas y efectuar los gastos previstos en los presupuestos;

c) Escoger y nombrar el personal del Instituto;

d) Seleccionar los becarios del Programa de Capacitación;

e) Formalizar con los gobiernos o con otras entidades nacionales o internacionales los contratos u otros arreglos que sean necesarios para la prestación de los servicios del Instituto, quedando entendido que los arreglos con los organismos nacionales deberán hacerse con la aprobación de los gobiernos interesados;

f) Aceptar para el Instituto aportaciones de gobiernos, organismos internacionales, fundaciones e instituciones privadas con el fin de financiar las actividades del organismo;

g) Coordinar las labores del Instituto con las de otros programas internacionales, regionales y bilaterales en campos afines;

h) Concurrir a las sesiones del Consejo Directivo;

i) Informar al Consejo Directivo sobre las actividades y la ejecución del programa de trabajo del Instituto.

En el uso de sus facultades y en el desempeño de sus obligaciones, el Director General podrá concertar con los organismos especializados los medios de colaboración con el Instituto en los respectivos campos de su competencia.

5. Establecer un Comité Consultivo compuesto de un representante de la Secretaría de la CEPAL, un representante designado por el Banco Interamericano de Desarrollo, un representante designado por la Organización de los Estados Americanos y representantes de otras organizaciones que contribuyan sustancialmente a las actividades del Instituto y sean invitadas por el Consejo Directivo para hacerse representar en el Comité Consultivo.

Las funciones de este Comité serán asesorar al Director General en asuntos relacionados con el trabajo del Instituto tales como el programa de estudios y becas del curso de capacitación, el trabajo de los Grupos Asesores y, particularmente, la coordinación de las actividades del Instituto con las de otras organizaciones internacionales que proporcionan asistencia a América Latina para la planificación económica, el desarrollo social y la capacitación de especialistas en estas materias. El Comité Consultivo tendrá carácter permanente y se reunirá por lo menos una vez al mes en la sede del Instituto.

B

"*El Comité Plenario de la Comisión Económica para América Latina, resuelve también:*

1. La primera elección de los miembros del Consejo Directivo a que se refiere el número 3 letra *a*) de la primera parte de esta resolución, será hecha en una reunión extraordinaria del Comité Plenario el 21 de marzo de 1962 que tendrá lugar en Santiago con este único objeto. Los miembros así designados durarán en su cargo hasta la celebración del décimo período de sesiones de la Comisión. A los efectos de celebrar esa reunión extraordinaria, se acuerda dispensar a la Secretaría de las disposiciones sobre documentación, convocatoria y otros trámites que exige el Reglamento de la Comisión;

2. El Consejo Directivo del Instituto aprobará un Plan de Operaciones para el Proyecto Fondo Especial de las Naciones Unidas en conformidad con las disposiciones de la presente resolución y autorizará, en su caso, para firmarlo, al Presidente del Consejo Directivo;

3. El Consejo Directivo presentará a la CEPAL, con anterioridad a su período de sesiones de 1966, una propuesta encaminada a asegurar la continuidad del Instituto, en cumplimiento de los objetivos mencionados en el párrafo 7 de la resolución 199 (IX) de la Comisión;

4. El Director General del Instituto, previa consulta con el Consejo Directivo, acordará con el Organismo de Ejecución y el Fondo Especial de las Naciones Unidas, todo cambio del presupuesto contenido en el Plan de Operaciones del Proyecto del Fondo Especial;

5. Mientras dure la contribución del Fondo Especial, el Director General del Instituto, aparte de informar a su Consejo Directivo, informará directamente al Organismo de Ejecución de acuerdo con las disposiciones del proyecto del Fondo Especial;

6. El Director General podrá asimismo recabar la colaboración de los respectivos Representantes Residentes de la Junta de Asistencia Técnica, que son a la vez directores de los programas del Fondo Especial, en cuanto a la prestación de servicios de capacitación y asesoramiento que se convengan con los gobiernos interesados;

7. Con objeto de facilitar la realización de los objetivos del Instituto, su Director General podrá examinar con el Comité Tripartito OEA/CEPAL/BID la cooperación que pueda recibir de las organizaciones que lo componen en relación con las solicitudes que le hagan los gobiernos para obtener servicios de capacitación y asesoramiento;

8. Encarecer a los gobiernos latinoamericanos que presenten por separado al Fondo Especial de las Naciones Unidas solicitudes de servicios de asesoramiento, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 5 del documento E/CN.12/AC.50/7."

3. La primera reunión del Consejo Directivo

El Consejo Directivo del Instituto celebró su primera reunión en Nueva York, los días 7 y 8 de junio. Las sesiones se iniciaron bajo la presidencia del Director General del Instituto, Dr. Raúl Prebisch —designado especialmente por el Secretario General de las Naciones Unidas para desempeñar tal cargo— y asistieron a ellas todos

los miembros del Consejo y personal de la Secretaría de la CEPAL, del Fondo Especial de las Naciones Unidas y de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica. Los Consejeros señores Plácido García Reynoso y Celso Furtado fueron elegidos Presidente y Vicepresidente, respectivamente, del Consejo Directivo del Instituto. Este acordó que el Comité Consultivo, organismo que colaborará regularmente con el Director General, quedase constituido inicialmente por representantes de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Organización de los Estados Americanos, dejando abierta la posibilidad de invitar a otras organizaciones para que se hicieran representar en él en las oportunidades que resulten más aconsejables.

La mayor parte de la reunión estuvo destinada a examinar el Programa de Trabajo del Instituto para el período 1962-63 que propuso la Secretaría. Después de aprobar dicho programa, los consejeros formularon sugestiones encaminadas a la mejor orientación y organización de las tareas que emprenderá el Instituto durante sus dos primeros años de actividades.

La reunión conoció y aprobó también el Plan de Operaciones que establece las condiciones en que el Fondo Especial de las Naciones Unidas participará en el proyecto, como principal fuente de financiamiento del Instituto. Igualmente fue aprobado el Plan de Gastos para el período 1962-63.

En el curso de las deliberaciones, el señor Felipe Herrera, miembro del Consejo Directivo en representación del Banco Interamericano de Desarrollo, pidió que se hiciere constar en acta el testimonio de su reconocimiento y las felicitaciones que merecen el Director General y sus colaboradores por el carácter del plan de trabajo presentado a la consideración del Consejo. Conceptos similares expuso el Consejero señor Jorge Sol, Subsecretario para Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de los Estados Americanos, quien además reiteró la decisión de esa institución de prestar su mayor colaboración al Instituto, en particular reforzando el financiamiento de becas para el programa de capacitación.

El Consejo Directivo acordó celebrar su próxima reunión en Santiago de Chile, antes del día 15 de diciembre del presente año.

En ceremonias posteriores y en presencia del Secretario General de las Naciones Unidas, fueron firmados el Plan de Operaciones con el Fondo Especial y el Convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo en virtud del cual contribuirá éste al financiamiento del Instituto.

4. El programa de trabajo para el período 1962-63

El programa de trabajo comprende los tres campos que serán objeto de principal atención por parte del Instituto: la capacitación de técnicos latinoamericanos en materia de desarrollo económico, la asistencia técnica a los gobiernos para la preparación de planes de desarrollo económico y social, y las investigaciones sobre técnicas de planificación.

a) *Capacitación*

En materia de capacitación, el Instituto se propone continuar y ampliar el programa que hasta ahora han venido realizando de manera conjunta la CEPAL y la DOAT. Este programa ha tenido siempre como supuesto fundamental la convicción de que la contribución al desarrollo económico que deben aportar los diversos gobiernos sólo puede ser el resultado de la colaboración de muy diversas especialidades. En consecuencia, parece indispensable dotar a ese conjunto de especialistas de un punto de vista unitario respecto de los problemas y procedimientos más importantes de la programación económica para que de esa manera puedan entenderse entre sí, ponderar mutuamente los elementos de sus respectivas contribuciones y aprovecharlos por su parte del modo más eficaz en la persecución de los objetivos comunes. Se creyó que esa unidad de conceptos e intereses constituía el instrumento más eficaz para el logro de una mejor coordinación de las decisiones en el campo de la acción pública, y la experiencia ha confirmado en diversas ocasiones lo certero de esa convicción. Los grupos mixtos de economistas, ingenieros civiles, e ingenieros agrónomos, que a lo largo de 10 años de labor pudieron beneficiarse de los cursos de capacitación, están hoy contribuyendo de un modo eficaz al desarrollo de América Latina, bien desde puestos de gobierno, desde la cátedra o por su participación en los organismos internacionales.

Fue necesario un gran esfuerzo para conseguir la preparación, dentro de un campo homogéneo de conocimientos comunes, de especialistas que tenían distintos orígenes profesionales, haciéndoles asequibles de esa manera los problemas complejos de la técnica de programación. Se hizo asimismo un gran esfuerzo para depurar esa técnica, tratando de incorporar a ella los avances logrados en los principales centros académicos del mundo, si bien previa su adaptación a las condiciones de América Latina. En la articulación de los diversos cursos se ha destacado cada vez más la preocupación por integrar los factores sociales del desarrollo a los estrictamente económicos dentro de la programación general y asimismo, dado el interés de muchos gobiernos de la región por la programación de uno o varios sectores sociales, se ha impuesto la necesidad de un esfuerzo considerable para abrir una perspectiva al cultivo especial de semejantes ámbitos, algunos de ellos totalmente inéditos.

El campo de trabajos para 1962/63 se compone de tres partes principales:

a) El curso de Santiago, que tiene una duración de ocho meses, y en el que pueden participar profesionales de todos los países latinoamericanos que hayan trabajado en asuntos relacionados con el desarrollo económico y adquirido en consecuencia cierto grado de madurez intelectual, de experiencia práctica, y de responsabilidad oficial;

b) Los cursos intensivos, de tres meses de duración, que se ofrecen en las capitales y otras ciudades importantes de los países miembros de la CEPAL —a solicitud de los gobiernos respectivos y mediante acuerdo especial con la DOAT— y en los que pueden participar sobre todo los nacionales del país en donde se organizan, aunque esto no excluye de modo alguno la posible asistencia de alumnos de otra nacionalidad;

c) Cursos particularizados, de tres meses de duración, que se dictarán en Santiago y que tendrán por objeto los campos de la programación de la salud (en cooperación con la Oficina Panamericana de la Salud) y de programación de la educación (en cooperación con la UNESCO y la OIT), dedicados en particular a determinados profesionales de la región con alguna experiencia y responsabilidad en los referidos sectores.

El curso de Santiago constituye la base de todas las

demás actividades. En este curso se trata de combinar los elementos del análisis en el campo de la planificación dentro de un elevado nivel teórico, con la instrucción práctica sobre los procedimientos de diagnóstico, sobre los de proyecciones y sobre la elaboración de métodos de política económica.

Este curso de Santiago se reorganizó por completo durante el año 1960 y por eso fue el de 1961/62 el primero que se dio de acuerdo con las nuevas orientaciones. El número anual de participantes se elevó a 60; se redujeron a cuatro meses las enseñanzas de las materias fundamentales, y se agregó a la formación fundamental común de todos los participantes, una etapa diversificada de una duración de cuatro meses, con el fin de formar personal competente en cinco campos de la programación:

Programación general de desarrollo económico;
Programación presupuestaria y financiera;
Programación industrial;
Programación de transportes, y
Programación de obras públicas

El Instituto se propone adoptar en su primer curso, la organización antes reseñada, aumentando el número de participantes a 70 u 80 y, al mismo tiempo, tratando de perfeccionar el curriculum de formación común, intensificando muy en particular el análisis de las realidades sociales del desarrollo e introduciendo la especialidad nueva de la programación agrícola.

Los cursos intensivos tienen como meta principal la posibilidad de proporcionar a los funcionarios en ejercicio la oportunidad de participar en ellos sin verse por eso obligados a abandonar por largo tiempo sus obligaciones oficiales, y para que algunos funcionarios de alto nivel puedan asimismo beneficiarse de tales cursos se les invitará a participar en su desarrollo en calidad de oyentes, eximiéndolos de la obligación de trabajar en los seminarios y de someterse a los exámenes correspondientes. Las cinco materias fundamentales del curso de Santiago antes referidas son asimismo la base de estos cursos intensivos. Pero su programa de estudios comprende además conferencias acerca de los problemas del desarrollo económico peculiares de los países en que se llevan a cabo.

Los cursos particularizados representan la novedad mayor del programa de este año. Se ofrecen en dos ámbitos —el de la salud y el de la educación— pues es cabalmente en estos puntos donde los gobiernos de la región han declarado su propósito de elaborar planes sectoriales a largo plazo. En vista de esta circunstancia parece urgente la necesidad de formar personal capaz de llevar a cabo la elaboración y ejecución de los referidos planes.

b) *Asistencia técnica*

Por lo que toca a labores de asistencia técnica, el Instituto va a continuar y dilatar la activa participación que le ha correspondido en los grupos asesores en materia de desarrollo económico y planificación que se envían a los gobiernos que así lo solicitan.

De acuerdo con el Convenio Tripartito entre la OEA, el BID y la CEPAL, firmado en marzo de 1961, los grupos asesores se envían bajo la responsabilidad conjunta de las tres entidades que mediante sus representantes en el Comité dirigen de común acuerdo las actividades de dichos grupos. El Comité determina la composición de cada misión y el programa de trabajo de acuerdo con los objetivos perseguidos por cada gobierno, formula las instrucciones generales a que deberá ajustarse la tarea de cada misión y supervisa su desenvolvimiento. Finalmente, aprueba los informes que cada misión ha de presentar al gobierno que la ha solicitado.

El Comité Tripartito, sin perjuicio de sus funciones de dirección general y supervisión, ha encomendado la dirección ejecutiva de los grupos asesores a la Secretaría de la CEPAL, y en estos momentos se considera entre las tres organizaciones la forma en que el Instituto reemplazará a la Secretaría de la CEPAL en estas funciones de dirección inmediata.

El primer grupo asesor que se formó bajo este Convenio fue enviado a *Haití*.

Este grupo está ahora preparando su informe final, habiendo puesto término a la labor en el terreno a comienzos de mayo. El informe incluirá, en la parte general, el diagnóstico de la economía, correspondiente al período 1950-1961, una sección sobre las perspectivas de crecimiento económico, y un plan bienal de desarrollo económico y social. La segunda parte versará sobre problemas sectoriales, y la tercera, sobre comunicaciones, problemas regionales, proyectos de preinversión, y programas de ayuda externa. El informe del grupo será enviado al Comité Tripartito que decidirá con respecto a las medidas futuras que habrá de adoptar en relación con la labor de asesoramiento en Haití.

El segundo grupo asesor enviado bajo el Acuerdo Tripartito empezó a trabajar en el *Uruguay* a principios de marzo de 1962. Su trabajo se ha dividido en dos etapas principales. La primera etapa incluirá la recopilación y análisis sistemático de los datos, incluyendo el levantamiento de un censo, el establecimiento de una cuenta consolidada del sector público, y de cuentas nacionales. Los materiales elaborados se emplearán en esta etapa para preparar un diagnóstico de la economía, que servirá de base para las proyecciones económicas. En la segunda etapa, el grupo ayudará al gobierno a establecer un mecanismo de planificación y a preparar planes de desarrollo tanto de corto como de largo plazo. Ya en la primera etapa se comenzará a elaborar parte de las proyecciones relacionadas con la preparación del plan de desarrollo. En algunos campos, las proyecciones pueden efectuarse a medida que se vayan reuniendo los materiales derivados del trabajo de diagnóstico, sin esperar a que esté completo. En la segunda etapa se dedicará atención especial a la búsqueda de proyectos de desarrollo adecuados para su ejecución por los sectores públicos y privados. Después se efectuarán estudios de factibilidad de los proyectos que parecen más convenientes.

Por otra parte, los gobiernos de *Centroamérica* y *Panamá* han solicitado también asistencia técnica en materia de programación. La primera etapa de esa asistencia consistió en la celebración en México, durante noviembre y diciembre de 1961, de un seminario sobre técnicas de planificación, con asistencia de 45 expertos de los mencionados países interesados en ese campo.

El Grupo Conjunto OEA/BID/CEPAL nombrado por el Comité Tripartito ayudará a los gobiernos de Centroamérica y Panamá en la preparación de planes nacionales de desarrollo a largo plazo. Los planes nacionales habrán de coordinarse con el programa de integración económica de Centroamérica que, en unos pocos años, se traducirá en la creación de un mercado común en la región.

En marzo de 1962 el gobierno del *Paraguay* solicitó asistencia a la CEPAL para establecer una Oficina Central de Planificación. El Comité Tripartito OEA/CEPAL/BID envió una misión con carácter exploratorio a comienzos de mayo y en la actualidad se encuentra pendiente de decisión la formación de un grupo asesor que preste la asistencia técnica necesaria.

Antes de firmarse el Acuerdo Tripartito entre la CEPAL, la OEA y el BID, funcionaban grupos asesores en Bolivia y Colombia a través de la cooperación entre la CEPAL, la DOAT y la FAO.

En *Bolivia* el grupo asesor prestó su concurso para la elaboración del plan decenal de desarrollo nacional y será necesario reorientar ahora su labor con el fin de que pueda concentrarse en los aspectos relativos a la ejecución del mismo.

El trabajo del grupo asesor en *Colombia* está también llegando a la etapa de la asistencia en la ejecución de un plan nacional de desarrollo. El Plan fue aprobado oficialmente por el gobierno el 20 de diciembre de 1961. Ha sido ya publicada su primera parte, que contiene un diagnóstico de la economía y una evaluación de sus perspectivas; una síntesis del programa de 1961-70; una justificación de las metas para 1964, y algunos capítulos referentes a la demografía, al balance de pagos, y a las finanzas públicas.

Además de destacar grupos asesores en Bolivia, Colombia y el Uruguay, las Naciones Unidas proporcionan los servicios de expertos individuales a varios países como Ecuador, el Perú y Venezuela. En el caso del *Ecuador*, el gobierno solicitó economistas y expertos en programación del desarrollo industrial, técnicas de programación, proyecciones de la mano de obra y censos ganaderos. Hasta ahora la contratación de esos expertos ha sido lenta debido a que los puestos requieren un elevado grado de especialización.

Las Naciones Unidas están proporcionando los servicios de cuatro expertos al *Perú*: uno en programación presupuestaria, otro en cuentas nacionales, un tercero en planificación regional y el cuarto en proyectos de inversión pública.

En *Venezuela* se están proporcionando los servicios de expertos en obras públicas, programación industrial, cuentas nacionales y posiblemente programación presupuestaria. El gobierno financia esos puestos con arreglo a un sistema de "fondos en fideicomiso", que tiene por objeto reembolsar a la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas los gastos incurridos en la prestación de esos servicios.

c) *Investigación*

El Programa de Investigación durante 1962/63 tendrá que orientarse de modo necesario hacia el programa mismo de capacitación. Esto no obstante, la preparación del material didáctico objeto de esta investigación, tendrá como principal finalidad la depuración de las técnicas actuales y el desarrollo en lo posible de nuevas técnicas.

A tenor de esa pauta, la tarea se realizará en los campos siguientes:

i) Técnicas de planificación global; destacándose en especial la planificación a corto plazo dentro de la estructura actual de una economía sujeta a cambios estructurales fundamentales de acuerdo con los objetivos y planes a largo plazo.

En el Seminario de Planificación auspiciado por la OAS, el BID y CEPAL, realizado en Santiago en febrero de 1962, se indicó la necesidad de continuar estudiando la elaboración de métodos para la ejecución inmediata de los planes de desarrollo, y se sugirieron algunas técnicas como la que representa el uso de precios de cuenta para la distribución de recursos; asimismo, métodos alternativos que podrían emplearse cuando no se dispusiera de información suficiente, etc., etc.

Se proyecta el comienzo de estudios sobre los diversos aspectos institucionales de la planificación: relación entre planes a corto, mediano y largo plazo; sobre la creación de procedimientos de carácter usual para la planificación y la organización; y sobre la determinación de instrumentos de ejecución y control.

ii) Se considera prestar una atención especial a los instrumentos de política económica, fiscal, monetaria, presupuestaria, de comercio exterior e intercambio y de financiamiento.

iii) Respecto de las técnicas de programación industrial, continuará la labor ya comenzada en relación con los puntos especializados dictados durante el año pasado, y el Instituto colaborará en la preparación de un Seminario de Programación Industrial auspiciado por la División de Desarrollo Industrial de la CEPAL y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

iv) Este año se dictará por vez primera un curso especializado sobre agricultura; y se impone estudiar y explorar nuevas técnicas que se adapten al desarrollo de este sector.

v) Técnicas de programación social: educación, salud, vivienda y mano de obra. Especialistas en estas materias vendrán al Instituto a colaborar en el estudio de las técnicas mencionadas.

vi) Se continuarán las investigaciones realizadas hasta hoy sobre otras materias, especialmente obras públicas y programación del presupuesto. El Instituto desempeñará un papel activo en el Seminario de Presupuesto que habrá de celebrarse en Santiago el próximo mes de septiembre, bajo los auspicios de la CEPAL, la Subdivisión Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, y la DOAT.

5. El actual programa de capacitación

El primer curso regional de Santiago que se realiza bajo la responsabilidad del Instituto se inició el día 2 de julio de 1962 y se extenderá hasta el 28 de febrero de 1963.

Se seleccionaron 62 participantes, procedentes de 19 países latinoamericanos. Las becas fueron otorgadas en su mayor parte por las Naciones Unidas, con cargo a los programas nacionales de asistencia técnica y en algunos casos a los fondos regionales disponibles para programas de esta naturaleza. La Organización de los Estados Americanos, a través de la Secretaría Ejecutiva de su Consejo Interamericano Económico y Social, así como el Banco Interamericano de Desarrollo, acordaron también la asignación de becas que han contribuido en mucho a facilitar la incorporación a este curso de un número relativamente elevado de profesionales latinoamericanos.

Los participantes seleccionados son en su mayoría funcionarios de los respectivos gobiernos y tienen diversas funciones académicas y profesionales: economistas, ingenieros, agrónomos, arquitectos, etc.

Su capacitación comprende durante los primeros cuatro meses un programa de formación común, que se ha iniciado con breves cursos introductorios sobre matemáticas y estadística básica, para continuar en seguida con el grupo de materias esenciales que conforman esta etapa del entrenamiento: análisis económico, contabilidad social, desarrollo económico, técnicas de planificación, política económica y financiera, organización administrativa y técnicas presupuestarias, preparación y evaluación de proyectos, y otros cursos complementarios.

En los cuatro meses siguientes, a la par que se mantendrán algunas asignaturas comunes, los participantes se distribuirán en varias especialidades, encaminadas a ofrecer un entrenamiento más intenso en campos particulares. El presente curso incorporará especialidades en programación general, programación administrativa y técnicas presupuestarias, programación industrial, programación agrícola, programación del transporte y programación del sector público.

De manera simultánea con el curso central de Santiago, se mantiene también el programa de cursos intensivos. Estos se realizan en los países mismos, con el apoyo financiero del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, y su duración aproximada es de tres meses. Su propósito principal es ofrecer a los funcionarios nacionales la oportunidad de participar en estos programas de entrenamiento sin tener que abandonar por largo tiempo sus obligaciones oficiales, a la par que contribuir a un mayor contacto y a dotar de cierto grado de formación común a un número relativamente alto de profesionales de cada país. Durante el presente año se han dictado ya cursos de esta índole en el Paraguay y el Perú, está próximo a terminar otro en el Uruguay, y se iniciarán en fecha próxima los de la Argentina, Bolivia, el Brasil y México.

El programa para este año comprende además dos cursos especiales: uno sobre planificación de la salud, auspiciado conjuntamente por el Instituto y la Organización Sanitaria Panamericana, y otro sobre planificación de la educación, bajo el patrocinio del Instituto, la UNESCO y la OIT. El primero reunirá a unos veinte médicos e ingenieros especializados en salud pública, con el propósito de ampliar su capacitación en la formulación de planes nacionales de salud vinculados a los planes generales de desarrollo económico y social. El segundo está destinado a funcionarios de alto nivel, encargados en sus respectivos países de fijar las normas generales de la política educativa, así como los detalles de sus aspectos prácticos más concretos, a fin de familiarizarlos con los conceptos, métodos y contenido de los planes generales de desarrollo, de tal manera que pueda conseguirse la debida integración entre los planes y proyectos del sector educativo y los que incumben a los organismos centrales de planificación de los distintos gobiernos.

LA CREACION DEL CENTRO DE PROGRAMACION Y PROYECCIONES ECONOMICAS DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA TECNICA DE LAS PROYECCIONES

1. Breve referencia a la experiencia de la CEPAL en el campo de las proyecciones

La creación de un Centro de Programación y Proyecciones Económicas en la Sede Central de las Naciones Unidas y las deliberaciones que acaban de tener lugar en Nueva York sobre la técnica y los objetivos de las proyecciones a largo plazo, son hechos de particular importancia que merecen difundirse mediante este *Boletín* porque están relacionados estrechamente con el planteamiento del problema del desarrollo económico de América Latina y con las actividades técnicas que desde hace más de diez años ha venido desenvolviendo la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina.

En abril de 1953, cuando estas ideas técnicas todavía no eran aceptadas en la generalidad de los medios científicos ni en la totalidad de las esferas oficiales de los gobiernos, la Secretaría Ejecutiva presentó al 5º período de sesiones de la CEPAL un informe, en el que se había trabajado desde 1951, titulado *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico* (E/CN.12/292). La Comisión tomó nota con satisfacción de ese documento y recomendó a los gobiernos miembros que lo sometieran a la consideración de los organismos competentes de cada país, llamando la atención acerca de la conveniencia de utilizar la técnica de las proyecciones.

Después, la CEPAL publicó una versión de ese documento, al que se dio el carácter de primer tomo de la serie de Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico, con el título de *Introducción a la técnica de programación* (E/CN.12/363)[1]. En consecuencia la técnica de las proyecciones fue utilizada en todos los estudios de países que se publicaron dentro de esa serie[2] y en los estudios de la región en su conjunto.

La decisión de que a la serie de publicaciones de los trabajos que habrían de absorber gran parte de la labor de la Secretaría de la CEPAL en los últimos diez años precedieran el análisis de una técnica de las proyecciones para la programación del desarrollo constituye el rasgo característico de su orientación y es una demostración del convencimiento que se tenía sobre la utilidad de su instrumental para las tareas de análisis de la economía y de la política de desarrollo de los países de América Latina.

En la *Introducción a la técnica de programación* se preconiza un método de proyecciones —aplicado allí para la región en su conjunto— que en esencia consiste en analizar las implicaciones de distintas tasas de crecimiento del ingreso. La magnitud de las inversiones internas se determina mediante la relación producto-capital; la capacidad de compra derivada de las exportaciones se proyecta de modo independiente. El consumo, en función del ingreso y, eventualmente, de acuerdo con determinados objetivos sociales. Finalmente, las importaciones, de acuerdo con la capacidad total de compra, que a su vez se estima agregando las entradas netas de capital a las exportaciones. La demanda de bienes de importación se calcula en función del crecimiento del ingreso y de sus componentes. Después de comparar esta demanda con la capacidad de compra, se establece la magnitud de la sustitución de importaciones que implica la meta de crecimiento que se está analizando. La cuantía y la composición del programa de sustitución de importaciones se analiza por separado. Este estudio puede indicar la necesidad de modificar, aceptar o rechazar el programa global elaborado.

Dos puntos fueron objeto de examen particular en el aludido estudio introductorio. Uno se refiere a la cuantía del capital extranjero, a sus implicaciones en el balance de pagos y el papel que el primero puede desempeñar en el proceso de crecimiento, especialmente durante el período de transición. El otro atañe al problema de la sustitución de importaciones que se origina en virtud de que la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones determina un requerimiento de divisas superior al que se puede obtener mediante las exportaciones a causa de la relativamente baja elasticidad-ingreso de la demanda de los productos tradicionales de la región y de otros factores que influyen en ella.

Desde estos primeros planteamientos, la Secretaría de la CEPAL ha adquirido una amplia experiencia en el campo práctico de las proyecciones a través de sus estudios de países y de la región en su conjunto a que antes se ha aludido. Podría decirse que esta experiencia demostró la utilidad de aquel modelo simple y de muy elevado grado de agregación para examinar las implicaciones de hipótesis alternativas de crecimiento, las posibilidades y las limitaciones. También puso de manifiesto la necesidad de complementar el esquema global con un método coherente de proyecciones sectoriales y de actividades específicas. De este modo, en la práctica y no obstante diferencias en aspectos de detalle operatorio, se ha ido delineando un modelo de proyecciones que comprende tres etapas, a saber: a) proyecciones de alto nivel de agregación; b) proyecciones sectoriales que generalmente se realizan mediante el modelo de insumo-producto, y c) proyecciones de actividades específicas que pueden descender al nivel de los productos en rubros de particular importancia para el país o para la cuestión que se estudia. Es éste un método que trabaja por etapas, de tal modo que al avanzar hacia menores niveles de agregación, cada etapa proporciona datos y elementos de juicio para juzgar sobre la viabilidad del programa o sobre el valor técnico de las proyecciones de la etapa anterior.

Ahora es el momento de evaluar toda esa experiencia a fin de sistematizarla con rigor lógico en un modelo de

[1] Nº de venta: 55.II.G.2

[2] Hasta ahora han visto la luz los estudios sobre el desarrollo del Brasil (E/CN.12/364/Rev.1) [Nº de venta: 56.II.G.2], Colombia (E/CN.12/365/Rev.1) [Nº de venta: 57.II.G.3], Bolivia (E/CN.12/430 y Add.1/Rev.1) [Nº de venta: 58.II.G.2], Argentina (E/CN.12/429 y Add. 1 a 3/Rev.1) [Nº de venta: 59.II.G.3/Vols. I a III], Perú (E/CN.12/493) [Nº de venta: 59.II.G.2], Panamá (E/CN.12/494/Rev.1) [Nº de venta: 60.II.G.3], El Salvador (E/CN.12/495) [Nº de venta: 60.II.G.2] y Honduras (E/CN.12/549) [Nº de venta: 61.II.G.8].

proyecciones que tenga definidas características de planeación del crecimiento y que complemente con modelos de aplicación a mediano y a corto plazo.

2. El Centro de Programación y Proyecciones Económicas de las Naciones Unidas

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su 16º período de sesiones, decidió coordinar las actividades de las Naciones Unidas en el campo de las proyecciones económicas y de la programación y pidió a la Secretaría General que estableciera un Centro de Programación y de Proyecciones Económicas.[3] Se dispuso, en consecuencia, la creación de dicho Centro, en el mes de junio de este año, asignándole las siguientes funciones principales:

a) Elaborar de un modo sistemático proyecciones a largo plazo sobre las tendencias de la economía mundial;

b) Coordinar las tareas que realizan las Naciones Unidas en el campo de las proyecciones y de la planeación para lograr métodos uniformes y una óptima utilización de los recursos que se les asignen;

c) Realizar estudios sobre técnicas de planeación de países de diferentes sistemas económico-sociales; y

d) Asesorar en esas materias a través del programa de operaciones de asistencia técnica y actuar como punto focal de consulta y cooperación.

El Centro desarrollará sus labores en cooperación con las secretarías de las comisiones económicas regionales y las agencias especializadas de las Naciones Unidas. Asimismo, se previó en la resolución de la Asamblea el establecimiento de subcentros, en la forma que se considere más adecuada, en las comisiones regionales o en los institutos de desarrollo económico y planeación.

3. El Comité de Expertos de proyecciones a largo plazo reunido en Nueva York en junio de 1962

En vista de esos antecedentes, la Secretaría de las Naciones Unidas convocó a un grupo de expertos en la segunda quincena del mes de junio para que formulara sugerencias tendientes a integrar un programa de trabajo del Centro de Programación en materia de proyecciones económicas a largo plazo.

El Comité se constituyó con expertos de países de distintos sistemas económico-sociales, de países industrializados y de países en proceso de desarrollo.

En sus reuniones se discutió ampliamente la técnica de las proyecciones considerándose por separado las características de las técnicas de aplicación a los países en vía de desarrollo, a los países de economía centralmente planificada y a los países desarrollados de economía privada.

Se examinaron, entre otros, tres aspectos fundamentales de las proyecciones de los países en proceso de desarrollo, a saber: a) el estado de la información estadística y técnica en general; b) el problema de la identificación de las variables económicas claves y de sus relaciones funcionales en el proceso de crecimiento de los países en vía de desarrollo, y c) el problema de la elaboración de proyecciones para la región en su conjunto y para grupos de países.

a) *El estado de la información en los países en vía de desarrollo*

Se insistió sobre la necesidad de que se mejore y amplíe la información estadística de los países en vía de desarrollo, especialmente en el campo de las cuentas nacionales, porque la viabilidad y utilidad en las proyecciones depende principalmente de la amplitud de la información de que se puede disponer y de su valor estadístico. Agregó el Comité de Expertos que en esta materia habría de hacerse un considerable esfuerzo adicional para que fuera posible el avance ulterior de las tareas de planeación. Una seria dificultad se presenta —dice el informe de los expertos— en la comparación internacional y en la integración de las magnitudes económicas de los diferentes países. El Comité ha señalado, en particular, la urgencia de obtener datos sobre distribución del ingreso, gastos de los consumidores y estructuras de precios, así como información técnica sobre producción, insumo de trabajo, materiales e inversiones de capital.

b) *Variables estratégicas de los modelos de proyecciones para los países en proceso de desarrollo*

Se discutió en el Comité un planteamiento comprensivo y claro que efectuó la Secretaría de las Naciones Unidas sobre las variables fundamentales que deben incluir los modelos de las proyecciones de los países en vía de desarrollo. Considera la Secretaría de las Naciones Unidas que la capacidad para importar determina las posibilidades de crecimiento, porque la formación de capital depende de las importaciones de bienes duraderos que, precisamente, no producen los países de reducido nivel de ingreso. En estas condiciones, a corto plazo el capital extranjero es el medio de que se dispone para resolver el problema de las limitaciones que impone la contracción o la insuficiente capacidad de compra externa. A largo plazo, la solución está en lograr un incremento de las exportaciones y en desarrollar la industria nacional, disminuyendo así la dependencia que existe entre la inversión interna y las importaciones de bienes de capital. Al exponer este punto, la Secretaría de las Naciones Unidas señala que puede lograrse la misma finalidad mediante un cambio en la composición de importaciones a consecuencia de una contracción o sustitución de materias primas, productos intermedios o bienes terminados que se destinan al consumo.

En otros términos, si la capacidad de importación es insuficiente para lograr una tasa dada y realista de crecimiento, no queda a los países otra vía que la incorporación de capital extranjero y la sustitución de importaciones. A su vez, la capacidad de compra depende de factores externos: la demanda de los demás países y los precios del mercado internacional.

c) *Las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos en materia de proyecciones*

El Comité de Expertos destacó que las proyecciones económicas al nivel mundial podrían servir para los siguientes propósitos:

i) Proporcionar a los países información útil para la elaboración de las proyecciones y la formulación de su propia política de desarrollo nacional;

ii) Explorar la compatibilidad de los planes nacionales y, en particular, evaluar las tasas de crecimiento que se propongan, y

iii) Proveer elementos de juicio para formular la política internacional.

[3] Resolución 1708 (XVI), 19 de diciembre de 1961.

El Comité de Expertos reconoce en su informe que las proyecciones constituyen un instrumento analítico poderoso para examinar implicaciones de política, que pueden no ser tan obvias, y para determinar las posibilidades y limitaciones del crecimiento.

En punto a los estudios metodológicos y a las necesidades de información, el Comité señaló que las Naciones Unidas podrían desempeñar un importante papel para estimular y coordinar la compilación de datos y que, además, debiera estudiar métodos técnicos —incluyendo la construcción de modelos de insumo-producto y de modelos matemáticos—, así como el mejoramiento y la ampliación de las estadísticas en los países en vía de desarrollo.

Cabe destacar en el informe de los expertos, finalmente, la recomendación de que las Naciones Unidas analicen la eficiencia de los distintos métodos que se pueden emplear para modificar la estructura económica de los países.

4. La creación del Centro de Programación y Proyecciones Económicas y los problemas del desarrollo de América Latina

El simple planteamiento del problema del desarrollo y las consideraciones sobre aplicación y utilidad de la técnica de las proyecciones que en estas sesiones del Comité de Expertos se han hecho con carácter general para las áreas en vía de crecimiento económico del mundo, son de aplicación al medio latinoamericano y coinciden en sus aspectos básicos con el planteamiento que ha venido formulando y aplicando la CEPAL en su labor de análisis y programación en colaboración con los países latinoamericanos. Sólo habría que destacar dos aspectos que eran de preocupar de modo particular. Uno se refiere a la necesidad de complementar e integrar las proyecciones a largo plazo con proyecciones a mediano y a corto plazo, especialmente desde el punto de vista de la utilización de esta técnica, ya no como medio de pronóstico o de previsión condicionada, sino como instrumento de planeación. El otro se relaciona con las proyecciones de la región en su conjunto, cuando se consideran fórmulas de integración económica, mercados comunes o áreas de libre comercio. En este caso, como es obvio, se modifican algunos aspectos sustanciales del planteamiento básico de las proyecciones de países elaboradas en forma independiente.

Es indudable que el Centro de Programación y Proyecciones Económicas que se acaba de crear tiene ante sí una gran labor en las tareas de integración, coordinación y elaboración de proyecciones al nivel mundial. Todo ello será muy útil para países como los de América Latina, que están empeñados ahora en elaborar sus propios programas de desarrollo. Los países latinoamericanos, en particular, podrán establecer sus proyecciones de exportación y de balance de pagos a base de las proyecciones económicas de los demás países y del mercado internacional que el Centro proporcionará, ya sea como resultado de sus propias elaboraciones o de la revisión e integración técnica de los datos que elaboren los gobiernos u otras instituciones.

Cabe augurar, pues, al Centro de Programación y Proyecciones Económicas un franco éxito en las labores que se dispone a iniciar.

HACIA LA COORDINACION DE LA POLITICA COMERCIAL DE AMERICA LATINA LAS RELACIONES CON LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

ANALISIS Y RECOMENDACIONES DEL GRUPO DE CONSULTORES CONVOCADO POR LA SECRETARIA DE LA CEPAL.

En cumplimiento de varias resoluciones de la Comisión y de su Comité de Comercio* y para examinar las repercusiones en el comercio exterior de los países latinoamericanos de determinadas medidas adoptadas por agrupamientos económicos en otras regiones, la Secretaría convocó a una reunión de consulta sobre política comercial que se ha celebrado en Santiago de Chile, en la sede de la Comisión, del 23 de julio al 7 de agosto de 1962.

Los consultores invitados por la Secretaría, que en la reunión se desempeñaron a título personal, fueron los señores Pedro Daza, Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile; José Garrido Torres, Director en el Consejo Nacional de Economía del Brasil; Adalbert Krieger Vasena, Exministro de Hacienda de la Argentina, y Julio A. Lacarte Muró, Embajador del Paraguay en Alemania Occidental y representante de su país en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

A continuación se recoge el informe que redactaron los consultores y que han sometido a la consideración del Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva con la siguiente *Carta de remisión.*

Santiago, 7 de agosto de 1962

Señor Doctor don Raúl Prebisch,
Director Principal a cargo de la
Secretaría Ejecutiva de la
Comisión Económica para América Latina
Ciudad

Señor Director Principal:

Tenemos el honor de referirnos a la invitación que nos ha formulado para constituir una Junta de Consultores a fin de realizar un estudio de las perspectivas de las relaciones comerciales de América Latina y Europa y "un procedimiento de consulta acerca de las posibles repercusiones del mercado común europeo" (resolución 121 (VII), 27 de mayo de 1957, de la Comisión), así como de "los problemas de las relaciones comerciales con países o grupos de países de otras regiones" (resolución 11 (III), 10 de mayo de 1961, del Comité de Comercio).

Sin perjuicio de tomar en consideración otras regiones del mundo, la gravitación de los hechos nos ha llevado a concentrar nuestra atención sobre el desenvolvimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE), tanto con su presente composición como con la que podrá asumir a medida que ingresen en ella nuevos países.

Sobre este particular, y a título de elemento de juicio inicial, estimamos conveniente recordar que en abril de 1958, con motivo de la firma del Tratado de Roma, los gobiernos miembros de la CEE entregaron un memorándum a los gobiernos latinoamericanos a fin de establecer vinculaciones constructivas con los países de nuestro continente, en relación con las consecuencias que aparejaría ese instrumento. Merecen ser destacados algunos párrafos de este documento:

"...la Comunidad cree que los temores de algunos países de América Latina, provocados por las decisiones de los gobiernos de los seis países integrantes de la Comunidad, se deben a malentendidos. Por esto se considera conveniente, para disiparlos, recordar a tal efecto ciertos principios fundamentales que inspiraron a los seis gobiernos durante las negociaciones que condujeron a la firma del Tratado de Roma, y sugerir también un intercambio de opiniones con todos los países latinoamericanos a los cuales las naciones que integran la Comunidad están unidas por intereses tradicionales".

"En efecto, la progresiva elevación del nivel de vida de su población [de la Comunidad] debe traducirse en una expansión continua de sus intercambios con el resto del mundo y principalmente con los países proveedores de materias primas, entre los cuales cabe destacar ante todo los de América Latina. Varias razones permiten suponer que la expansión comercial de la Comunidad Económica Europea ha de orientarse en forma muy especial hacia América Latina".

---

* Véanse las resoluciones de 19 de junio de 1950 sobre comercio con Europa; 101 (VI) de 15 de septiembre de 1955 sobre formación del Comité de Comercio; 121 (VII) de 27 de mayo de 1957 sobre repercusión del mercado común europeo y establecimiento de un procedimiento de consultas, y 11 (III) del 10 de mayo de 1961 del Comité de Comercio sobre cooperación económica multilateral.

Luego de formular otras consideraciones, a las que se da cabida en el informe adjunto, terminaba este documento expresando que el problema de las relaciones económicas, financieras y comerciales entre los seis países de la CEE y el conjunto de los países de América Latina se estaba estudiando con la mayor atención en las instituciones de la Comunidad, y que éstas consideraban de suma importancia que los problemas planteados fuesen igualmente estudiados por los correspondientes órganos de los países de América Latina con el fin de poder confrontarlos en un porvenir cercano y, en lo posible, antes de finalizar el año 1958.

Este planteamiento, formulado hace más de cuatro años, fue objeto de detenido estudio por parte de los gobiernos latinoamericanos, pero —en los hechos— cada país optó por la realización de gestiones individuales, distintas en cuanto a su alcance, continuidad, lugar, ubicación en el tiempo y efectividad.

Ahora bien, la CEE, acaba de dirigirse nuevamente a América Latina. En efecto, no puede menos de acogerse con interés y complacencia el documento dado a conocer hace breves días en el que se manifiesta:

> *"En vista de las prespectivas a largo plazo abiertas por la Alianza para el Progreso y los comienzos de un mercado común latinoamericano, la Comunidad ha considerado necesario adoptar una actitud conjunta hacia América Latina a fin de que ese continente, en su lucha por la unidad y el progreso, pueda beneficiarse con la ayuda y la experiencia de una Europa que ha debido encarar problemas similares".*

En el mismo documento se anuncia el propósito de estudiar a fondo el informe de la Comisión sobre las relaciones con América Latina, después de la pausa impuesta por la temporada de verano europea.

Esta preocupación coincide, precisamente, con la creciente importancia que se asigna en América Latina a todo lo concerniente a las relaciones con la CEE, hecho que acaba de tener una nueva y valiosa manifestación a través de la gira recién efectuada a los países miembros de la CEE y al Reino Unido por el doctor José Antonio Mora Otero, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.

Desde 1958 la CEE ha evolucionado en forma extraordinaria y cabe ahora preguntarse si los gobiernos latinoamericanos siguen teniendo interés en limitar su acción al plano unilateral en el que cada uno de ellos se viene desenvolviendo, o si no ha llegado el momento de unificar prontamente la acción dentro de un criterio comunitario más acorde con las circunstancias presentes, en el que resalten los beneficios que cabe esperar de la coordinación de esfuerzos y del apoyo mutuo.

La visión retrospectiva de los hechos parece indicar que la causa de América Latina hubiera sido mejor atendida si se hubiera iniciado desde el primer momento la coordinación de su política con la CEE y —como consecuencia de ello— con otras regiones del mundo. Aunque tardía, se impone una pronta acción conjunta que responda tanto a la iniciativa tomada por la Comunidad en 1958 y al reciente documento a que se alude más arriba, como a la experiencia adquirida en los últimos cuatro años y a las exigencias de la situación presente, tales como surgen nítidamente del análisis objetivo de los hechos.

Este es, en esencia, el tema que se aborda en el adjunto estudio, que —en nuestra calidad de consultores invitados por la CEPAL con carácter personal— nos ha sido grato redactar en cumplimiento del honroso cometido que usted nos encomendó. Formulamos votos en el sentido de que este documento refleje la realidad de los hechos en el plano de la política comercial latinoamericana y contribuya al pronto logro de las soluciones que exige el problema, cuyas proyecciones se extienden más allá de nuestras fronteras para abarcar todo el mundo occidental.

A este fin, estimamos que el muy valioso informe de la Secretaría titulado "Acontecimientos y tendencias recientes en el intercambio con la Comunidad Económica Europea" *que hemos tenido a la vista y que será puesto muy en breve en conocimiento de nuestros gobiernos, constituye un complemento imprescindible del presente estudio, por su detallado aporte de datos y preciso enfoque de los problemas.*

Deseamos consignar nuestra complacencia por el hecho de haber podido consultar a los señores Representantes Gubernamentales en el Comité Ejecutivo Permanente de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), quienes —accediendo a la invitación que usted les formulara— celebraron en Santiago reuniones coincidentes con las nuestras. Estos intercambios de opiniones contribuyeron, sin duda, a la mejor comprensión por nuestra parte de los presentes problemas económicos de América Latina, así como a la mejor orientación del informe adjunto.

Al agradecer muy particularmente las múltiples atenciones recibidas de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en todo lo concerniente a la mejor realización de nuestra tarea y particularmente del señor Director de la División de Política Comercial, doctor Esteban Ivovich, aprovechamos complacidos la presente oportunidad para renovarle, estimado señor Director Principal, el testimonio de nuestra mayor consideración.

(firmado) Pedro Daza, José Garrido Torres, Adalbert Krieger Vasena, Julio A. Lacarte Muró

INTRODUCCION

El problema y sus posibles soluciones

1. América Latina sigue desunida frente a las grandes agrupaciones económicas que se están formando en Europa. Por razones obvias y por sus repercusiones inmediatas, nos interesa sobre todo el mercado común europeo, sin desconocer la potencialidad que representan o podrían representar otras agrupaciones para nuestro futuro intercambio económico.

2. El mercado común europeo, la CEE, significa un acto trascendental tanto para Europa como para el resto del mundo. Sus efectos serán en general muy benéficos. Pero para América Latina tales efectos no solamente tardarán tiempo en hacerse sentir sino que en muchos casos se corre el riesgo de que sean superados por efectos contrarios que ya se empiezan a notar y que acentuarán las ya graves dificultades de readaptación estructural que enfrentan nuestros países.

3. En esas dificultades el comercio exterior tiene un papel prominente. América Latina está en franco retroceso: en 1937-38 las exportaciones latinoamericanas constituían el 10 por ciento de las exportaciones mundiales. En 1961 apenas formaban el 6.5 por ciento, todo ello aun cuando nuestros países acusan en conjunto el máximo crecimiento demográfico del mundo. Varias son las explicaciones del fenómeno: *a*) factores tecnológicos y cambios de gustos, que disminuyen la proporción de los productos primarios en la demanda final; *b*) medidas adoptadas por algunos países latinoamericanos y que desalientan o han desalentado las exportaciones, más bien que estimularlas; *c*) el proteccionismo a producciones internas y las preferencias concedidas a otros proveedores por los tradicionales compradores de nuestra producción, y *d*) la liquidación forzada de excedentes agrícolas en el mercado mundial a menor precio que el costo de producción.

4. Nuestro informe se refiere especialmente al punto *c)*, pues lo que más nos preocupa en estos momentos son los efectos del proteccionismo y de las preferencias. Estos efectos son bien perceptibles en las relaciones económicas entre Europa y América Latina: en 1934-38 los países de la CEE adquirían más del 11 por ciento de las importaciones europeas provenientes de nuestros países; en 1960 tal proporción apenas llega a alrededor del 6 por ciento.

5. Este grave deterioro relativo amenaza acentuarse con el mercado común europeo y podría llegar a constituir un perjuicio absoluto para algunos productos. Europa Occidental, la gran compradora de trigo, planifica su autosuficiencia a costos elevados y tal vez exportará, pero a base de subsidios, y lo mismo podría pasar con las carnes y otros productos de zona templada. En los tropicales, el perjuicio para América Latina se derivará del fomento de la producción en los países africanos asociados al mercado común europeo.

6. Mucho es lo que una política comprensiva y solidaria podrá realizar para atenuar estos peligros, que no son en forma alguna inherentes al mercado común europeo, sino manifestaciones adventicias que podrían corregirse sin afectar la esencia y las finalidades de dicho mercado común. Para lograr un planteamiento vigoroso de estos problemas con Europa y conseguir una solución eficaz, América Latina necesita unirse, coordinar su acción. Hay que extender los objetivos de la Alianza para el Progreso al campo de la política comercial y organizar la acción coordinada latinoamericana. A ello tienden las recomendaciones para la acción de los gobiernos que nos permitimos presentar en este informe, lo mismo en lo concerniente a la necesidad de armonizar nuestra propia política comercial, que al mecanismo de negociación con las agrupaciones económicas del exterior, comenzando con la CEE, así como para obrar, también con sentido de unidad, sobre el curso de acontecimientos mundiales que afectan a intereses de carácter vital para América Latina. Tales acontecimientos imponen un ritmo urgente en la acción; se ha perdido mucho tiempo para que pueda incurrirse en nuevas dilaciones. Los países latinoamericanos han actuado dispersos hasta ahora: no se ha respondido aún en forma colectiva a la nota que la CEE nos presentó también colectivamente en 1958.

7. No se trata sólo de exportaciones tradicionales. Europa —así como otros grandes centros industriales del mundo— podría contribuir poderosamente al desarrollo latinoamericano si se nos ayudara a desenvolver nuestras exportaciones industriales mediante un tratamiento aduanero liberal y fórmulas de cooperación técnica y económica que estimularan a las industrias correspondientes.

8. La solución reside en nuevas modalidades de comercio internacional, con un creciente intercambio de productos industriales que, sin desmedro de las corrientes tradicionales, rompa el viejo módulo de la división internacional del trabajo entre países industrializados y países de producción primaria.

9. Trátase de una solución estructural, como lo es también la solución fundamental de América Latina: transformaciones internas —en lo económico y social— y en sus formas de comercio exterior. Esto último es el significado de los esfuerzos que ya se comenzaron para constituir el mercado común latinoamericano. No podremos superar nuestras graves dificultades de crecimiento sin el mercado común como elemento básico de estas profundas transformaciones. Tal es el gran problema de América Latina. Y este problema tendrá que resolverse en los próximos años. Bajo qué signo político e institucional, depende en parte importante de la amplitud y orientación de la cooperación internacional.

10. Una nueva política se ha iniciado en este sentido con la Alianza para el Progreso. El camino será largo y difícil y está aún por llenar el sitio que corresponderá a los países de la CEE. Desearíamos ver a Europa participar en gran escala con recursos públicos, además del capital privado, en el financiamiento de los planes de desarrollo latinoamericano, ya sea incorporándose a la Alianza, o por sus propios mecanismos. Desearíamos ver a Europa apoyando técnica y financieramente a la iniciativa latinoamericana dentro del concepto de nuestro mercado común regional. Esta posible cooperación financiera de ningún modo sería una alternativa a la solución del problema comercial con Europa, cuyos dos términos son un proteccionismo excesivo ahora institucionalizado en la política agrícola común y que abarcará todos los produc-

tos de la zona templada —entre ellos la carne y los cereales— y las preferencias arancelarias que afectan a los productos tropicales —café, cacao, bananas y otros productos—, sin que haya seguridad de que tales preferencias no se extiendan a otros.

11. La conjunción de medidas en estos dos campos es de importancia decisiva. No sólo se halla en juego la tasa de desarrollo económico y social de nuestros países, sino la orientación del mercado común latinoamericano: si será un esfuerzo eminentemente autárquico o si el abrirse hacia afuera este mercado constituirá un órgano activo de intercambio internacional. Todo ello no sólo concierne a los problemas inmediatos de este último. Se refiere también a la necesidad de preparar con sentido previsor la intervención latinoamericana en la solución de los problemas que se presentarán tanto en materia de productos básicos como en otros campos de la economía mundial.

12. La solución de nuestros problemas latinoamericanos, tanto en los campos señalados como en otros, tendrá que ser esencialmente latinoamericana. Pero somos parte integrante de una cultura cuyos altos valores tenemos que arraigar y preservar: no podría ser pues ajeno a Europa el sentido final de las soluciones de esta crisis estructural profunda de los países latinoamericanos.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

13. Quizá el motivo más grave de preocupación en lo que toca al progreso económico de América Latina sea en este momento el que pudiera derivarse de la anunciada política comercial de la CEE. Esta comprende algunos de los mercados tradicionales más importantes para América Latina y que como tales se han mantenido con dificultad por la existencia de restricciones de distinta índole, que repercuten desde hace tiempo en forma adversa sobre las exportaciones latinoamericanas de bienes primarios. Entre ellas pueden mencionarse las restricciones que afectan a la importación, la política de subsidios agropecuarios, los gravámenes internos, la creciente sustitución de los productos naturales por los sintéticos y la discriminación en materia de importaciones ejercida por las metrópolis en favor de territorios con los que en una u otra forma están ligadas.

14. Dependientes en grado sumo de su comercio exterior, sin haber logrado una estabilidad razonable de sus ingresos de divisas, que derivan de una producción no diversificada, y sin que hayan podido todavía reestructurar sus economías en forma satisfactoria, los países latinoamericanos perciben ahora la posibilidad de una intensificación inminente de las dificultades que impiden la realización de sus programas de desarrollo y prevén que ni siquiera podrán sufragar el costo de sus importaciones corrientes.

15. Hay muchos indicios de que los efectos desfavorables podrían agravarse, ya sea porque se lleve adelante el propósito de consolidar y ampliar el sistema de la subvención agrícola, en el territorio del mercado común europeo, o porque se eleve el margen de preferencia que éste ofrece a las economías africanas asociadas, y se amplíe el ámbito geográfico de aplicación de tal preferencia, al extenderlo a nuevas áreas comerciales. Las perspectivas podrían tornarse más difíciles aún si tuvieran éxito las presentes negociaciones del Reino Unido y la Comunidad Británica con la CEE y si se incorporaran a ésta otros países europeos.

16. El establecimiento del mercado común europeo constituye el acontecimiento más significativo de nuestros días. Responde a un viejo y generoso anhelo de integración cuya realización se ha visto favorecida por determinados factores políticos y económicos de la postguerra. Es acontecimiento trascendental por lo que puede representar como elemento de paz y de progreso para el mundo y especialmente para Occidente. Si se tratara de lograr las ventajas de una división racional del trabajo, sería lógico esperar que se aprovecharan en grado máximo los recursos disponibles en el territorio que abarca la CEE. El aumento consiguiente del ingreso debiera traducirse en un crecimiento sustancial de las importaciones de ella desde el resto del mundo, inclusive las de materias primas y alimentos procedentes de América Latina.

17. Sin embargo, esa expectativa, que sería el resultado natural del proceso —es decir, del cumplimiento de los criterios de productividad y rentabilidad de las inversiones, inherentes a la concepción del mercado común— parece verse frustrada en la realidad por la ampliación y la consolidación del proteccionismo agrícola europeo, en desmedro de las exportaciones de bienes primarios de las zonas templadas. Lo propio podría decirse sobre el establecimiento de la asociación económica con antiguas posesiones africanas, productoras sobre todo de bienes tropicales.

18. No podría censurarse a la CEE por querer hacer frente a sus obligaciones con respecto a los territorios menos desarrollados del Africa. Antes al contrario, sería muy plausible. Pero cosa distinta es adoptar una política que puede ser muy perjudicial para América Latina sin que se haya manifestado —en grado suficiente— el propósito de compensar adecuadamente a nuestra región por las pérdidas que sufrirá, ni ofrecerle una cooperación destinada a facilitarle la transición a una etapa superior de desarrollo, para la cual ya está madura.

19. En efecto, estos son los resultados que cabe prever tal vez ya a mediano plazo de las voluminosas inversiones en el continente africano y del empleo de la técnica más moderna en la explotación de sus variadas y ricas reservas naturales, con el concurso de una mano de obra barata e igualmente abundante. Si la conjunción de estos factores, por sí solos, dará lugar al cabo de algunos años a costos y precios difícilmente igualables, mientras tanto en el período de transición, tampoco podrá América Latina competir en un inmenso mercado consumidor de alto poder adquisitivo, como es el de la CEE, pues éste quedaría virtualmente reservado a determinadas exportaciones africanas, si se aplicara un instrumento tan discriminatorio como la preferencia arancelaria. Hay que reconocer, además, que la oferta creciente de bienes primarios del Africa no se limitará probablemente al mercado de la CEE, pues en la actualidad esa oferta ya se hace sentir también en otros mercados igualmente importantes para América Latina.

20. La región latinoamericana se encuentra frente a un cuadro que no puede menos de despertar grave inquietud. A juzgar por los resultados de las negociaciones bilaterales efectuadas con ellos por algunos países latinoamericanos, los gobiernos integrantes de la CEE sobreestiman quizá la capacidad de recuperación de América Latina frente a las repercusiones que pudieran tener estos acontecimientos. Sin embargo, es lógico suponer que el empeoramiento de unas condiciones cuya precariedad todos reconocen, vendría a sumarse a factores ya existentes que podrían provocar violentas crisis económicas y sociales, con el riesgo de subvertir las instituciones políticas democráticas.

21. Se plantea así, en la más amplia esfera de las relaciones internacionales, la ineludible exigencia de armonizar políticas en las distintas regiones. Los criterios de cooperación económica y de prosperidad general que sustentan todos los gobiernos deben traducirse necesariamente en medidas concretas que, al beneficiar a cualquier área, no perjudiquen a otra. Es evidente que esos altos propósitos se resentirán en la medida en que los reajustes que se están realizando lesionen intereses legítimos de alguna. ¿Qué alternativa se presenta a América Latina en un mundo que parece estar en el umbral de un nuevo orden económico, configurado por la formación de grandes mercados regionales?

22. América Latina indudablemente deberá seguir también por la vía de su propia y ulterior integración, procurando neutralizar, por la conjunción económica de sus mercados, la extrema división política sufrida en su proceso histórico. Existe ya la conciencia de tal necesidad, aunque el proceso de integración parece a muchos de realización dilatada. El éxito de esta iniciativa, bajo el signo de la democracia, estaría supeditado a la capacidad de abreviar el proceso, imprimiéndole un ritmo acelerado. Sin embargo, no sería posible lograr esa aceleración a menos de contar, por un lado, con el esfuerzo mancomunado de los dirigentes y la opinión pública en la propia América Latina y, por el otro, con la comprensión y la cooperación decididas y efectivas de las naciones económicamente más avanzadas de Occidente.

23. No es necesario ni procede detallar las ventajas que reportaría a nuestra región la integración económica. Es una solución suficientemente demostrada que constituye ya una política concertada entre los gobiernos latinoamericanos en sucesivos compromisos asumidos durante los últimos años. Más aún, está en vías de ejecución, por intermedio de los organismos creados últimamente, en respuesta a una histórica vocación de unidad que se apoya, además de otros factores favorables, en la natural complementariedad de los recursos naturales de América Latina. Siempre existieron determinantes endógenas de la integración, aunque contrariadas, desde un pasado remoto, por factores políticos y por un proceso de desarrollo económico realizado en forma aislada y mirando hacia el exterior, bajo el influjo de intereses de ultramar, así como, más recientemente, por un proceso de industrialización que por lo general, lejos de ser el resultado de planes armónicos, respondió a la imperiosa necesidad de sustituir importaciones. A ello se añaden ahora determinaciones exógenas —entre las cuales se destacan las derivaciones de la tendencia mundial hacia el regionalismo—, que ineludiblemente se reflejan en la composición y en la dirección de las corrientes del comercio internacional.

24. Por lo tanto, es imperativo que nos preparemos para la transición hacia etapas superiores de desarrollo económico y social y definamos claramente los objetivos, dotando a América Latina de los instrumentos que necesita, en el orden interno y externo, para alcanzarlos en la forma más rápida posible. ¿Se trata de un designio autárquico de América Latina, del propósito de llevar la industrialización en forma que menoscabe las corrientes comerciales con el resto del mundo? Desde luego que no. La integración y la industrialización latinoamericanas no sólo son compatibles con el crecimiento del intercambio exterior, sino que lo requieren para realizarse en forma más eficaz. La solución de este problema depende fundamentalmente de la actitud que, frente a América Latina, tomen las grandes agrupaciones económicas de los centros industriales. Si esas agrupaciones se abren resueltamente a la exportación latinoamericana, tanto en productos tradicionales cuanto en el desenvolvimiento de exportaciones industriales, el mercado común latinoamericano se desarrollará hacia afuera y en ello habrá recíprocas ventajas. En cambio, si en las agrupaciones regionales de los grandes centros prevalecen tendencias autárquicas que frenen el comercio con los países menos fuertes, América Latina se verá forzada a desarrollar hacia adentro su mercado común, llevando su industrialización a productos que sería más económico adquirir en los grandes centros manufactureros, a cambio de otras exportaciones industriales latinoamericanas. Más aún, si sólo quedara esta alternativa, se correría el riesgo de un recrudecimiento en las formas bilaterales de comercio por parte de nuestros países y de aquí que también ellos se verían obligados a buscar en el comercio de los Estados Unidos preferencias compensatorias.

25. Todo ello sería sumamente lamentable en momentos en que el gobierno de los Estados Unidos toma una actitud esclarecida y adopta una orientación de su política de comercio internacional tendiente a acrecentar el intercambio sobre bases multilaterales. Propone así a la CEE introducir reducciones masivas de su tarifa aduanera común a cambio de concesiones para la importación en el mercado norteamericano. Como es natural, esta acción estadounidense responde al propósito de incrementar y facilitar el comercio entre el conjunto de países a los que se extenderían estas concesiones por la aplicación de la cláusula de nación más favorecida. Ahora bien, para que tal acción de los Estados Unidos y de la CEE beneficie en la práctica a las naciones latinoamericanas, sería menester que fuesen objeto de negociaciones los productos cuya exportación interesa efectivamente a nuestros países: el café, el cacao, el trigo, las carnes, los bananos, las manufacturas de cobre y otros metales y aquellas ramas de los productos semielaborados y totalmente elaborados con los que América Latina puede contribuir al abastecimiento internacional. En suma, dentro de un espíritu de amplia cooperación económica, tal como se desprende de la nueva política norteamericana, cabría encarar la posibilidad y la conveniencia de que los Estados Unidos, por la vía de sus propias concesiones tarifarias, lograra en la Comunidad un tratamiento más favorable para importantes productos latinoamericanos de exportación, tanto tradicionales como nuevos, sin perjucio de estimular a su vez

el mejor acceso de la producción latinoamericana a su propio mercado mediante las medidas pertinentes.

26. Dentro de este panorama cabe igualmente el apoyo que América Latina presta a la iniciativa estadounidense de resolver el problema de las preferencias a los productos tropicales, merced a la total eliminación en Europa de los derechos aduaneros aplicables a estos renglones, eliminación que colocaría a todos los proveedores en pie de igualdad. América Latina, por su parte, tendría que contribuir con sus propias concesiones tarifarias al logro de fines como los señalados, aunque —en atención a las recomendaciones formuladas por la Reunión del GATT a nivel de Ministros celebrada en noviembre de 1961— no se le exigiría una total reciprocidad, por encontrarse aún en proceso de desarrollo económico. En efecto, el aumento de las exportaciones latinoamericanas a los grandes centros, como resultado de las concesiones acordadas por éstos, llevaría implícito un concepto de reciprocidad, por cuanto aumentarían simultáneamente las importaciones latinoamericanas de los productos originarios de aquéllos.

27. La expansión de las exportaciones latinoamericanas es esencial para acelerar eficazmente la tasa de desarrollo económico de nuestros países. La cooperación financiera no puede ser una alternativa a tales exportaciones. Además, si éstas no aumentasen, el servicio de los créditos y de las inversiones privadas internacionales encontraría en el futuro graves y acaso infranqueables dificultades. Es necesario, pues, tanto la expansión de las exportaciones como la política de cooperación financiera a largo plazo, a fin de ayudar a América Latina a atacar la grave crisis estructural en que se encuentra y aliviar inquietantes tensiones sociales.[1]

28. Es reconocido ahora que las dimensiones de la actual política de cooperación distan mucho de ser adecuadas. Para comprobarlo, basta aludir al hecho de que el monto de los aportes financieros que recibe América Latina apenas si excede el costo de los servicios correspondientes a movimientos realizados en años anteriores.

29. Parece indudable que la gran prosperidad de los países de la Europa Occidental podría permitirles tomar una participación muy activa en la nueva política de cooperación económica internacional iniciada en la Alianza para el Progreso.

30. En todo lo dicho no ha de verse sólo la referencia a una operación económica de ventajas recíprocas, sino también a una acción de trascendentales consecuencias políticas, ya que en los momentos actuales no sólo se halla en juego el ritmo de desarrollo económico latinoamericano, sino el signo institucional bajo el cual tendría lugar tal desarrollo en los próximos años. No sería posible desconocer la considerable significación de este aspecto atingente a nuestras relaciones con Europa, ni las implicaciones que ello tiene para la preservación de los grandes valores heredados por América Latina como parte integrante de la cultura occidental.

[1] Es de señalar que la situación mencionada contribuye a reducir los aportes privados —que crecieran en un pasado reciente— y causa la expatriación de una proporción considerable de capitales nacionales, agravándose más las desfavorables condiciones existentes.

II. CAIDA EN LA IMPORTANCIA RELATIVA DEL COMERCIO EXTERIOR DE AMERICA LATINA

31. Es impresionante la pérdida de importancia sufrida por la región latinoamericana dentro del comercio exterior mundial, según puede apreciarse en sus detalles en los cuadros y el correspondiente análisis, que van más adelante.[2] Por ellos se ve claro que, después de significar en la preguerra el comercio exterior de América Latina alrededor de un 10 por ciento del total del comercio mundial, en la última década de esa participación viene declinando en forma alarmante, con una intensidad que tiene mucho que ver con la exacerbación de los problemas de balance de pagos y con el aumento de las presiones sociales en la mayor parte de los países de la región. Es así como en 1960 la cuota de América Latina dentro del comercio exterior global había descendido ya a menos del 7 por ciento.

32. Los motivos por los cuales América Latina se encuentra frente a tan grave perspectiva vienen tanto de sí misma como de afuera y a ellos se hará referencia a lo largo de este informe. Pero conviene destacar aquí que entre esos motivos desempeñan muy destacado papel el decidido proteccionismo que en favor de sus producciones nacionales vienen practicando países europeos en que tradicionalmente encontró mercado nuestra exportación y las crecientes discriminaciones de trato a que se la somete por esos mismos países.

[2] Véanse los cuadros I a III en esta misma sección.

33. Es así como los integrantes de la CEE, que con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial adquirían de América Latina más del 11 por ciento del total de sus importaciones, durante la postguerra, y a medida que fueron rehaciendo sus economías, han venido importando cada vez menos, de tal manera que en la actualidad escasamente ese porcentaje sólo significa alrededor de 6 por ciento. Por otro lado, mientras antes de la guerra el intercambio comercial con los participantes de la actual CEE eran ampliamente favorables a los países latinoamericanos, en los años recientes han disminuido de modo sustancial los saldos activos de América Latina. Puede apreciarse también que similar proceso ha ocurrido en los países de la EFTA.

34. La magnitud del deterioro que las exportaciones latinoamericanas han experimentado, según se ve cuando se comparan los períodos anteriores y posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y la clara tendencia al empeoramiento que denota el proceso, delinean un fenómeno que no puede ser indiferente al mundo occidental.

35. Los países agrupados bajo las siglas de la CEE y de la EFTA constituyen hoy el área comercial más importante del mundo.[3] La disminución que desde hace un

[3] Las compras de la CEE y la EFTA a terceros países —excluyendo las correspondientes al comercio recíproco entre sus parti-

Cuadro I

EXPORTACIONES TOTALES DE AMERICA LATINA

(Valores fob en millones de dólares y participación porcentual)

Año	Participación de América Latina en el comercio mundial			Destino regional de las exportaciones de América Latina							
	Total de exportaciones mundiales	Exportaciones latinoamericanas		A Estados Unidos		A CEE		A EFTA		A Europa Occidental[a]	
		Valor	Porciento	Valor	Porciento	Valor	Porciento	Valor	Porciento	Valor	Porciento
1928	55 418	3 005	5.4	947	31.5	978	32.6	815	27.1	1 793	60
1935	19 573	1 954	10.0	459	23.4	472	24.2	491	25.1	963	49
1937-38	24 421	2 404	9.8	650	27.0	584	24.3	506	21.0	1 090	45
1948	57 300	6 510	11.4	2 420	37.2	940	14.4	1 090	16.7	2 030	31
1951	82 150	7 800	9.5	3 480	44.6	11 150	14.7	1 070	13.7	2 220	28
1952	79 750	7 060	8.9	3 510	49.7	920	13.0	690	9.8	1 610	23
1953	81 700	7 630	9.3	3 610	47.3	1 050	13.8	890	11.7	1 940	25
1954	85 150	7 880	9.3	3 440	43.7	1 270	16.1	835	10.5	2 105	27
1955	92 700	7 970	8.6	3 510	44.0	1 240	15.6	865	10.9	2 105	26
1956	102 700	8 650	8.4	3 860	44.6	1 490	17.2	995	11.5	2 485	29
1957	110 800	8 650	7.8	3 850	44.5	1 460	16.9	1 090	12.6	2 550	29
1958	106 900	8 200	7.7	3 660	44.6	1 320	16.1	950	11.6	2 270	28
1959	114 800	8 320	7.2	3 670	44.1	1 430	17.2	950	11.4	2 380	29
1960	127 200	8 530	6.7	3 580	42.0	1 570	18.4	1 010	11.8	2 580	30

FUENTE: 1928-1938. Anuario Estadístico Interamericano.
1948-1960. International Trade-Statistics (1960).
[a] Comprende sólo los países de la CEE y de la EFTA.

cuarto de siglo se viene operando en la magnitud relativa a las importaciones desde América Latina, con respecto al total mundial, es de tal importancia que vale la pena examinar con algún detenimiento el significado de las cifras respectivas.

1. Panorama general

36. En el cuadro I puede observarse que en el período corrido desde la preguerra al presente, las exportaciones a los Estados Unidos han aumentado en forma significativa, salvo y por razones circunstanciales en los últimos años; por su parte, las destinadas a Europa Occidental, si bien crecen también en términos absolutos, han disminuido apreciablemente como proporción de las exportaciones totales de la región: desde 45 por ciento en 1937 y 1938, a un 30 por ciento en 1960.

37. Esta disminución tan severa en la importancia relativa del comercio de América Latina con los países de Europa Occidental, sobre todo si se tiene en cuenta que en los últimos años dicha área denota un ritmo creciente de prosperidad, hace necesario destacar aspectos que permiten formarse juicio sobre las repercusiones que la disminución mencionada tuvo y tiene sobre la economía de América Latina.

38. Con respecto a la situación que indica el cuadro I, conviene tener en cuenta que, como puede verse en el cuadro A del anexo estadístico, en los últimos cinco años han aumentado las exportaciones de América Latina hacia los países denominados de planificación central, que de un porcentaje del 1.4 por ciento en 1957 llegaron en 1961 a poco más del 6 por ciento.

cipes— montaron a alrededor de 19 500 millones de dólares en 1960. En el mismo año, la importación global efectuada por los Estados Unidos alcanzó a 16 000 millones de dólares.

39. En general, las causas del acentuado descenso relativo de las exportaciones a Europa Occidental, pueden agruparse en internas y externas. Entre las causas *internas* es indudable que ha incidido la política de exportaciones seguida por algunos países latinoamericanos, política que de hecho las desalentó por obra de diversas prácticas y medidas referentes a asuntos monetarios cambiarios y fiscales. A la vez hubo demoras en formular y poner en aplicación ciertas reformas estructurales aconsejables. De otra parte, no se prestó suficiente atención al progreso tecnológico, pudiendo afirmarse en general que poco se introdujo en las industrias nacionales del impresionante avance de la técnica moderna durante toda la postguerra, como lo demuestran los rendimientos comparativos con otras áreas y a consecuencia de todo lo cual la oferta latinoamericana quedó a la zaga de las transformaciones operadas en la estructura de la demanda foránea. Ocurrió lo mismo en el sector que más contribuye al conjunto de la exportación latinoamericana: el agrícola. La revolución tecnológica operada dentro de este sector en otras regiones tuvo inmensos efectos, pues aparte de la aplicación de adelantos científicos, la agricultura ha dispuesto de grandes inversiones, como también de regímenes crediticios adecuados para extender ampliamente el empleo de equipos e implementos modernos. En cambio, la revolución tecnológica tuvo pocas repercusiones sobre el nivel de eficiencia de la agricultura latinoamericana vista en conjunto.

40. Entre las causas *externas*, cuentan las de carácter tecnológico ya citadas cuando se hizo mención de las causas internas. Los países de otras regiones y en particular los más desarrollados, adoptaron en la postguerra métodos de producción muy modernos, alcanzando así cada vez posiciones más satisfactorias en los coeficientes de pro-

ductividad, a la vez que aumentaban velozmente la fabricación de sucedáneos sintéticos.

41. De otro lado, es indudable que en la disminución relativa de las exportaciones globales latinoamericanas ha sido también factor principal y decisivo la política fuertemente proteccionista y discriminatoria seguida por grandes centros industriales.

42. Entre 1953 y 1960[4] las exportaciones mundiales crecieron un 56 por ciento. El aumento entre dichos años fue de 82 por ciento para los países de Europa Occidental, 30 por ciento para los países de América del Norte y sólo 13 por ciento para los países latinoamericanos. La gravedad de las dificultades que ello apareja a la economía latinoamericana queda bien en evidencia en estas cifras.

2. Composición de las exportaciones

43. Es conocida la estructura actual de las exportaciones de América Latina formadas en su casi totalidad por productos alimenticios y materias primas. Por ello, no es del caso extenderse en consideraciones de carácter general sobre cuestiones que han sido analizadas una y otra vez por diversos organismos internacionales y en especial las relativas a la vulnerabilidad que esa estructura da a la economía latinoamericana.

44. En los cuadros B, C y D del anexo estadístico puede verse cuáles son los principales productos exportados por América Latina a la CEE y a la EFTA y su relación con las cifras totales de exportación, tanto en valores como en volúmenes. Para mayor claridad, se han agrupado en los cuadros los respectivos artículos en productos de zona templada, tropicales, combustibles y minerales. De ellos se desprende que la Europa Occidental constituye un mercado fundamental para los principales productos de la exportación latinoamericana.

45. A guisa de ilustración cabe mencionar que del total de las exportaciones de 1960, al medirse en valor las destinadas a Europa Occidental, representaron el 55 por ciento del trigo y maíz, el 76 por ciento de las carnes, el 25 por ciento del café, el 30 por ciento del cacao, el 56 por ciento de los granos, el 92 por ciento del aceite de maní y de lino, y el 69 por ciento de ciertas frutas (naranjas y manzanas, por ejemplo). También en otros productos el porcentaje exportado a Europa Occidental con relación al total mundial fue de mucha significación, tanto en volumen como en valor.

46. De otro lado, se ve que la exportación latinoamericana de bienes manufacturados es insignificante en la actualidad pese a que el desarrollo económico de nuestros países depende en grado sustancial de la forma en que les sea dable diversificar e incrementar este tipo de exportaciones.

47. Los cuadros E y F del anexo estadístico presentan las exportaciones clasificadas por países, y son también expresivos de la importancia de la Europa Occidental como mercado sustancial para la exportación latinoamericana. En efecto, puede advertirse que en el trienio 1958-60 cinco países de nuestra región —la Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador y el Uruguay— colocaron más del 50 por ciento total de sus exportaciones en los países de la CEE y la EFTA, proporción que para otros cinco países latinoamericanos —el Brasil, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y el Perú— representó más de un tercio del total de sus exportaciones.

3. El valor de las exportaciones

48. Es sabido que el valor de las exportaciones sufrió los efectos de la evolución desfavorable de los precios de los productos básicos. En conexión con ello, al examinar la marcha del comercio, se hace claro que durante el quinquenio 1957-61 América Latina se vio en general gravemente perjudicada por el deterioro de los precios internacionales, si bien tal deterioro no tiene carácter uniforme para todos los productos ni obedeció a motivos similares en cada uno de los casos.

49. El cuadro II muestra que América Latina en su conjunto experimentó desde 1953 una disminución de 15 por ciento en el valor unitario de sus exportaciones. También muestra un retroceso lamentable para los intereses latinoamericanos, pues la relación de intercambio total fue de sólo 86 por ciento en 1961 y de 81 por ciento si se excluye petróleo (1953 = 100).

50. En consecuencia, además del comportamiento poco favorable de los volúmenes exportados, se ha producido en los últimos años una baja de los valores unitarios de exportación total. También empeoró la relación de intercambio de América Latina con el resto del mundo, todo lo cual ha hecho comprimir los ingresos en divisas, con incidencia notable en el proceso de desarrollo y en la intensificación de las presiones sociales derivadas de su ritmo insatisfactorio.

Cuadro II

AMERICA LATINA: INDICES DE VALORES UNITARIOS DE EXPORTACION E IMPORTACION E INDICE DE LA RELACION DE INTERCAMBIO

(Base: 1953 = 100)

	1957	*1958*	*1959*	*1960*	*1961*[a]
Valores unitarios de exportación total . . .	96	89	83	85	85
Excluido petróleo . . .	93	84	78	80	79
Valores unitarios de importación.	103	100	99	99	98
Relación de intercambio total.	94	89	84	85	86
Excluido petróleo . . .	91	84	78	81	81

Fuentes: Naciones Unidas, *Boletín Mensual de Estadística.* OEA/CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1961* (Texto preliminar).

[a] Estimaciones basadas sobre las cifras del 1er semestre.

[4] Véase *Estudio Económico y Social de América Latina, 1961,* por las Secretarías de la OEA y de la CEPAL (Wáshington, 18 de julio de 1962), capítulos I y II.

Cuadro III

IMPORTACIONES DE LA CEE Y LA EFTA DESDE AMERICA LATINA Y TOTAL MUNDIAL

(Valores cif *en millones de dólares)*

Año	*Intercambio de la CEE con la América Latina*			*Intercambio de la EFTA con la América Latina*		
	Importaciones desde la América Latina	*Participación de América Latina en las importaciones totales*	*Total de importaciones*	*Importaciones desde la América Latina*	*Participación de América Latina en las importaciones totales*	*Total de importaciones*
1928	1 734	12.0	14 500	1 380	10.7	12 905
1935	569	11.5	4 964	547	10.8	5 081
1938	671	11.8	5 669	566	9.3	6 095
1950	864	7.7	11 234	1 016	8.6	11 766
1951	1 183	7.7	15 332	1 275	8.0	15 974
1955	1 329	6.9	19 324	1 038	5.8	17 906
1957	1 827	7.3	24 929	1 395	7.0	20 055
1958	1 568	6.8	22 991	1 220	6.5	18 851
1959	1 637	6.7	24 349	1 259	6.3	20 036
1960	1 812	6.1	29 666	1 269	5.5	23 101
1961	—	—	—	—	—	—

FUENTE: Direction of International Trade, Naciones Unidas.

4. El comercio con Europa Occidental

51. Del cuadro III se desprende el hecho ya señalado de que los países de la CEE que con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial importaban desde América Latina más del 11 por ciento del total de sus importaciones, durante la postguerra, a medida que fueron rehaciendo sus economías, han importado cada vez menos productos latinoamericanos, de modo que en la actualidad la proporción sólo alcanza a alrededor del 6 por ciento. También corresponde recordar que antes de la guerra el intercambio con Europa desde el ángulo de los saldos era ampliamente favorable a los países de América Latina, mientras que al presente tienden a equilibrarse los valores de la exportación y de la importación. La rápida disminución de los saldos activos es un fenómeno que también se extiende al comercio con los países de la EFTA.

5. Algunas conclusiones

52. La trascendencia del agudo desmejoramiento sufrido por América Latina en su comercio exterior, aconseja poner de relieve en estas conclusiones ciertos hechos que en parte se han mencionado ya. Así repetiremos que entre 1953-60, las exportaciones mundiales aumentaron casi un 56 por ciento. El aumento entre dichos años fue de 82 por ciento para los países de Europa Occidental, 30 por ciento para los de América del Norte y sólo 13 por ciento para los de América Latina. Aun si la comparación se realiza con otras áreas subdesarrolladas, se observa que las exportaciones de Africa aumentaron en 32 por ciento y las del Medio Oriente, en 82 por ciento. Es indudable, pues, que aun en los últimos años, durante los cuales se ha registrado una creciente prosperidad en los grandes países, el conjunto de América Latina se va quedando atrás en el crecimiento relativo de sus exportaciones.

53. Como puede comprobarse por la estadística, las exportaciones latinoamericanas en el período 1953-60 ponen de manifiesto dos características fundamentales en relación con otras regiones: *a*) uno de los más bajos índices de incremento del total exportado; *b*) la disminución más acentuada de los índices de valor unitario de las exportaciones. Al respecto, debe señalarse que entre 1957 y 1960, la disminución de los valores unitarios de exportación, que alcanzó al 11.5 por ciento, contrarrestó casi íntegramente el aumento registrado en el quántum de las exportaciones, aumento que fue del 13.5 por ciento. Esto no tiene en el mundo parangón alguno, si se hace una comparación con regiones similares de menor desarrollo. Aún cuando no existen cifras completas para 1961, la información provisional disponible indica que el relativo estancamiento de las exportaciones latinoamericanas continúa más o menos inalterado.

54. El panorama global del comercio exterior de América Latina y en particular con los países de la Europa Occidental, permite comprobar por desgracia que a partir de la última guerra las exportaciones de nuestra región en su conjunto vienen disminuyendo persistentemente con respecto a la expansión del comercio mundial. Pese a que durante los últimos quince años algunos productos —el petróleo y el mineral de hierro por ejemplo— registran una expansión muy significativa en las exportaciones de América Latina, la declinación del conjunto de las exportaciones en términos relativos es un hecho de enorme gravitación sobre el desarrollo económico latinoamericano. Con respecto a Europa, las cifras muestran que es de las corrientes de su intercambio con América Latina de donde viene mucho del debilitamiento sufrido por ésta frente al comercio mundial. La acentuada prosperidad que Europa Occidental, y en particular los países de la CEE, ha tenido en los últimos años, poco significó relativamente para las exportaciones de la región latinoamericana, si se las toma en su conjunto, todo lo cual muestra que el *conocido razonamiento* sobre que la prosperidad de Europa beneficia directamente a América Latina —ra-

zonamiento que también se hizo en ocasión del Plan Marshall—, no encuentra suficientes comprobaciones en la práctica.

55. Para concluir, conviene reiterar que Europa Occidental aumentó en los últimos años sus importaciones provenientes de otras áreas, en detrimento de las que efectuaba desde América Latina, a la par que puso en práctica un creciente proteccionismo interno, en particular a través de regímenes cuantitativos y de la implantación de subvenciones. Ello limitó las posibilidades de colocación de las exportaciones latinoamericanas tradicionales, las cuales ofrecen hoy, como en el pasado, bien conocidas condiciones competitivas en precios y calidades.

III. CUESTIONES QUE SE PLANTEAN

1. La política agrícola común

56. Los peligros para el porvenir del comercio exterior de América Latina parecen acentuarse por obra de ciertos elementos restrictivos, entre ellos los que podrían surgir de la aplicación de las reglas y decisiones atingentes a la política agrícola común de la CEE.[5]

57. En verdad esa política nos pone en presencia de una acción decididamente encaminada a estimular aún más el autoabastecimiento de los países de la CEE y la formación de saldos exportables en productos de zona templada, bajo un sistema de poderosos incentivos, entre los cuales se cuentan los subsidios emanados de un fondo especial y los derechos movibles, cuyas modalidades podrán anular el poder competitivo de los abastecedores foráneos, desorientando y distorsionando su comercio exportador.

58. Las consecuencias de la política agrícola común pueden influir profundamente el espíritu de solidaridad que debe existir entre los países del mundo occidental. Parece imprescindible que los países afectados —y entre ellos cuentan los latinoamericanos— adopten actitudes destinadas a obtener un cambio de rumbos. Ello debería hacerse dentro del cuadro de la acción conjunta, pues debemos recordar que las representaciones bilaterales hechas desde 1958 por algunos países, no dieron resultado.[6]

59. De otra parte, vale la pena meditar sobre las cifras estampadas más abajo acerca de la situación del comercio de productos de zona templada y asimismo de zona cálida. Se afirma corrientemente que los países de la CEE se autoabastecen de los primeros en un 90 por ciento, pero es necesario recordar que ello no ha venido ocurriendo mediante el juego de un régimen de importación libre basado en una protección aduanera razonable. Por el contrario, durante la postguerra y hasta el presente, ha existido en los países de la CEE un severo proteccionismo, ejercido principalmente por medio de las restricciones cuantitativas. Hasta 1958 se adujo que su mantenimiento era necesario por razones de balance de pagos. Recuérdese que ese régimen, más las subvenciones otorgadas a la agricultura, permitió que en el período 1950-60 la producción de trigo aumentara en 33 por ciento, la de granos forrajeros en 40 por ciento y la de carnes en más de 50 por ciento. Es indudable que parte de tales aumentos se debió al avance tecnológico, pero jamás se habría logrado sin aplicar medidas proteccionistas de gran alcance. A partir de 1958, cuando los países de la CEE estaban ya en situación de ir a la convertibilidad y aumentaban fuertemente sus reservas, ello no fue óbice para mantener sin variaciones el proteccionismo agrícola.[7]

60. Debe tenerse presente un hecho conocido en la estructura del comercio mundial, que ahora parece haber sido olvidado. Durante mucho tiempo determinados países latinoamericanos han registrado un fuerte saldo favorable en su comercio con Europa Occidental, que permitía, existiendo la convertibilidad, que tales países adquirieran bienes en otras áreas del mundo, especialmente en los Estados Unidos, país en que los saldos de su comercio nunca eran positivos dada la similar estructura existente en las respectivas exportaciones agrícolas.

61. Volviendo ahora al caso de las restricciones, es indudable que si bien hasta 1957/58 pudo justificarse que los países de la CEE las aplicaran a la importación con el fin de ahorrar medios de pago, a partir de entonces el mantener tales restricciones carece de motivos plausibles, pues esos países no sólo restablecieron el equilibrio en su

---

[5] Véase el documento de la Secretaría de la CEPAL, *Acontecimientos y tendencias recientes en el intercambio de América Latina con la Comunidad Económica Europea* (E/CN.12/631), sección IV, párrafos 33-50.

[6] La Séptima Conferencia Regional de la FAO para América Latina, que tendrá lugar en noviembre de 1962 en Río de Janeiro, tiene en su temario los siguientes puntos:

"C. INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL Y COMERCIO DE PRODUCTOS AGRICOLAS

"10. *Acontecimientos recientes en materia de integración económica regional y la promoción de un enfoque común en las políticas agrícolas*

"Se considerarán los progresos realizados por la ALALC y el Programa Centroamericano, especialmente en relación con los efectos a corto y a largo plazo que estos acuerdos tengan sobre el comercio intrarregional de productos agrícolas. Se examinarán también las medidas que deberán adoptarse para la coordinación de las políticas nacionales de producción agropecuaria de los países de la región, con el fin de acelerar el proceso de integración económica.

"11. *Perspectivas y problemas de las exportaciones agropecuarias latinoamericanas*

"La Conferencia examinará la situación actual, perspectivas y problemas de los principales productos agrícolas de exportación de la región. Además, se examinarán los resultados de recientes reuniones intergubernamentales sobre estos productos y se analizarán las perspectivas a largo plazo (hasta 1970) del comercio internacional de algunos de los principales productos agropecuarios, a la luz de un estudio preparado por la FAO sobre esta materia.

"12. *Acontecimientos relativos a la Comunidad Económica Europea (CEE) y su impacto sobre el comercio latinoamericano de productos agropecuarios*

"Sobre la base de un documento preparado por la FAO sobre *Los productos agrícolas y el Mercado Común Europeo*, se examinarán los acontecimientos referentes al proceso de integración europea y sus implicaciones para los países de la América Latina, en lo concerniente a los productos agrícolas de exportación".

[7] Cabe recordar que a partir de 1959, cuando los Estados Unidos comenzaban a experimentar dificultades en su balance de pagos, los países de la CEE incrementaron fuertemente sus reservas en oro y dólares, a punto tal que al presente, sólo tres de ellos —Alemania, Francia e Italia— tienen en conjunto una posición igual a la de los Estados Unidos en reservas *netas* de oro y dólares.

posición de pagos exteriores, sino que gozan de notable bonanza.

62. Por otro lado, el régimen proteccionista europeo ha tenido graves repercusiones en países exportadores como los latinoamericanos. Estos —frente a la dificultad de conservar una posición vendedora en los mercados sometidos al proteccionismo, como ocurre en los países de la CEE— se han visto obligados a bajar la cotización de sus productos, perjudicando así sus propias economías y restando con ello recursos para el proceso de desarrollo. Es en el proteccionismo excesivo donde acaso radica el principal factor de abatimiento de las cotizaciones, pues de haberse permitido que los consumidores hicieran libremente su decisión, de seguro ello habría influido favorablemente en los niveles del precio internacional para el respectivo producto.

63. El proteccionismo y el dirigismo agrícolas en los países de la CEE, si mantiene sus actuales tendencias, encierra serias amenazas para la situación económica de los países abastecedores. Es necesario que quienes sigan utilizando tal régimen extiendan su mirada no sólo a los países de la CEE, sino también al conjunto del comercio mundial y dentro de éste a América Latina. Si países productores que por sus condiciones naturales se encuentran capacitados para atender ahora y en los años futuros la fuerte demanda que existe y la que existirá en grado creciente, siguen como en la actualidad viendo alzarse ante sí, para exportar, serias dificultades de origen externo ¿qué efecto tendrá todo ello en el plano del comercio exterior y en el ámbito político de la América Latina?

64. La reunión del GATT celebrada en noviembre de 1961 dedicó mucha atención al problema de la comercialización de los productos básicos. Fue grande la claridad con que expusieron su desazón los representantes de países que se ven perjudicados por las políticas proteccionistas practicadas en los grandes mercados y las manifestaciones que hicieron sobre su firme voluntad de luchar en pro de soluciones equitativas. En esa oportunidad, el entonces Ministro de Hacienda de Francia, apoyado por los demás países miembros de la CEE, formuló el planteamiento que desembocó en una recomendación dirigida a las Partes Contratantes del GATT. Dicho planteamiento presenta la idea de una organización internacional de mercados para productos agrícolas, a base de un sistema de acuerdos referidos a renglones específicos, acuerdos dentro de los cuales se establecerían cuotas físicas de exportación para cada país a determinado nivel de precios.

65. Referido a un programa del que sólo se conocen informaciones someras, de ese planteamiento emergen a primera vista graves interrogantes para América Latina. Desde luego, no puede menos de preocupar que las reiteradas representaciones hechas en los medios internacionales por exportadores tradicionales como los latinoamericanos, seriamente perjudicados por las tendencias autárquicas de los grandes mercados, en lugar de encontrar como respuesta una sumarización de las restricciones y medidas discriminatorias en aplicación o un anuncio de postergación de otras cuya puesta en marcha se prepara, obtengan sólo el anuncio de que se estudiará un sistema de acuerdos cuya preparación y aplicación necesariamente requerirá varios años. Mientras tanto las restricciones, discriminaciones o medidas derivadas de la política agrícola común de la CEE irán estrechando cada vez más el margen que resta a los exportadores latinoamericanos en el abastecimiento europeo, a cuya satisfacción por tanto tiempo han contribuido.

66. En otra fase, sería muy grave que la falta actual de coordinación de las políticas comerciales de los países latinoamericanos llevara a alguna aceptación precipitada de la idea de la organización de mercados. Tan pronto como el programa sea conocido y analizado en todos sus aspectos debería verse el modo de llegar a un denominador común y después, bajo el signo de una política comercial coordinada, definir la posición latinoamericana conjunta y actuar en consecuencia.

a) *Productos de zona templada*

67. Como complemento de todo lo dicho y a fin de mostrar con algún detalle el fundamento que las cifras dan a las crecientes preocupaciones que despierta en América Latina el porvenir de su exportación de productos agrícolas de zona templada, parece necesario hacer las consideraciones que siguen.

68. Entre el 60 y el 65 por ciento del valor de la exportación de los países de América Latina —la Argentina y el Uruguay— que colocan preferentemente productos agropecuarios de zona templada, tienen como destino Europa Occidental. Además, otros países —el Brasil, Chile, el Paraguay y el Perú— registran también, aunque por menor valor, exportaciones de algunos de esos productos al mismo mercado. Las cifras siguientes muestran los porcentajes que corresponden a la CEE y a la EFTA dentro de la exportación total latinoamericana de algunos productos seleccionados de zona templada.

	1959		*1960*	
	CEE	*EFTA*	*CEE*	*EFTA*
Carne de vacuno enfriada y congelada	26.5	58.1	20.7	66.9
Carne ovina enfriada y congelada	1.1	76.2	1.5	81.4
Trigo	19.3	14.1	18.9	15.2
Maíz	72.2	15.6	65.7	9.9
Aceite de lino	74.2	19.1	78.1	12.6
Cueros	33.3	5.4	28.5	7.0
Lanas	29.5	18.1	34.6	21.4

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

69. Como se ve, es grande la participación que toca a la CEE y a la EFTA en el total de las exportaciones de los productos señalados, si bien en algunos casos —carne ovina, maíz, aceite de lino y cueros, entre otros— es significativamente mayor el grado de importancia que tiene un mercado con relación al otro. Por ello, al examinar la situación de los distintos productos, deben tomarse en cuenta distintas consideraciones, de acuerdo con el área de que se trate.

70. Cabe ahora destacar ciertos aspectos de la comercialización de la carne, producto significativo dentro del balance de pagos de algunos países latinoamericanos, siendo de observar que para otros productos de la exportación agrícola tradicional sería también necesario hacer un examen como el resumido a continuación.

71. La carne constituye la principal exportación de la Argentina y tiene parecida importancia para el Uruguay. Además, es rubro apreciable del comercio exterior de otros países de América Latina. La participación porcentual que corresponde a América Latina en el comercio mundial de carnes acusa acentuada disminución, a pesar del incremento registrado por las exportaciones mundiales de ese producto. La contracción se observa ya en los primeros años del decenio anterior, así como en los que precedieron a la última guerra mundial.[8]

72. La caída de las exportaciones de América Latina es particularmente acentuada en relación con algunos de los mercados tradicionales. Aunque en algunos años esa situación reflejaría en cierto modo la reducción de saldos exportables por parte de los principales productores latinoamericanos, se debe más bien al hecho de que los países habitualmente importadores de carne —sobre todo Europa Continental y el Reino Unido,[9] de quienes han dependido fundamentalmente las ventas de los productores latinoamericanos— han favorecido el desarrollo de su producción nacional, recurriendo a medidas altamente proteccionistas en desmedro de las posibilidades latinoamericanas de exportación y si bien el Reino Unido no limita la importación mediante restricciones de tipo administrativo.

73. Por otra parte, en los países miembros de la CEE se ha sostenido que el aumento de la producción en el territorio de la Comunidad, tanto en el presente como en el pasado, iguala o supera al aumento de la demanda, pese al bajo nivel de consumo en algunos de sus países, la elevada elasticidad de la demanda en función del ingreso, y el incremento previsto en éste.[10]

74. Estudios hechos para la CEE[11] señalan que el consumo —especialmente de carne bovina— permanece relativamente elástico, habida cuenta de que los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda de carne son superiores al 1.4 por ciento en los países de bajo nivel de consumo y del orden del 0.4 y 0.6 por ciento en los de alto nivel.[12] La FAO en el estudio mencionado[13] coincide en esta opinión al estimar que la demanda crecerá a un ritmo más acelerado que la producción en dos de los principales países importadores de Europa Continental: Alemania Occidental e Italia. Estas condiciones favorables —que también se pusieron de manifiesto en el pasado— no se han traducido en una demanda creciente de las importaciones de carne bovina por parte de los países de Europa Occidental. Por el contrario, se aceleró más bien la aplicación de medidas restrictivas a la importación, fomentando la producción interna, que en el caso de algunos de esos países —Francia, por ejemplo— acusa costos muy superiores a los de los países latinoamericanos tradicionalmente proveedores de carne.

75. En los países europeos de nivel más elevado en el de consumo —como serían Francia y los Países Bajos— dicha política por fuerza influye en un crecimiento de la producción sustancialmente mayor que la demanda interna, con lo cual se crean posibilidades de creciente exportación de carne bovina no sólo para el abastecimiento a países de la CEE, sino también a otros ajenos a ella. Pero no sólo llegan hasta allí los efectos de la política restrictiva a las importaciones seguida por los países de la CEE. También han sido afectados los precios al consumidor, precios que tienden a ser cada vez más elevados. No sólo se limita así el consumo de carne vacuna, a pesar de los muy moderados niveles que registra, sino que se favorece su sustitución por otras carnes para las cuales la relación de precios se vuelve favorable.

76. A las perspectivas poco alentadoras que existen respecto a las mencionadas exportaciones de América Latina a la CEE como probable resultado de la aplicación de la política agrícola común, habría ahora que agregar otras consideraciones, sensiblemente nada optimistas y que nacen de la eventual adhesión del Reino Unido a la Comunidad.

77. Como se desprende del cuadro I del anexo estadístico, se manifiesta la importancia del mercado británico para la colocación de carnes de la región latinoamericana. En ese cuadro y en el cuadro I anterior,[14] se ve que el Reino Unido importa carne por un valor varias veces superior al total de las compras de ese producto efectuadas en América Latina por los países de la CEE. Sin embargo, el mercado británico, al igual que el de la CEE, acusa un manifiesto deterioro. Así, mientras en el período 1934-38 las exportanciones de carne de la región latinoamericana hacia el Reino Unido representaban el 27 por ciento de la importación total de este país, esa participación se contrajo a menos del 16 por ciento en 1960. Esta reducción también es parecida respecto a años más recientes.[15]

78. Desde el punto de vista del futuro de las exportaciones latinoamericanas al Reino Unido, habría que tomar en consideración los siguientes aspectos:

a) la adopción por ese país de la tarifa externa común y de la política agraria de la Comunidad, que supone también la eliminación de gravámenes y otras restricciones a la importación desde los demás miembros de la CEE. En consecuencia, el mercado del Reino Unido daría tratamiento preferencial a los demás países de la Comunidad exportadores actuales o eventuales de carne;

b) las soluciones que puedan acordarse para atender la situación de los abastecedores del Reino Unido dentro del *Commonwealth* (Australia, Nueva Zelandia, Rodesia y Nyasalandia, el Canadá y otros) que vienen disfrutando de un régimen preferencial en el mercado británico;

c) la posible disminución del consumo de carne en el

[8] Véanse los cuadros H e I del anexo estadístico.

[9] Banco Francés e Italiano para la América del Sur, "Le marché commun européen et l'Amérique du Sud", *Boletín*, enero/febrero 1962.

[10] FAO, "Los productos agrícolas en el mercado común europeo", 1962.

[11] Doc. VI/4270.1/60. Grupo de expertos en colaboración con la Dirección General de Agricultura de la CEE. De acuerdo con dicho estudio, el consumo medio de carne bovina por habitante en la CEE es 18.8 kilogramos por año, correspondiendo a Francia el nivel de consumo más elevado (28.5 kg) y a Italia el más bajo: 12 kg. Alemania Occidental llega a 16.1 kg.

[12] El informe de la FAO intitulado "Productos agrícolas, proyecciones para 1970", Roma, 1962, da los siguientes coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda de carnes para la CEE: CEE, 0.7; Bélgica, 0.6; Francia, 0.4; Alemania Occidental, 0.6; Italia, 1.4; Países Bajos, 0.7.

[13] *Ibid.*

[14] Véase *supra* la sección II, punto 1.

[15] Véase nuevamente el cuadro I del anexo estadístico.

Reino Unido, si se produce un alza en los precios al detalle de este producto.[16]

79. Todas estas circunstancias podrían perjudicar aún más al comercio de este importante rubro de exportación de América Latina, cuyo futuro desde no pocas fuentes se ha venido señalando como promisor, a consecuencia del acelerado crecimiento económico de Europa Occidental en el período de reconstrucción y de integración de sus países y, por el contrario, en la práctica se ve disminuido por obra de una política fuertemente proteccionista, que tan vivo contraste ofrece con la prosperidad económica de los integrantes del mercado común europeo.

b) *Productos tropicales*

80. En cuanto a los productos tropicales se refiere, el problema principal para América Latina radica hoy en el estímulo que la CEE desea renovar y ampliar por la vía de las preferencias aduaneras, a la producción en los 16 países africanos cuyo convenio de asociación se renegocia en la actualidad. Por otra parte, la CEE viene haciendo importantes préstamos e inversiones en favor de esos países. Naturalmente, tal aspecto de la cooperación hacia ellos sólo puede merecer aplausos como materialización del deseo de contribuir a su adelanto. Pero es distinto el caso de las citadas preferencias aduaneras. Con ellas se ampliaría y prolongaría un régimen de excepción que los mismos países constitutivos de la CEE contribuyeron a limitar y eliminar cuando se negoció la Carta del GATT, a la cual se adhirieron.

81. Obsérvese que está en juego la preferencia arancelaria que venía concediendo uno o más países, hoy miembros de la CEE, a alguno o a algunos de sus territorios de Africa, en la actualidad países independientes. Tal preferencia se extendería a toda el área aduanera de la CEE. El caso más importante es el de Francia, particularmente vinculada a territorios asociados africanos que acaban de independizarse, pues las preferencias que éstos tenían en el mercado metropolitano francés —50 millones de consumidores— ahora las tendrán en el mercado total de la CEE, donde los consumidores suman 165 millones.

82. De este modo se ampliaría mucho el efecto del régimen preferencial en favor de Africa, que en el pasado dio lugar a que los productos latinoamericanos se vieran comparativamente perjudicados en el mercado francés, pues la preferencia sería válida en el futuro para el vasto ámbito de la CEE entera. La preferencia cubriría productos tales como el banano, la piña, el coco, el café, el té, la pimienta, la vainilla, los clavos de olor, el cacao y las maderas tropicales. Desde el punto de vista de los compromisos pactados en el seno del GATT, cabe preguntarse si tal extensión de preferencias es compatible con sus reglas. Si se aceptara el principio de que la extensión es admisible, nada impediría la aplicación de un régimen semejante a otros territorios y a otros productos.

[16] En el informe de la FAO sobre la situación de los productos agrícolas y el mercado común europeo, se señala que en caso de producirse el ingreso del Reino Unido a la Comunidad sobre la base de las normas sobre agricultura aprobadas por ésta, los precios de la carne y otros productos agrícolas para los productores del Reino Unido podrían no resultar inferiores a los actuales niveles garantizados. En cambio, los precios al consumidor muy bien podrían subir, lo cual frenaría el consumo y las importaciones.

83. En relación con todo lo dicho y citándolo a modo de ejemplo es ilustrativo el caso del café. Los gravámenes arancelarios preexistentes sobre ese producto eran: cero en el Benelux, 10.4 por ciento en Italia, 20 por ciento en la República Federal de Alemania. La medida aritmética daría 14.1 por ciento. La tarifa fue fijada en 16 por ciento, es decir, en un nivel más alto que la media aplicada generalmente. Lo propio acontece con el cacao, cuyos derechos de importación alcanzaban a cero en el Benelux, Italia y Francia, y a 10 por ciento en Alemania Occidental. El promedio aritmético daría 2.5 por ciento. El derecho común se estableció en 9 por ciento.[17]

84. El cuadro IV refleja fielmente lo que ocurre en los mercados que conceden preferencia arancelaria para la importación de café de determinadas procedencias. Los países que se benefician de ella dominan esos mercados en forma casi exclusiva. Tal es el caso, por ejemplo, en el Reino Unido, donde casi los dos tercios del café consumido en 1958-60 procedían de los países de la Comunidad Británica. En el caso de Francia, sus territorios enviaron a la metrópoli cerca de las tres cuartas partes de lo que compró. La situación es diametralmente opuesta, en cambio, para la República Federal de Alemania, Suecia y los Estados Unidos, donde América Latina pudo competir en pie de igualdad. Por consiguiente, los niveles que alcanzaron en el Reino Unido y en Francia las exportaciones de café de procedencia africana son manifiestamente el resultado de la preferencia, que estimula la producción y desde hace mucho tiempo viene manteniendo las exportaciones de ese origen en un ritmo ascendente.

85. Cuanto aquí se dice respecto a los efectos discriminatorios de la preferencia puede aplicarse igualmente a las importaciones británicas y francesas de cacao. En efecto, mantiénese una participación casi exclusiva y constante en esos mercados del producto proveniente de países y territorios asociados. Por ejemplo, de 99 000 toneladas importadas por el Reino Unido en 1960, casi 96 000 procedían de la Comunidad Británica, principalmente de Ghana y Nigeria. En cuanto a Francia, de casi 57 000 toneladas consumidas en el mismo año, 48 000 eran originarias de países y territorios asociados, sobre todo de la Costa de Marfil y del Camerún.

86. El GATT efectuó una investigación sobre la curva de la demanda del café en los seis mercados nacionales actuales de la CEE. Sólo para el principal exportador de café del mundo —el Brasil— se calculó que cuando se aplicara la tarifa externa común sobre ese producto —y de no cambiar las circunstancias— podría haber una pérdida de ingresos del orden de 70 a 80 millones de dólares por año. Si se agregan el cacao y la castaña, la pérdida para el Brasil podría llegar de 100 a 130 millones de dólares anuales, aún suponiendo bajos coeficientes de elasticidad de la demanda.[18] Esta perspectiva

[17] Como se sabe, fue largamente discutido en medios internacionales el problema relativo a la forma de establecer la tarifa externa común, para cuyo efecto la CEE adoptó en general el método de la media aritmética y no el ponderado. Con éste se pondera así una tarifa muy elevada, impuesta por el país que importase poca cantidad de un determinado producto, con la tarifa baja aplicada sobre el mismo producto por otro país que lo importa en cantidad voluminosa.

[18] Véase la revista del Consejo Nacional de Economía del Brasil, número de marzo-abril de 1962, p. 160.

Cuadro IV

IMPORTACIONES DE CAFE EN PAISES SELECCIONADOS

(Miles de toneladas)

	Reino Unido						*Francia*					
	1934-38[a]	*1949*[a]	*1955*[b]	*1958*[c]	*1959*[c]	*1960*[c]	*1934-38*[a]	*1949*[a]	*1955*[b]	*1958*[c]	*1959*[c]	*1960*[c]
Importaciones totales	*22.5*	*44.7*	*34.6*	*44.2*	*52.8*	*54.9*	*184.6*	*87.5*	*179.1*	*189.4*	*197.0*	*198.0*
Países y territorios asociados a la CEE	8.8	27.9	26.0	1.5	3.8	2.0	34.4	60.8	120.8	140.0	137.5	138.8
Países del Commonwealth		-		32.2	36.5	34.6				—	0.2	0.8
América Latina	11.4	16.7	7.0	8.1	11.4	18.3	127.4	25.5	55.2	38.1	44.3	48.1
Otros países	2.3	0.1	1.6	1.8	1.1	—	22.8	1.2	3.1	11.3	15.0	10.3

	Alemania						*Suecia*					
	1934-38[a]	*1949*[a]	*1955*[b]	*1958*[a]	*1959*[c]	*1960*[c]	*1936-38*[d]	*1950-52*[d]	*1955*[b]	*1958*[c]	*1959*[c]	*1960*[c]
Importaciones totales	*165.8*	*26.3*	*120.2*	*159.7*	*186.6*	*199.4*	*48.9*	*41.2*	*53.1*	*63.8*	*67.9*	*73.3*
Países y territorios asociados a la CEE	2.4	1.1	13.6	2.5	2.3	3.5	1.0	1.5	1.3	0.1	0.1	—
Países del Commonwealth				23.5	24.7	22.6				1.4	1.4	2.1
América Latina	159.3	23.2	102.1	132.1	157.5	170.5	45.7	39.2	50.3	60.2	64.5	69.6
Otros países	4.5	2.0	4.5	1.6	2.1	2.8	2.2	0.5	1.5	2.1	1.9	1.6

	Estados Unidos					
	1936-38[d]	*1949*[e]	*1955*[e]	*1958*[c]	*1959*[c]	*1960*[c]
Importaciones totales	*821.7*	*1 326.3*	*1 179.1*	*1 209.7*	*1 390.2*	*1 324.0*
Países y territorios asociados a la CEE	16.3	25.7	134.3	60.7	72.8	86.2
Países del Commonwealth				51.2	50.8	62.0
América Latina	681.3	1 299.0	1 040.7	1 022.6	1 202.3	1 089.3
Otros países	124.1	1.6	4.1	75.2	64.3	86.5

FUENTES:
[a] *Estudio del comercio entre América Latina y Europa* — CEPAL. Comprende a los países africanos sin discriminación de origen.
[b] Anexo III — CEPAL. Comprende territorios dependientes o asociados de los países miembros de la OECE.
[c] GATT — "Special group on trade in tropical products", 1962.
[d] FAO — *La economía mundial del café.*
[e] "Coffee statistics, Pan American Coffee Bureau" — Incluye: Africa Francesa, Africa Oriental Inglesa, Congo Belga, Africa Portuguesa, Etiopía y otros.

no es por cierto tranquilizadora para los demás proveedores latinoamericanos.

87. También limita el consumo de productos tropicales latinoamericanos como el café, la tributación interna en países de la CEE. En la República Federal de Alemania, por ejemplo, aparte de los derechos comunes (16 por ciento) existe una tasa interna igual, lo que de hecho aumenta el gravamen a 32 por ciento. En Italia la tasa interna es mucho más alta, del orden de 60 a 70 por ciento, que se suma a la tarifa común del 16 por ciento. (Los fondos así recaudados se invierten en el desarrollo del Mezzogiorno en el sur de la Península). En los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, no hay impuestos internos sobre el café, pero por obra de la tarifa externa común se establece el derecho del 16 por ciento, en lugar de la franquicia aduanera preexistente.

88. Los gravámenes que afectan al café en Europa sin duda tienden a ejercer limitación sobre su demanda. Ello explica por qué el consumo es inferior al de países como por ejemplo los Estados Unidos y Suecia donde no se le grava. En estos últimos países, el consumo anual por habitante es respectivamente de unos 7 y de 10 kilogramos, mientras en los que integran la CEE el promedio en 1958-60 fue de 3.2 kilogramos. La reducción del consumo por vía fiscal se hace sentir sobre el producto latinoamericano, naturalmente más que sobre su competidor africano, que no paga derechos aduaneros. Ello significa que la elasticidad de la demanda en términos de precios sería mayor si se aligeraran tales gravámenes.

89. Si, como es fundadamente de temer, las nuevas incidencias arancelarias y el efecto de los impuestos internos en países de la CEE frenan el consumo de los productos tropicales latinoamericanos, pese a la elevación del ingreso, es preciso recalcar el problema más grave planteado por la preferencia a los sucedáneos del Africa. (Véase el cuadro V para los casos del café y el cacao). Es posible que abastecedores latinoamericanos no sientan de inmediato todo el peso restrictivo de la discriminación en la demanda de sus productos, pero sí al cabo de cierto tiempo, a medida que aumente la productividad en Africa y transcurra el período de gestación de las inversiones, como sucede en el caso del café, cuyos arbustos demoran por lo general unos cinco años en dar frutos.

Cuadro V

IMPORTACION DE CAFE Y CACAO DE LA CEE DESDE AMERICA LATINA Y AFRICA

(Miles de toneladas)

Año	*Café*				*Cacao*			
	América Latina	*Africa*	*Otros*	*Importación total*	*América Latina*	*Africa*	*Otros*	*Importación total*
1934-1938 . . .	365.8	57.5	50.2	473.5	28.1[a]	93.6[a]	17.3[a]	139.0[a]
1949-1950 . . .	166.1	111.7	9.2	287.0	26.2	143.0[b]	25.6	194.8
1954-1955 . . .	228.0	170.0	32.6	431.0	34.9	168.0[b]	11.9	214.8
1958	256.0	217.0	54.6	527.0	35.0	202.4	—	237.4
1959	313.7	210.4	54.5	578.6	35.1	231.0	6.6	272.7
1960	342.2	218.9	57.4	618.5	36.3	202.4	57.6	296.3

FUENTES: League of Nations; Foreign Agriculture circular.
[a] Corresponde a la importación promedia anual de los años 1936-38.
[b] Corresponde a la exportación de los países del Africa a la CEE.

Así, en tanto la producción africana estará recibiendo un estímulo financiero, el producto latinoamericano se verá gravado en la CEE con derechos de aduana discriminatorios e impuestos internos, creándose un desequilibrio insostenible en el plano de la competencia, tanto en el territorio de la propia CEE como en el resto del mundo.[19]

90. Por otra parte, el Artículo 234 del Tratado de Roma dice que los derechos y obligaciones resultantes de las convenciones preexistentes entre uno o más Estados miembros, por una parte, y otro u otros Estados miembros, por otra, no se modifican a causa de las disposiciones del mismo Tratado. Ello indica que las negociaciones realizadas en la reciente quinta conferencia tarifaria del GATT podrían no ser finales, y que habría base para una nueva negociación que restaurase el equilibrio de las concesiones anteriormente acordadas. Según el preámbulo del Tratado de Roma, uno de los objetivos de éste es contribuir a la supresión progresiva de las restricciones al intercambio internacional, sean éstas de naturaleza tarifaria o no. Fundándose en ese razonamiento, países latinoamericanos miembros del GATT han manifestado su deseo de renegociar las concesiones preexistentes con los Seis partícipes del mercado común europeo, más no han logrado que éstos accedan a ello sin pedirles concesiones adicionales. El caso del Brasil puede citarse como ejemplo. Afectado en cuatro productos (café, cacao, mantequilla de cacao y castañas de Pará) que representan el 75 por ciento de sus exportaciones a la CEE, no logró que ésta volviera a entablar negociaciones para compensar, a cambio de reducciones en la tarifa común, las concesiones otorgadas anteriormente del lado brasileño en el seno del GATT.

91. A base de las reglas de éste, varios países productores de artículos tropicales han sostenido que la imposición o ampliación de regímenes de trato aduanero preferencial sería del todo inconveniente, sin perjuicio de mantener con carácter excepcional los ya admitidos, con una clara delimitación geográfica en cada caso. Esa actitud dio lugar a que en el GATT se formase un grupo dentro del cual hasta ahora no se ha llegado a conclusiones, pese al vigor con que en su seno diferentes países han destacado los aspectos lesivos de esta fase de la política comercial de la CEE.

92. En torno de esta cuestión, no ofrece duda que una solución adecuada del problema sería la que han propiciado los Estados Unidos: que los bienes primarios tropicales entren libres de derechos tanto en dicho país como al territorio de la CEE. Tal solución evitaría distorsiones en las inversiones y en las corrientes comerciales y sería congruente con la política de reciprocidad relativa recientemente recomendada en el GATT por la reunión a nivel ministerial celebrada en noviembre de 1961. Una política de esta clase tendría en cuenta tanto el interés exportador de los países altamente industrializados, como el de aquellos otros en vía de desarrollo que necesitan mercados en los cuales obtener poder de compra para adquirir bienes de capital y atender el servicio de empréstitos e inversiones que sólo los primeros pueden suministrarles.

2. PRODUCTOS MINEROS Y SUS DERIVADOS

93. En este sector de los productos mineros y sus derivados no se han hecho aún los necesarios y detallados estudios sobre la situación que al futuro de sus exportaciones a la CEE originaría la tarifa externa común. Cabe sin embargo señalar que en este sector se viene observando en la última década un apreciable aumento en la exportación en Europa de renglones tales como el cobre, el hierro y el petróleo. No es muy seguro que se mantenga esta tendencia favorable.

94. Recuérdese que en Africa existen reservas importantes de minerales cuya exportación compite con las de América Latina y cuya producción podría aumentarse

[19] Los países latinoamericanos que se consideran perjudicados por la tarifa externa común de los Seis han señalado una y otra vez que existe una evidente incompatibilidad entre la Carta del GATT y la aplicación del Tratado de Roma. El Artículo XXIV del GATT expresa en el párrafo 4º que las Partes Contratantes reconocen que es deseable aumentar la libertad de comercio, estimulando por medio de acuerdos convenidos libremente una integración más estrecha de los países participantes en dichos acuerdos. Se reconoce, además, que una unión aduanera o zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los países que la forman y no oponer obstáculos al comercio de las demás Partes Contratantes con esos países. En aquellos casos en que los derechos de la tarifa aduanera común han sido fijados para los productos de importancia, para un país cualquiera, en niveles que exceden los promedios derivados de las tarifas individuales anteriormente vigentes, es evidente que de hecho resulta inaplicable el precitado Artículo XXIV, para dicho país.

sustancialmente, si se orienta hacia esa región la capacidad inversionista europea. Por otra parte, como en la CEE predomina hasta ahora el espíritu autárquico que aplica en otros sectores productivos y del comercio exterior no sería aventurado pensar que frente a la posibilidad de obtener en Africa el autoabastecimiento de materias primas minerales surjan dificultades para mantener el libre acceso a Europa de las producciones análogas de América Latina.

95. Hay en esto otro aspecto muy importante. No está definido si la asociación entre cierto número de países africanos y la CEE significará que en el territorio de ésta llegarán a disfrutar de régimen aduanero preferencial las manufacturas africanas elaboradas con sus materias primas mineras. Como no sería extraño que se les extienda por la CEE el mismo régimen intereuropeo de liberación, ello vendría a constituirse en un factor de desaliento para ciertas inversiones mineras europeas en América Latina. También sería ello factor adverso al interés latinoamericano de avanzar *in situ* hacia la transformación de las materias primas minerales, todo lo cual agregaría un nuevo elemento a los que están haciendo perder situación relativa a América Latina en el conjunto de los intercambios mundiales.

96. Entre los factores que en el futuro podrían influir de modo apreciable en la capacidad de pagos exteriores de diversos países de América Latina y por tanto en el nivel del comercio recíproco con la CEE, se halla el del tratamiento aduanero para las manufacturas derivadas de materias primas de origen minero.

97. Al presente y sobre la base de explotaciones cuyo financiamiento, en la mayor parte de los países donde existen, fue hecho por el capital extranjero, la exportación se efectúa principalmente sobre la base de mineral en bruto, así como de concentrados y refinados metálicos, pero con una mínima participación de las manufacturas. A no dudar, si para la colocación de éstas en los grandes centros se obtuvieran las necesarias rebajas o exoneraciones arancelarias, sería posible abrir a las correspondientes industrias vastas posibilidades de desarrollo y crear así nuevos recursos para la expansión del intercambio entre América Latina y Europa.

98. Además, si en la financiación de esas industrias participaran de modo equitativo las empresas extractivas, generalmente extranjeras, de conjunto con el capital nacional, sobre todo cuando existan problemas cuya solución sobrepase a la capacidad de éste, los resultados serían también muy importantes en otras fases. Así, una colaboración como la mencionada tendría mucha influencia en disipar las aprensiones que suelen manifestarse respecto de la seguridad de los capitales extranjeros invertidos en la industria extractiva y tendría efecto positivo en la obtención del tratamiento aduanero favorable para las respectivas manufacturas en los grandes centros, a que ya se aludió.

99. Cabe señalar que en el plano de las empresas extractivas de mineral de hierro, que es exportado como tal a Europa, más de una vez se ha mencionado la posibilidad de llegar a un entendimiento mediante el cual los países europeos de la CEE lo adquieran ya con cierto grado de elaboración, lo cual vendría a dar sustento a una más rápida ampliación de la industria siderúrgica en América Latina, donde la actual demanda de alrededor de 7 millones de toneladas anuales, bien podría representar ya unos 33 millones hacia 1975.[20] Algún convenio apropiado, tal vez con intervención de la CECA, acaso podría facilitar en gran medida los financiamientos necesarios para ampliar la incipiente industria siderúrgica latinoamericana en forma compatible con las perspectivas de desarrollo de la demanda regional en ese renglón. Sin duda, en otros sectores mineros podría encontrarse también base para una fructífera colaboración entre los países de la CEE y América Latina.

100. En interés de las exportaciones latinoamericanas de petróleo y sus derivados será útil observar atentamente el rumbo que se siga en la CEE para aplicar los impuestos internos relacionados con su procesamiento, pues parece haber ideas favorables a un régimen que en la práctica pudiera ser diferencial según el origen del crudo.

3. El Reino Unido y la CEE

101. La eventual incorporación del Reino Unido a la CEE implicaría involucrar en el cuadro de la política agrícola común al más importante importador de alimentos del mundo, que es Gran Bretaña. Este país produce alrededor de la mitad de sus necesidades de alimentos, y hasta el presente protege el nivel de ingresos de su campesinado, sin restringir la importación y utilizando para aquel fin la tarifa aduanera, más un fuerte régimen interno de subsidios. Es casi innecesario extenderse en explicar las consecuencias que supondría para los países latinoamericanos que el Reino Unido ingrese a la CEE, y lo haga aceptando las reglas de la política agrícola común ya adoptada por aquélla. De otra parte, como en tal caso el Reino Unido, según es de prever para sus propias importaciones, comenzaría a aplicar la tarifa externa común, dado el nivel de dicha tarifa, el mercado británico ofrecerá mayores dificultades que en la actualidad a la colocación de las exportaciones latinoamericanas de zona templada.

102. También las consecuencias de la incorporación del Reino Unido podrían llegar a ser muy graves para la exportación de los productos agrícolas de zona cálida de América Latina si a las exportaciones similares de países de la Comunidad Británica fuera a extendérseles en el futuro, como bien puede temerse, el régimen preferencial asignado a Africa, y cuya renovación a favor de ésta parece inminente.[21]

103. Resumiendo todo ello, y aparte de haber crecido

[20] Véase *El Mercado Común Latinoamericano* (E/CN.12/531), Publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 59.II.G.4), p. 59.

[21] Es ilustrativo citar como ejemplo la forma en que han aumentado en países de la CEE los derechos aduaneros aplicables al café. En el Benelux no los había. Por la tarifa externa común se fijan en 16 por ciento. En Suecia, Noruega y Dinamarca —que constituyen un importante mercado consumidor de café latinoamericano— éste no se halla afecto al pago de derechos. Si los tres países nombrados se hacen miembros de la CEE, lo que es posible, ello podría acarrearle al café latinoamericano un perjuicio semejante al que sufrió en el Benelux, pues también pasaría a pagar un derecho del cual al presente está libre. Y la aplicación del derecho significa ceder el paso al café de las áreas a las cuales tal derecho no se aplica.

por obra de la tarifa externa común los derechos aduaneros respecto de importantes renglones de la exportación de América Latina, delinea además el gran riesgo de que se intensifiquen las discriminaciones en contra de ésta, por aumento del actual derecho aduanero en países que ingresen a la CEE —el Reino Unido y otros— así como por la ampliación del número de países proveedores que entrarían a verse favorecidos con el régimen preferencial asignado hoy a Africa y del cual América Latina se ve excluida.

104. Parecidos peligros puede haber en el sector de los renglones mineros y sus derivados, sobre todo si a los asociados africanos —lo que aún no está claro— se les otorga en el territorio de la CEE preferencias para los metales y sus manufacturas, tal vez en concordancia con la corriente de inversiones europeas que atraería este tipo de producciones.

105. Como en la actualidad se están realizando negociaciones en Bruselas entre el Reino Unido y la CEE y aquél está procurando soluciones para la situación de los países de la Comunidad Británica, parece de suma urgencia que los países de América Latina actúen coordinadamente, planteando sus casos en el menor tiempo posible. La solicitud de ingreso a la CEE que ha formulado el Reino Unido tuvo como consecuencia que otros países integrantes de la EFTA decidieran también solicitar su adhesión. Por lo tanto, parece posible que casi todos los países de Europa Occidental lleguen a formar parte de la CEE. Como se ve en el cuadro M del anexo estadístico, las exportaciones de los países latinoamericanos a Europa Occidental significaron una proporción muy sustancial del total de sus exportaciones al mundo, por lo que resulta obvia la conveniencia de lograr una acción coordinada de los gobiernos de la región latinoamericana, con el objeto de hacer frente a la situación y llegar al respecto a bases satisfactorias de recíproca colaboración con la CEE.

4. Equilibrio en la apreciación de los problemas

106. Antes de sintetizar las conclusiones de todo lo dicho es necesario destacar un aspecto fundamental. En el informe *Acontecimientos y tendencias recientes en el intercambio de América Latina con la Comunidad Económica Europea* elaborado por la Secretaría de la CEPAL[22] se menciona un documento que se preparó hace poco en el seno de la CEE, para consideración de su Consejo, relativo a los elementos de un eventual programa comunitario de acción con respecto a América Latina.

107. Cuanto se sabe del documento da esperanzas de que en las autoridades de la CEE se abra paso a una conducta más comprensiva, si bien todavía esas autoridades parecen mantener, como respuesta principal a las inquietudes suscitadas por ciertas tendencias y medidas de la Comunidad, esta afirmación: el mercado común europeo, que tenderá a ser abierto y competitivo, en general no perturbará el intercambio con terceros países y, al contrario, dicho intercambio a cierto plazo se beneficiará grandemente con el fortalecimiento que a la capacidad adquisitiva europea dará el aumento del ingreso derivado de la integración económica.

108. Frente a esta concepción y a la suerte de los esfuerzos destinados a reexaminar el conjunto de las relaciones entre la CEE y América Latina a fin de llegar a una plataforma sobre la cual pueda desenvolverse una común acción constructiva, vale la pena hacer algunas reflexiones, pues es imprescindible que los deseables entendimientos con la CEE, tanto para buscar equitativa solución a ciertos problemas concretos —algunos muy urgentes— como para concertar una política de colaboración de largo alcance y mutuamente beneficiosa, se funden en un cierto grado suficiente de identidad de apreciaciones respecto de las características de la situación presente y de sus perspectivas principales.

109. En América Latina —hay que recalcarlo— se manifiesta verdadera alarma dentro de medios responsables por las repercusiones proteccionistas del dirigismo denotado por la CEE —así como por la acogida que ésta da a las discriminaciones comerciales por la vía de las preferencias— y por los males que perfila para el comercio exterior y la economía de los países latinoamericanos.

110. En contraste con la posición indicada, resultante de consideraciones que los hechos parecerían ir confirmando, en los medios responsables de la CEE parecen predominar ideas opuestas. Esto se transparenta a través de contactos a diferente nivel con funcionarios de la propia CEE y de las declaraciones de personeros gubernamentales de los países que la integran. Por lo general, unos y otros manifiestan este convencimiento: la tarifa externa común no representa en términos globales un empeoramiento de trato para el comercio exportador latinoamericano, si se parangona con el que recibía por obra de las tarifas aduaneras nacionales en los países que ahora forman el mercado común europeo.

111. Tampoco parecen reconocer que las discriminaciones provenientes de las preferencias dadas a Africa en productos de zona cálida y los efectos limitativos de la política agrícola común sobre las exportaciones de productos de zona templada constituyan para la economía de América Latina un peligro propiamente tal, si bien parecería que en el ya mencionado documento de la CEE se recogerían al respecto algunas preocupaciones y en un tono que bien podría ser indicio de un promisorio cambio de actitud, si ello encuentra suficiente eco en los altos medios a los cuales el documento está dirigido.

112. A la vez de exteriorizarse con diferentes grados de énfasis y matices el convencimiento señalado, en círculos de la CEE se admite que, dado el fuerte crecimiento demográfico de América Latina, la vulnerabilidad que a su economía imprime la composición de sus exportaciones y el interés de Europa por expandir su intercambio global, debería ésta otorgar una ayuda financiera y técnica sistemática a América Latina. Mediante la ayuda de la CEE, los países del mercado común europeo, coordinados, contribuirían a solucionar los problemas de capitalización y de tecnología existentes en la región latinoamericana.

113. Esta concepción en cierto modo no le reconoce su justa importancia a lo comercial —terreno donde tienen

[22] Véase E/CN.12/631.

su arraigo los problemas principales— para poner en cambio el acento en la ayuda financiera y técnica, sin duda valiosa, pero que no es una alternativa para resarcir de los perjuicios emanados de las discriminaciones y preferencias aduaneras, y del régimen introducido por la política agrícola común. Tal concepción parece haber estado presente al elaborarse el documento presentado al Consejo de la CEE por la Comisión de ésta, y al cual se hizo ya referencia.

114. Si se mantiene la misma concepción hasta el punto de no captar la evidente repercusión negativa que la actitud de la CEE en los planos señalados delinea sobre el comercio exterior de América Latina, faltaría a los esfuerzos enderezados a alcanzar los necesarios entendimientos la atmósfera de objetividad sin la cual la tarea de lograrlos puede resultar larga y azarosa.

115. Vale la pena estampar aquí una reflexión acerca de las sugerencias que el documento de la CEE contendría sobre la necesidad de intensificar la corriente europea de inversiones y de asistencia técnica hacia América Latina. ¿Cómo podrá nuestra región satisfacer el servicio de una masa sustancial de empréstitos y de inversiones, si a la vez no se aminoran los obstáculos externos opuestos al crecimiento de su exportación? En último análisis, un cambio en la actual actitud europea respecto de los problemas comerciales que la CEE origina a la economía de América Latina, podría tener decisiva influencia en que ésta robustezca efectivamente su capacidad de pagos exteriores y pueda así cubrir las obligaciones resultantes del aporte financiero.

116. Fuera de lo dicho, el documento de la CEE contendría en germen una serie de ideas que, convenientemente estudiadas y desarrolladas, podrían llegar a ser contribuciones positivas en la marcha de las relaciones entre América Latina y la Europa Occidental. Esto sería siempre que, como ya se dijo, hubiera un enfoque realista de ciertos problemas concretos de comercio exterior que la CEE hasta ahora tiende a minimizar, y frente a los cuales es menester, a los fines de un feliz entendimiento, que llegue a sopesarlos en sus justos términos.

5. Conclusiones

117. En resumen —y advirtiendo que la situación de los productos mineros y sus derivados no ha sido aún debidamente estudiada— la posición de América Latina en el mercado de la CEE se ve seriamente comprometida, ya sea que se trate de productos originarios de la zona templada o de la zona tropical. Queda aún por considerar la situación que podrá presentarse en terceros mercados por efecto del régimen de subsidios proyectado en la política agrícola común. Se ha demostrado anteriormente que uno de los grandes puntales de esa política es el mantenimiento de precios altos que exceden los del mercado mundial. Por ese motivo, la CEE ha proyectado un sistema de regulación de las importaciones a fin de impedir que la política de precios altos se vea frustrada por la competencia de los productores más eficientes. Además de recurrir a esos procedimientos en su propio mercado, la CEE tiene la intención de intervenir en terceros mercados, en los cuales normalmente no podría competir, precisamente por la política de precios altos que se ha fijado. Para ello se prevén fórmulas que llevarían a la subvención de las exportaciones. Así, pues, se agrava aun más el problema planteado a América Latina, ya que a los procedimientos restrictivos aplicados por la CEE en su propio mercado, vendrán a sumarse los subsidios de exportación que significarían para América Latina tener que hacer frente a una fuerte competencia financiada.

118. Cabría preguntarse cuál podrá ser el destino de las exportaciones latinoamericanas de productos de zona templada cuando, además de verse trabadas en los grandes mercados de Europa Occidental y también en el de los Estados Unidos, deban enfrentar en terceros países la competencia originada por el subvencionismo practicado a favor de los exportadores de esas dos regiones.

119. Es evidente que se trata de un asunto que no puede quedar librado a la acción unilateral de gobiernos individuales o de grupos regionales. Sus consecuencias serían demasiado trascendentales en el orden mundial y sería grave imprevisión no apreciar el perjuicio que la frustración del comercio de exportación de los productos que serían afectados acarrearía a la causa de la estabilidad y del adelanto económico.

120. En cuanto a los productos tropicales, no se pierda de vista que en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio los países que ahora integran la CEE consignaron regímenes preferenciales, entre otros a favor de Marruecos, Túnez, Congo (Leopoldville), Ruanda Urundi, Surinam e Indonesia. Con relación a ello existe la incógnita de saber si se les concederá o no una extensión de las preferencias.

121. Además, y como ya se dijo, está en negociación eventual el ingreso del Reino Unido a la CEE. ¿Se concederá algún trato preferencial a la Comunidad Británica de Naciones o a algunos de sus sectores?

122. Tanto desde el punto de vista de los efectos prácticos como de su incompatibilidad con los compromisos contraídos, las perspectivas no pueden menos que preocupar hondamente a los países latinoamericanos. El hecho de que la CEE haya anunciado recientemente una reducción de los derechos de la tarifa externa común para el café y el cacao[23] de ninguna manera significa que se haya resuelto el problema. Se ha atenuado, respecto de esos dos artículos, pero no en grado suficiente como para disipar las justificadas y serias inquietudes de América Latina por las perspectivas de una corriente comercial que reviste tanta importancia.

123. La incertidumbre creada aconseja un pronto contacto directo entre América Latina y la CEE, con miras a alcanzar las necesarias aclaraciones de ambas partes y realizar las negociaciones que corresponda, de la manera que en cada caso se considere más conveniente.

[23] 25 por ciento de rebaja y 15 por ciento de suspensión en los respectivos gravámenes.

IV. RECOMENDACIONES PARA LA ACCION DE LOS GOBIERNOS

1. Consideraciones generales

124. La radical evolución que están experimentando las relaciones económicas internacionales, con sus trascendentales aspectos políticos, de mucha más importancia que los elementos económicos en juego —los cuales a menudo no son sino medios utilizados para alcanzar finalidades superiores— exige que América Latina tenga una noción nítida de los acontecimientos, de las consecuencias que puedan tener para ella y de las medidas de conjunto que le cabe iniciar y llevar a término con miras a no salir perjudicada de este proceso que revoluciona las relaciones económicas mundiales.

125. En la introducción del presente documento se hace referencia a la integración económica de América Latina. Nuevamente es preciso destacar aquí la conexión entre los problemas de comercialización de nuestros países y los beneficios que se derivarían de una más eficaz utilización regional de recursos y esfuerzos.

126. Así como América Latina debe organizarse en lo que toca a sus relaciones con otras regiones del mundo, para colocarse —aunque sea tardíamente— al nivel que exigen tan imperiosamente las circunstancias, es necesario que se movilice por dentro, alcanzando y superando etapas que ya debieran ser cosa del pasado.

127. Cabe mencionar a este respecto la labor que han comenzado a cumplir la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE) La unificación y extensión de la acción que desarrollan a todo el ámbito continental debe constituir una meta inmediata de los gobiernos de América Latina.[24]

128. Igualmente, es menester inspirarse en la gestión desarrollada en su oportunidad por la Organización Europea de Cooperación Económica en el plano de la supresión de las trabas comerciales ajenas a la tarifa aduanera. Se recordará que cuando las naciones de Europa Occidental resolvieron que procedía llevar a cabo una intensa labor en materia de supresión de restricciones cuantitativas y otros obstáculos al comercio, la realizaron por etapas, comenzándola y completándola en lo concerniente al comercio entre sí mismas. Precisamente, preocupan todavía a América Latina determinadas trabas importantes que constituyen el residuo insoluto de esa gestión. No obstante los esfuerzos realizados, subsisten en América Latina muchos obstáculos no arancelarios que dificultan el incremento del intercambio de la zona y, en consecuencia, el proceso de desarrollo económico. En este sector, pues, hay un campo muy útil de acción que debe ser atendido sin demora.

129. Se iniciará en breve la Conferencia de la ALALC en México en que se llevará a cabo una significativa negociación tarifaria. Todo aquello que contribuya al éxito de las iniciativas de desgravación arancelaria y, más aún, al fortalecimiento del Tratado de Montevideo, mediante su aplicación más completa, con el propósito de acelerar el proceso de integración de las economías latinoamericanas, constituirá valioso avance hacia la meta que se han fijado nuestros países. Por otra parte, al ingresar Costa Rica se está en vías de constituir definitivamente el Mercado Común Centroamericano. Es de esperar que los trabajos de la ALALC y del CCE lleven finalmente a la agrupación de todos los países latinoamericanos en un solo núcleo, con los beneficios consiguientes en materia de unidad de acción y de elevación del nivel de vida.

130. En esencia, América Latina tiene a su disposición dos elementos básicos que repercuten uno sobre el otro: *a*) la movilización y el uso de sus propios recursos y medios de acción en el plano interno, en una medida muy superior a la que se ha registrado hasta ahora; y *b*) el logro de la mejor organización posible a los fines de negociar eficazmente con las demás agrupaciones económicas regionales, empezando por la CEE, cuya importancia actual y futura le asigna un sitio particular en esta materia. Sin perder de vista el ritmo creciente de las negociaciones emprendidas por la CEE y la inminencia de que asuma compromisos que después sería difícil modificar en función de planteamientos latinoamericanos tardíos, es aconsejable promover inicialmente ante aquélla los problemas económicos de América Latina tratados en el presente informe. Una negociación bien llevada contribuirá a reanimar la confianza de América Latina en el futuro de sus exportaciones a la CEE.

131. Pero nuestros gobiernos no deben seguir recurriendo exclusivamente a gestiones individuales; más bien, deben complementar y fortalecer la acción bilateral mediante la pronta y eficaz concertación de gestiones de conjunto, que por su entidad, su continuidad y su empuje reflejen con más claridad la real gravedad de las circunstancias.

132. En vista de la gran importancia de las exportaciones para el desarrollo económico, de la caída de los precios, de la pérdida de posición relativa de la América Latina en el comercio mundial, y del déficit consiguiente de balance de pagos de sus países, sería ocioso abundar en otras consideraciones para reflejar la enorme gravedad no sólo de la situación presente, sino de todo aquello que contribuya a empeorarla.

133. El apremio por coordinar los esfuerzos de América Latina en el plano del comercio exterior no supone debilitar los vínculos que la unen a otras regiones. A este respecto, cabe mencionar especialmente los numerosos instrumentos de cooperación económica vigentes entre las naciones latinoamericanas y los Estados Unidos. Toda acción de conjunto que desarrollen nuestros países se verá enormemente favorecida por el respaldo positivo que les preste dicho país, no sólo en virtud de los tratados vigentes, sino, en igual grado, de los estrechos lazos de toda índole que unen a las naciones del continente. Evidentemente, como fue consignado en la Alianza para el Progreso, deberá contarse con el respaldo de los Estados Unidos de América en esta etapa vital del desarrollo de América Latina.

[24] No es concebible que aún no esté pactado entre todos los países latinoamericanos el tratamiento de la nación más favorecida. Hacerlo es tarea fundamentalmente sencilla y fortalecería otras tendencias de unificación muy deseables en el continente.

2. Modalidades de una negociación con la CEE

134. En el memorándum de abril de 1958 que enviara a todos los gobiernos latinoamericanos,[25] la CEE hizo un planteamiento de base cuya validez no ha sido modificada en el transcurso del tiempo. El memorándum citado decía así:

"La Comunidad desearía establecer, en sus relaciones con los países de América Latina, las modalidades de una cooperación más estrecha, basada en el respeto de los derechos de ambas partes (principalmente el derecho de mantener una política de integración económica de conformidad con los compromisos internacionales existentes), y basada igualmente en ventajas mutuas. *Para ello se podrían concluir 'acuerdos de consulta'; estos servirían de cuadro para un examen de los problemas relativos a las materias primas que plantean o pudieran plantear las relaciones entre los países de la Comunidad y los de América Latina en virtud del Tratado de Roma y en un espíritu de reciprocidad. Sería igualmente oportuno tratar de encontrar las bases de una acción común de la Comunidad Económica Europea y los países latinoamericanos en todo lo que se refiere al comercio y a los precios de productos básicos (como el café, el cacao, por ejemplo). Por fin, el hecho de que los seis Gobiernos hayan preparado un programa de financiamiento de los gastos de infraestructura económica y social en los países y territorios de ultramar asociados a la Comunidad, no impide en nada el fomento de una política que favorezca la exportación de capitales hacia América Latina.* Al decidir llevar a cabo la política de integración económica, definida por el Tratado de Roma, cuyos efectos redundarán en beneficio tanto de los Estados miembros como de los demás, la Comunidad Económica Europea celebra que los Gobiernos de los países latinoamericanos persigan los mismos objetivos. La Comunidad está dispuesta a apoyar todo esfuerzo tendiente a la realización de proyectos similares cooperando en ese sentido con los Gobiernos interesados. Considera que esos problemas, si así lo desearan los países de América Latina, podrían dar lugar a un provechoso intercambio de opiniones."

135. En términos generales, este criterio parece haber confirmado el planteamiento formulado por la Comisión de la CEE al Consejo de Ministros hace pocas semanas. Ahora bien, hasta el presente los gobiernos latinoamericanos no han obrado con criterio institucional en el sentido de coordinar una acción de conjunto relativa a la Comunidad, con la amplitud y coherencia que exigen las circunstancias y que sugieren los párrafos citados del memorándum de la CEE.

136. A fin de lograr una visión precisa de la forma que podría asumir esa gestión unificada, tanto en el plano gubernamental como en el de las respectivas secretarías o entidades internacionales, y ante la conveniencia de obtener el pleno aprovechamiento de la inapreciable colaboración que algunas entidades están ya prestando o pueden prestar a los gobiernos latinoamericanos en la ardua tarea de definir los problemas de la política comercial, analizar sus posibles soluciones, establecer bases para una posible acción conjunta y procurar su continuado desarrollo, cabe tomar en consideración los mandatos actualmente vigentes.

137. Como, por diferentes resoluciones, los mismos gobiernos han confiado a distintas entidades la ejecución de labores parecidas, sería altamente deseable armonizarlas. De no hacerlo, las duplicaciones derivadas de motivos jurisdiccionales o del loable celo demostrado por las respectivas entidades para cumplir los deberes resultantes del mandato recibido, podrían limitar en la práctica los alcances de su ayuda a la acción latinoamericana destinada a fundamentar, coordinar y desarrollar la política comercial de la región ante el resto del mundo. Por lo demás, el funcionamiento del Comité de Cooperación OEA/BID/CEPAL proporciona experiencias aleccionadoras sobre los beneficios que se derivan del aunamiento de recursos dentro de un plan conjunto de trabajo.

138. En el Anexo IV de este documento se incorporan los extractos correspondientes a los mandatos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Si bien esos textos merecen ser leídos con detenimiento, puede resumírseles así:

a) *BID*

i) "... cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior..."

ii) Resolución AG.5/62 de 25 abril de 1962, sobre el financiamiento de las exportaciones.

b) *CEPAL*

i) "... reforzar las relaciones económicas de los países latinoamericanos tanto entre sí como con los demás países del mundo..." (Atribuciones de la Comisión.)

ii) "... procurar la intensificación del comercio interlatinoamericano —sin perjuicio de la expansión del comercio en otras áreas tomando en cuenta la fundamental necesidad de aumentar el intercambio mundial en su conjunto— mediante la solución de los problemas prácticos que lo impiden o entorpecen y la preparación de bases que faciliten negociaciones comerciales". "Para tales fines, la elaboración de fórmulas concretas, armonizándolas con las obliga-

[25] Véase Anexo V. Con este motivo hubo la intención entre países de la zona sur de preparar una respuesta conjunta al memorándum, e incluso se preparó un anteproyecto en la Secretaría de la CEPAL, pero la iniciativa no fructificó, por diversas causas. Nuevamente en la Reunión de Política Comercial celebrada en Santiago en abril de 1959 se destacó la necesidad de una actitud conjunta. En esa ocasión se acordó aprovechar la oportunidad que ofrecía la conferencia que, dentro del marco de la OEA, celebraría a fines del mismo mes de abril en Buenos Aires el Comité de los 21, para debatir allí en una reunión colateral los problemas mencionados en el memorándum de la CEE. Finalmente, tomando como referencia el anteproyecto ya mencionado, el memorándum fue contestado individualmente por los gobiernos de la Argentina, el Brasil, Costa Rica, Chile, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela. También se hicieron otras sugestiones conducentes a crear, después de efectuar los estudios necesarios, el régimen de consultas recomendado por la resolución 121 (VII) de los gobiernos miembros de la CEPAL.

ciones actuales y futuras de carácter bilateral y multilateral de los gobiernos miembros y las revisiones que de ellas pudieran hacerse y tomando en consideración las condiciones nacionales o zonales." (Resolución 101 (VI).)

iii) Resolución 121 (VII) de 27 de mayo de 1957 sobre la repercusión del Mercado Común Europeo.

"... Recomendar a los países miembros de la Comisión y especialmente a los latinoamericanos: *a*) que estudien la conveniencia de utilizar *un procedimiento de consultas* acerca de las posibles repercusiones del mercado común europeo, y *b*) la concurrencia en la capacidad que les corresponda, a las reuniones internacionales donde sean consideradas cuestiones relacionadas con el mercado común europeo y sus posibles consecuencias para la economía y el comercio de América Latina."

c) *ALALC*

Entre las funciones del Comité Ejecutivo Permanente, figura (art. 39): "... representan a la Asociación ante terceros países y organismos o entidades internacionales, con el objeto de tratar asuntos de interés común."

d) *OEA*

i) Resolución XXXIII de la Conferencia Económica de la OEA de agosto/septiembre de 1957, por la que se le recomendó al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) la creación de la Comisión de Productos Básicos:

"... estudiar el posible impacto que sobre estos productos pueda tener el Mercado Común Europeo, así como cualesquiera otros agrupamientos económicos que puedan organizarse fuera del Continente ..."

ii) Comisión Especial para estudiar la formulación de nuevas medidas de cooperación económica, abril/mayo de 1959, resolución XVII: Cooperación en relación con el problema de las fluctuaciones excesivas en los mercados de productos básicos.

iii) Reunión Extraordinaria del CIES al nivel de expertos, noviembre/diciembre de 1961: resolución III sobre establecimiento de la Comisión Especial de Productos Básicos; resolución IV sobre estudio de los efectos del Mercado Común Europeo sobre las economías latinoamericanas, citándose el Título Tercero de la Carta de Punta del Este; resolución V, que incorpora una declaración sobre la política de la Comunidad Económica Europea con respecto a productos básicos de exportación de América Latina; resolución VI acerca de medidas para lograr la eliminación de prácticas restrictivas de la Comunidad Económica Europea contra la importación de productos básicos latinoamericanos, y resolución VII con respecto a medidas para la defensa de las exportaciones de carnes y lanas latinoamericanas al Mercado Común Europeo.

139. En el nivel gubernamental la negociación con la Comunidad Económica Europea ha sido efectuada hasta ahora por la vía bilateral, por intermedio de las representaciones diplomáticas acreditadas ante la misma, o en el seno de los organismos internacionales, pudiendo mencionarse en particular el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

140. En el plano de las Secretarías de los organismos interamericanos se han producido ciertos acercamientos con la CEE. Por ejemplo, interesa consignar lo manifestado en el comunicado de prensa expedido el 16 de julio de 1962, con motivo de la visita a Bruselas del Secretario General de la OEA:

"El doctor Mora expresó satisfacción por las renovadas manifestaciones del interés de Europa por la Alianza para el Progreso. El doctor Mora también reconoció las rebajas arancelarias previstas por la Comunidad en relación con algunos importantes productos de exportación de América Latina. Además, se produjo un franco intercambio de opiniones sobre la política de la Comunidad Económica Europea en lo concerniente a la agricultura y a la asociación de estados africanos. Se llegó a un acuerdo sobre la necesidad de establecer futuros y regulares cambios de información, basados en relaciones permanentes entre el Secretario General de la OEA y la Comisión de la CEE. La forma y el contenido de estas relaciones fueron tratados en detalle."

141. Por su parte, y basándose en las resoluciones de 15 de septiembre de 1955, de 27 de mayo de 1957 y de 10 de mayo de 1961, la Secretaría de la CEPAL viene manteniendo desde hace algún tiempo contactos al nivel de trabajo con la CEE, la EFTA, la OECD y el GATT.

142. Además, como es sabido, las Secretarías de la CEPAL y de la OEA realizan valiosos estudios que abarcan distintos aspectos de este tema, y esta última entregó recientemente a la Comisión de la CEE memoranda sobre carnes, lanas y café, en función de lo dispuesto por los gobiernos. Desde luego, estos trabajos deberían formar plenamente parte de toda acción integrada del futuro.

143. Sin embargo, la labor desarrollada hasta ahora por los gobiernos latinoamericanos no ha guardado relación con el planteamiento orgánico formulado hace cuatro años por la CEE, ni con las exigencias de la situación.

144. Dieciséis gobiernos africanos y el Reino Unido —que a su vez abarca los intereses de la Comunidad Británica de Naciones— están negociando intensamente en Bruselas; y varios otros gobiernos europeos (Dinamarca, Austria y algunos más) se encuentran en una etapa inicial de negociación que podría intensificarse en cualquier momento. América Latina, que fuera invitada hace cuatro años por la CEE a entablar el diálogo, no puede dilatar más una acción plenamente coordinada en la materia. A este fin, cabe ahora considerar algunos temas que no podrán faltar en todo comienzo de negociación de conjunto con la CEE.

3. Elementos que integrarían una negociación inicial de los "acuerdos de consulta" propuestos por la CEE

a) *Las preferencias arancelarias*

145. América Latina haría valer sus justificadas preocupaciones en lo concerniente a la posible extensión a todo el territorio aduanero de la CEE de determinadas prefe-

rencias que hasta ahora regían tan sólo en uno u otro de los territorios que la integran; vincularía esta iniciativa a los compromisos internacionales vigentes entre los países pertenecientes a la CEE y a América Latina —por ejemplo, en el GATT— y gestionaría un acuerdo destinado a resolver este problema.

146. Frente al posible ingreso del Reino Unido en la CEE, se analizarían las consecuencias para América Latina del régimen que podría establecerse dentro de la CEE ampliada para los proveedores de zona templada y tropical de la Comunidad Británica de Naciones, así como para los actuales países asociados africanos.

147. Se respaldaría el plan de entrada en franquicia de los productos tropicales al mercado de la CEE, sin discriminación por origen, que está en estudio por el Grupo de Productos Tropicales del GATT.

148. Sería menester recabar precisiones sobre otras consecuencias que podría aparejar todo este proceso por ejemplo, en lo concerniente al régimen aduanero de importación en los estados asociados africanos.

b) *Los impuestos internos*

149. Serían planteadas las dificultades que crean los impuestos internos —por ejemplo el aplicado al café— en el plano de la comercialización de determinados productos que revisten particular importancia para América Latina, y que conspiran contra el incremento del consumo; se gestionaría la adopción de un proceso gradual de reducción de esos gravámenes con miras a ampliar los mercados.

c) *El proteccionismo agropeacuario*

150. Sin dejar de tomar nota de los motivos aducidos para justificar el presente régimen de estímulos artificiales a la actividad agropecuaria en Europa Occidental, se harían valer las razones por las cuales América Latina considera que deben atenuarse los efectos de esa política de manera de alcanzar un equilibrio mutuamente ventajoso entre los intereses de los productores en una y otra región. Estas conversaciones abarcarían:

i) El ajuste de los intereses latinoamericanos a las fórmulas que sean concertadas en el caso de producirse el ingreso del Reino Unido en la CEE tomándose en cuenta el hecho de que varios países de la Comunidad Británica son importantes proveedores de este mercado, en la misma forma que América Latina. Se analizarían las consecuencias del ingreso al mercado británico —al amparo de la tarifa externa común y de la política agrícola común— de países que hasta ahora han debido competir en pie de igualdad con los proveedores latinoamericanos (es decir, los actuales y futuros miembros de la CEE que exportan productos agrícolas);

ii) La concertación de arreglos que aseguren a América Latina un acceso satisfactorio al mercado de la CEE, que guarde justa relación con el volumen de sus aportes pasados. Se buscaría la debida conciliación de los intereses de América Latina en su calidad de productora a precios de competencia, con el régimen de altos precios internos que parecería estar por adoptar la CEE;

iii) El desajuste de mercados en terceros países que aparejarían las ventas de productos agropecuarios subvencionados por parte de la CEE;

iv) Bajo este capítulo figurarían también los aspectos relacionados con la política agrícola común en cuanto escaparan a los temas mencionados precedentemente. En función de las aclaraciones y precisiones que proporcionara la CEE, tal vez fuera necesario plantear la conveniencia de que la fijación periódica de precios que prevé esta política agrícola común fuera objeto de consultas previas con los países interesados. El tipo de acuerdo suscrito el 7 de marzo de 1962 por la CEE con Estados Unidos de América [26] ofrece indicaciones interesantes sobre algunos asuntos que se podrían negociar con la CEE en el sector de la política agrícola común.

d) *El comercio y los precios de los productos básicos*

151. Ya se ha planteado en el GATT el proyecto de adoptar procedimientos destinados a proporcionar las bases de la negociación de medidas prácticas con miras a la creación de condiciones aceptables de acceso a los mercados mundiales para los productos agrícolas.[27]

152. Se carece de información suficiente sobre los proyectos que la CEE estaría estudiando sobre este particular. Evidentemente, toda iniciativa sobre la concertación de convenios de productos, ya sea según patrones conocidos, ya sea sobre la base de nuevos principios, deberá ser conocido por América Latina con la anticipación necesaria para que le dedique el estudio que merece y asuma una posición concreta en la etapa negociadora. En ese sector, se esperaría que la CEE estuviera en condiciones de facilitar informes precisos que sirvieran de fundamento para un análisis eficaz.

153. En el caso de tratarse de una plan destinado a elevar los precios de venta de las exportaciones tradicionales, habría que saber cómo se les aseguraría el acceso de volúmenes satisfactorios a los respectivos mercados. En la medida que este plan previera el cese de las ventas subvencionadas de productos agrícolas por parte de países industrializados —por ejemplo, la CEE y los Estados Unidos—, interesaría conocer los elementos del mecanismo que eliminaría la perturbación de mercados ocasionada por esas operaciones.

e) *La apertura de mercados para productos latinoamericanos semielaborados y totalmente elaborados*

154. Si bien las materias primas y los alimentos constituyen, por ahora, la fuente principal del ingreso de origen externo de América Latina, el desarrollo económico de la región deberá reflejarse en grado creciente en el incremento y la diversificación de las exportaciones de productos semielaborados y totalmente elaborados.

155. Este requisito del adelanto de América Latina de-

[26] Véase el anexo III.
[27] Véase el anexo I.

berá ser planteado desde ahora, a fin de alcanzar fórmulas que lo atiendan eficazmente. La próxima Conferencia Tarifaria del Acuerdo General de Aranceles y Comercio [28] bien podría constituir un punto de partida útil para la elaboración de fórmulas concretas que, atendiendo al estado de desarrollo económico en el que se encuentra América Latina, contribuyan a llevar a la etapa de diversificación de las exportaciones de productos semielaborados y totalmente elaborados.

156. En este plano no sería conveniente desentenderse de la posibilidad de iniciar una corriente exportadora de ciertos productos semielaborados y manufacturas al Africa, para lo cual será importante ver si aquellos países de ésta asociados a la CEE se encontrarán o no en condiciones, según sean los términos definitivos del estado de asociación de convenir con países de América Latina el otorgamiento de un trato aduanero semejante al que darán a iguales productos semielaborados y manufacturas provenientes de la CEE.

f) *La cooperación financiera y técnica*

157. Se plantearía la necesidad de que Europa amplíe considerablemente la magnitud de los recursos que está dispuesta a facilitarle a América Latina para estimular su desarrollo económico, participando a través de los mecanismos que estime oportunos en la nueva política de cooperación consagrada en la Alianza para el Progreso.

158. En el plano del capital público, se esperaría lograr un aporte a largo plazo destinado a inversiones de infraestructura económica y social, así como para alentar y robustecer la iniciativa privada latinoamericana, especialmente dentro del mercado común en formación, donde ésta tiene que desempeñar el papel primordial.

159. Todo ello, estimulando el capital privado, y sin dejar de reconocer el aporte que ya significa, si bien debería ser ampliado y encauzado en condiciones de mayor holgura para América Latina, a veces en lo concerniente a los plazos de amortización que, en la actualidad, suelen ser estrechos y pesan excesivamente sobre los balances de pagos.[29]

160. Igualmente, sería procedente gestionar operaciones de consolidación de estos compromisos a corto plazo, de manera de aliviar los balances de pagos.

161. Correspondería también plantear la conveniencia de que esta cooperación económica pudiese ser utilizada en forma unilateral, de tal modo que los recursos aportados a América Latina pudieran emplearse ya sea en los países europeos que los conceden, en los Estados Unidos de América, o dentro de las agrupaciones económicas latinoamericanas.

162. Parecerían existir perspectivas propicias para un aumento importante de la cooperación técnica, que se orientaría preferentemente hacia:

i) la investigación y difusión tecnológica;
ii) la formación técnica en todos los niveles;
iii) la transferencia de la técnica industrial moderna al empresario latinoamericano con especial referencia al mercado común.

[28] Véase el anexo II en que se consideran algunos aspectos de la misma.

[29] En fuentes de la CEE se calcula que en los últimos años la corriente de capitales europeos privados a la América Latina habría alcanzado a un promedio de aproximadamente 300 millones de dólares anuales.

V. PROPOSICIONES SOBRE UN MECANISMO DE COORDINACION DE LA POLITICA COMERCIAL LATINOAMERICANA

163. En base a que cuanto antecede constituye la demostración de que nuestros gobiernos, dentro del espíritu manifestado en la resolución 121 (VII) que adoptaron en 1957 dentro del cuadro de la CEPAL, relativo a la conveniencia de utilizar un procedimiento de consultas, deben coordinar las valiosas gestiones de los organismos de que ya disponen, racionalizando y estimulando la acción y asegurando que los complejos y múltiples aspectos de distinta índole que debe abarcar necesariamente una negociación a fondo con la CEE (que podrá derivar simultáneamente en organismos intergubernamentales como el GATT, según ya ha ocurrido) sean tomadas plenamente en consideración; a que es menester alcanzar un alto grado de coincidencia que repercuta en forma precisa en las representaciones diplomáticas acreditadas en el exterior, y particularmente ante la CEE; a que, en sus respectivos planos, las secretarías de los organismos intergubernamentales cumplirían misiones importantes requiriéndoseles una acción de asesoramiento compatible con las finalidades perseguidas por los gobiernos; y a que siendo varios los organismos que pueden contribuir a la obra común latinoamericana parece razonable y deseable a la vez dar a cada uno de ellos la oportunidad de contribuir en la medida de sus posibilidades, se estima conveniente formular las siguientes sugerencias sobre cuál sería un medio adecuado de conciliar estos requisitos, en función de los intereses superiores que se persiguen, teniendo presente la necesidad de estar en condiciones de entablar en el último trimestre de 1962, a más tardar, un comienzo coherente de negociación con la CEE que abarque, oriente y respalde las gestiones que son propias de los representantes individuales de los gobiernos. Debe recordarse que toda fórmula que se concierte ahora, será susceptible de mejoramiento posterior por la vía institucional que se derive de los hechos futuros.

164. Los acontecimientos en curso dentro de la política comercial mundial, y particularmente los relacionados con la constitución de agrupamientos económicos regionales, que como el formado por la CEE alcanzan profundas repercusiones sobre el comercio exterior de América Latina, así como las consideraciones de distinta naturaleza formuladas en el presente informe y tendientes todas a demostrar la necesidad de una pronta armonización en escala muy amplia de la política comercial latinoamericana, aconsejan el establecimiento de un organismo latinoamericano que, junto con coordinar la política comercial de los países del área con el resto del mundo, actuaría

en nombre de los países de América Latina en su conjunto, en la medida y forma que correspondiese, ante países o agrupamientos de países de otras regiones y organizaciones especializadas internacionales.

165. Sin embargo, como la creación de un organismo de esta naturaleza requeriría un convenio internacional que demoraría en formalizarse, y la urgencia de los actuales problemas requiere una pronta acción colectiva, parece conveniente que, como paso inicial, se cree una Comisión Coordinadora de Política Comercial de alto nivel.[30]

166. Esta proposición sería considerada ya sea por una reunión especial del Comité de Comercio de la CEPAL, a ser convocada con urgencia, ya sea por el CIES en su reunión de octubre próximo, según lo estimen conveniente los gobiernos. En el caso de resultar aprobada, y tomando en cuenta el buen resultado que en otros campos de la actividad económica de América Latina se han obtenido a través de la cooperación entre la OEA, el BID y la CEPAL, y como sucedió al crear la Nómina de nueve Expertos que conoce de los planes de desarrollo de América Latina, conforme al capítulo V del título 11 de la Carta de Punta del Este, se sugiere que también mediante un acuerdo entre el Secretario General de la OEA, el Presidente del Banco Interamericano y el Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, fuesen nombrados los integrantes de la referida Comisión Coordinadora, mediante el procedimiento que se describe a continuación.

167. El Comité Tripartito mencionado propondría a los gobiernos latinoamericanos de cinco a siete nombres de expertos latinoamericanos de prestigio internacional en política comercial, para que, en el carácter de Comisionados, constituyeran la referida Comisión Coordinadora, la cual tendría su sede en un país latinoamericano para cuya elección convendría tomar en cuenta los aspectos relacionados con las facilidades de comunicación e información. Los gobiernos aceptarían estos nombres u opondrían eventualmente reparos.

168. Para la selección de los Comisionados se observaría en lo posible el mismo criterio de distribución geográfica seguido para otras designaciones por organismos internacionales.

169. Por lo menos tres de los Comisionados deberían prestar dedicación de tiempo completo a sus labores en la Comisión.

170. Los Comisionados durarían tres años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos.

171. La Comisión Coordinadora gestionaría la obtención de asesoramiento técnico de parte de organismos internacionales relacionados con la política comercial latinoamericana, como la OEA, la CEPAL, el BID, la ALALC y órganos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, así como del necesario personal auxiliar y elementos de trabajo; elaboraría bases para las negociaciones destinadas tanto a dar adecuada solución a los problemas de comercio exterior y política comercial relacionados con países o agrupamientos de países de otras regiones, como a establecer una colaboración económica y comercial mutuamente proficua con dichos países o agrupamientos; actuaría además en la preparación y desarrollo de tales negociaciones, todo ello en la forma que fuera establecida mediante consultas con los gobiernos latinoamericanos al nivel y por las vías que aconsejaran las circunstancias. Para tal fin, la Comisión Coordinadora podría proponer la convocatoria de reuniones de organismos competentes, por las vías y en función de los procedimientos que correspondiese.

172. En sus tareas, la Comisión Coordinadora guardaría los necesarios contactos con los órganos competentes de las organizaciones internacionales mencionadas en el párrafo anterior, así como de otras entidades internacionales cuya colaboración estimara útil.

173. Con motivo de considerar la proposición que antecede, ya sea en el Comité de Comercio de la CEPAL o en el CIES, los gobiernos concertarían el texto de una comunicación a ser dirigida a la Comisión de la CEE, notificándola acerca de la creación de la Comisión Coordinadora de Política Comercial, contestando al memorándum de abril de 1958 y a los planteamientos posteriores, e indicando los temas que ese Comité Coordinador estaría en condiciones de tratar con el organismo apropiado de la CEE en la etapa inicial de prenegociación.

[30] Esta idea en cierto modo sale al encuentro de la manifestada en altos medios de la CEE, en cuanto a la conveniencia de establecer mecanismos de consulta con América Latina.

Cuadro A

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES SEGUN REGIONES

Región o país	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*	*1961*[a]
Norteamérica	46.0	46.4	46.1	43.6	38.8
Europa Occidental	31.7	29.6	30.2	31.6	31.9
CEE	16.9	16.1	17.2	18.4	18.5
EFTA	12.6	11.6	11.5	11.8	11.9
Japón	2.6	2.6	3.0	2.8	4.0
Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
Total países industrializados	80.6	78.9	79.5	78.3	75.0
Países de planificación central	1.4	1.9	1.8	3.1	6.1
Unión Soviética y Europa Oriental	1.4	1.8	1.8	2.9	5.5
China Continental	—	0.1	—	0.2	0.6
América Latina	8.8	9.3	8.7	8.2	6.5
Medio Oriente, Africa, Asia y otros no clasificados[b]	9.3	9.9	10.0	10.4	12.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Naciones Unidas, *Boletín Mensual de Estadística,* junio 1960; junio 1961 y diciembre 1961.
OEA/CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1961* (texto preliminar).

[a] Estimaciones basadas sobre las cifras del primer semestre.

[b] Los valores correspondientes a Medio Oriente, Africa y Asia (excluidos Japón y China Continental), son relativamente pequeños: 120 millones en 1958; 118 en 1959; 139 en 1960 y 152 en 1961. El saldo representa principalmente las exportaciones de petróleo venezolano a las Antillas Holandesas y Británicas.

Cuadro B

AMERICA LATINA: PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A LA CEE, A LA EFTA Y AL MUNDO

(Valores fob *en millones de dólares)*

	1934-1938			*1950*			*1960*		
	CEE[a]	*EFTA*[a]	*Total*	*CEE*[b]	*EFTA*[b]	*Total*	*CEE*[b]	*EFTA*[b]	*Total*[c]
A. *Productos tropicales*	*144.0*	*60.0*	*501.6*	*208.5*	*230.3*	*2 592.2*	*329.2*	*156.3*	*1 680.5*
Café	91.0	4.0	245.8	121.0	101.2	1 414.4	174.4	113.4	1 147.1[d]
Cacao	3.0	...	22.6	16.8	16.1	125.0	22.6	1.4	79.5
Azúcar	13.0	25.0	117.8	2.9	—	638.1	6.6	6.1	98.5
Tabaco en rama			16.0	12.8	4.2	53.6	10.0	3.0	24.2
Algodón	37.0[e]	31.0[e]	85.7	44.0	103.2	290.1	73.2	25.9	254.6
Harina de pescado[f]				—	—	0.4	26.3	4.2	40.0
Plátanos[f]				5.6	1.6	28.3	12.5[d]	1.0[d]	18.6[d]
Quebracho			13.7	5.4	4.0	42.3	3.7	1.3	18.0
B. *Productos de zona templada*	*135.0*	*108.0*	*445.3*	*201.4*	*189.7*	*809.6*	*248.0*	*205.8*	*754.4*
Trigo	31.0	24.0	93.7	42.4	9.6	208.5	27.0	21.7	142.7
Carnes enfriadas y congeladas[g]			78.4	16.1	68.0	108.9	33.0	117.5	172.7
Maíz	53.0	61.0	121.3	20.5	24.4	47.5	96.5	14.5	146.9
Lana sucia y semilavada	51.0	23.0	83.9	73.0	27.4	345.7	64.6	46.4	199.8
Cueros			68.0	49.4	60.3	99.0	26.9	5.7	92.3
C. *Combustibles y minerales*	*15.0*	*24.0*	*554.1*	*83.2*	*89.3*	*1 725.6*	*355.5*	*360.7*	*3 194.9*
Petróleo y derivados			349.5	48.3	52.7	1 282.4	106.1	230.4	2 230.5
Mineral de hierro			—	0.6	0.1	13.9	45.5	22.1	286.9
Salitre			33.0	8.1	5.7	70.9	7.8	3.6	38.8
Cobre	15.0	24.0	90.8	17.2	1.1	182.6	168.0	110.4	466.9
Plomo			29.2	1.2	0.4	85.3	19.2	7.3	61.2
Zinc			19.5	7.8	1.9	35.9	8.9	4.2	40.6
Estaño			32.1	—	27.4	54.6	...	...	...

FUENTES: *League of Nations — Geneve, 1939.* Boletín Económico para América Latina, Suplemento Estadístico Vol. V, noviembre 1960. CEPAL, Anexo Estadístico III. *Economic Survey of Europe Since the War.* Estudio del comercio interlatinoamericano.

[a] Valores de importación *cif* de los países europeos.
[b] Cubre sólo las exportaciones de Sudamérica y México.
[c] Se refiere sólo a las exportaciones totales de Sudamérica y México.
[d] No incluye las exportaciones de Ecuador en ese año.
[e] Excluye México.
[f] El total y los destinos se refieren sólo a Sudamérica y México.
[g] Incluye carne vacuna y ovina.

Cuadro C

AMERICA LATINA: PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A LA CEE Y AL MUNDO

(Miles de toneladas)

	1934-38		*1948*		*1950*		*1951*		*1958*		*1959*		*1960*	
	CEE[a]	*Total*	*CEE*[a]	*Total*	*CEE*[b]	*Total*	*CEE*[b]	*Total*	*CEE*[b]	*Total*	*CEE*[b]	*Total*	*CEE*[b]	*Total*[c]
A. *Productos tropicales*														
Café	200	1 384[d]	104	1 442	130	1 436	168	1 526	181	1 551	252	1 859	233	1 505[g]
Cacao	10	189	3	106	26	205	27	162	39	171	30	153	40	140
Azúcar	274	3 378	1 121	6 490	29	5 921	42	6 280	17	7 313	45	6 627	86	1 023
Tabaco en rama	20[e]	50	8[e]	62	22	67	18	65	22	67	20	66	21	49
Algodón	106[h]	377	56[h]	383	49	406	98	427	105	567	123	717	136	547
Harina de pescado[f]	...	...	...	...	...	4	...	8	66	115	205	289	341	920
Plátano[f]	...	...	...	1 615	60	559	36	662	402	1 194	435	1 339	174[g]	444[g]
Quebracho	...	...	22[j]	1 131[j]	30	246	36	255	23	134	23	128	23	149
B. *Productos de zona templada*														
Trigo	886	2 553	813	2 190	708	2 769	631	2 498	508	2 378	514	2 458	478	2 486
Carnes enfriadas y congeladas[k]	28	...	4	...	37	335	67	280	104	517	110	462	74	393
Maíz	2 104	6 768	981	2 681	339	794	250	298	1 211	1 679	1 948	2 686	1 970	3 048
Lana sucia y semilavada	98	202	51	193	58	247	24	106	25	177	65	196	64	185
Cueros	...	238	...	...	83	350	61	213	81	257	99	276	75	228
C. *Combustibles y minerales*														
Petróleo y derivados	...	...	2 528[i]	71 096[i]	3 161	80 600	3 098	92 700	8 124	132 600	6 511	140 800	6 887	143 396
Minerales de hierro	...	...	57	2 693	80	3 600	34	4 865	2 475	24 766	3 131	29 033	5 367	34 998
Cobre	74	388	46	25[h]	49	583	59	603	127	632	155	688	225	582
Plomo	...	...	2[h]	55[h]	7	406	44	357	40	433	99	362	103	327
Zinc	...	...	35[h]	86[h]	100	412	148	497	45	402	77	470	129	684
Salitre	...	...	239	1 704	194	1 664	190	1 598	219	1 183	169	1 132	147	779
Estaño	...	...	...	96	...	59	...	59	4	47	6	67	...	...

FUENTES: *League of Nations — Geneve, 1939.* Boletín Económico para América Latina, Suplemento Estadístico Vol. V, noviembre 1960. CEPAL, Anexo Estadístico III.

[a] Cifras de importación de los países europeos.
[b] Cubre sólo las exportaciones de Sudamérica y México hacia la CEE.
[c] Se refiere sólo a las exportaciones totales de Sudamérica y México.
[d] Excluye Cuba en 1938, Ecuador en 1937-38 y Venezuela en 1938.
[e] Excluye Cuba.
[f] El total y lo destinado a la CEE se refiere sólo a Sudamérica y México.
[g] No incluye las exportaciones del Ecuador en ese año.
[h] Excluye México.
[i] Excluye México y Ecuador.
[j] Excluye Paraguay.
[k] Incluye carne vacuna y ovina.

Cuadro D

AMERICA LATINA: PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A LA EFTA Y AL MUNDO

(Miles de toneladas)

	1934-38		*1948*		*1950*		*1951*		*1958*		*1959*		*1960*	
	EFTA[a]	*Total*	*EFTA*[a]	*Total*	*EFTA*[b]	*Total*	*EFTA*[b]	*Total*	*EFTA*[b]	*Total*	*EFTA*[b]	*Total*	*EFTA*[b]	*Total*[c]
A. *Productos tropicales*														
Café	10	1 384[d]	12	1 442	93	1 436	100	1 526	113	1 551	133	1 859	147	1 505
Cacao	3	189	3	106	30	205	9	162	4	171	2	153	3	140
Azúcar	991	3 378	1 117	6 490		5 921	48	6 280	56	7 313	73	6 627	87	1 023
Tabaco en rama	2[e]	50	1[e]	62	6	67	6	65	4	67	4	66	5	49
Algodón	102[h]	377	74[h]	383	111	406	107	427	41	567	45	717	42	547
Harina de pescado[f]	...	...	...	...		4	...	8	11	115	33	289	56	920
Plátano[f]	...	...	...	1 615	25	559	38	662	67	1 194	38	1 339	17[e]	444[e]
Quebracho	...	...	14[j]	131[j]	21	246	35	255	6	134	6	128	8	149
B. *Productos de zona templada*														
Trigo	814	2 553	107	2 190	160	2 769	147	2 498	481	2 378	371	2 458	390	2 486
Carnes enfriadas y congeladas[k]	569	...	332	...	239	335	105	280	300	517	261	462	266	393
Maíz	2 603	2 768	1 159	2 681	414	794	43	298	248	1 679	431	2 686	307	3 048
Lana sucia y semilavada	53	202		193	16	247	8	106	40	177	38	196	45	185
Cueros	...	238	...	...	107	350	54	213	8	257	14	276	12	228
C. *Combustibles y minerales*														
Petróleo y derivados			1 723[i]	71 096	2 111	80 600	2 650	92 700	9 543	132 600	11 090	140 800	13 741	143 396
Minerales de hierro				2 693	18	3 600	93	4 865	1 870	24 766	1 975	29 033	2 392	34 998
Cobre	112	388	34	251[h]	3	583	19	603	101	632	118	688	137	582
Plomo	...	...	2[h]	55[h]	2	406	55	357	29	433	36	362	35	327
Zinc	...	...		86[h]	9	412	15	497	16	402	34	470	28	684
Salitre	...	...	156	1 704	134	1 664	150	1 598	85	1 183	72	1 132	45	779
Estaño	...	...	33	90	29	59	37	59	42	47	45	67	...	...

FUENTES: *League of Nations — Geneve, 1939.* Boletín Económico para América Latina, Suplemento Estadístico Vol. V, noviembre 1960. CEPAL, Anexo Estadístico III.

[a] Cifras de importación de los países europeos.
[b] Cubre sólo las exportaciones de Sudamérica y México hacia la CEE.
[c] Se refiere sólo a las exportaciones totales de Sudamérica y México.
[d] Excluye Cuba en 1938, Ecuador en 1937-38 y Venezuela en 1938.
[e] Excluye Cuba.
[f] El total y lo destinado a la CEE se refiere sólo a Sudamérica y México.
[g] No incluye las exportaciones de Ecuador en ese año.
[h] Excluye México.
[i] Excluye México y Ecuador.
[j] Excluye Paraguay.
[k] Incluye carne de vacuno y ovino.

Cuadro E

EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA A LA CEE

(Valor fob en millones de dólares)

Región o país	*1928*	*1935*	*1937-38*	*1948*	*1949*	*1950*	*1951*	*1958*	*1959*	*1960*
Argentina	556	189	266	490	272	289	302	331	376	419
Bolivia	6	7	12	3	3	0.2	0.3	2	4	3
Brasil	137	111	106	168	143	172	233	218	253	249
Colombia	18[a]	21[a]	18	9	14	25	33	64	71	89
Chile	82	32	44	49	51	40	64	110	151	149
Ecuador	—	—	4	3	4	12	10	21	23	24
Paraguay	—	—	2	—	1	1	4	5	5	4
Perú	7	21	21	17	17	29	50	70	82	133
Uruguay	32[b]	19[b]	22	50	47	53	46	39	29	48
Venezuela	19	12	25	83	69	47	53	162	137	137
Total Sudamérica	857	412	520	872	620	668	795	1 022	1 131	1 255
México	36	25	40	38	48	17	66	37	44	58
Repúblicas Centroamericanas[c]	60	26	16	17	21	47	25	197	193	209
Cuba	25	9	8	110	77	67	84	39	45	—
Total Centroamérica	121	60	64	165	146	131	175	273	282	267
Total América Latina	978	472	584	1 035	766	799	970	1 295	1 413	1 522

FUENTE: 1928-1949: *A Study between Latin America and Europe*, United Nations, 1953. 1950-1960: Estadísticas nacionales elaboradas por CEPAL.

[a] Incluye las exportaciones de Ecuador.

[b] Incluye las exportaciones de Paraguay.

[c] Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana.

Cuadro F

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS A LA CEE Y A LA EFTA, 1958-60

País	*CEE*			*EFTA*			*Total CEE y EFTA*		
	1958	*1959*	*1960*	*1958*	*1959*	*1960*	*1958*	*1959*	*1960*
Sudamérica									
Argentina	33.3	37.3	38.8	27.1	25.9	23.6	60.4	63.2	62.7
Brasil	17.5	19.7	19.6	12.2	12.4	12.7	29.7	32.3	32.4
Bolivia	3.2	4.6	5.0	51.6	46.0	55.7	54.9	50.7	60.7
Colombia	14.4	15.2	19.1	5.0	8.6	7.6	19.4	23.9	26.7
Chile	28.3	30.4	30.5	16.8	17.6	21.3	45.1	48.0	51.8
Ecuador	22.6	23.3	23.1	3.6	2.0	2.7	26.2	25.4	25.8
Paraguay	15.3	17.3	16.0	13.0	9.6	10.7	18.3	26.9	26.7
Perú	23.8	26.2	30.8	12.2	12.7	9.7	36.0	38.9	40.6
Uruguay	28.1	28.2	36.7	21.9	14.7	28.3	50.0	42.9	65.0
Venezuela	7.0	5.8	5.4	7.5	7.9	9.3	14.5	13.8	14.7
Centroamérica									
Costa Rica	33.3	34.7	33.0	1.9	3.6	2.7	35.2	38.4	35.8
El Salvador	38.2	34.8	38.3	2.5	3.1	3.1	40.7	48.0	51.8
Guatemala	22.0	24.2	28.2	5.0	5.0	4.4	27.0	29.2	32.6
Honduras	9.4	14.1	12.6	3.6	3.6	4.5	13.1	17.7	17.1
Nicaragua	35.3	31.0	25.3	8.2	7.3	4.5	43.5	38.3	29.8
Panamá	2.1	—	2.1	1.0	—	—	3.1	—	2.1
México	6.6	7.3	9.2	3.2	3.3	3.0	9.8	10.6	12.2
Antillas									
Cuba	4.7	7.0	—	7.2	5.0	—	12.0	12.1	—
Haití	38.5[a]	37.5[a]	—	10.8[a]	8.0[a]	—	49.3	42.5	—
República Dominicana	8.7	11.1	11.8	26.0	17.6	14.3	34.7	28.7	26.1

FUENTE: Estadísticas nacionales elaboradas por CEPAL.

[a] A base de cifras derivadas.

Cuadro G

EXPORTACIONES DE SUDAMERICA Y MEXICO DE DETERMINADOS PRODUCTOS A EUROPA OCCIDENTAL Y TOTAL MUNDIAL, 1960

(Miles de dólares)

	CEE	*EFTA*	*Europa Occidental*	*Total mundial*	*Por-ciento*
Cereales (trigo y maíz)	123 555	36 184	159 739	289 578	55
Carnes y conservas	39 117	137 561	176 678	232 292	76
Lanas	77 923	48 222	126 145	225 350	56
Aceites de maní y lino	50 266	5 698	55 964	60 478	92
Frutas (naranjas y manzanas)	10 846	7 381	18 227	26 419	69

FUENTE: CEPAL, en base a estadísticas nacionales.

Cuadro H

EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PAISES PRODUCTORES DE CARNE VACUNA Y DE TERNERA

(En miles de toneladas)

	Promedio 1934/38	*1953*	*1954*	*1955*	*1956*	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*
Sudamérica									
Argentina	409	97	105	192	363	355	375	345	287
Brasil	43			1	9	27	33	23	5
Uruguay	54	41	45	35	27	32	19	22	55
Oceanía									
Australia	107	38	114	149	125	161	166	230	150
Nueva Zelandia	48	57	60	96	120	117	118	90	105
Europa									
Dinamarca	13	35	56	42	46	83	72	60	71
Francia	1	4	47	53	15	11	4	30	62
Estados Unidos	2	1	6	5	31	32	4	4	6
Total mundial	730	360	545	650	843	951	956	975	950

FUENTE: Boletines de la FAO: Economía y Estadísticas Agrícolas, enero, mayo 1957, junio 1959, mayo, junio 1961, citados por el Boletín Mensual del Banco Francés e Italiano para la América del Sur, enero-febrero 1962.

Cuadro I

IMPORTACIONES DE CARNE DE ALGUNOS PAISES EUROPEOS DESDE AMERICA LATINA Y OTRAS REGIONES

(Valores cif en millones de dólares)

	1934/38	*Por-ciento*	*1958*	*Por-ciento*	*1959*	*Por-ciento*	*1960*	*Por-ciento*
Reino Unido								
Total	411		989		971		972	
América Latina[b] . .	111	27.0	192	19.4	191	19.7	153	15.7
Otros países	300	73.0	797	80.6	780	80.3	819	84.3
Alemania								
Total	41		230		323		185	
América Latina[b] . .	5	12.2	17	7.4	28	8.7	15	8.1
Otros países	36	87.8	213	93.6	295	91.3	170	91.9
Italia[c]								
Total	...		155		159		207	
América Latina[b] . .	...		31	20.0	32	20.1	22	10.6
Otros países	...		124	80.0	127	79.9	185	89.4
Francia[c]								
Total	...		57		46		88	
América Latina[b] . .	...		9	15.8	4	8.7	3	3.4
Otros países	...		48	84.2	42	91.3	85	96.6

FUENTES: *U. N. Economic Survey of Europe Since the War. U. N. Commodity Trade Statistics.*
[a] Comprende carne vacuna, ovina y porcina desde animales vivos hasta carne envasada.
[b] Incluye Argentina, Uruguay, Brasil, Chile y Paraguay.
[c] Francia e Italia no importaban carne con anterioridad a 1939.

Cuadro J

EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS DE CEREALES

(Millones de dólares)

País exportador y año \ *Destino*	*América Latina*	*CEE*	*EFTA*	*Resto del mundo*	*Total mundial*
	a) TRIGO				
Argentina					
1950/51	41.0	46.2	11.3	77.7	176.2
1958	72.8	26.8	22.8	3.7	126.1
1959	86.3	24.9	19.0	5.0	135.3
1960	88.7	27.0	21.7	5.3	142.7
Uruguay					
1950/51	0.5	—	0.1	1.0	1.6
1958	7.3	3.0	4.2	0.3	14.8
1959	0.9	1.8	0.5	—	3.2
1960	—	—	—	—	—
	b) MAÍZ				
Argentina					
1950/51	1.2	22.0	14.1	0.6	37.9
1958	0.3	58.9	11.2	11.2	81.5
1959	0.4	89.8	19.4	14.4	124.1
1960	0.9	90.7	13.3	19.3	124.2
México					
1950/51	—	—	—	—	—
1958	—	—	—	—	—
1959	—	—	—	—	—
1960	1.2	5.8	11.2	13.8	22.0

FUENTE: Estadísticas nacionales elaboradas por la CEPAL.

Cuadro K

IMPORTACIONES DE TRIGO[a] DE ALGUNOS PAISES EUROPEOS DESDE ARGENTINA Y URUGUAY

(Millones de dólares)

País importador	*1934/38*	*Por-ciento*	*1958*	*Por-ciento*	*1959*	*Por-ciento*	*1960*	*Por-ciento*
Gran Bretaña								
Total	181		319		304		293	
Argentina . . .	24	13.3	26	8.2	28	9.2	20	6.8
Uruguay	...		4	1.3	—		—	
Alemania								
Total	31		154		166		134	
Argentina . . .	7	22.6	18	11.7	18	10.8	17	12.7
Uruguay . . .	...		1	—	—		—	
Italia								
Total	28		16		5		41	
Argentina . . .	8	28.6	3	18.8	—		4	9.8
Uruguay . . .	...		—					
Francia								
Total	...		33		45		28	
Argentina . . .	...		1	3.0	1	2.2	2	7.0
Uruguay . . .	...		—		—		—	
Benelux								
Total	41		31		29		26	
Argentina . . .	11	26.8	4	12.9	3	10.3	2	7.7
Uruguay . . .	...		—		—		—	
Países Bajos								
Total	19		48		54		43	
Argentina . . .	5	26.3	2	4.2	1	2.0	3	7.0
Uruguay . . .	...		1	2.0	—		—	

FUENTES: Naciones Unidas, *Economic Survey of Europe Since the War*, 1953. Naciones Unidas, *Commodity Trade Statistics.*

[a] Trigo no molido.

Cuadro L

PROYECCION DEL ABASTECIMIENTO DE TRIGO EN LA CEE PARA EL AÑO DE 1965

(Miles de toneladas)

Trigo	*OECE promedio 1955/56-1957/58*	*Estudio*			
			1965 alternativa		
		Base[a]	*I*	*II*	*III*
Superficie (miles de Ha)	10 356	10 941[b]	10 603	10 603	10 603
Rendimiento quintales por Ha.	21.8	21.7	25.7	25.7	25.7
Producción	22 580	23 746	27 290	27 290	27 290
Variación de los stocks	+ 458				
+Necesidades netas de impor.	+ 3 175		+ 269	+ 164	− 3
−Necesidades netas de expor.					
Disponibilidades	25 299		27 559	27 454	27 287
Destino de los abastecimientos					
Alimentación animal	2 402		4 216	4 216	4 216
Semillas	2 249		1 911	1 911	1 911
Usos industriales	47		46	46	46
Desechos	365		381	381	381
Alimentación humana bruta	20 236		21 005	20 900	20 733
Tasa de extracción (porciento)	75.6		77	77	77
Alimentación humana neta	15 301	15 762	16 182	16 105	15 980
Grado de autoabastecimiento en porcientos . . .	89.3		99.0	99.4	100.0
Consumo per cápita kg por año (en harina) . .	92.3	95.5	91.6	91.2	90.5

FUENTE: Tomado del estudio realizado por la Junta de Expertos Agrícolas designados por la Comunidad Económica Europea.

[a] 1955/56 — 1957/58 salvo Francia 1956.

[b] Las cifras mencionadas en la base del estudio son más elevadas que las del promedio calculadas sobre la base de las cifras de la CECE, dado que la mala cosecha de 1956 ha sido excluida por los expertos.

Cuadro M

EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS DE LANAS[a]

(Valores en millones de dólares)

	Destino			Resto del mundo[c]	Total
	América Latina	CEE	EFTA		
Argentina					
1950/51	6.2	49.9	15.3	110.0	181.6
1958	0.6	42.8	15.7	39.9	99.0
1959	0.5	41.5	19.5	57.6	119.2
1960	2.1	49.1	25.5	67.7	144.4
Uruguay					
1950/51	1.1	22.5	7.0	109.3	140.0
1958	0.4	25.0	19.9	36.1	81.6
1959	0.4	12.2	7.1	35.9	55.6
1960	0.7	26.6	15.2	25.8	68.3
Resto América Latina[b]					
1950/51	0.5	2.3	8.6	18.0	29.4
1958	0.2	1.1	9.6	5.4	16.2
1959	0.2	4.4	9.1	8.3	21.9
1960	0.3	2.2	7.6	2.6	12.7
Total América Latina					
1950/51	7.8	74.7	31.0	237.4	350.9
1958	1.3	68.9	45.2	81.4	196.8
1959	1.1	58.1	35.6	101.8	196.6
1960	3.1	77.9	48.2	96.1	225.4

FUENTES: CEPAL, en base a estadísticas nacionales.
[a] Comprende lana sucia o en bruto (que representa aproximadamente ⅔ de la exportación total de lanas), lana lavada o semilavada y lana peinada.
[b] Perú, Chile y Brasil.
[c] Principalmente los Estados Unidos.

Cuadro N

PAISES EUROPEOS: IMPORTACIONES DE LANA Y PELOS FINOS SEGUN LOS PRINCIPALES ORIGENES[a]

(Valores cif *en millones de dólares)*

	1934/38	Por-ciento	1958	Por-ciento	1959	Por-ciento	1960	Por-ciento
Gran Bretaña								
Total	204.0		407.2		471.7		419.7	
América Latina[b]	23.0	11.3	38.7	9.6	42.7	9.1	50.6	12.1
Alemania								
Total	83.0		155.9		177.8		160.6	
América Latina[b]	26.0	31.3	14.1	9.0	21.2	12.0	19.6	12.4
Italia								
Total	24.0		161.7		172.9		212.4	
América Latina[b]	8.0	33.3	7.3	4.3	16.9	12.1	19.0	8.9
Francia								
Total	68.0		196.2		203.5		228.7	
América Latina[b]	12.0	17.6	16.4	8.2	18.7	9.3	19.6	8.7

FUENTE: U. N. Economic Survey of Europe Since the War, 1953. Commodity Trade Statistics.
[a] Lanas sucias, semilavadas y lavadas, blanqueadas y teñidas (incluyendo del 1956 al 1960 los pelos).
[b] Argentina, Uruguay, Perú y Chile.

Anexo I

ACTIVIDADES DEL ACUERDO GENERAL DE ARANCELES Y COMERCIO (GATT)

En el presente informe se ha hecho referencia en distintas ocasiones al GATT, al que están vinculados nueve países latinoamericanos en calidad de partes contratantes o de asociados. Distintas negociaciones que interesan fundamentalmente al conjunto de los países latinoamericanos están ahora radicadas en ese organismo, que —como es sabido— constituye el principal centro de reunión de los países del mundo para tratar los asuntos comerciales. El GATT ha previsto que en sus trabajos participen países interesados que no lo integren, cuando se trate de temas relacionados con los productos básicos. En efecto, el informe del Grupo de Trabajo de Productos Básicos del 21 de noviembre de 1958 que versa sobre las actividades futuras de las partes contratantes, en función de la resolución del 17 de noviembre de 1956 acerca del comercio de productos básicos, establece que "el Artículo XXII prevé la realización de consultas entre las partes contratantes acerca de cualquier cuestión que repercuta sobre el funcionamiento del GATT. En este período de sesiones, las Partes Contratantes han aprobado procedimientos según los cuales éstos puedan ser ampliados de manera de convertirse en consultas multilaterales y debería tomarse nota de que no hay nada en el artículo que les impida a los gobiernos participantes que inviten a tomar parte a países que no son partes contratantes..."

Los grupos de productos

En la reunión a nivel ministerial del GATT, (noviembre de 1961) se trató del comercio de productos agrícolas y los ministros exteriorizaron la viva preocupación que les ocasionaba el grado y el alcance del proteccionismo agrícola, la utilización generalizada de medidas no arancelarias y las graves repercusiones que ellas tendrían sobre el comercio internacional de productos agrícolas.

Los ministros recomendaron a los países miembros del GATT que adoptaran procedimientos destinados a proporcionar las bases de la negociación de medidas prácticas, con miras a la creación de condiciones aceptables de acceso a los mercados mundiales para productos agrícolas. En particular, solicitaron, y así lo acordó posteriormente el GATT:

a) que el desenvolvimiento de los trabajos en este sector sea vigilado y coordinado por el Consejo del GATT;

b) que se autorizara al Consejo a crear, según las necesidades, grupos encargados de preparar los trabajos;

c) que se iniciara, a comienzos de febrero de 1962, un estudio preliminar de las posibilidades de solución del problema de los cereales, formándose un grupo para tal objeto;

d) que el Consejo iniciara el debate lo más pronto posible, es decir en su reunión de febrero, sobre los problemas planteados por otros productos que ofrecen características distintas, como la carne.

Con posterioridad, los países miembros del GATT establecieron un Grupo de Carnes y un Grupo de Productos Tropicales, que han venido a sumarse al Grupo de Cereales. Estos grupos están todavía en la etapa preliminar de su labor, pues la CEE y el Reino Unido desean esperar el resultado de las negociaciones que se realizan actualmente en Bruselas con relación al ingreso de este país y al acuerdo de asociación de los estados africanos.

La fórmula aprobada por la Reunión de Ministros del GATT, de la que se dio cuenta anteriormente, tuvo su punto de partida en una proposición de orden general formulada por el entonces Ministro de Finanzas de Francia, respaldada por los países miembros de la CEE.

Anexo II

CONFERENCIA TARIFARIA DEL GATT

Es previsible que se realice una nueva conferencia tarifaria muy *importante cuando el gobierno de los Estados Unidos se encuentre* jurídicamente habilitado para participar con eficacia en ella. Convendría estudiar el medio de que América Latina en conjunto negociara con la CEE —y, llegado el caso, con otras regiones—, en lo que se refiere a tres categorías de productos: *a*) los de zona templada, *b*) los troplicales y *c*) los semielaborados y manufacturados. (En lo concerniente a productos mineros y sus derivados sería necesario hacer un estudio para establecer la situación que les crea la tarifa externa común y actuar en consecuencia.)

En el caso de los dos primeros, la situación es clara en el plano de una negociación de derechos de aduana: América Latina concedería adecuadas reducciones y consolidaciones de derechos, a cambio de los beneficios equivalentes que obtuviera para aquellos renglones que constituyen la base general de su comercio de exportación. Naturalmente, una negociación de esta naturaleza sólo tendría sentido en la medida en que las restricciones no tarifarias y las preferencias arancelarias no la frustraran. América Latina ya tiene sobrada experiencia del efecto negativo de estas medidas sobre las concesiones arancelarias y no le interesan en absoluto las negociaciones sobre derechos de aduanas que lleven a resultados igualmente estériles.

En lo concerniente a los productos elaborados y semielaborados, se abren perspectivas de singular importancia. En buena parte, el desarrollo económico de América Latina se fundará en la mayor comercialización de estos rubros. La tecnología impulsa a Europa Occidental, como a los Estados Unidos, hacia formas constantemente perfeccionadas de producción y es imprescindible que las naciones en vías de desarrollo diversifiquen sus exportaciones por lo menos al mismo ritmo con el cual las naciones más evolucionadas ensanchan a su vez sus propios horizontes en el plano internacional.

Sobre este particular, debe mencionarse lo recomendado por la Reunión a nivel ministerial celebrada dentro del GATT en noviembre de 1961, a la que asistieron los representantes de varios países latinoamericanos.

En esa oportunidad, se convino en que era necesario seguir disminyendo los obstáculos arancelarios, sobre la base del tratamiento de la nación más favorecida. Se consideró que los métodos

tradicionales de las negociaciones arancelarias del Acuerdo General, por productos y por países, ya no responden a las exigencias impuestas por la evolución del comercio mundial. Así pues, se acordó realizar un estudio sobre la eventual adopción de nuevos métodos, particularmente la fórmula de reducción lineal de los derechos de aduana. Los ministros reconocieron que al fijar nuevas modalidades, como las reducciones lineales o los programas de reducción escalonadas durante cierto número de años, convendrá tomar plenamente en cuenta las diferencias que caracterizan al comercio, al nivel de los aranceles y a la estructura económica de los distintos países, así como los problemas de aquellos países que sólo explotan un número reducido de productos. Por su parte, los representantes de los países que no dependen en mayor grado de la exportación de productos industrializados expresaron que sus gobiernos estaban dispuestos a tomar parte en estas negociaciones tarifarias siempre que pudieran obtener ventajas comerciales reales, sobre todo por la vía de la negociación de las demás trabas al intercambio.

Hubo consenso de opiniones entre los ministros de que podría admitirse un mayor grado de flexibilidad en cuanto a la reciprocidad que se puede esperar de los países que están en proceso de desarrollo.

Estas conclusiones deben ser consideradas en función de lo resuelto por los ministros en torno a los obstáculos que se oponen al comercio de los países menos desarrollados. Sobre este particular, se aprobó una declaración que incorpora distintas recomendaciones en materia de restricciones cuantitativas, derechos de aduana, gravámenes fiscales, comercio estatal, preferencias, subvenciones y venta de productos básicos.

Todas estas consideraciones deberían reflejarse en hechos concretos en toda negociación que América Latina emprenda con la CEE.

Precisamente, uno de los factores que obstaculizan la diversificación y el consiguiente incremento de las exportaciones de los países en desarrollo, es la frecuente existencia de un amplio margen entre los derechos de aduanas que aplican los países industrializados a las materias primas por una parte y a los productos elaborados con las mismas por la otra; toda negociación tarifaria con países industrializados debería realizarse en función de este elemento. Por ejemplo, obsérvese en el siguiente cuadro la programación de los derechos de aduanas en el arancel común de la CEE, según el grado de elaboración de los distintos productos:

Producto	*Sin elaborar*	*Semielaborado*	*Elaborado*
Extracto de carne	2% (latas de 20 kg o más)	9% (envases de 1 kg a 20 kg)	24% (envases 1 kg o menos)
Lanas	Franquicia	3% (peinada) 5% (hilado)	13% (casimir)
Cacao	9%	—	27% (en polvo, sin azúcar)
Algodón	Franquicia	3% (cardado peinado)	15% al 19% (tejidos)
Cueros ovinos	Franquicia	6% al 10%	10% al 20%

Como los países industrializados y las naciones en desarrollo han aceptado ya el criterio de que debe promoverse la comercialización de los productos semielaborados y elaborados procedentes de estos últimos, sería dable esperar un estrechamiento de aquellos márgenes de protección aduanera, a fin de alcanzar el objetivo indicado.

Anexo III

DECLARACION DE LA CEE Y DE LOS ESTADOS UNIDOS

El 7 de marzo de 1962, la CEE y los Estados Unidos de América suscribieron una declaración conjunta en que expresaron la opinión de que en 1962 se modificarían las relaciones comerciales entre ellos, sobre todo en el sector agrícola, por efecto de algunos acontecimientos como las decisiones de la CEE en materia de política agrícola común, la entrada en vigencia del convenio de asociación de la CEE con Grecia, la culminación de las negociaciones acerca de la renovación del convenio de asociación entre los países asociados de ultramar y la CEE, el desarrollo de las negociaciones de ingreso del Reino Unido en la CEE, el comienzo de las labores del Grupo de Cereales del GATT y los poderes negociadores que le serán atribuidos al Presidente de los Estados Unidos, una vez aprobada la nueva Ley de Convenios Comerciales.

Simultáneamente, se firmó un acuerdo —sobre maíz, sorgo, trigo ordinario, arroz y aves— por el cual la CEE se comprometió a iniciar negociaciones sobre el estado de las exportaciones estadounidenses de dichos productos una vez adoptada la política agrícola común con respecto a los mismos, y a no hacer más restrictivos, entre tanto, sus sistemas nacionales de importación.

Se suscribió también un acuerdo sobre trigo de calidad, en el que se especifica que se efectuarán negociaciones apenas el Consejo de Ministros de la CEE decida aplicar la política común en materia de trigo y, a más tardar, el 30 de junio de 1963, y se agrega:

"La Comunidad se compromete a iniciar negociaciones acerca de las consecuencias sobre las importaciones procedentes de terceros países de la política agrícola común que se va aplicar. No excluye las negociaciones sobre el nivel máximo del derecho o de los derechos variables. En esta negociación se tomará en consideración la importancia del comercio mundial de trigo y será de tal orden que prevea la evolución de este comercio con la Comunidad en condiciones justas y razonables".

Se expresa también:

"Se efectuarán consultas si las importaciones procedentes de las partes contratantes ajenas a la CEE arrojan una disminución apreciable en relación al promedio del correspondiente período en los últimos tres años. Si la declinación está relacionada con la aplicación de la política común de trigo, la Comunidad y los Estados Miembros tomarán medidas apropiadas para rectificar la reducción".

Este precedente no deja de ofrecer posibilidades interesantes en el plano de una eventual negociación de América Latina con la CEE, ya que debe suponerse que si la CEE ha reconocido la existencia de problemas en torno a su comercio de determinados productos con los Estados Unidos, llegará a igual conclusión —y deberá obrar en consecuencia— frente a la región latinoamericana.

Anexo IV

MANDATOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

TEXTOS OFICIALES RELATIVOS AL MANDATO Y ATRIBUCIONES DE LOS ORGANISMOS INTERGUBERNAMENTALES QUE EN AMERICA LATINA SE PREOCUPAN DE LOS PROBLEMAS DEL INTERCAMBIO

1. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Convenio constitutivo. Art. 1, Sección 2. Funciones

Para el cumplimiento de su objeto el Banco ejercerá las siguientes funciones:

iv) Cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior.

Art. XIV. Disposiciones generales. Sección 2.

El Banco podrá celebrar acuerdos con otras instituciones... para otros fines compatibles con este Convenio.

Resolución AG-5/62

ESTUDIO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES

(Aprobada en la Cuarta Sesión Plenaria el 25 de abril de 1962)

La Asamblea de Gobernadores

Resuelve:

1. Reconocer la necesidad urgente de contar con sistemas adecuados de financiamiento de las exportaciones latinoamericanas que contribuyan al desenvolvimiento económico y social de los países miembros del Banco.

2. Que el Directorio Ejecutivo del Banco deberá estudiar y presentar a la Asamblea de Gobernadores, antes del 31 de diciembre de 1962, un estudio sobre los diversos sistemas o mecanismos adecuados para conseguir el financiamiento de esas exportaciones y, en su caso, someter una propuesta concreta de adaptación de los reglamentos vigentes o del Convenio Constitutivo del Banco, dependiendo de las conclusiones a que se llegue, teniendo en cuenta la propuesta presentada por el Gobernador por el Brasil (Documento AG-III/8 del 22 de abril de 1962) y las sugestiones y observaciones de los países miembros.

3. Que el Directorio Ejecutivo también deberá estudiar las condiciones en que se podría establecer un sistema regional de seguro de crédito de exportación, si considera conveniente su institución.

2. Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Atribuciones de la Comisión Económica para América Latina

1. La Comisión... deberá:

a) Tener iniciativa y participación en medidas destinadas a facilitar una acción concertada para... reforzar las relaciones económicas de los países latinoamericanos, tanto entre sí como con los demás países del mundo.

9. La Comisión colaborará con los órganos competentes del sistema interamericano y adoptará las medidas necesarias para coordinar sus actividades con las de aquéllos...., a tal efecto, la Comisión podrá concertar arreglos de trabajo con los órganos competentes del sistema interamericano respecto al estudio, efectuando, conjunta o separadamente, de los problemas económicos de su competencia, o respecto a la manera de resolverlos...
10. La Comisión podrá, después de consultar a los organismos especializados interesados y con la aprobación del Consejo, crear los organismos auxiliares que estime conveniente para facilitar el desempeño de sus obligaciones.

Resolución 101 (VI)

COMITE DE COMERCIO

Resuelve:

1. Constituir un Comité de Comercio... con objeto de procurar la intensificación del comercio interlatinoamericano —sin perjuicio de la expansión del comercio con otras áreas tomando en cuenta la fundamental necesidad de aumentar el intercambio mundial en su conjunto— mediante la solución de los problemas prácticos que lo impiden o entorpecen y la *preparación de bases que faciliten negociaciones comerciales.*

2. Para tales fines, el Comité de Comercio se ocupará de la elaboración de fórmulas concretas, armonizándolas con las obligaciones actuales y futuras de carácter bilateral y multilateral de los gobiernos miembros y las revisiones que de ellas pudieran hacerse y tomando en consideración las condiciones nacionales o zonales.

En el desempeño de sus funciones el Comité tomará en cuenta los temas... tales como... problemas específicos de intercambio de productos determinados...

Resolución 121 (VII)

REPERCUSION DEL MERCADO COMUN EUROPEO

(Aprobada el 27 de mayo de 1957)

Considerando:

a) ...
b) Que por la resolución 102 (VI), esta Comisión recomendó a la Secretaría Ejecutiva que, en coordinación con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, continuara el análisis ya realizado en los mercados de los productos básicos que tengan importancia decisiva para la economía de los países de América Latina;

c) Que tanto la estabilidad como la prosperidad de la economía de los países latinoamericanos y las posibilidades de su desarrollo a un ritmo satisfactorio dependen en gran medida del volumen y valor de sus exportaciones de productos básicos, las que a su vez están condicionadas por la situación de los mercados disponibles;

d) Que la creación de la Comunidad Económica Europea y la posible formación de una zona de libre comercio en Europa pueden repercutir en las posibilidades de colocación y en los

precios de los productos básicos latinoamericanos en los mercados mundiales, en una medida cuya magnitud aún no es posible precisar.

e) ...

Resuelve:

1. ...
2. ...

3. Encomendar a la Secretaría Ejecutiva que realice estudios sobre las perspectivas del mercado mundial para productos básicos latinoamericanos, teniendo en cuenta particularmente los efectos que puedan derivarse del mercado común europeo, del posible estancamiento de una zona de libre comercio en Europa, así como de otros proyectos análogos;

4. Recomendar que tales estudios sean orientados de una manera amplia, en forma que cubran tanto los efectos indirectos que puedan derivarse para el comercio latinoamericano de posibles repercusiones de la integración europea en terceras áreas, como el curso probable del comercio de productos básicos latinoamericanos en un plazo futuro razonable;

5. ...

6. Recomendar a los países miembros de la Comisión y especialmente a los latinoamericanos: *a*) que estudien la conveniencia de utilizar un procedimiento de consulta acerca de las posibles repercusiones del mercado común europeo, y *b*) la concurrencia, en la capacidad que les corresponde a las reuniones internacionales donde sean consideradas cuestiones relacionadas con el mercado común europeo y sus posibles consecuencias para la economía y el comercio de América Latina.

Por resolución de la CEPAL de 19 de junio de 1950, se autorizó a la Secretaría Ejecutiva para convocar reuniones informales de expertos en comercio internacional, si así lo considera conveniente y en el momento que lo estimare oportuno.

Por resolución de 25 de abril de 1953, la CEPAL encomendó a la Secretaría que siguiera estudiando la evolución del comercio entre América Latina y los grandes centros industriales, y la autorizó para consultar, si lo consideraba conveniente, grupos de expertos que la asesoren en los diversos aspectos de tales estudios.

Por resolución del 27 de mayo de 1957, la CEPAL recomendó a la Secretaría la atenta observación de la integración económica de Europa proporcionando a los gobiernos miembros la información pertinente; la realización de estudios amplios sobre las perspectivas de las relaciones comerciales de América Latina y Europa, y a la vez recomendó a los países de la Comisión y especialmente a los latinoamericanos: un procedimiento de consultas sobre las posibles repercusiones del mercado común europeo.

Por resolución de 10 de mayo de 1961, la CEPAL recomendó a la Secretaría que en su trabajo sobre política comercial considerase especialmente el incremento del intercambio con otras regiones y examinara los problemas de las relaciones comerciales con países o grupos de países de esas otras regiones. Al aprobarse esta resolución, se esclareció que estaba vinculada a la resolución de la CEPAL del 15 de septiembre de 1955, en sentido de que "para tales fines, el Comité de Comercio se ocupará de la elaboración de fórmulas concretas, armonizándolas con las obligaciones actuales y futuras de carácter bilateral y multilateral de los gobiernos miembros y las revisiones que de ellas pudieran hacerse, y tomando en consideración las condiciones nacionales o zonales".

3. Tratado General de Integración Económica Centroamericana

Capítulo IX. Organismos

Art. XX
Para dirigir la integración de las economías centroamericanas y coordinar la política en materia económica de los Estados contratantes, se crea el Consejo Económico Centroamericano, compuesto por los Ministros de Economía de cada una de las Partes Contratantes.

El Consejo Económico Centroamericano será el organismo encargado de facilitar la ejecución de las resoluciones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano relativas a la integración económica...

Art. XXI
Con el objeto de aplicar y administrar el Tratado, así como de realizar todas las gestiones y trabajos que tengan por objeto llevar a la práctica la unión económica de Centroamérica, se crea un Consejo Ejecutivo...

Art. XXIII
Se crea una Secretaría Permanente, que lo será a la vez del Consejo Económico Centroamericano y del Consejo Ejecutivo.

Art. XXIV
La Secretaría velará por la correcta aplicación de los Tratados Centroamericanos, de los tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio e integración económica vigentes entre cualesquiera de las Partes Contratantes y de todos los demás convenios suscritos o que se suscribieren que tengan por objeto la integración económica centroamericana...

La Secretaría velará por el cumplimiento de las resoluciones del Consejo Económico Centroamericano y del Consejo Ejecutivo...

4. Banco Centroamericano de Integración Económica

En él participan Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Artículo 2 ...
"El Banco tendrá por objeto promover la integración económica y el desarrollo económico equilibrado de los países miembros. En cumplimiento de ese objetivo atenderá principalmente los siguientes sectores de inversión:

"a) Proyectos de infraestructura que completen los sistemas regionales existentes o que compensen disparidades en sectores básicos que dificulten el desarrollo equilibrado..., no financiará proyectos de infraestructura de alcance puramente local:

"b) Proyectos de inversión a largo plazo en industrias de carácter regional o de interés para el mercado centroamericano..., quedan fuera de las actividades del Banco la inversión en industrias de carácter esencialmente local;

"c) Proyectos coordinados de especialización agropecuaria... con el objeto de mejorar su eficiencia y su capacidad competitiva dentro del mercado común, a fin de facilitar el libre comercio centroamericano;

"d) Proyectos de financiamiento de servicios que sean indispensables para el funcionamiento del mercado común;

"e) Otros proyectos productivos que tienden a crear complementación económica entre los países miembros y a aumentar el intercambio centroamericano."

Artículo 7 ...
"f) Actuar de intermediario en la concertación de empréstitos y créditos para los gobiernos, las instituciones públicas y empresas establecidas en los Estados miembros. Con este fin establecerá las relaciones de colaboración que para ello sean aconsejables con otras instituciones centroamericanas, internacionales o extranjeras y podrá participar en la elaboración de los proyectos concretos correspondientes;

Artículo 11 ...
"La Asamblea de Gobernadores podrá delegar en el Directorio todas sus facultades con excepción de las siguientes:

"g) Autorizar la celebración de acuerdos generales de colaboración con otros organismos."

5. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

El preámbulo del Tratado de Montevideo contiene los siguientes considerandos como opinión de los gobiernos signatarios:

"Convencidos de que el fortalecimiento de las economías nacionales contribuirá al incremento del comercio de los países latinoamericanos entre sí y con el resto del mundo";

"Ciertos de que toda acción destinada a la consecución de tales propósitos debe tomar en cuenta los compromisos derivados de los instrumentos internacionales que rigen su comercio."

En el artículo 17 indica que se podrán armonizar los tratamientos a las materias primas y otros bienes comprendidos en los acuerdos de complementación, en cuanto provengan de terceros países, lo cual presupone una negociación con estos últimos.

El artículo 62 del Tratado dice que se armonizarán sus disposiciones con las de los convenios vigente con terceros países, lo cual también se presupone negociación con ellos.

El artículo 39 del Tratado, entre otras funciones del Comité Ejecutivo Permanente de la Asociación, señala lo siguiente:

c) "representar a la Asociación ante terceros países y organismos o entidades internacionales, con el objeto de tratar asuntos de interés común. Asimismo, la representará en los contratos y demás actos de derecho público y privado."

6. Organización de los Estados Americanos

a) *Conferencia Económica de la OEA* (Buenos Aires, 15 de agosto - 4 de septiembre de 1957)

Resolución Nº XXXIII

PRODUCTOS BASICOS

La Conferencia Económica de la Organización de los Estados Americanos,

Considerando:

.....

Que también es conveniente, y de urgencia, considerar los efectos que sobre los mercados de exportación de los productos básicos de los países latinoamericanos puede tener la formación de agrupamientos económicos en otros continentes; y

.....

Resuelve:

1. Recomendar al Consejo Interamericano Económico y Social que cree, con carácter permanente, una Comisión de Productos Básicos, que tendría los siguientes propósitos:

a) estudiar los factores que determinan la producción, la tendencia de los precios y la demanda de los productos básicos;

b) estudiar el posible impacto que sobre estos productos pueda tener el Mercado Común Europeo, así como cualesquiera otros agrupamientos económicos que puedan organizarse fuera del Continente;

c) elevar periódicamente el resultado de estos estudios a la consideración de los países interesados; y

d) recomendar, cuando las circunstancias lo justifiquen, reuniones de expertos gubernamentales en problemas de producción y comercio de esos productos.

2. Que la Comisión estará integrada por representantes de los Estados Miembros que deseen tener representación en ella.

3. Recomendar que inmediatamente después de su establecimiento por el Consejo Interamericano Económico y Social, la Comisión inicie un estudio de los problemas de los mercados de minerales y metales, sin que esto signifique posponer el estudio, a pedido de parte, de otros productos básicos cuya urgente consideración reclame su atención.

4. Que, a los efectos del mejor cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Productos Básicos mantenga contacto con todos los Organismos Especializados de las Naciones Unidas que actúan en el campo de los problemas internacionales de productos.

5. Que, dada la gran trascendencia que para los países de América Latina tiene la creación y el funcionamiento de esta Comisión, la Organización de los Estados Americanos debe dotarla del personal y los asesores técnicos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

b) *Comisión Especial para Estudiar la Formulación de Nuevas Medidas de Cooperación Económica (CECE)* (Buenos Aires, 27 de abril al 8 de mayo de 1959).

Resolución Nº XVII

COOPERACION EN RELACION CON EL PROBLEMA DE LAS FLUCTUACIONES EXCESIVAS EN LOS MERCADOS DE PRODUCTOS BASICOS

El Consejo de la Organización de los Estados Americanos

Resuelve:

1. Recomendar a los Estados Americanos que sigan cooperando en la búsqueda urgente de medios eficaces y prácticos para solucionar el problema de las fluctuaciones perjudiciales en los mercados de productos básicos exportados por los países latinoamericanos, y que dichos Estados procedan:

a) a sumar sus esfuerzos para, en casos determinados, buscar soluciones aún en el ámbito mundial;

b) a tomar medidas apropiadas con el fin de combatir el empleo de prácticas desleales de otras zonas que puedan afectar desfavorablemente el comercio latinoamericano, y/o de prevenir especulaciones perjudiciales;

c) prestar toda la atención debida a las posibilidades de ampliar los mercados de productos básicos e incrementar la demanda potencial de esos productos, realizando inclusive investigaciones de los mercados de subproductos y de nuevas formas de productos terminados; y

d) a cooperar, por medio de la ayuda técnica y de instituciones financieras o de fomento apropiadas, con el fin de ayudar a los Estados Americanos que dependen en sumo grado de uno o más productos básicos, en su esfuerzo para lograr, progresivamente, la adecuada diversificación de sus economías, inclusive industrializando los productos básicos o materias primas.

2. Recomendar a los Gobiernos de los Estados Miembros que concentren su acción en el sentido anteriormente expuesto con respecto a los productos básicos que últimamente hayan mostrado la tendencia a fluctuaciones perjudiciales —en precios y/o volúmenes— y que, para este fin, intensifiquen el esfuerzo ya emprendido en el ámbito regional e internacional y hagan uso de las consultas oportunas que prevé el Sistema Interamericano para buscar soluciones prácticas a dichos problemas en condiciones de sana competencia.

c) *Reunión extraordinaria del CIES, al nivel de expertos* (Washington, 29 de noviembre al 9 de diciembre de 1961).

Resolución Nº III

ESTABLECIMIENTO DE LA COMISION ESPECIAL DE PRODUCTOS BASICOS

La Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel de Expertos,

Resuelve:

1. Establecer la Comisión Especial de Productos Básicos dentro del marco del Consejo Interamericano Económico y Social.

2. La Comisión deberá estudiar los problemas de los productos básicos de exportación de los países miembros, con vista a lograr la estabilización y ampliación de los mercados para dichos pro-

ductos, y formular las recomendaciones que estime convenientes para lograr tales objetivos mediante la cooperación estrecha de los Estados Miembros.

3. La Comisión podrá reunirse cuando el propio Consejo la convoque para tratar asuntos de su competencia, cuando uno o más gobiernos de los Estados Miembros soliciten su convocatoria para considerar cuestiones relacionadas con productos básicos que afecten su economía o cuando así lo resuelva la propia Comisión o el Presidente de la misma.

4. La Comisión durará mientras persistan, a juicio del Consejo, las circunstancias que han determinado su establecimiento.

5. La Comisión tendrá la facultad de presentar informes y recomendaciones directamente a los gobiernos de los Estados Miembros, lo mismo que al Consejo Interamericano Económico y Social.

Deberá, además, rendir informes sobre sus deliberaciones y trabajos a las reuniones anuales ordinarias del Consejo Interamericano Económico y Social.

Resolución Nº IV

ESTUDIO DE LOS EFECTOS DEL MERCADO COMUN EUROPEO SOBRE LAS ECONOMIAS LATINOAMERICANAS

La Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel de Expertos,

Considerando:

Que el Título Tercero de la Carta de Punta del Este dispone que "es conveniente que los países latinoamericanos coordinen sus acciones para afrontar las condiciones desventajosas en que se encuentra su comercio exterior en los mercados mundiales, en especial como consecuencia de determinadas políticas restrictivas y discriminatorias de países y agrupaciones económicas extracontinentales", y

.....

Resuelve:

1. Solicitar de la Secretaría General que se revise y actualice a la brevedad posible el documento número 19, OEA/SER.E/XI.I, del 3 de diciembre de 1959, "Efectos de la Comunidad Económica Europea sobre las Economías Latinoamericanas".

2. Recomendar que, al llevarse a cabo la referida actualización, se haga un cuidadoso examen de las restricciones no arancelarias, como las cuotas de importación, subsidios a la producción interna e impuestos internos de consumo, que apliquen los países que integran la Comunidad Económica Europea o cuya integración se prevea en breve, así como las proposiciones de una política agrícola común que adoptarán esos países.

3. Recomendar que, al efectuarse la referida actualización, se lleve a cabo un estudio de las medidas que los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, individual o colectivamente, podrían adoptar en defensa de sus economías contra los efectos perjudiciales del sistema discriminatorio en vigor en la actualidad o en el futuro aplicado por la Comunidad Económica Europea a los productos primarios de los países miembros.

4. Solicitar que la referida actualización se presente a la Comisión Especial de los Productos Básicos que se creare y a los gobiernos de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos al menos 45 días antes de la próxima reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial.

Resolución Nº V

DECLARACION SOBRE LA POLITICA DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA CON RESPECTO A PRODUCTOS BASICOS DE EXPORTACION DE LA AMERICA LATINA

La Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel de Expertos,

Considerando:

Que en la reunión al nivel ministerial del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio celebrada en Ginebra, Suiza, del 27 al 30 de noviembre de 1961, algunas de las partes contratantes presentaron proposiciones tendientes a la eliminación progresiva, por parte de todos los países y grupos regionales, de las restricciones discriminatorias contra la importación de ciertos productos primarios;

Que la aplicación progresiva de aranceles externos comunes de la Comunidad Económica Europea a dichos productos aumentará considerablemente el tratamiento discriminatorio contra la importación de productos procedentes de los países de este Hemisferio.

Que la Comunidad Económica Europea no estuvo en condiciones de aceptar, en la reunión del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio mencionada anteriormente, la recomendación de que se prestara especial atención a las proposiciones concretas para reducir esas medidas discriminatorias;

Que los países miembros de la Organización de los Estados Americanos creen que la vigencia de tales restricciones limita el aumento del consumo de los productos primarios que constituyen la base de las economías no sólo de la mayoría de los países miembros de esta Organización sino también de un gran número de otros países, y

Que aunque podrían tomarse medidas apropiadas que ayuden a algunos países menos desarrollados que ahora se benefician del tratamiento preferencial, este tratamiento para productos primarios procedentes de ciertas áreas crea desigualdades e incongruencias que impiden el comercio mundial libre y no discriminatorio de tales productos y ponen obstáculos al progreso de arreglos internacionales equitativos relacionados con los mismos,

Resuelve:

1. Expresar su profunda preocupación por el hecho de que a los países miembros de la Comunidad Económica Europea no les fuera posible iniciar negociaciones tendientes a la eliminación progresiva de las restricciones que imponen a la importación y consumo de algunos productos primarios.

2. Señalar que la intención manifiesta de mantener dichas restricciones pone en serio peligro las relaciones mutuamente provechosas tanto comerciales como económicas, entre la Europa Occidental y la América Latina, y contribuye a que se dificulte el desarrollo económico y social de esta última.

3. Recomendar a los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos que, dentro del espíritu de la Alianza para el Progreso, continúen realizando gestiones, individual o colectivamente, en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en grupos de estudio de productos y en cualquier otro organismo, para eliminar tales restricciones.

4. Solicitar del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos que comunique esta resolución a los organismos internacionales y organizaciones regionales relacionadas con el problema.

Resolución Nº VI

MEDIDAS PARA LOGRAR LA ELIMINACION DE PRACTICAS RESTRICTIVAS DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA CONTRA LA IMPORTACION DE PRODUCTOS BASICOS LATINOAMERICANOS

La Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel de Expertos,

Considerando:

La situación especial que confrontan ciertos productos básicos de exportación de la América Latina, como consecuencia de las nuevas orientaciones en la política económica y muy especialmente en la comercial, que están emergiendo en los países que integran y que posiblemente integrarán la Comunidad Económica Europea,

los que constituyen tradicionalmente mercados de colocación de dichos productos;

Que las citadas orientaciones pueden determinar un cambio sustancial en la dirección del comercio internacional que afecte adversamente a las exportaciones de los productos básicos de los países latinoamericanos;

Que las resoluciones C.4 y C.6 anexas a la Carta de Punta del Este recomiendan que, por las vías que correspondan, se haga llegar a los países integrantes del Mercado Común Europeo la gran preocupación existente en los miembros de la comunidad americana por la inclusión de productos primarios en dicho Mercado Común;

Que por tal razón es indispensable crear instrumentos que permitan realizar en forma continua y sistemática gestiones ante la Comunidad Económica Europea;

Que además del café, las carnes y las lanas, otros productos básicos de exportación latinoamericanos están expuestos a sufrir o están afectados ya por el impacto de las citadas restricciones a la importación de productos básicos, y

Que la citada resolución C.4, en su punto dispositivo 1º establece que se hace necesario adoptar las medidas que tiendan a eliminar las restricciones indebidas que traban el ingreso de los productos primarios en los mercados consumidores de los países miembros, como lo constituyen los casos del algodón, la carne, la lana y otros productos básicos,

Resuelve:

1. Encargar a la Comisión Especial de Productos Básicos que, a base de las informaciones que suministre cualquier país interesado y de los estudios que realice la Secretaría General, proponga la adopción de las medidas que considere conveniente al objeto de lograr la eliminación de las prácticas restrictivas o discriminatorias que impongan los países de la Comunidad Económica Europea y los miembros de la Organización a la importación de productos básicos provenientes de la América Latina.

2. Encargar, asimismo, a la Comisión Especial que considere el establecimiento de grupos de acción para los productos que estime pertinentes, a iniciativa propia o de uno o más gobiernos interesados.

3. Recomendar a los países interesados, miembros de la Organización, que celebren reuniones previas a las convocadas por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio a fin de examinar los problemas de interés colectivo en materia de productos básicos y trazar una política común ante dicho Acuerdo General.

A estos efectos el Secretario General hará los arreglos que resultaren convenientes para la celebración de tales reuniones y prestará la asistencia técnica que fuere necesaria.

Resolución Nº VII

MEDIDAS PARA LA DEFENSA DE LAS EXPORTACIONES DE CARNES Y LANAS LATINOAMERICANAS AL MERCADO COMUN EUROPEO

La Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel de Expertos,

Resuelve:

1. Solicitar del Secretario General que adopte las providencias que a su juicio sean necesarias para presentar en la forma más eficaz posible ante la Comunidad Económica Europea y demás organismos internacionales competentes una declaración por la cual se exponga la posición de los países de la América Latina respecto a la importación de carnes y lanas en sus diversos estados, por parte de los países del Mercado Común Europeo. Asimismo, que remita dicha declaración y los estudios técnicos que la apoyan a los gobiernos de los países miembros de la Organización para los fines que éstos consideren pertinentes, en relación con los problemas comerciales de ese mercado.

2. Solicitar del Secretario General que informe a los gobiernos de los países miembros de la Organización, con la anticipación necesaria, de las gestiones que se proponga efectuar para la presentación de la declaración y que coordine esas gestiones con otras similares que los gobiernos de los países miembros de la Organización deseen efectuar.

3. Encargar a la Comisión Especial de Productos Básicos que considere la constitución de grupos de acción en carnes y lanas en sus diversos estados a fin de realizar los estudios y gestiones que eventualmente se le asignen, encaminadas a eliminar las restricciones y discriminaciones que los países del Mercado Común Europeo aplican a dichos productos.

Anexo V

MEMORANDUM ENTREGADO POR LOS GOBIERNOS MIEMBROS DE LA CEE A LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS

1. La firma del Tratado de Roma constituye uno de los elementos de una obra de conjunto gracias a la cual seis Estados de la Europa Occidental desean proseguir su integración económica y política. Estos seis países opinan que han llegado a una etapa de su vida histórica en que dicha integración responde a las necesidades comunes y fundamentales conformes a la evolución contemporánea.

2. Al firmar el Tratado de Roma estos seis países anhelan, desde el punto de vista económico, alcanzar un mayor grado de expansión que ha de resultar de la creación de grandes mercados donde puedan circular libremente las mercaderías y los distintos factores que intervienen en la producción. Sin una integración económica, Europa no llegará a desarrollar grandes plantas industriales que en nuestros días son indispensables para garantizar a la vez prosperidad y progreso social. Al perseguir estos objetivos los seis países de la Comunidad están convencidos de fomentar el comercio internacional.

3. La creación de una unidad económica de 165 millones de habitantes, cuyo ingreso bruto equivale a 180 000 millones de dólares en poder de compra, y cuyas necesidades de importaciones aumentan constantemente, hace de la Comunidad la entidad económica cuyo comercio exterior será el mayor del mundo. Su acción tendrá favorables repercusiones sobre las perspectivas abiertas al desarrollo económico del mundo libre, ya que el desarrollo de la propia Comunidad depende de un aumento de sus relaciones con los demás países.

Es por esta razón que la Comunidad cree que los temores de algunos países de la América Latina, provocados por las decisiones de los Gobiernos de los seis países integrantes de la Comunidad, se deben a malentendidos. Por esto se considera conveniente para disiparlos, recordar a tal efecto ciertos principios fundamentales que inspiraron a los seis Gobiernos durante las negociaciones que condujeron a la firma del Tratado de Roma, y sugerir también un intercambio de opiniones con todos los países latinoamericanos a los cuales las naciones que integran la Comunidad están unidos por intereses tradicionales.

4. Al dar un paso definitivo en la creación de una Europa unida con la formación de instituciones comunes y la fusión progresiva de las economías nacionales, los Gobiernos de los Estados miembros han manifestado su firme voluntad de realizar a la vez condiciones favorables al nacimiento de la unidad europea y remediar, gracias a la creación de un amplio mercado común, las dificultades que resultan de políticas económicas muchas veces divergentes. Esta política constituye, sin duda alguna, el único medio que no solamente permitirá a Europa resolver sus propios problemas, sino también contribuir a reforzar la solidaridad económica del mundo libre.

Los Estados miembros de la Comunidad tenían, por otra parte, la obligación de asociar a su expansión económica los países y territorios de ultramar con los cuales mantienen vínculos especiales y, asimismo, hacerlos partícipes de las ventajas que se pueden esperar de la realización de sus objetivos comunes. Mediante esta asociación, dichos estados esperan dar, lo más pronto posible, a los territorios de ultramar el desarrollo a que aspiran en todos los sectores de su vida. La asociación de los territorios de ultramar a la Comunidad constituye, por consiguiente, uno de los aspectos esenciales de la obra que los seis países de la Comunidad desean llevar a cabo: es decir que el régimen de integración de los Estados de la Comunidad y el régimen de asociación de los países y territorios de ultramar no constituyen sino una sola y misma realidad.

5. La Comunidad es plenamente consciente de la importancia para los Estados miembros y las demás naciones occidentales, de la obra que va a realizar. Plenamente convencidos de que el Tratado de Roma es perfectamente compatible con los acuerdos internacionales firmados por los seis Estados miembros, sus instituciones opinan que no existe obstáculo alguno para que se puedan realizar íntegramente las disposiciones del Tratado. Es en este espíritu que la Comisión de la Comunidad Económica Europea ha sido encargada de cerciorarse que se apliquen las disposiciones del Tratado de Roma, como también las disposiciones tomadas por dichas instituciones en virtud del Tratado.

6. La Comunidad quiere afirmar desde ahora que su política hacia los demás países ha de basarse en los principios de una cooperación internacional. Los seis países consideran que la creación de una unión arancelaria y la integración que la inaugura, serán provechosas para todos y que esta experiencia podrá incluso ser útil para la realización de empresas análogas en otras regiones geográficas. El encasillamiento de las economías constituye sin duda alguna un obstáculo para el comercio internacional y para una expansión económica general. Conviene aplaudir toda iniciativa de creación de áreas económicas mejor integradas y de economías más dinámicas, pues estos dos factores son sinónimos de progreso económico y mejoramiento del nivel de vida. Las integraciones económicas engendran la prosperidad general. Son, en otras palabras, una fuente de progreso para el mundo libre en su conjunto, ya que todas las naciones tienen interés en ver aumentar el poder de compra de los países con los que mantienen relaciones comerciales.

7. Repetidas veces la Comunidad ha afirmado su voluntad de promover los intercambios internacionales. Esta voluntad está además apoyada por imperiosas necesidades.

En efecto, la progresiva elevación del nivel de vida de su población debe traducirse en una expansión continua de sus intercambios con el resto del mundo y principalmente con los países proveedores de materias primas, entre los cuales cabe destacar ante todo los de América Latina. Varias razones permiten suponer que la expansión comercial de la Comunidad Económica Europea ha de orientarse en forma muy especial hacia América Latina. La prosperidad de la Comunidad Económica Europea está en efecto condicionada por el desarrollo de sus intercambios con los demás países. La Europa Occidental y principalmente los seis Estados miembros de la Comunidad precisan de los demás para abastecerse de materias primas, de productos agrícolas, así como de otros productos necesarios para las industrias que utilizan la fuerza motriz, base de una economía moderna en expansión. Por consiguiente, necesitarán los mercados mundiales y muy especialmente aquéllos que les puedan suministrar productos indispensables. Por otra parte, es evidente por los mismos motivos que la Comunidad tendrá que aumentar sus exportaciones; la racionalización y modernización de la producción en las seis economías integradas serán factores decisivos de expansión en los intercambios comerciales de la Comunidad que redundarán en beneficio de los demás países.

8. Por lo demás, los Estados miembros han establecido en el artículo 18 del Tratado que instituye la Comunidad su voluntad de contribuir al desarrollo del comercio internacional y a la disminución de cualquier obstáculo en los intercambios; para ello concluirán acuerdos que por su reciprocidad y por las ventajas mutuas que otorguen ayudarán a reducir los derechos arancelarios por debajo del nivel común que tendrían el derecho de imponer dada la existencia de una unión aduanera común.

El artículo III del Tratado corresponde al mismo espíritu de cooperación internacional.

9. La Comunidad desearía establecer, en sus relaciones con los países de América Latina, las modalidades de una cooperación más estrecha, basada en el respeto de los derechos de ambas partes (principalmente el derecho de mantener una política de integración económica de conformidad con los compromisos internacionales existentes) y basada igualmente en ventajas mutuas. Para ello se podrían concluir "acuerdos de consulta"; éstos servirían de cuadro para un examen de los problemas económicos, comerciales o financieros incluyendo los problemas relativos a las materias primas que plantean o pudieran plantear las relaciones entre los países de la Comunidad y los de América Latina en virtud del Tratado de Roma y en un espíritu de reciprocidad.

Sería igualmente oportuno tratar de encontrar las bases de una acción común de la Comunidad Económica Europea y de los países latinoamericanos en todo lo que se refiere al comercio y a los precios de productos básicos (como el café, el cacao, por ejemplo).

Por fin, el hecho de que los seis Gobiernos hayan preparado un programa de financiamiento de los gastos de infraestructura económica y social en los países y territorios de ultramar asociados a la Comunidad, no impide en nada el fomento de una política que favorezca la exportación de capitales hacia América Latina.

10. Al decidir llevar a cabo la política de integración económica definida por el Tratado de Roma cuyos efectos redundarán en beneficio tanto de los Estados miembros como de los demás, la Comunidad Económica Europea celebra que los gobiernos de los países latinoamericanos persigan los mismos objetivos. La Comunidad está dispuesta a apoyar todo esfuerzo tendiente a la realización de proyectos similares cooperando en ese sentido con los gobiernos interesados. Considera que esos problemas, si así lo desearan los países de América Latina, podrían dar lugar a un provechoso intercambio de opiniones.

11. Este memorándum tiene por finalidad indicar al Gobierno de ..... que el problema de las relaciones económicas, financieras y comerciales entre los seis países de la Comunidad Europea y el conjunto de los países de América Latina se está estudiando actualmente con la mayor atención en las instituciones de la Comunidad.

Estas últimas consideran de suma importancia que los problemas planteados sean igualmente estudiados por los correspondientes órganos de los países de América Latina con el fin de poder confrontarlos en un porvenir cercano y, en lo posible, antes de finalizar el presente año.

11 de abril de 1958

LAS FLUCTUACIONES ECONOMICAS DE CORTO PLAZO EN AMERICA LATINA DURANTE 1948-59*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Desde el término de la Segunda Guerra Mundial el producto del conjunto de América Latina ha aumentado a una tasa media de casi 4.5 por ciento anual, fluctuando entre menos de 1 por ciento en Bolivia hasta alrededor de 10 por ciento en Venezuela. Sin embargo, en ninguno de estos países ha sido parejo y continuo el crecimiento. Además, en todo el período a contar desde 1948 las economías latinoamericanas han hecho frente periódicamente a diversos aspectos de desequilibrio económico: crisis de balance de pagos, fuertes presiones inflacionarias, exceso de capacidad productiva y desempleo.

Existe una tendencia natural a mirar los problemas del desarrollo económico de América Latina desde el punto de vista de las perspectivas a largo plazo. Esto es comprensible si se considera que lograr una tendencia de crecimiento económico más elevada depende, entre otras cosas, de que se introduzcan modificaciones fundamentales en la estructura de la producción y el comercio y de que se reorienten las instituciones económicas y sociales existentes. Como es natural, esos cambios sólo pueden ejecutarse en un período relativamente largo. Con todo, en muchos países latinoamericanos el proceso de crecimiento continúa rodeado de elementos perturbadores de la estabilidad que producen a su vez deformaciones tendientes a agravarse en sí mismas.

No cabe afirmar que las fluctuaciones periódicas del nivel de la actividad económica constituyan un fenómeno nuevo, pues su origen es bien remoto. Con todo, en los últimos veinte o veinticinco años el punto de vista de que las fluctuaciones de corto plazo son condición natural e inmutable de la vida económica ha sido reemplazada por el criterio de que se dispone de instrumentos económicos que —aunque no las eliminen del todo— al menos atenúan las peores características de las variaciones cíclicas en las economías de empresa privada. En los países industriales de Europa Occidental y América del Norte el origen de las fluctuaciones de corto plazo se atribuyen en general a cambios en el nivel de las inversiones privadas en capital fijo y existencias. El papel cada vez más destacado de los gastos del gobierno, tanto en lo que toca a su volumen como a su estabilidad, y la introducción de mecanismos estabilizadores, han contribuido a que se suavicen en forma significativa las variaciones cíclicas de la actividad económica en la postguerra. De esta suerte, los esfuerzos tendientes a disminuir el gran derroche de recursos que acompaña a las fluctuaciones han tenido cierto éxito en los países industrializados.

En las economías insuficientemente desarrolladas, que aspiran a elevar el nivel del ingreso real por habitante, las variaciones en el nivel de la actividad económica pueden llegar a frustrar la persecución de objetivos de plazo más largo. Y, dada la estructura característica de los países menos desarrollados, se corre siempre el riesgo de que, a raíz de las oscilaciones excesivas de la actividad económica, se pongan en movimiento fuerzas a las que sea difícil hacer retroceder. A falta de medidas institucionales de estabilización, el rápido aumento de la demanda agota pronto la restringida capacidad para aumentar la oferta. Las consecuencias se presentan en forma de presiones inflacionarias nuevas o exacerbadas, aparte de que con frecuencia aparecen dificultades del balance de pagos. En el sentido opuesto, y dado el nivel irreductible de las necesidades de importación, la contracción en la demanda de producción va acompañada invariablemente de crisis cambiarias, mientras cualquier disminución del ingreso real impone serias dificultades a grandes sectores de la colectividad, que se agravan aún más con el rápido crecimiento de la población. Además, parecería que en esos países el origen inmediato de la inestabilidad reside más bien en el sector de exportación que en el nivel de las inversiones.

Cualquiera que sea la influencia recíproca entre la tasa de crecimiento de largo plazo y las fluctuaciones cíclicas de los países insuficientemente desarrollados —materia que los economistas no comprenden del todo—[1] no hay duda de que una inestabilidad de corto plazo crea los problemas económicos más apremiantes a que hacen frente las economías latinoamericanas. En el presente capítulo se examinarán la naturaleza y los efectos de la inestabilidad experimentada desde 1948 y la interrelación entre los diversos factores que han contribuido a ella.

* Capítulo I del *Estudio económico de América Latina, 1960* (E/CN.12/565), sólo publicado antes en edición mimeografiada. Aunque la investigación que contiene —por basarse en un limitado repertorio estadístico— debe considerarse provisional, su interés hizo que pareciera aconsejable darle una mayor difusión por medio de este *Boletín*.

[1] En efecto, existe gran divergencia de opiniones acerca de la relación que hay entre la tendencia de crecimiento y las fluctuaciones cíclicas. De un extremo están los que opinan que la tendencia y el cíclo están inseparablemente ligados y que se determinan en forma mutua. Del otro, los que afirman que la tendencia y el ciclo son fenómenos independientes y que su interconexión no es necesaria. Sin embargo, entre los que trabajan con la primera hipótesis, es motivo de controversia si las fluctuaciones cíclicas desempeñan una función económica útil o si deben considerarse como una deformación económica y, por lo tanto, como un freno para la tasa de crecimiento futura o normal. Cabe hacer notar que gran parte de la discusión sobre este tema se ha basado más en la experiencia de los países industrializados que en la de los países de producción primaria y que, por lo tanto, podría objetarse su aplicación a los países latinoamericanos. Algunos economistas sostienen que las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica desempeñan la útil función de premiar la iniciativa económica y el espíritu de empresa durante la fase ascendente del ciclo en tanto que en la fase descendente se eliminan los productores ineficaces. Si bien podría sostenerse este punto de vista en relación con los países industrializados, parece que tuviera poca o ninguna aplicación a las economías poco desarrolladas. Dadas, por ejemplo, la rigidez de la oferta, la apremiante necesidad de sustituir importaciones y el costo de oportunidad extremadamente bajo de la mano de obra no viene del todo al caso la cuestión de premiar al espíritu de empresa o eliminar a los ineficaces.

II. LA RELACION DE CORTO PLAZO ENTRE PRODUCTO Y EXPORTACIONES

Estimulados en parte por programas de fomento de sus gobiernos, muchos países latinoamericanos han logrado importantes progresos en la diversificación de la estructura de la producción. En este sentido se ha destacado la importancia de los factores económicos internos que contribuyen a mantener la tasa de crecimiento. Pero, a pesar de esos progresos, el ritmo de crecimiento económico durante todo el período de postguerra se apoyó en gran medida en la producción de productos primarios para la exportación. La relación entre las exportaciones y el producto total es en parte directa pues la producción y la exportación de los productos primarios crean una corriente equivalente en el ingreso y el producto nacionales. Pero quizá sea más importante la relación indirecta que existe entre estas dos variables. Dada la ausencia casi absoluta en América Latina de industrias productoras de bienes de capital, el sector de exportaciones primarias es el que aporta la mayor parte de las divisas necesarias para adquirir equipos duraderos de producción, y este último tipo de inversión es decisivo para aumentar la capacidad de crecimiento económico de las economías latinoamericanas. En estas circunstancias, cabe esperar que el curso de la actividad económica de los diversos países de América Latina esté íntimamente ligado al azar del sector de exportación.

En el gráfico I se ilustra la relación entre el crecimiento del producto y el volumen de las exportaciones en un largo plazo durante el período limitado que se considera. Cada punto del diagrama de dispersión representa la experiencia de un país durante el período comprendido entre 1948-49 y 1958-59. La ordenación de los puntos del diagrama indica que el producto y las exportaciones tienen una correlación positiva en el sentido de que los países que en este período han experimentado un aumento relativamente grande en el volumen de las exportaciones también han registrado un crecimineto relativamente acelerado del producto. Sin embargo, se verá que la relación entre las variables es bastante imperfecta, y ello sugiere que, en todo el período, el volumen de las exportaciones no ha sido el único factor que ha influido sobre la tasa de crecimiento del producto. En cuanto a los países que están bastante alejados del núcleo principal de puntos, cabe presumir que estuvieron en juego factores que contrarrestaron la influencia de las exportaciones sobre la tasa de crecimiento del producto.

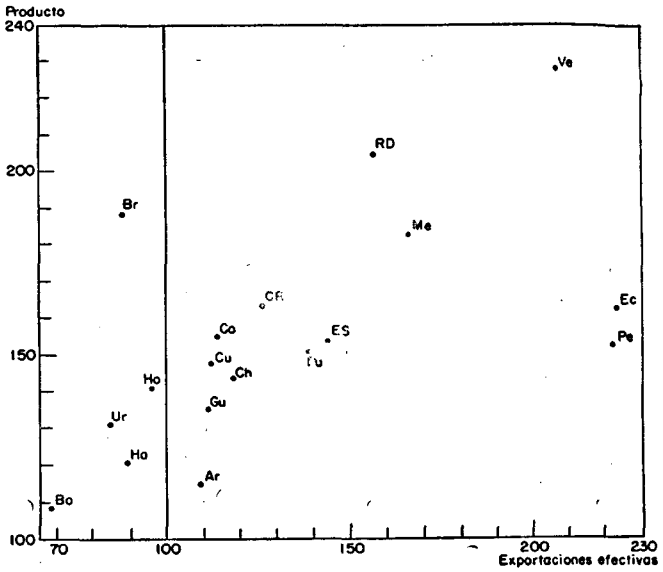
La discusión sobre la relación producto-exportaciones en función de los cambios en el volumen sólo tiene en cuenta una de las causas de las fluctuaciones. Las variaciones en el precio de las exportaciones y, por lo tanto, en las entradas por este concepto pueden ser la variable más significativa en la medida en que las decisiones sobre producto y gastos se basen más bien en las fluctuaciones monetarias que en las de los ingresos reales. Sin embargo, más importante aún es la influencia indirecta que ejercen las exportaciones sobre el producto pues, como ya se señaló, son las exportaciones las que generan la capacidad para importar bienes de capital, materias primas y combustibles, elementos todos de primera necesidad para mantener el nivel y el crecimiento de la actividad económica. La mejor expresión de este problema reside en el poder de compra de las exportaciones, concepto que tiene en cuenta la relación de precios del intercambio y el volumen físico de las exportaciones.

Gráfico I

RELACION ENTRE EL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO[a] Y LAS EXPORTACIONES EFECTIVAS[b] 1948-49 A 1958-59

(1948-49 = 100)

ESCALA NATURAL



Ar — Argentina	Gu — Guatemala
Bo — Bolivia[c]	Ha — Haití[c]
Br — Brasil	Ho — Honduras[c]
Co — Colombia	Me — México
CR — Costa Rica[c]	Pa — Panamá[c]
Ch — Chile	Pe — Perú
Cu — Cuba[c]	RD — República Dominicana[c]
Ec — Ecuador	Ur — Uruguay[c]
ES — El Salvador	Ve — Venezuela

FUENTE: CEPAL.
[a] Producto interno bruto a precios constantes.
[b] Exportaciones de mercaderías a precios constantes.
[c] Producto interno bruto para 1948-49 a 1957-58.

La relación entre el crecimiento del producto bruto interno y el poder de compra de las exportaciones se ilustra en el gráfico II. Al compararlo con el gráfico I se observa que la posición de algunos países ha variado en el diagrama debido a la influencia de la relación de precios del intercambio. En particular, se verá que cambian de posición dos de las economías más importantes de América Latina. El Brasil, que durante el período sufrió una declinación de sus exportaciones efectivas disfrutó al mismo tiempo de un fuerte mejoramiento de su relación de precios del intercambio. En la Argentina, por el contrario, hubo en este período un grave deterioro de la relación de precios del intercambio que se tradujo en una disminución del poder de compra de sus exportaciones. Esta distinta experiencia refleja, desde luego, la diferente composición de las exportaciones de productos de los dos países pues hubo una relativa bonanza en los precios de los estimulantes exportados por el primer país y un estancamiento o baja de los precios de los productos agrícolas de clima templado, en el segundo. Sin embargo, los cambios en la dispersión de los países cuando se introducen los precios de las importaciones y las exporta-

ciones no modifican en forma significativa la relación positiva entre la tasa de crecimiento del producto y el volumen de las exportaciones que figura en el gráfico I. La comparación de los dos diagramas de dispersión indica que en el período considerado las modificaciones de la relación de precios del intercambio han tenido escasa o ninguna influencia sobre la relación producto-exportaciones efectivas que existe entre los países. No se quiere sugerir con esto que la relación de precios del intercambio no haya ejercido influencia alguna en el curso de la actividad económica en cada país, sino más bien que el movimiento de esa relación entre los países no fue tan divergente como para alterar en forma radical sus posiciones relativas en el diagrama de dispersión.

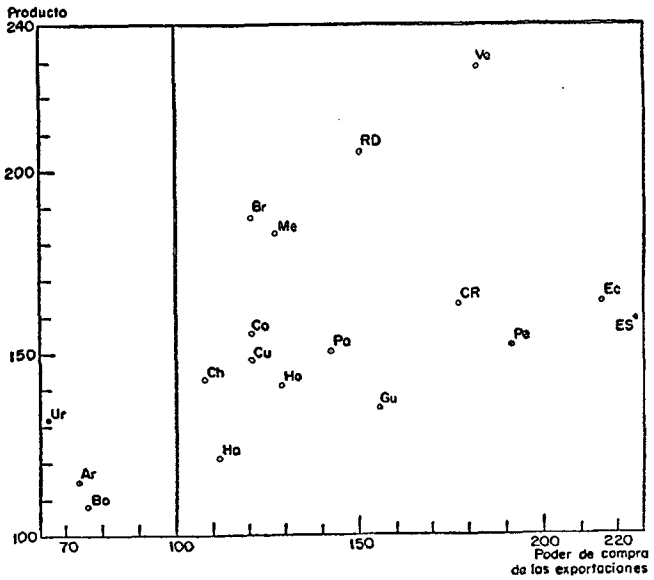
En casi todos los países latinoamericanos el sector de exportación se compone de una variedad sumamente limitada de productos primarios. Con excepción de la Argentina, México, el Paraguay y el Perú, los tres principales productos de exportación de cada país de América Latina representaban en 1957 por lo menos un 75 por ciento del valor total de las exportaciones de mercaderías; y en cuanto al conjunto latinoamericano, corresponde a cinco

Gráfico II

RELACION ENTRE EL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO[a] Y EL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES[b] 1948-49 A 1958-59

(1948-49 = 100)

ESCALA NATURAL



Ar — Argentina
Bo — Bolivia[b]
Br — Brasil
Co — Colombia
CR — Costa Rica[b]
Ch — Chile
Cu — Cuba[b]
Ec — Ecuador
ES — El Salvador
Gu — Guatemala
Ho — Honduras[b]
Me — México
Ni — Nicaragua[b]
Pa — Panamá[b]
Pe — Perú
RD — República Dominicana[b]
Ur — Uruguay[b]
Ve — Venezuela

FUENTE: CEPAL.
[a] Producto interno bruto a precios constantes.
[b] Exportaciones de mercaderías corregidas para tener en cuenta los cambios en la relación de precios del intercambio.
[c] Producto interno bruto para 1948-49 a 1957-58.

productos alrededor del 60 por ciento de las entradas por concepto de exportación. Además de la extrema especialización de las exportaciones, los tipos especiales de productos que entran en el comercio exterior están sujetos a un alto grado de inestabilidad a corto plazo, ya sea en cuanto a volumen, o a precio, o a ambas cosas a la vez. Entre 1948 y 1957, por ejemplo, el promedio de las fluctuaciones anuales en el valor de las exportaciones mundiales de aquellos productos primarios que interesan a los países latinoamericanos osciló entre 17 por ciento en el caso de la lana y 4 por ciento en los de las bananas y el petróleo crudo.[2] El valor de las exportaciones de café —principal producto de exportación de siete países latinoamericanos— sufrió durante el mismo período fluctuaciones medias anuales de 9 por ciento. Las consecuencias directas sobre la economía interna de esos cambios en las entradas por concepto de exportación variarán según el país y de acuerdo con la participación de sus exportaciones en el producto total. Así pues, la importancia de esta fluctuación puede medirse mediante un ejemplo hipotético de un país en que las exportaciones representan la cuarta parte del producto bruto nacional y cuyas entradas de exportación experimentan una variación media de 10 por ciento anual. Este país tendrá ante sí la posibilidad de que en un período de dos años el producto total disminuya 5 por ciento como consecuencia directa de la inestabilidad del sector de exportación. El desplazamiento del producto sería aún mayor si se tuvieran en cuenta todas las repercusiones indirectas de las variaciones de las entradas de exportación. Por lo tanto, dada la inestabilidad característica del sector de exportación cabe esperar que la relación de corto plazo entre las exportaciones y el producto revele un cierto grado de afinidad en las fluctuaciones de las dos variables en cuanto a magnitud y sincronización.

1. La magnitud de las fluctuaciones

En el cuadro 1 se compara la magnitud de las fluctuaciones de corto plazo del producto y del poder de compra de las exportaciones en 1948-1959. Los países —que se han seleccionado sobre la base de la disponibilidad de datos— se han ordenado atendiendo a la amplitud de las fluctuaciones del producto. Al examinar las cifras de las dos columnas resulta evidente que en los países no existe una relación aparente entre el grado de inestabilidad de ambas variables. Entre los países latinoamericanos, Cuba y Guatemala fueron los que registraron la mayor amplitud en las fluctuaciones anuales del producto; sin embargo, las fluctuaciones del poder de compra de sus exportaciones fueron de magnitud un tanto menor que las experimentadas por Colombia y el Ecuador, países cuyo producto ofreció la mayor estabilidad del período. Con todo, cabe señalar al mismo tiempo que la amplitud de las fluctuaciones del poder de compra de las exportaciones fue considerablemente mayor que la del producto. En realidad, las fluctuaciones del producto en los países latinoamericanos deben considerarse relativamente moderadas en comparación con las de los Estados Unidos. De 18 países de América Latina, 10 registraron en el período 1948-59 un grado de fluctuación del producto igual o menor que el de los de los Estados Unidos (2.5

[2] Véase *Estudio económico mundial, 1958* (E/3244), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 59.II.C.1), p. 40 (cuadro 13).

Cuadro 1

AMERICA LATINA:[a] FLUCTUACIONES DE CORTO PLAZO DE LA PRODUCCION Y EL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES, 1948-59

(Promedio de desviación porcentual anual de la tendencia)

País	*Producto interno bruto*	*Poder de compra de las exportaciones*
Cuba	6.1[b]	10.7
Guatemala	6.1	8.8
Chile	4.6	7.2
El Salvador	3.8	9.2
Uruguay	3.5[b]	21.6
Brasil	3.2	9.6
Honduras	2.8[b]	9.9
Perú	2.6	7.5
Costa Rica	2.5[b]	10.8
Rep. Dominicana	2.5[b]	9.4
Venezuela	2.5	5.4
Argentina	2.4	17.1
Bolivia	2.4[b]	10.6
Nicaragua	2.3[b]	17.5
México	2.2	7.7
Panamá	2.0[b]	7.4
Ecuador	1.1	10.5
Colombia	1.1	12.8

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales oficiales.
[a] Excluidos Haití y Paraguay.
[b] 1948-58.

por ciento). Así pues, el término "inestabilidad", en el sentido con que se aplica frecuentemente a países de producción primaria como los latinoamericanos, debe ser seriamente matizado en la medida en que se basa sobre el grado de fluctuación del producto.[3]

Como primera aproximación, cabría esperar que las fluctuaciones de las exportaciones impartieran al producto un grado de inestabilidad proporcionado a la participación que representan aquellas en éste. Sin embargo, el examen de las cifras relativas a cada país pone de manifiesto que mientras el grado de fluctuación de las exportaciones fue en todas partes más alto que el del producto, en algunos países fue más —y en otros menos— que proporcional al coeficiente de exportación. En el esquema siguiente se muestra el agrupamiento de países que podría desprenderse del análisis precedente.

Países en que el grado de fluctuación del poder de compra de las exportaciones en relación con el registro en el producto es a) menos que proporcional; b) proporcional; c) más que proporcional al promedio que representan las exportaciones en el producto (1950-59)

a	*b*	*c*
Cuba	Rep. Dominicana	Uruguay
Guatemala		Nicaragua
Brasil		Panamá
Perú		Ecuador
Honduras		Colombia
Chile		Costa Rica
Venezuela		
México		
Argentina		
Bolivia		

[3] En muchos países latinoamericanos las series económicas anuales que abarcan los componentes del producto bruto y el consumo se estiman sobre la base de indicadores indirectos y relativamente aproximados. Parece que los métodos de estimación estadística tienden a que las cifras no recojan plenamente las variaciones anuales que tienen los componentes del producto. No ha sido posible introducir las correcciones necesarias para eliminar este defecto. Sin embargo, entre países con estructura de la producción y técnicas de cálculo análogos, las comparaciones no se verán seriamente afectadas.

Sin embargo, esa composición por grupos de los países parece guardar una imperfecta relación con las características estructurales o con el grado de desarrollo económico de cada uno de ellos. En la primera columna figuran países como la Argentina, el Brasil, México, de una parte, junto con otros como Cuba, Honduras y el Perú, de otra. Evidentemente hay muchos factores que se interponen entre la magnitud de las variaciones de corto plazo en el poder de compra de las exportaciones y su influencia consiguiente sobre el producto; y a falta de alguna correlación significativa entre ambas variables, es dable suponer que la influencia de esos factores difiere ampliamente entre los distintos países latinoamericanos.

2. Las fluctuaciones y su grado de sincronización

Al considerar la magnitud relativa de las fluctuaciones del producto y las exportaciones se tiene en cuenta sólo uno de los términos del problema. La índole de la relación entre el producto y las exportaciones puede comprenderse mejor cuando se considera la sincronización o grado de sincronización en el movimiento de ambas variables. En el gráfico III se presenta la desviación porcentual anual de la tendencia del producto bruto interno y del poder de compra de las exportaciones en 18 países latinoamericanos. El examen del gráfico pone de manifiesto que no hay gran concordancia entre los movimientos anuales de ambas variables. Cuba y el Ecuador son los únicos en que las dos series se mueven con basatnte armonía. Se recordará que ambos se encuentran en extremos opuestos de la amplitud de variaciones definidas por el grado de estabilidad del producto. Como los cambios en las exportaciones —aparte de la influencia de otros factores— sólo ejercen efecto sobre la economía interna al cabo de un cierto tiempo, no se puede esperar que la orientación de los cambios del producto y de las exportaciones concuerde perfectamente de un año a otro.[4] Así pues, si las variaciones de las curvas se examinan en tramos correspondientes a dos o tres años, se da cierto grado de concordancia en el movimiento de ambas series en el caso de varios países, entre ellos la Argentina, Colombia, Honduras, México, el Uruguay, Venezuela y posiblemente Bolivia. En cambio en el Brasil, Chile y Guatemala las desviaciones del producto y el poder de compra de las exportaciones parecen ser asincrónicas. En los otros países —Costa Rica, el Salvador, Nicaragua, Panamá, el Perú y la República Dominicana— no se observa relación alguna evidente al comparar el movimiento de ambas variables en el período considerado. Si se confronta la agrupación anterior de los países con la derivada de la magnitud de las fluctuaciones, se apreciará que teniendo en cuenta la sincronización de los movimientos de ambas variables, la relación exportaciones-producto entre países no pone de manifiesto las diferencias esenciales en las etapas de desarrollo económico que ofrecen las distintas repúblicas latinoamericanas.

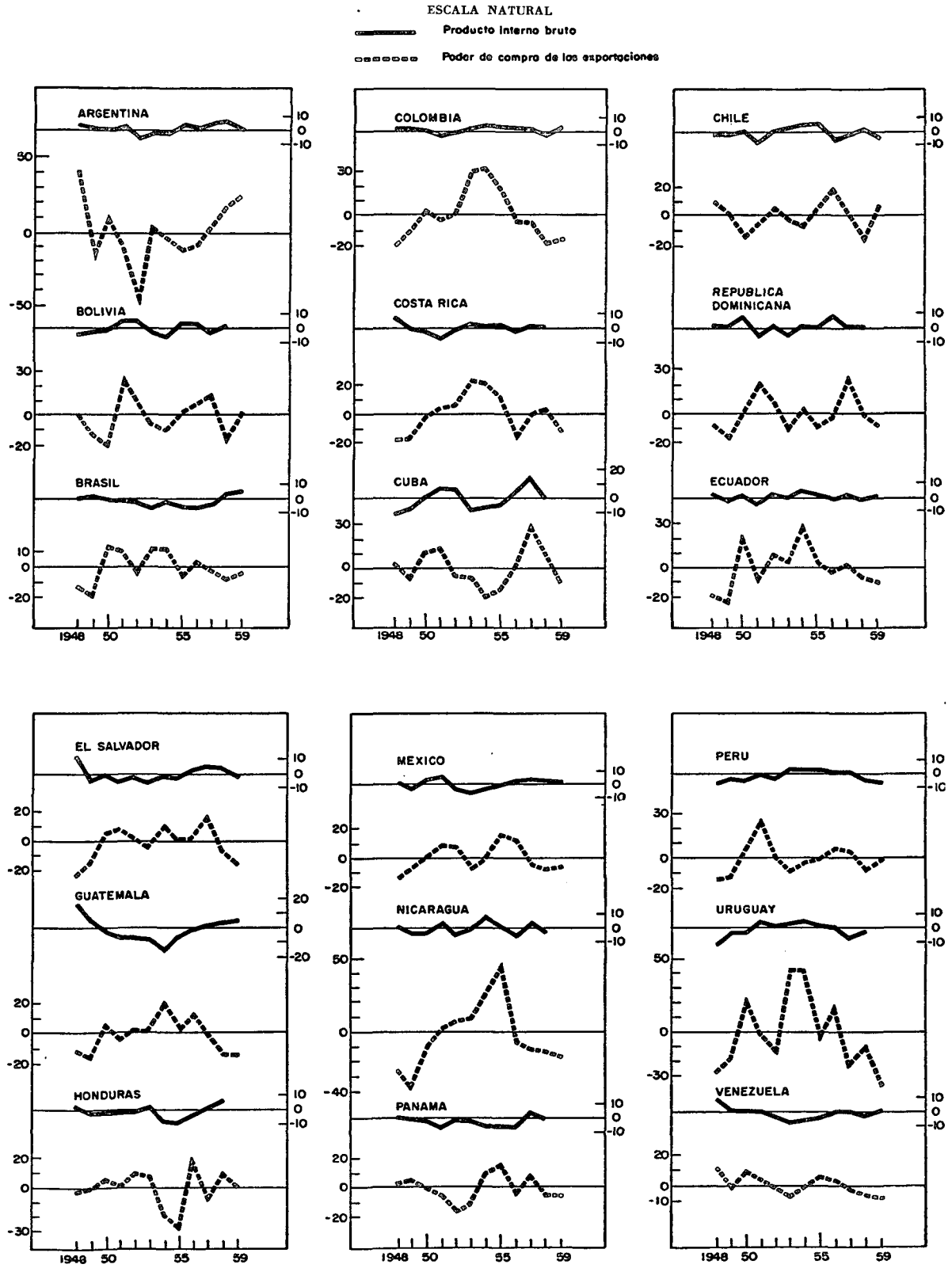
Conviene señalar que, aunque se ponga de manifiesto un ciclo definido de producto y exportaciones, la forma que adquiere difiere considerablemente de un país a otro. Por ejemplo, el movimiento cíclico de producto y exportaciones en México y Bolivia se asemeja a la modalidad

[4] Se observará que las unidades de definición de ambas variables son las desviaciones porcentuales desde una tendencia lineal y que, por lo tanto, cualquier movimiento en la serie debe interpretarse como una variación relativa y no absoluta.

Gráfico III

SINCRONIZACION DE LAS FLUCTUACIONES A CORTO PLAZO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES, 1948-1959

(Desviación porcentual de la tendencia)



FUENTE: CEPAL a base de estadísticas nacionales oficiales.

de actividad económica que caracterizó en la postguerra a la mayoría de los países industriales de Europa Occidental y América del Norte, así como a muchos países de producción primaria no latinoamericanos. En contraste, la Argentina, el Brasil, Colombia, el Uruguay y Venezuela han experimentado modalidades definidas de variación cíclica en todo el período que no se relacionan en forma clara con el movimiento general de actividad económica ajeno a América Latina. La heterogeneidad de movimientos cíclicos se deriva en parte del producto o productos de exportación particulares en que se especializa el país de que se trate. Por ejemplo, el conflicto de Corea repercutió en los mercados internacionales de minerales y materias primas industriales en grado mucho mayor que en los mercados de alimentos: café o bananos verbigracia. Pero como se indicó antes, al hablar de la magnitud de las fluctuaciones, hay muchas influencias que pueden incidir en la sincronización cíclica de los movimientos del producto y las exportaciones en un país determinado, aparte la modalidad del movimiento en comparación con otros países.

Del análisis anterior puede concluirse que la relación entre las variaciones de corto plazo del producto y el poder de compra de las exportaciones no es muy estrecha con respecto a la magnitud ni tampoco en lo que toca a la sincronización de las fluctuaciones. Hay países que han experimentado fluctuaciones relativamente amplias en sus exportaciones guardando paralelismo con las que registró el producto. Sin embargo, las fluctuaciones de éste fueron de mucha menor amplitud. Por otro lado, hay casos en que tanto el producto como las exportaciones acusan un grado relativamente alto de inestabilidad, pero el movimiento de ambas variables en el tiempo presenta fases contrarias. Además, la naturaleza de la relación entre el producto y las exportaciones en cada país no parece conformarse en forma significativa con los distintos tipos de economía que pueden encontrarse en América Latina. Países como el Brasil y Honduras, por una parte, y la Argentina y Nicaragua, por otra, ofrecen experiencias similares pese a las acentuadas diferencias en sus economías. Cabría pensar que la relación entre exportaciones y producto sería más estrecha en aquellos países que dependen en grado sumo de las exportaciones, es decir, en aquellas economías de "tipo abierto", frecuentes entre los países centroamericanos. Es sorprendente, por lo tanto, que incluso en esos países no haya una relación muy grande entre exportaciones y producto en función de la magnitud y sincronización de las fluctuaciones. Parecería así que a pesar de la significativa relación que existe entre el producto y las exportaciones en un período relativamente largo de tiempo, esa relación se vea encubierta en el corto plazo por la interposición de otros factores.

III. EL PAPEL DE LA DEMANDA Y LA INELASTICIDAD DEL PRODUCTO

El efecto de las fluctuaciones en el nivel de la demanda externa sobre el producto total se atenuará o agravará según las variaciones concomitantes de los componentes de la demanda interna. Se puede concebir, por ejemplo, que la magnitud y sincronización de las fluctuaciones en la inversión bruta interna en capital fijo contrarresten perfectamente las variaciones de las exportaciones, con el resultado de que la producción continuará siendo estable. Del mismo modo el consumo público o privado representan fuentes de variación que pueden ejercer influencia independiente sobre el movimiento del producto total. Sin embargo, cabe suponer que las inversiones brutas y el consumo del sector público son los elementos más erráticos de la demanda interna. Por otra parte, el consumo del sector privado representa un componente menos autónomo y en consecuencia más estable de la demanda. En un reciente estudio del mercado de consumo en los Estados Unidos[5] se muestra que las fluctuaciones del consumo del sector privado son mucho menores que las de cualquier otro componente de la demanda. Además, la inestabilidad del consumo privado se deriva en gran parte de las fluctuaciones del componente de bienes duraderos. Como en los países latioamericanos la participación de los bienes duraderos en el consumo total del sector privado es mucho menor que en los Estados Unidos, en ese mismo grado representa una fuente menor de inestabilidad del consumo en aquellos países.

Otro factor que probablemente contribuye a la estabilidad del consumo en muchos países latinoamericanos es la distribución del ingreso personal. Entre los grupos de altos ingresos, el tipo tradicional de consumo tiende a mantenerse a corto plazo aunque sea a expensas de su ahorro. En los grupos de bajos ingresos es muy limitada la posibilidad de variar el consumo, pues se encuentra en el nivel de subsistencia o cerca de éste. Un importante factor que altera la estabilidad del consumo del sector privado —sobre todo en el grupo de bajos ingresos— es la variación en la producción de alimentos que ocasionan los fenómenos naturales. En muchos países latinoamericanos el efecto de una mala cosecha de productos alimenticios, por ejemplo, no puede mitigarse fácilmente aumentando las importaciones o recurriendo a las existencias, pues el reajuste supone con frecuencia que los consumidores tengan que comer menos.

Es materia debatible si los elementos menos estables de la demanda interna —inversión y consumo del sector público— ejercen en realidad una influencia independiente sobre las variaciones del producto, Como se ha indicado antes, la capitalización en los países de América Latina está directamente vinculada al sector exportación de dos maneras: como fuente principal de financiamiento de importaciones de bienes de capital y como sector de la producción que absorbe una proporción importante del total de las nuevas inversiones. Mas, generalmente, la capitalización en los diversos países de América Latina no se basa en adelantos tecnológicos endógenos, sino más bien en técnicas importadas, y en esa medida representa una fuerza menos autónoma y más dependiente de la economía. De ese modo se circunscribe seriamente la capacidad de capitalización privada para compensar las fluctuaciones de la demanda resultantes de otras fuentes, sin producir al mismo tiempo trastornos en el balance de pagos. La inversión gubernamental, por otra parte, adopta principalmente la forma de obras públicas y de construcción, es decir, formación de capital, generalmente con muy poco contenido de importaciones. Por lo tanto, es probable que sea menos sensible al desarrollo del sector expor-

[5] Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business* (enero de 1961).

tación o, en realidad, a variaciones de otros componentes de la demanda.

En muchos países latinoamericanos una parte considerable de los ingresos públicos se obtiene del sector exportación mediante una o más formas de tributación. La base de los ingresos tributarios es particularmente reducida en aquellos países que se especializan en uno o dos artículos de exportación. De ese modo, el consumo del sector público está asimismo vinculado a las variaciones en los ingresos procedentes de las exportaciones o en el volumen de exportación. No se pretende sugerir con ello que los gastos oficiales deban necesariamente reducirse al nivel de los ingresos; en realidad el financiamiento deficitario en el sector público ha sido una característica común del desarrollo económico de la postguerra en los países de América Latina. A menudo, los déficit han sido consecuencia de una deliberada política compensatoria del gobierno, pero en otras ocasiones el exceso de gastos corrientes sobre los ingresos ha reflejado la incapacidad de los gobiernos para reducir sin dificultad sus obligaciones presupuestarias. Así ante las limitadas fuentes de ingresos y la inflexibilidad para limitar los gastos oficiales en esos países, las variaciones en el consumo del sector público —sean o no deliberadamente compensatorias— pueden tener ramificaciones en otros sectores de la economía que se revelan en primer lugar bajo la forma de inestabilidad de los precios.

Además de las fuerzas que influyen en el producto total desde el lado de la demanda —externa e interna—, el volumen de producción puede estar sujeto a ciertos tipos de rigidez que impiden una fácil adaptación a las variaciones de la demanda. Así, el efecto de las fluctuaciones de corto plazo en las exportaciones de cualquier magnitud será mayor o menor según la correspondiente reacción de la producción. La lentitud de los ajustes de la producción a fuerzas económicas cambiantes[6] es característica de la producción primaria, especialmente cuando se basa en pequeñas unidades de producción. En efecto, ha sido objeto de diversos planes de estabilización adoptados por muchos de los países latinoamericanos de producción primaria proteger los sectores internos de las pronunciadas variaciones en el precio y en el volumen de los productos primarios importados, cualquiera que sea su origen. Sin embargo, aparte la influencia de la política gubernamental, hay limitaciones naturales que hacen difícil sustituir un tipo de producto por otro conforme a las condiciones diferentes del mercado e incluso alterar el volumen de producción de un solo producto en un breve período. Además, muchos productos agrícolas no pueden almacenarse fácilmente e incluso cuando es posible la acumulación de existencias, suele ser prohibitivo el costo de almacenamiento. Por lo tanto, no es en general factible esta manera de aumentar el grado de flexibilidad de la producción de artículos primarios. En vista de esas consideraciones, es probable que el producto en la mayoría de los países latinoamericanos sea inflexible a la variación de las fuerzas económicas, ya que la producción agrícola representa una proporción importante del producto total. Resulta ocioso agregar que la producción agrícola está también sujeta a un alto grado de inestabilidad como resultado de las condiciones meteorológicas y otros fenómenos naturales que influyen en la producción en forma casual.

En los sectores industriales de las economías de los países latinoamericanos hay asimismo obstáculos a la flexibilidad de la oferta que no tienen su contrapartida en los países industrializados. Esos impedimentos se derivan del hecho de que la capacidad de producción industrial dista mucho de ser suficiente para satisfacer la demanda interna de productos industriales. De ahí que haya poco o ningún margen de capacidad excedente que permita ajustes fáciles a los cambios ascendentes de la demanda. Sin embargo, en años recientes, en algunos países latinoamericanos ciertas industrias manufactureras tradicionales como las textiles han dado muestras de una capacidad excedente. Ello se debe en parte a una declinación de la demanda, pero bien puede ser que las antiguas industrias de bienes de consumo hayan superado el volumen actual de la demanda interna y deban recurrir a los mercados de exportación, y a una aceleración de los ingresos reales por habitante en el país a fin de alcanzar una plena capacidad de producción. Sin embargo, en las industrias metalúrgicas y mecánicas hay indicios de que exista esa capacidad excedente. Por último, cabe señalar que la producción industrial en esos países se adapta menos fácilmente a las variaciones de la demanda a causa de la tasa anual relativamente baja de capitalización característica de los países de América Latina.

El papel de esos factores en la relación exportación-producto puede ilustrarse con la experiencia de un determinado grupo de países latinoamericanos. Entre ellos, Cuba y Colombia representan los extremos de una escala que define los grados de variabilidad del producto. Se ha hecho formar parte del grupo a Venezuela por encontrarse más o menos a la mitad de la escala. Se incluye asimismo al Brasil y a la Argentina, que figuran entre los países más industrialmente avanzados de América Latina y pueden ofrecer por lo tanto interesantes puntos de comparación. Por último, El Salvador —al igual que Cuba y quizá Venezuela— representa el tipo de "economía abierta'" antes mencionado. Al seleccionar esos países se ha querido presentar una experiencia lo más variada posible.

La magnitud de las fluctuaciones en los componentes de la demanda y la oferta de la producción pueden verse en el cuadro 2, donde los seis países se presentan por orden descendente del grado de variabilidad del producto total. El grado de fluctuaciones en el producto total y el poder de compra de las exportaciones ha sido tomado del cuadro 1. Las columnas 3 y 4 muestran los promedios de la desviación porcentual anual de la tendencia en el total bruto de inversiones fijas internas y en el consumo del sector público. La escala de variación de la inversión es bastante menor que la de las exportaciones y la del consumo del sector público un tanto mayor. Se verá, no obstante, que en ningún caso hay una relación definida para ordenar los países según la inestabilidad del producto. Sin embargo, como se ha señalado, la magnitud de las fluctuaciones en la inversión y el consumo del sector público pueden no ser tan importantes como el grado de sincronización de las fluctuaciones cuando es necesario valorar su influencia sobre la relación a corto plazo entre exportaciones y producto.

En la columna 5 del cuadro 2 puede verse el grado de variabilidad de la producción agrícola. En cuatro de los

[6] Véase Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), *Trends in International Trade, A report by a Panel of Experts* (Ginebra, 1958).

Cuadro 2

FLUCTUACIONES DE CORTO PLAZO DE LOS COMPONENTES DE DEMANDA Y OFERTA DEL PRODUCTO DE ALGUNOS PAISES, 1948-59

(Promedio de la desviación porcentual anual de la tendencia)

País	*Producto interno bruto* (1)	*Poder de compra de las exportaciones* (2)	*Total bruto de inversiones fijas internas* (3)	*Consumo público* (4)	*Producción agrícola*[a] (5)
Cuba	6.1[b]	10.7	11.0[b]	3.8[b]	9.9[c]
El Salvador	3.8	9.2	8.5	7.8	5.3[d]
Brasil	3.2	9.6	9.9	14.3	3.1
Venezuela	2.5	5.4	8.4	21.0	2.6
Argentina	2.4	17.1	7.5	2.9	5.1
Colombia	1.1	12.8	11.1	10.1	5.8

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales oficiales.
[a] La composición de la producción agrícola varía de un país a otro, pero en general se incluyen la pesca, la caza y la silvicultura.
[b] 1948-58.
[c] Sólo la producción azucarera, que representa alrededor del 80 por ciento de la producción agrícola total.
[d] 1949-59.

seis países —las excepciones son el Brasil y Venezuela— la producción agrícola es mucho más estable que el producto total. Cabe suponer que en esos cuatro países, la magnitud de las variaciones en la producción agrícola resultantes de causas naturales así como el juego de las fuerzas económicas, neutralizaron los elementos estabilizadores que se asocian con el sector agrícola de la producción. Como se verá más adelante, la influencia ponderada de las fluctuaciones de la producción agrícola —incluso los efectos tanto de su magnitud como de su sincronización— sobre el producto tiene un carácter estabilizador.

La sincronización de las fluctuaciones en los diversos componentes de la demanda y la oferta puede verse en el gráfico IV para los seis países estudiados y, al igual que en el gráfico precedente, las curvas representan desviaciones porcentuales anuales de la tendencia. Al comparar los datos para cada uno de los países considerados en el gráfico, se observará que la experiencia de Cuba es bastante singular. Es el único país que exhibe una correlación positiva general en la sincronización de las fluctuaciones entre todas las variables. Las pronunciadas fluctuaciones en la producción agrícola se explican en parte por las especiales características que rodean a la producción de azúcar. Los ajustes relativamente rápidos a las variaciones de la demanda son factibles, ya que la zafra puede aplazarse hasta por un año sin graves pérdidas en el rendimiento. En vista de la concordancia de sincronización entre las variables, no es sorprendente que, de todos los países latinoamericanos, fuera Cuba el que experimentara el más alto grado de inestabilidad en el producto total. Así pues, es ejemplo de un país en que el efecto de las fluctuaciones autónomas de la demanda externa ha sido fácilmente transmitido a los diversos sectores de la economía sintiéndose el peso del ajuste sobre el producto total principalmente. Además, la índole de la experiencia está de acuerdo con lo que podría esperarse de una "economía abierta".

En El Salvador —país también de "economía abierta"— ninguno de los componentes de la oferta y la demanda parecen haber ejercido una influencia estabilizadora sobre la economía, por lo que a fluctuaciones en el tiempo se refiere. La producción total en El Salvador fue menos estable que en cualquiera de los otros países considerados —excepción hecha de Cuba—, pero en el primero de esos países las desviaciones de la tendencia reflejaban la influencia combinada de una fluctuación divergente en el poder de compra de las exportaciones, la inversión total, el consumo del sector público y la producción agrícola. Aunque los movimientos en la inversión bruta y la producción agrícola ofrecen el mayor grado de concordancia con las fluctuaciones del producto total, nada indica que, como en el caso de Cuba, la experiencia salvadoreña guarde armonía con las repercusiones económicas que podrían esperarse de una "economía abierta".

Por lo que toca a los demás países, en el Brasil se observa un grado de concordancia en la sincronización de las variables influyentes. En el primero de esos países, la inversión total y el poder de compra de las exportaciones se han movido continuamente en direcciones opuestas en relación con la tendencia. Sin embargo, en algunos años hay indicios de un rezago entre las fluctuaciones de ambas variables. Las amplias variaciones de la inversión en los años 1949-1953 se debieron en gran parte a los cuantiosos gastos extraordinarios efectuados en 1951 y 1952 para habilitar nuevas tierras cafetaleras. La expansión de las inversiones en ese sector de la producción fue consecuencia del aumento del precio del grano en 1949-1950. No obstante, a fines de ese período, el aumento relativo de la inversión fue sobre todo resultado de las medidas adoptadas por el gobierno del Brasil para contrarrestar el efecto depresivo de la declinación de la demanda externa. Esta política compensatoria[7] se reflejó asimismo en el comportamiento del consumo del sector público. En todo ese período la producción agrícola acusó un menor grado de inestabilidad que los precitados componentes de la demanda. Las desviaciones de la tendencia en la producción agrícola se atribuyen principalmente a fluctuaciones casuales en la producción de café.

La experiencia de Colombia difiere de la del Brasil en dos aspectos principales. Primero, salvo en años recientes,

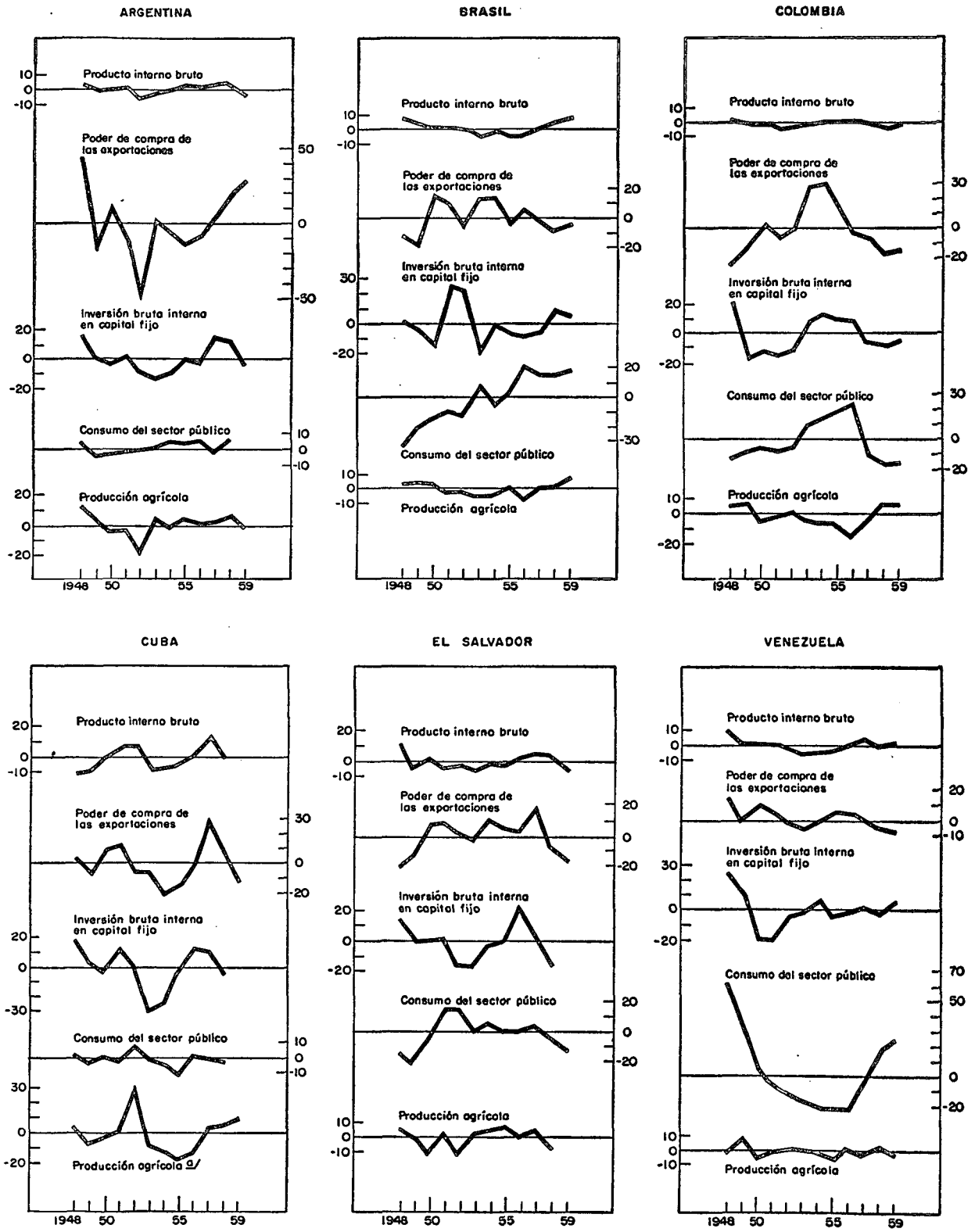
[7] El término "política compensatoria" se usa aquí en el sentido de describir todas aquellas medidas económicas que hacen frente a los efectos de las fuerzas económicas externas sobre el produc-

Gráfico IV

SINCRONIZACIONES DE FLUCTUACIONES A CORTO PLAZO EN LA DEMANDA Y LA OFERTA COMO COMPONENTES DEL PRODUCTO, 1948-1959

(Desviaciones porcentuales de la tendencia)

ESCALA NATURAL



FUENTE: CEPAL a base de estadísticas nacionales oficiales.

[a] Producción de azúcar únicamente, que representa casi el 80 por ciento del total de la producción agrícola.

el producto agrícola no ha contribuido por sí mismo a la estabilidad del producto total. Segundo, hacia fines del período considerado se registraron variaciones paralelas descendentes en las exportaciones, la inversión y el consumo del sector público. Mientras en esa época el Brasil adoptaba una política compensatoria, Colombia se preocupaba sobre todo por eliminar el desequilibrio del balance de pagos mediante restricciones a las importaciones y la demanda interna. Con anterioridad, las diversas variables que se estudian fluctuaron a menudo en direcciones opuestas. En las variaciones de la producción agrícola entre 1948 y 1956 influyeron otros factores ajenos a la actividad económica. La inversión total, basada en considerables importaciones de bienes de capital y consumo del sector público, mostró desviaciones positivas muy grandes de la tendencia incluso en 1955 y 1956, años en que las exportaciones declinaron en forma pronunciada. En consecuencia, se registraron cuantiosos déficit en el balance de pagos, lo que a su vez indujo a las autoridades a adoptar hacia mediados de 1957 un programa de estabilización.

Se observará que en el caso de la Argentina, el grado de concordancia en la sincronización de los diversos componentes de la oferta y la demanda es bastante mayor que en el Brasil o Colombia. Las variaciones del poder de compra de las exportaciones, inversión fija y producción agrícola son en general similares, con la notable excepción de 1959. La producción interna de bienes de capital en la Argentina es relativamente importante en comparación con los demás países latinoamericanos. Además, y a diferencia de los demás países de la región, la producción agrícola está sujeta a las exigencias competitivas tanto del mercado interno como del externo. En vista de esas consideraciones, se podría haber esperado una distinta relación entre esas tres variables, pero eso no se aprecia de inmediato en la sincronización de las fluctuaciones. Sin embargo, si se toma en cuenta la magnitud de las fluctuaciones se hace más evidente la relación entre esas variables. Por otra parte, el consumo del sector público parece haber ejercido una influencia estabilizadora sobre el producto total. Hay motivos para suponer que el sector privado en la Argentina fue también un importante factor estabilizador, ya que en la mayor parte del período considerado se mantuvieron deliberadamente bajos los precios de los bienes de consumo mediante la sobrevaluación del tipo de cambio y la amplia concesión de subsidios. En realidad, parecería que el nivel del consumo interno se mantuvo estable hasta fines de 1955 a expensas de las exportaciones y la inversión. Así, el producto total fluctuó ligeramente alrededor de una baja tasa media de crecimiento y el desequilibrio del balance de pagos fue un rasgo común en ese período. En 1959, se adoptaron medidas radicales para corregir el desequilibrio externo y eliminar las presiones inflacionistas. Fue así como a pesar de un mejoramiento en el poder de compra de las exportaciones, hubo una disminución relativa en el volumen de la inversión bruta en capital fijo.

En Venezuela, las fluctuaciones anuales en el poder de compra de las exportaciones fueron mucho menos violentas que en los demás países considerados. Si en el análisis se abarca la totalidad del período examinado, el comportamiento de las exportaciones parece haber contribuido a la relativa estabilidad del producto. La producción agrícola fue también relativamente estable, pero su participación en el producto total es considerablemente menor que la del sector del petróleo. Por otra parte, la inversión —y todavía más el consumo del sector público— fluctuó enormemente en algunos años. Entre 1948 y 1952 las pronunciadas desviaciones opuestas a la tendencia que se registraron en la inversión total pueden atribuirse a las variaciones en los gastos de capital en la industria petrolera. El carácter peculiar que en esta industria tiene la capitalización probablemente hace que ese tipo de inversión sea más errático que en otras formas alternativas. Sin embargo, más adelantado el período, la inversión adquirió mayor estabilidad gracias a la incrementada participación de las obras públicas y a la capitalización privada de la industria manufacturera. El aumento relativo de la inversión bruta y el consumo del sector público en 1959 reflejó los esfuerzos del gobierno por compensar la depresiva influencia derivada del debilitamiento en la demanda petrolera.

Evidentemente la sincronización de los movimientos en los componentes de la demanda interna y en la producción agrícola influyó sobre la relación entre las exportaciones y el producto en cada uno de los países examinados. Sin embargo, considerada por sí sola, esa influencia no explica por completo la interrelación entre las diversas variables y la inestabilidad del producto: hay que tener también en cuenta la magnitud de las fluctuaciones. Parte de la dificultad radica en que no es posible cuantificar el grado de concordancia en el movimiento histórico de distintas variables y, por lo tanto, conocer el grado de compensación o agravamiento que corresponde a cada una. Sin embargo, cabe resumir —tanto en términos de magnitud como de sincronización— la influencia total de cada una de las variables sobre la inestabilidad del producto. Por ejemplo, si del producto total se sustrae el volumen de la inversión bruta y se calcula el grado de inestabilidad del remanente, la última cifra puede compararse con el grado de inestabilidad del producto total y atribuirse la diferencia al efecto de la inversión bruta. Si el grado de fluctuaciones en el producto —incluida la inversión— es verbigracia de 4 por ciento comparado con 3 por ciento, cuando la inversión se excluye —es decir, si el grado de inestabilidad se reduce— cabe presumir que, todo considerado, el grado de fluctuación y la sincronización de los movimientos de capitalización ejercieron influencias perturbadoras de la estabilidad en el producto total. Sin embargo, se observará que, según este método de cálculo, lo que se aisla es el efecto bruto de una variedad determinada, pues todavía quedan otras variables en el remanente del producto y esas variables pueden relacionarse estrechamente con la que ha sido excluida. Los resultados de estos cálculos se presentan en el cuadro 3, en que se muestran separadamente para cada uno de los seis países analizados, por una parte, el grado de inestabilidad del producto total y, por la otra, la influencia ponderada del poder de compra de las exportaciones, la inversión, el consumo del sector público y la producción agrícola.

Son varias las relaciones interesantes que pueden derivarse de las cifras presentadas en el cuadro 3. En primer lugar se observa que, en el orden de los países y según cada variable influyente, se registra una correlación bastante grande con el grado de inestabilidad del producto.

---

to y el ingreso internos. Sin embargo, ello no quiere decir que, en el caso de una política gubernamental, tales medidas se apliquen siempre con una meta compensatoria claramente definida en sus propósitos.

Cuadro 3

INFLUENCIA PONDERADA[a] DE LOS COMPONENTES DE LA DEMANDA Y LA OFERTA SOBRE LA INESTABILIDAD DEL PRODUCTO EN ALGUNOS PAISES, 1948-50

(Desviación porcentual anual de la tendencia)

País	*Producto bruto interno*[b]	*Grado de fluctuaciones en el producto excluyendo:*			
		Poder de compra de las exportaciones	*Inversión bruta fija interna*	*Consumo del sector público*	*Producción agrícola*[c]
Cuba	6.1[d]	6.4	6.1[d]	6.1[d]	7.7[e]
El Salvador	3.8	7.6	4.1	4.3	3.9[f]
Brasil	3.2	4.2	3.2	7.0	3.9
Venezuela	2.5	2.9	4.5	2.5	2.8
Argentina	2.4	2.5	1.4	2.9	2.8
Colombia	1.1	2.1	1.4	1.1	1.8

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales oficiales.

[a] Obtenida restando del producto bruto interno cada uno de los componentes de la demanda o la oferta y calculando la desviación porcentual anual del remanente.

[b] Del cuadro 2.

[c] La producción agrícola varía en sus diferentes ramas de un país a otro, pero en general comprende pesca, caza y silvicultura.

[d] 1948-58.

[e] Sólo la producción azucarera, que representa alrededor del 80 por ciento del producto agrícola total.

[f] 1949-59.

Esto quiere decir que el grado ponderado de variación de los componentes de la demanda y la oferta ha tendido a ser más elevada en los países que han experimentado un grado mayor de inestabilidad del producto. En segundo lugar, dentro de cada país —y salvo en dos casos—, las diferencias en cuanto al grado de inestabilidad en cada una de las variables influyentes y la del producto total no pasan de dos puntos porcentuales. Esto parece indicar, en general, que ninguna variable aislada ha ejercido una influencia realmente poderosa sobre la variabilidad del producto de los países individuales, sino más bien que el grado de inestabilidad del producto es resultado de la mutua interacción de los diversos factores. En consecuencia, parecería que hay una interconexión fundamental entre el grado de inestabilidad del producto y aquél de los componentes de la demanda y la oferta, tanto dentro de cada país como entre los que forman el grupo de países considerados.

La influencia de la inestabilidad en el poder de compra de las exportaciones se aprecia en las cifras presentadas en la segunda columna del mismo cuadro 3. De todos los países es El Salvador el que ha experimentado la mayor inestabilidad en la producción para el mercado interno, es decir, el producto que queda después de restar el poder de compra de las exportaciones. Así pues, el efecto de la inestabilidad de las exportaciones parece haberse transferido rápidamente a la economía interna y puede considerarse como representativa de las características que ofrece una "economía abierta".

La influencia de la inversión bruta en capital fijo parece presentar las más amplias divergencias en Venezuela y la Argentina. En el primer país, el efecto ponderado de la inversión ha contribuido en un plano general a dar estabilidad al producto total, pues la eliminación de los gastos de capitalización se traduce en un aumento del grado de inestabilidad del resto del producto. En cambio, en la Argentina la inversión bruta interna en capitales fijos ha constituido una fuente independiente de inestabilidad, resultado que no es sorprendente si se tiene en cuenta la estructura industrial relativamente avanzada de ese país. La influencia estabilizadora del consumo del sector público fue muy marcada en el Brasil, pero en todos los países este componente de la demanda ha contribuido a dar estabilidad al producto total o no ha tenido efecto direccional alguno sobre el producto.

El efecto de la producción agrícola, en función de la magnitud o sincronización considerados separadamente en la discusión anterior, no ha permitido efectuar una evaluación inequívoca de su influencia en las variaciones del producto total. Sin embargo, sobre la base de los cálculos que se presentan en la última columna del cuadro 3 podría parecer que el producto de este sector ha contribuido positivamente en todos los países a la estabilidad del producto total o que ha ejercido —en el peor de los casos— un efecto neutro. El papel que desempeña la oferta agrícola en las fluctuaciones a corto plazo del producto parece ser de carácter estabilizador si se considera su influencia ponderada. A la luz de las cifras examinadas aquí, cabría dar como confirmada la rigidez característica de la producción que se atribuye a este sector.

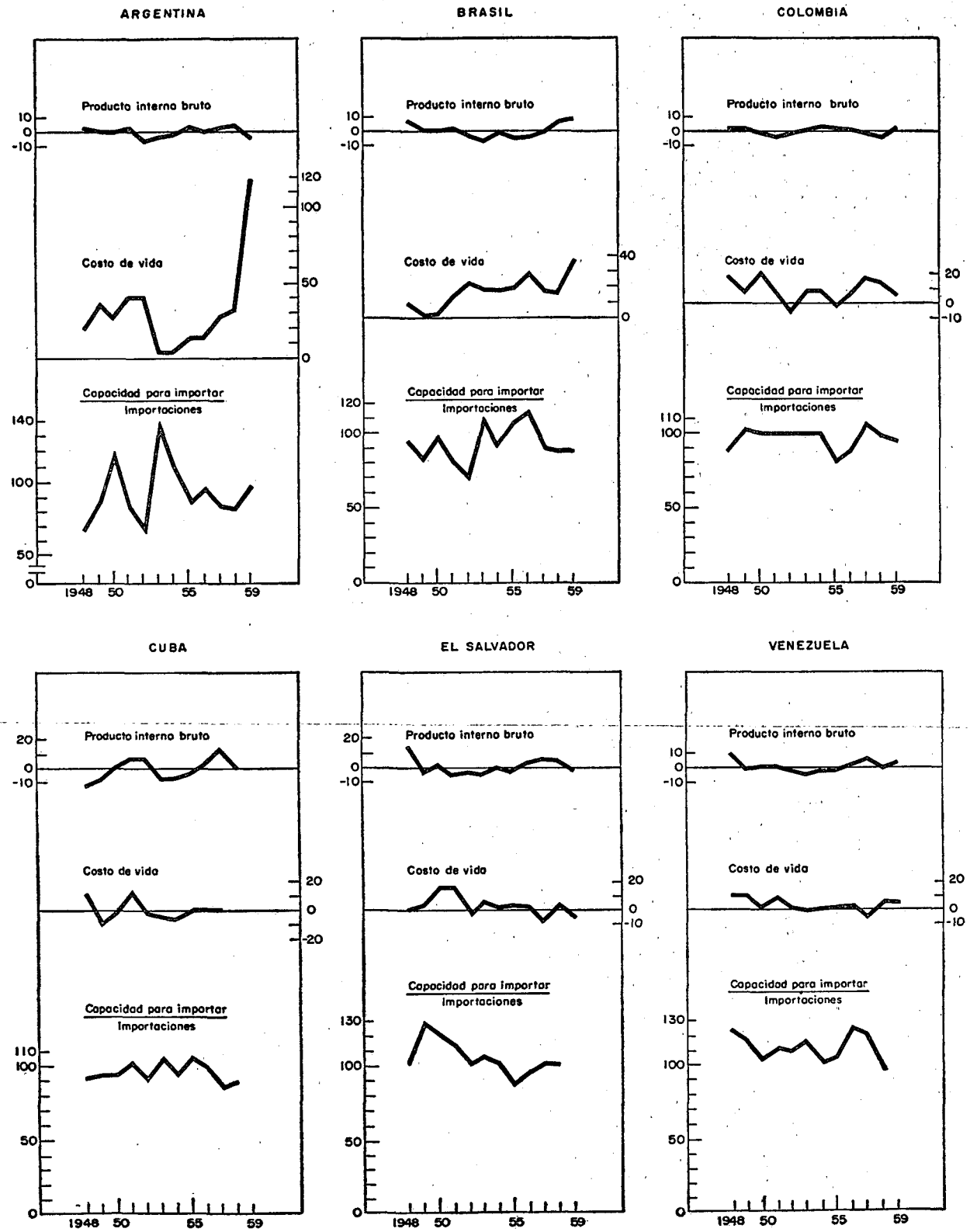
IV. LOS SINTOMAS DE UNA INESTABILIDAD A CORTO PLAZO

El análisis anterior del comportamiento a corto plazo de las variables económicas estratégicas muestra que en cinco de los seis países considerados, se interponen uno o más factores entre las variaciones de las exportaciones y su repercusión sobre el producto. Estos factores se identifican con los principales componentes de la demanda y oferta internas. Sin embargo, en los países latinoamericanos, el nivel del ahorro interno, por una parte, y, por otra, la disponibilidad de capital y productos intermedios para algunos sectores claves, dependen en gran medida de la variación de la demanda externa y las importaciones respectivamente. Por consiguiente, la asociación rela-

Gráfico V

INESTABILIDAD A CORTO PLAZO EN EL PRODUCTO,[a] LOS PRECIOS[b] Y EL BALANCE DE PAGOS[c]

ESCALA NATURAL



FUENTE: Comisión Económica para América Latina, en base a estadísticas nacionales oficiales.

[a] Desviaciones porcentuales anuales de la tendencia del *producto interno bruto*.

[b] Variaciones porcentuales anuales del índice del costo de vida.

[c] Relación de la capacidad para importar con las importaciones efectivas, expresada porcentualmente.

tivamente débil entre las fluctuaciones de la exportación y el producto en algunos países indica que de un año a otro deben haber aparecido lagunas entre el ahorro y la inversión total, es decir, entre la oferta interna y la demanda total. Esas lagunas —que pueden ser de índole inflacionaria o deflacionaria— se traducen en las variaciones anuales del nivel de los precios internos y en los superávit o déficit de balance de pagos. En el gráfico V se comparan las desviaciones porcentuales anuales del producto bruto total a partir de la tendencia media con las variaciones anuales efectivas del costo de la vida y con la relación entre la capacidad para importar y las importaciones reales. Es posible determinar en forma aproximada a base de ese gráfico hasta qué punto la carga del reajuste impuesto por la inestabilidad del poder de compra de las exportaciones ha recaído sobre el producto total o sobre los precios y el balance de pagos, o sobre ambos.

Se observa que en Cuba, El Salvador y Venezuela —países en que es relativamente bajo el grado de estabilidad del producto total— fue de magnitud limitada el movimiento alcista de los precios. En los tres países se permitió que las influencias externas surtieran pleno efecto, y por ello los precios fluctuaron en direcciones opuestas entre 1949 y 1952. Ello fue reflejo de las cambiantes condiciones del mercado externo, sobre todo en la economía de los Estados Unidos. El año de receso económico de 1949 fue seguido por el auge que provocó el conflicto de Corea y después por un movimiento depresivo de los precios. Si se examina el período considerado, en su conjunto, los precios internos muestran tendencias a la estabilidad. Sin embargo, en 1958 y 1959 las variaciones del producto y del poder de compra de las exportaciones en Venezuela mostraron tendencias divergentes y al mismo tiempo se registraron marcados incrementos en el costo de vida. En El Salvador y Venezuela, la relación entre la capacidad para importar y las importaciones reales fue igual o superior a 100 en la mayoría de los años del período. Con todo, en el segundo país la relación en 1958 y 1959 mostraba un exceso de importaciones, a consecuencia de la política compensatoria interna del gobierno. En Cuba hubo un exceso de importaciones en siete de los once años examinados. Así pues, aunque este país experimentó grandes fluctuaciones en el producto total, no bastaron para impedir que surgieran frecuentes déficit en el balance de pagos. Además, en los tres países fueron muy marcadas las alzas o bajas anuales en la relación entre la capacidad para importar y las importaciones efectivas. Esta característica se explica en gran parte por el rezago espontáneo que inevitablemente existe en una "economía abierta" entre las fluctuaciones del poder de compra de las exportaciones y las importaciones, pues el impulso del primero se transmite a través de varias etapas intermedias: gastos internos, producto, necesidades de importación y, por último, pedidos de importación.

El producto total en el Brasil fue más estable que en Cuba o El Salvador, pero fluctuó tanto como en Venezuela. Sin embargo, el grado de concordancia tanto en magnitud como en sincronización entre los movimientos del poder de compra de las exportaciones y el producto fue mucho menor que en cualquiera de los tres países analizados antes. En el gráfico V puede observarse que —excepto en 1949 y 1950— los precios internos se elevaron todos los años en el Brasil, y lo hicieron a una tasa anual que tendía a aumentar. De igual modo, en ocho de los once años, las importaciones efectivas fueron mayores que la capacidad para importar. Esto ocurrió a pesar del aumento del ingreso de capitales extranjeros a largo plazo y llevó finalmente a un rápido aumento de las deudas externas a corto plazo. De 1956 en adelante el gobierno inició grandes inversiones para eliminar los estrangulamientos de la economía interna y en 1957, 1958 y 1959 hubo un exceso muy grande de importaciones de bienes y servicios en comparación con las exportaciones. Sin embargo, la activa política compensatoria seguida en esos años se vio acompañada por presiones inflacionarias persistentes y crecientes dentro de la economía.

Colombia podría ser ejemplo de un país en que el producto total es relativamente estable y las fluctuaciones en el poder de compra de las exportaciones se refleja principalmente en la inestabilidad de los precios. Del examen del gráfico V se desprende que sólo en 1955 y 1956 se logró la estabilidad del producto total a costa de un importante déficit en el balance de pagos. Después, cuando desapareció el exceso de importaciones, volvió a acelerarse el alza de precios. Sin embargo, en 1959 se atenuaron las presiones inflacionarias y el balance de pagos estuvo casi en equilibrio. Dos factores contribuyeron a esta situación: la influencia estabilizadora de la producción agrícola, por un lado, y, por otro, la naturaleza restrictiva de la política monetaria y fiscal.

En la Argentina tanto los precios como el balance de pagos mostraron gran inestabilidad a corto plazo. Al mismo tiempo, el producto experimentó variaciones relativamente pequeñas, sobre todo por efecto de la estabilidad del consumo público y privado. El gobierno intentó reducir aquellos renglones de gasto, e introdujo en 1959 un reajuste en la estructura de precios mediante una importante devaluación del tipo de cambio y la eliminación de los subsidios oficiales sobre los alimentos y los servicios de utilidad pública. El resultado inmediato de estas medidas fue una notoria disminución en el producto total junto con una aceleración transitoria de la tasa anual de alza de los precios. Sin duda esta aceleración se debió también a la desaparición del exceso de importaciones. El gráfico V muestra un exceso de importaciones en ocho de los doce países considerados y que en todo el período fue muy grande el déficit del balance de pagos.

En la Argentina, así como en el Brasil y en menor grado en Colombia, hubo también variaciones muy amplias de un año al otro, en la relación entre la capacidad para importar y las importaciones efectivas. Sin embargo, las causas fundamentales y la trascendencia de estas variaciones fueron muy distintas a las de las "economías abiertas" de Cuba, El Salvador y Venezuela. En los primeros países —la Argentina y el Brasil— constituyó un rasgo permanente de la política comercial el sistema de controles directos aplicados a las importaciones. De vez en cuando, se reducían radicalmente las adquisiciones en el exterior a fin de ayudar a compensar el déficit de balance de pagos en que se incurrió en la mayoría de los años entre 1948 y 1959. En esta forma, se impidió el agotamiento total de las reservas de divisas y se redujo en cierta medida la tasa de incremento de las deudas externas a corto plazo. Se observan características similares en la política colombiana de importación a partir de 1954.

V. CONSECUENCIAS POLITICAS DE LAS FLUCTUACIONES DE CORTO PLAZO

Del análisis precedente se desprende que en la mayoría de los países latinoamericanos el origen inmediato de las fluctuaciones de corto plazo es el sector externo. Los síntomas de dichas fluctuaciones suelen presentarse en forma de inestabilidad en los precios y de dificultades periódicas en el balance de pagos. Además, el desequilibrio ha sido especialmente notorio en aquellos países en que las variaciones de la producción no han sido muy importantes. Esto significa que, en la medida en que el producto no se ha adaptado fácilmente a las periódicas alteraciones que ha sufrido la economía, el peso del ajuste ha tendido a desplazarse hacia el sistema de los precios y el balance de pagos. No quiere decirse con esto que una determinada forma de ajuste de las fluctuaciones sea menos grave para la economía que un ajuste de otro tipo. Las bruscas variaciones en el producto y, por lo tanto, en el ingreso y el empleo pueden producir graves deformaciones en la economía de un país, aunque sean diferentes de las que acompañan a la inestabilidad de los precios y el desequilibrio del balance de pagos.

Ninguna de las influencias económicas que se examinan aquí son resultado exclusivo de la interacción de las fuerzas del mercado. La política gubernamental ha intervenido en una u otra forma en la orientación y magnitud de esas influencias. Es razonable esperar que una política gubernamental encaminada a atenuar las fluctuaciones económicas de corto plazo se oriente, en primer término, hacia la fuente principal de la inestabilidad, es decir, el sector externo. Algunos países latinoamericanos han tratado en diversas oportunidades de conseguir mejores condiciones para sus productos de exportación interviniendo en el mercado internacional. En general esos esfuerzos han sido infructuosos, porque raramente se han dado en el mercado internacional de productos primarios las condiciones propicias para esa intervención. Por lo tanto, los gobiernos se han visto obligados a recurrir a medidas destinadas a atenuar el efecto de las fluctuaciones de corto plazo sobre la economía interna. Como se ha visto antes, allí donde se han aplicado las medidas de compensación han contribuido a estabilizar el producto, pero al mismo tiempo han redundado en general en otras deformaciones de la economía.

Podría argumentarse que, cuando los gobiernos resuelven aplicar una política compensatoria en oposición a medidas que permitan que las fluctuaciones ejerzan su efecto directamente sobre el producto, esa política supone incompatibilidad entre los objetivos de estabilidad a corto plazo y metas de plazo más largo como es una tasa de crecimiento más elevada. Una teoría muy generalizada sobre crecimiento sostiene que, en una economía dinámica con una rápida tasa de desarrollo económico, las fluctuaciones del producto en torno a la tendencia que lo acompaña propenderían a ser de mayor amplitud que en el caso de una economía relativamente estancada. Esta hipótesis se basa en el supuesto de que las fluctuaciones periódicas desempeñan una función económica útil. Esa función consiste en desplazar los recursos de actividades menos productivas a otras de más alta productividad en forma que permita aumentar la eficacia de la producción y su crecimiento con el correr del tiempo. Sin embargo, como no es fácil desplazar los recursos en las economías latinoamericanas según se supone habitualmente, se reducirían en forma considerable las posibilidades de aumentar la eficiencia productiva y, por lo tanto, el producto en el andar del tiempo. En realidad, la experiencia recogida en los países latinoamericanos entre 1948 y 1959 pone de manifiesto que no existe una relación positiva entre el crecimiento y la estabilidad del producto. Esto puede verse en la dispersión del diagrama que se recoge en el gráfico VI. La tasa acumulativa de crecimiento del producto de cada uno de los países de América Latina entre 1948-49 y 1958-59 se confronta con el grado de variabilidad anual de ese producto en el mismo período. Los puntos caen a lo largo de una banda horizontal relativamente estrecha y sugieren que un grado determinado de inestabilidad en el producto es compatible con una amplia gama de tasas de crecimiento de ese producto. Por lo tanto, sobre esta base no existen motivos para suponer que las tasas más elevadas de desarrollo económico deben estar necesariamente acompañadas de un mayor grado de inestabilidad del producto. En efecto, durante el período considerado no es evidente que la tasa de crecimiento se haya visto afectada en forma adversa en los países que siguieron una política compensatoria.

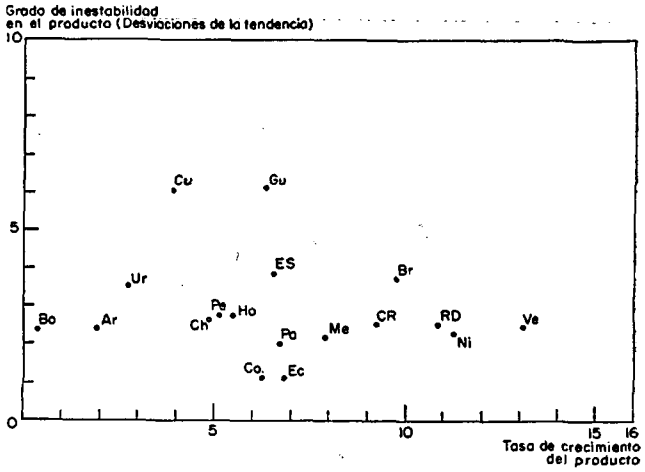
Quizá no sea muy exacto encerrar la política gubernamental en categorías mutuamente excluyentes, como parece hacerse en el análisis anterior. Por lo común, la política gubernamental abarca una serie de medidas que podrían esbozarse en su definición como una intervención activa o adaptación pasiva a las fuerzas del mercado. Con

Gráfico VI

RELACION ENTRE LA TASA DE CRECIMIENTO Y LA INESTABILIDAD DEL PRODUCTO[a] 1948-59

(Porcientos anuales)

ESCALA NATURAL



Ar — Argentina	Gu — Guatemala
Bo — Bolivia[b]	Ho — Honduras[b]
Br — Brasil	Me — México
Co — Colombia	Ni — Nicaragua[b]
CR — Costa Rica[b]	Pa — Panamá[b]
Ch — Chile	Pe — Perú
Cu — Cuba[b]	RD — República Dominicana[c]
Ec — Ecuador	Ur — Uruguay[b]
ES — El Salvador	Ve — Venezuela

FUENTE: CEPAL.
[a] Producto interno bruto a precios constantes.
[b] Producto interno bruto para 1948-58.

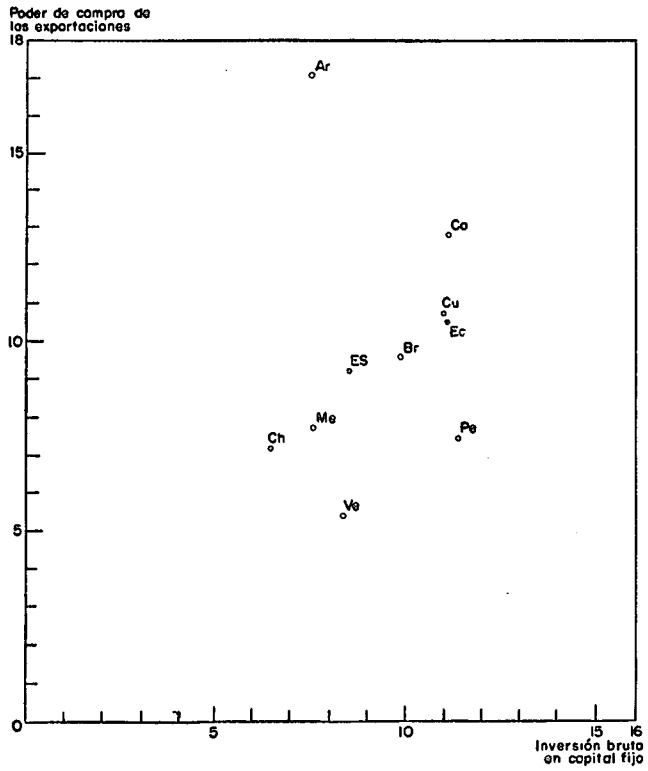
todo, sin tener en cuenta de qué índole será la reacción de la política gubernamental a corto plazo, parecería que no ha sido eficaz, por lo menos en un aspecto importante. Si se considera en su conjunto la experiencia recogida por un grupo de diez países latinoamericanos, puede verse que existe una importante asociación positiva entre el grado de inestabilidad del poder de compra de las exportaciones y la inversión bruta fija interna. Esto significa que aquellos países que experimentaron variaciones de corto plazo relativamente importantes en las entradas por concepto de exportación registraron asimismo grandes variaciones en la inversión bruta. Así puede verse en el gráfico VII, cuyos datos se dan también en forma de diagrama de dispersión. Como se podrá apreciar, tres países —la Argentina, el Perú y Venezuela— son los que más se desvían de una línea imaginaria que representa la principal agrupación de países. Las inversiones en la Argentina parecen haber sido proporcionalmente más estables que en la generalidad de los otros países latinoamericanos dado el grado de variación del poder de compra de sus exportaciones. Ello está de acuerdo con la estructura económica relativamente más avanzada de ese país que se caracteriza por una dependencia menor de la inversión respecto del sector externo. Por el contrario, en el Perú y Venezuela las inversiones han sido más inestables de lo que cabría esperar en vista del grado de variación que experimentó el poder de compra de las exportaciones. Esto se debe atribuir al gran volumen de inversiones extranjeras que afluyó a los dos países, forma ésta de capitalización que no guarda relación directa con las fluctuaciones del poder de compra de las exportaciones.[8]

Gráfico VII

RELACION ENTRE EL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES Y LA INVERSION BRUTA INTERNA EN CAPITAL FIJO 1948-59

(Desviación porcentual anual de la tendencia)

ESCALA NATURAL



Ar — Argentina
Br — Brasil
Co — Colombia
Ch — Chile
Cu — Cuba
Ec — Ecuador
ES — El Salvador
Me — México
Pe — Perú
Ve — Venezuela

FUENTE: Comisión Económica para América Latina.

Por consiguiente, los precarios resultados obtenidos por la política gubernamental —ya sea que haya tenido una participación activa o pasiva en romper el vínculo de la inestabilidad de las exportaciones y la inversión interna— no deben atribuirse totalmente a defectos de esa política ni a falta de rigor en su aplicación. Como la inestabilidad obedece en gran medida a fuerzas económicas ajenas a los países latinoamericanos y, por lo tanto, escapa al control de esos países, es indispensable que en América Latina se apliquen con éxito las medidas económicas necesarias para amortiguarla.

Las consecuencias de la inestabilidad de corto plazo sobre el sector externo, junto con las fluctuaciones concomitantes de las inversiones, pueden sumarse ahora al problema de largo plazo que plantea el crecimiento económico a los países latinoamericanos. Estos dos problemas se basan fundamentalmente en el hecho de que la tasa de crecimiento económico sigue dependiendo, en gran medida, del crecimiento del sector interno, es decir, de la producción y la exportación de una serie relativamente restringida de bienes primarios. En suma, la inestabilidad del volumen de la inversión de los países considerados impediría la introducción de los cambios estructurales necesarios para aumentar la tasa de crecimiento económico. Esto se desprende del hecho de que en los países latinoamericanos la función inversión —a diferencia de lo que sucede en Europa Occidental y América del Norte— no es un instrumento que pueda absorberse por una tecnología dinámica, proceso que puede acelerarse con las fluctuaciones del volumen de la inversión. Por el contrario, en los países primeramente citados la inversión está encauzada hacia el aumento de la capacidad interna de producción para sustituir importaciones y hacia la eliminación de los graves estrangulamientos presentes en la estructura económica y social. En estas circunstancias, el aplazamiento obligado de las nuevas inversiones o de proyectos que ya están en marcha representa una pérdida absoluta que es difícil neutralizar. Las ganancias extraordinarias que apareja el auge en las exportaciones pueden estimular desde luego una capitalización que de otro modo no se habría producido. Sin embargo, una tasa estable y sostenida de capitalización contribuiría a alcanzar la meta de elevar el nivel del ingreso real por habitante, actualmente bajo, meta de largo plazo que tienen ante sí los países latinoamericanos.

[8] Dado que el poder de compra de las exportaciones depende de las modificaciones en el volumen exportado y en la relación de precios del intercambio es interesante señalar que también existe en los países una importante correlación positiva entre el grado de inestabilidad de esa relación de precios y la inversión bruta interna.

INFORME DEL SEMINARIO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION

(Santiago de Chile, 19 al 24 de febrero de 1962)

I. INTRODUCCION

1. El presente informe resume las actividades del Seminario Latinoamericano de Planificación, celebrado en Santiago de Chile, en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) del 19 al 24 de febrero de 1962, bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la propia CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

2. La reunión tuvo por objeto examinar y discutir las experiencias adquiridas por los países latinoamericanos en materia de planificación del desarrollo económico y social, a fin de promover e intensificar las tareas que los gobiernos se han comprometido a emprender en virtud de la Carta de Punta del Este. En vista de la necesidad de traducir cuanto antes en hechos prácticos los compromisos y propósitos de la Carta, el Seminario prestó particular atención al análisis de los trabajos más urgentes que plantea la formulación, preparación y ejecución de planes de corto plazo, así como a algunos de sus aspectos técnicos más importantes.

3. Sin ceremonia oficial alguna, los trabajos del Seminario se abrieron el lunes 19 de febrero de 1962 con una exposición del Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, señor Raúl Prebisch, quien hizo un planteamiento general de los problemas que iban a discutirse y señaló la importancia que sus deliberaciones podían tener para el desarrollo de América Latina dentro del marco de la nueva política de cooperación internacional.

4. Asistieron al Seminario treinta y siete expertos, ocho de los cuales eran los miembros de la Nómina recientemente designada por el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) para la evaluación de los planes de desarrollo,[1] doce eran técnicos de amplia experiencia en las tareas de planificación económica y social, catorce eran técnicos de las secretarías de la OEA, la CEPAL y el BID, y tres, expertos de otros organismos. En el anexo I de este informe puede encontrarse la lista completa de los participantes.

5. Enviaron observadores al Seminario la Oficina Sanitaria Panamericana, la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI) del gobierno de los Estados Unidos, y la Misión Económica de los Estados Unidos en Chile. (Véase de nuevo el anexo I.)

6. Debe hacerse constar que los expertos participaron en las deliberaciones a título enteramente personal y que los puntos de vista que mantuvieron respondían a sus convicciones y opiniones particulares sin que necesariamente reflejaran las de los gobiernos de sus países o de las instituciones en que prestan sus servicios.

7. El Seminario designó Presidente al señor Raúl Sáez y Relator al señor Manuel Noriega Morales. Como Secretario de la reunión actuó el señor Benjamín Hopenhayn.

8. Las deliberaciones de la reunión se sujetaron al siguiente temario, que se ofrece aquí en forma condensada.[2].

I. *Planteamientos básicos sobre la acción a corto plazo*
   1. Qué sentido debe tener la acción a corto plazo
   2. Qué exigencias plantea una acción de esa naturaleza
   3. Las exigencias externas
   4. Los proyectos económicos y sociales en un plan a corto plazo

II. *Contenido y metodología de los planes de corto plazo*
   1. El marco general de referencia para la orientación de los planes
   2. El programa de inversiones
   3. El programa de política económica

III. *Los problemas, la organización y mecanismos administrativos para la preparación y ejecución de los planes*
   1. La organización administrativa para la formulación, ejecución y control de los planes
   2. El papel de los mecanismos de inversión pública
   3. Los problemas de la preparación de proyectos específicos de inversión.

IV. *La asistencia técnica y financiera internacional para la formulación de programas y proyectos*

9. Aunque la discusión de los temas se llevó a cabo en las sesiones plenarias del Seminario, hubo necesidad de designar diversos grupos de trabajo para formular conclusiones en relación con determinados tópicos. Los resultados de la labor de esos grupos se han incorporado a la parte sustantiva de este informe de manera resumida.

10. En las páginas que siguen —preparadas por el Relator del Seminario con el auxilio del personal técnico de la Secretaría— se recogen las principales ideas expuestas en la reunión y los resultados a que llegó en sus deliberaciones.

[1] El noveno experto, señor Gonzalo Robles, no pudo concurrir al Seminario por enfermedad.

[2] En el anexo II del informe puede encontrarse su texto completo.

II. PRINCIPALES RESULTADOS DEL SEMINARIO

11. La exposición de los principales resultados del Seminario que aquí se resume contiene las ideas y opiniones expresadas en la discusión sobre los distintos problemas técnicos que supone la aplicación práctica de los principios fundamentales que inspiran la Alianza para el Progreso, particularmente en lo que se refiere a la acción a corto plazo.

12. Que el Seminario se haya orientado principalmente hacia el examen de los problemas de la acción a corto plazo se explica no sólo por consideraciones de urgencia, sino también porque se ve en ellos el inicio de esfuerzos de planificación de largo plazo. Y asimismo porque donde más se deja sentir la ausencia o insuficiencia de orientaciones y pautas que ayuden a la ejecución práctica de las tareas que entraña es en relación con aquellos problemas. Sin embargo, debe quedar perfectamente en claro que, según la opinión unánime de los participantes, no se pueden abordar los problemas de la acción a corto plazo desvinculados de los más generales y básicos de la planificación de mayor alcance. Es más, se sugirió que en rigor no debiera hablarse de planes de corto plazo, sino de planes transitorios preliminares o temporales. Y se estimó que así era, puesto que se trata de aspectos de corto plazo dentro de planes de más largo alcance, o bien de medidas de acción inmediata dentro de estos mismos planes.

13. Por tratarse de temas acerca de los cuales no existen hasta el presente experiencias concretas suficientes, ni esquemas metodológicos convencionales, en esta oportunidad sólo pretendió recoger y reunir criterios y orientaciones que ayuden a ir definiendo las formas de acción más adecuadas y las ideas básicas en que pueden apoyarse. Los resultados del Seminario indicaron que existió entre los participantes un alto grado de unanimidad en la mayoría de los puntos tratados.

1. Alcance de la acción a corto plazo

14. Las opiniones concordaron de manera unánime en que es tarea urgente impulsar vigorosamente las distintas medidas que se requieren para acelerar y encauzar el proceso de desarrollo de las economías latinoamericanas hacia el cumplimiento de los objetivos sociales y económicos de la Alianza para el Progreso. Esa conclusión es reflejo de profundas preocupaciones.

15. Han transcurrido dieciocho meses desde la firma del Acta de Bogotá (septiembre de 1960). Desde entonces, se han aprobado o comprometido importantes recursos adicionales destinados a acrecentar la cooperación financiera internacional para resolver los problemas más urgentes en el campo social y económico; han iniciado sus actividades nuevas entidades y las modalidades de esa cooperación se han comenzado a adaptar a la naturaleza de los problemas que deben enfrentarse. Esto se ha traducido en un estímulo para que los gobiernos latinoamericanos inicien o aceleren la formulación de planes de desarrollo económico y social, la preparación y presentación de proyectos de inversión, la adopción de medidas concretas de política económica y la preparación o introducción de las reformas básicas que son indispensables para lograr los objetivos de mejoramiento social a que los países se comprometieron en la conferencia económica de Punta del Este.

16. Sin embargo, se expresó claramente la preocupación de que las acciones concretas no hayan adquirido, en cada caso y en general, un ritmo compatible con la urgencia que reclaman las condiciones imperantes en América Latina. A este respecto, se hizo notar que, en ciertas ocasiones, se observa falta de decisión del poder público para definir con claridad los objetivos de la política de desarrollo y su traducción en orientaciones claras para el empleo de los instrumentos de la política económica, así como en medidas que, de acuerdo con las situaciones peculiares de cada país, inicien aquellas reformas estructurales que se consideran necesarias a fin de superar situaciones anacrónicas que traban el desarrollo e impiden una mejor distribución del ingreso. Se hizo particular mención de la carencia de suficientes esfuerzos para la movilización de los recursos internos. Por otra parte, se señalaron casos de recursos disponibles que no han sido utilizados porque no se han presentado a las entidades de financiamiento exterior solicitudes adecuadamente formuladas.

17. La escasez de proyectos específicos de inversión, estudiados en todos sus detalles, explica en parte que la aplicación general de los principios de la Alianza para el Progreso no haya alcanzado todavía la intensidad deseable. Por ello, este tema fue objeto de atención particular en el curso de las deliberaciones y motivó un conjunto de sugerencias que se exponen en su lugar.[3]

18. La modalidad misma de proceder a base de la consideración exclusiva de proyectos individuales fue objeto de detenido examen.[4] Se afirmó que la eficacia de la acción inmediata pudiera verse debilitada si se mantiene sólo este procedimiento en lugar de combinarlo —cuando sea posible— con el de la financiación global a base de planes concretos, sectoriales, regionales o nacionales, en vista de que dentro del primer procedimiento resulta difícil establecer criterios adecuados de prelación entre distintas iniciativas, así como asegurar un grado razonable de compatibilidad entre las acciones que se emprendan y sus implicaciones en términos, por ejemplo, de política fiscal, comercio exterior y balance de pagos. Además, esa forma de acción impide una cabal evaluación del esfuerzo interno total en que descansa fundamentalmente la política de desarrollo y cuya intensidad condiciona en buena medida, según los principios de la Alianza para el Progreso, la magnitud de la ayuda externa. Se consideró asimismo que los esfuerzos inmediatos no debieran enderezarse sólo a la mejor utilización de recursos externos adicionales, sino a la del conjunto de la inversión bruta, comprendidos los recursos internos. Al respecto, se señaló que tanto o más importante que la utilización de recursos adicionales es el conjunto de inversiones que se realizan normalmente en los países, y cuya eficacia puede aumentarse sustancialmente en la mayoría de los casos.

---

[3] Véase *infra* la sección 8.

[4] Los comentarios siguientes se amplían más adelante en la sección 7.

19. En suma, se estimó indispensable desplegar mayores esfuerzos para acelerar la acción, lo cual requiere como elemento fundamental una actitud firme de los gobiernos al más alto nivel político que proporcione el máximo respaldo a esos esfuerzos. Con ello se lograría a su vez el apoyo y la participación de la administración —impulsora en última instancia de los programas— y de la opinión pública, sin cuya movilización tras estos objetivos aquellos esfuerzos pudieran anularse.

20. Se concordó igualmente en la conveniencia de que la acción inmediata se encauce a través de la formulación de planes a corto plazo, en los que se procure conciliar las consideraciones de urgencia con las de eficacia, y en los que, junto a los objetivos y orientaciones de política económica y social, se formulen el programa de inversiones y las medidas que preparen o inicien las reformas necesarias de acuerdo con los compromisos de la Carta de Punta del Este, y, a la vez, se lleven a cabo las tareas preparatorias para la planificación a largo plazo.

2. Carácter de los planes de corto plazo

21. Se observó en el Seminario que la situación de los países latinoamericanos en materia de planificación o programación del desarrollo económico y social no es uniforme. En efecto, un grupo de países ha avanzado en la elaboración de planes de largo o mediano plazo, en tanto que en otros esta tarea apenas se está iniciando o no ha comenzado todavía. En lo que toca a los primeros, se reconoció que las tareas conducentes a definir su acción inmediata resultaban mucho más sencillas, pues en la mayoría de los casos se trata de precisar iniciativas previstas en términos de proyectos específicos y de adoptar medidas de política económica dentro de un marco general ya elaborado. En otras palabras, el plan de corto plazo constituiría el instrumento para llevar a la práctica lo que en definitiva es el comienzo de ejecución de planes de más largo alcance.

22. En cambio, el problema resulta mucho más arduo cuando se trata de países que no han adelantado suficientemente en este campo. Sin embargo, se subrayó que aun en esos casos era posible y necesario elaborar planes de corto plazo. La tarea se concibe como el paso inicial en el establecimiento y mejoramiento progresivo de un proceso permanente de planificación. Se hicieron notar los problemas que entraña esta concepción, entre otras razones porque no existe a este respecto una experiencia suficientemente amplia.

23. Pero al mismo tiempo se expresó el convencimiento de que existe en los países —y en los organismos internacionales dedicados al estudio de los problemas latinoamericanos— un conjunto de estudios y antecedentes generales, así como conocimientos concretos que podrían organizarse rápidamente y de manera tal que fuera posible disponer de un marco general de referencia, en parte cualitativo y en parte cuantitativo. Sobre esta base, se consideró que podrían precisarse los principales problemas de cada país en el campo económico y social, estableciendo su magnitud y urgencia. Ese marco general de referencia permitiría definir objetivos de largo plazo y la política de desarrollo que resultan imprescindibles para orientar la acción de corto plazo.

24. A muchos de los participantes les pareció puramente formal la distinción entre planes de largo y corto plazo, pues los últimos no representan sino las actividades que se pueden realizar de inmediato dentro de una política de desarrollo de largo alcance. Sin embargo, otros expertos observaron que —pese a coincidir con la utilidad de plantear el problema en esos términos— se trataba de una conclusión que en cada caso habría que confrontar con la necesidad de impulsar rápidamente acciones urgentes y obviamente justificadas.

25. De todas maneras se estimó indispensable que los planes de corto plazo se basen en un análisis de la situación económica y social del país y de sus perspectivas, si bien la amplitud y profundidad que debería tener ese diagnóstico dependería de los elementos de juicio con que se cuente. Se señaló que en algunos países los antecedentes cuantitativos de que se dispone son limitados y escaso el personal con experiencia en la elaboración y análisis de los datos e informaciones estadísticos, pero que, en cambio, se suele contar con funcionarios, expertos y personas que conocen suficientemente bien el país, sus problemas y los diversos aspectos pertinentes como para poder contribuir al análisis de la situación con un buen grado de exactitud. Por otra parte, se afirmó que como el diagnóstico —explícito o implícito— constituye el punto de partida esencial para definir la política de desarrollo, debería dársele la mayor amplitud posible, y que, en particular, esos esfuerzos deberían tender al análisis —aunque fuese preliminar— de los problemas de cambios estructurales que pudieran necesitarse.

26. En la práctica, debe observarse una serie de elementos que ayudan a precisar las áreas o campos en que la acción a corto plazo, dentro de las orientaciones básicas de una política de largo alcance, habrá de concentrarse preferentemente. Se mencionaron, entre otros, factores tales como las inversiones y aquellas medidas que tiendan a un mejor aprovechamiento de recursos ociosos o a utilizar la capacidad de producción disponible y no empleada plenamente; a superar insuficiencias de producción en sectores claves de la economía; a atenuar o eliminar la desocupación de mano de obra; a aliviar tensiones sociales agudas, y a reducir los desequilibrios externos, fiscales y regionales.

27. En relación con esos factores, se destacó la importancia de que el plan de corto plazo no se limite a comprender inversiones y medidas de política económica que produzcan resultados visibles inmediatos, sino que consulte igualmente aquellas acciones que sólo producirán resultados dentro de un lapso mayor, pero que en el futuro abrirán nuevas perspectivas de expansión económica y mejoramiento social. Asimismo se afirmó que uno de los aspectos más importantes en los planes de corto plazo es que hacen posible sentar las bases y establecer los mecanismos para la planificación de plazo largo.

3. Necesidad de participación nacional en los objetivos de desarrollo

28. Algunos participantes expresaron su convencimiento de que una acción eficaz de mejoramiento económico y social de carácter permanente y sostenido, consiste esencialmente en un proceso de desarraigar actitudes negativas, tornar eficientes instituciones que han dejado de serlo

y superar o eliminar estructuras arcaicas. A una acción de esa índole suelen oponerse intereses creados y rigideces institucionales y de otra naturaleza. Así pues, su éxito queda condicionado a que desde el comienzo se logre un sólido respaldo de la opinión pública.

29. Ese respaldo de la opinión pública exige a su vez ciertos elementos. Por lo pronto, los objetivos deben responder genuinamente a las aspiraciones y esperanzas de la gran mayoría de la población, a la cual debe dársele desde un principio la sensación de que está participando en el proceso de evolución que conduce hacia aquellas metas.

30. Como parte esencial de esa movilización de opinión pública, se descató la necesidad de ofrecer estímulos concretos a la iniciativa privada a fin de lograr su activa participación en alcanzar los objetivos de la política de desarrollo. En tal sentido, se mencionaron algunos de los medios concretos que podrían utilizarse, tales como facilitar la preparación de proyectos mediante procedimientos adecuados que, entre otras cosas, reduzcan el costo de las investigaciones y estudios requeridos; simplificar los trámites administrativos para que se aprovechen los estímulos del programa de política económica; facilitar las investigaciones tecnológicas, de recursos naturales, de organización y otras que puedan interesar a la iniciativa privada tanto en el campo de la industria manufacturera como de la agricultura y demás actividades similares.

4. La política económica y social y los planes de corto plazo

31. Hubo consenso en el sentido de que un plan de corto plazo —igual que cualquier otro plan— requiere la definición de objetivos esenciales de política económica y social.

32. Además de las medidas de política económica y social vinculadas a la consecución de objetivos de largo alcance y de reformas estructurales que fueran necesarias, el programa inmediato de inversiones requiere la adopción simultánea de ciertas decisiones indispensables para su ejecución. Estas se relacionan con la necesidad de una mayor movilización de recursos internos y su canalización más adecuada, lo que en muchos casos puede exigir modificaciones en la política tributaria y financiera. En tal sentido, se hizo también referencia a medidas que tiendan a comprimir formas de consumo —y aun de inversiones— superfluas, junto a otras que procuren estimular la utilización de esos recursos en finalidades de mayor trascendencia económica y social. Se observó asimismo que los proyectos específicos que integren los programas de inversiones pueden exigir a menudo la adopción de algunas medidas concretas que los hagan practicables, y se dijo que el conjunto de proyectos que se seleccionen debe responder a las orientaciones de la política económica.

33. Por otra parte, se hizo ver que la solución de varios de los problemas característicos de la situación económica actual no depende sólo de que se efectúen inversiones adicionales, sino también —y a veces principalmente— de modificaciones en las actuales inversiones y en la política económica vigente. Entre tales problemas cuentan los desequilibrios externos, la insuficiencia de producción en determinados sectores, la desocupación, etc.

34. Se prestó particular atención al hecho de que la mayor cuantía y las nuevas modalidades de asistencia financiera internacional pudieran exigir modificaciones en el manejo de determinados instrumentos de política económica.[5] Ello se explica porque la obtención de mayores recursos externos destinados a financiar inversiones cuya ejecución demanda principalmente gastos en moneda nacional, podría traducirse en una utilización nociva o inconveniente de los recursos de divisas, si no se la acompaña de una política adecuada de importaciones o de otras salvaguardas necesarias. Así ocurriría, por ejemplo, si se empleasen recursos externos para financiar un plan de viviendas, y la disponibilidad adicional de divisas se utilizara parcial o totalmente en la importación de bienes de consumo suntuario. De manera similar, la utilización del financiamiento externo para ampliar la capacidad de prestación de algunos servicios públicos podría requerir una política de ingresos fiscales que asegurase la disponibilidad de recursos corrientes con que atender posteriormente el funcionamiento permanente de esos servicios.

35. De las consideraciones anteriores se desprende que es necesario dar un sentido de unidad de propósitos al manejo de los distintos instrumentos de política económica, ya que éstos no sólo deben responder a los objetivos generales, sino también a acciones selectivas en relación con áreas, regiones o sectores concretos de la economía, así como a la necesidad de enfrentar problemas de orden circunstancial que preocupan a las autoridades nacionales. Esta exigencia tiende a evitar la existencia de contradicciones o incoherencias, y la falta o insuficiencia de coordinación en el manejo de esos instrumentos.

36. De lo expuesto cabe concluir que la formulación de una política económica y social, con objetivos definidos y metas concretas, cuando ello no se haya hecho, es un requisito primordial en cada país que intente preparar un programa de corto plazo a fin de poder integrar las medidas que reflejen esa política, con el programa de inversiones a realizar, dentro de los objetivos y metas que se señalen, algunos de los cuales pueden ser de largo alcance. En los países que ya tengan definida esa política, pero no tengan planes concretos de desarrollo, debería reexaminarse aquélla al elaborar el primer plan para lograr la coherencia deseable entre las metas, los recursos y los medios de acción.

5. El equilibrio entre inversiones sociales y económicas

37. La importancia relativa que se atribuye en la acción a corto plazo a las inversiones de carácter social en comparación con las inversiones económicas, constituyó uno de los temas que suscitó más amplio debate durante el Seminario.

38. Algunos participantes expresaron su preocupación en el sentido de que, tanto por los conceptos que inspiran los nuevos programas de ayuda internacional como por la mayor facilidad que ofrece la preparación de proyectos sociales, la acción de corto plazo pudiera poner excesivo

[5] Véanse *infra*, las secciones 7 y 8.

acento en esos campos, en desmedro de inversiones indispensables para superar puntos de estrangulamiento en el proceso de desarrollo y para alcanzar una tasa razonable y persistente de expansión económica.

39. Sin embargo, se hizo notar que la nueva política trata de contrarrestar un desequilibrio que venía produciéndose de hecho en América Latina, pues no se contó o no se movilizaron suficientes recursos para inversiones de carácter social que atendieran los problemas de amplios sectores de la población, y que el mérito del programa de la Alianza para el Progreso ha sido precisamente el proponerse eliminar ese desequilibrio contribuyendo a satisfacer necesidades que están descuidadas.

40. Varios participantes plantearon el problema en otros términos, poniendo de manifiesto que se trata de dos campos muy entrelazados. Aunque siempre pueden definirse con claridad objetivos sociales y objetivos económicos, la distinción no resulta igualmente nítida cuando se trata de inversiones. Sin embargo, el Seminario reconoció la conveniencia de definiciones pragmáticas de las inversiones sociales enunciadas en el Acta de Bogotá que orientaron las acciones del Fondo Fiduciario de Progreso Social que administra, en virtud de contrato, el Banco Interamericano de Desarrollo. No se concibe una expansión sustancial en la provisión de servicios sociales que no vaya acompañada de un aumento de la capacidad productiva de las industrias que tienen que proporcionar los insumos corrientes y de capital que requieren algunos de esos servicios, así como de las medidas que tiendan a asegurar la disponibilidad de los recursos financieros permanentes que se necesitan para atender en el futuro los gastos de operación y mantenimiento de esos servicios.

41. Hubo, en suma, consenso general acerca de la necesidad de procurar un equilibrio adecuado entre las dos finalidades, observándose al mismo tiempo que no existen criterios puramente técnicos para fijar en forma exacta órdenes de prelación. La acción práctica exigirá, sin embargo, que se recurra a métodos aproximados de evaluación de la cuantía total de los recursos requeridos y su distribución, teniendo en cuenta las metas que cada país quiera alcanzar en materia de desarrollo económico y social.

42. Para satisfacer esta exigencia se sugirieron diversos métodos. Uno de ellos consistiría en evaluar la cuantía de inversiones, tanto las que se requieren para atender situaciones de emergencia como las que serían necesarias para asegurar un ritmo determinado de expansión del ingreso nacional. Su confrontación con los recursos financieros de que puede disponerse permitiría un cálculo aproximado de los recursos restantes con que se contaría para inversiones de carácter social. El cotejo de éstos con los objetivos que se fijen en este terreno haría a su vez posible evaluar la necesidad de movilización de recursos adicionales, tanto internos como externos, para arribar a un equilibrio deseable entre las inversiones de una y otra naturaleza.

43. Frente a la crítica de que un método de esta naturaleza pudiera sugerir que se está asignando una prioridad secundaria a las inversiones sociales, se insistió en que se trata de un mero arbitrio metodológico, pues lo fundamental es decidir cuáles son los objetivos que desean alcanzarse. Se observó también que, así entendido, el método permitiría llamar la atención sobre cómo los objetivos de mejoramiento social quedan condicionados en su cumplimiento a un sustancial aumento del esfuerzo interno combinado con mayor ayuda externa. Y se precisó que ese esfuerzo interno tendría que realizarse tanto en el campo de la aportación de recursos financieros —a través del aumento de la tasa del ahorro nacional y particularmente de los ingresos fiscales— como en el de los recursos de otra naturaleza. En este último caso, trátase de evitar que los bienes de capital disponibles para la inversión se desvíen hacia inversiones que puedan constituir formas de consumo suntuario. Algunos participantes precisaron la idea, señalando que un elevado impuesto progresivo a la edificación de lujo puede ser un instrumento para liberar recursos reales que podrían simultáneamente aprovecharse en edificación popular, y en aportar mayores ingresos fiscales.

44. Independientemente del problema general de la asignación equilibrada de recursos, hubo gran coincidencia en señalar que la experiencia latinoamericana muestra un aprovechamiento muy ineficiente de la capacidad de prestación de servicios sociales ya existentes en materia de educación, salud pública, vivienda y otras, así como de los recursos que normalmente se destinan a esas finalidades. Diseños más adecuados, patrones más racionales, mayor flexibilidad administrativa y métodos más eficientes de organización, son factores todos que permitirían ampliar considerablemente, sin grandes gastos adicionales, el número de personas con posibilidad de beneficiarse de esos servicios. Se estimó, en consecuencia, que los planes de corto plazo debieran incorporarlos como uno de sus aspectos fundamentales.

45. En lo que respecta a los nuevos recursos que han de destinarse a proporcionar servicios sociales, es indispensable —además de los factores ya anotados— introducir en su aplicación elementos de racionalidad económica. Varios participantes señalaron que, dentro del campo de las inversiones sociales, podría ponerse el acento particularmente en aquéllas que a la vez que satisfacen objetivos de mejoramiento social tengan significación económica relativamente mayor que otras. Esto exige que en muchos casos deba prestarse gran atención no sólo a los criterios de asignación de recursos por grandes categorías de servicios sociales —por ejemplo, educación, salud, etc.— sino también al tipo de acciones específicas que debieran tener prelación dentro de cada una de esas categorías. Pero se opinó también que, si bien esa idea debería constituir un principio importante para formular un programa de inversiones sociales, habría que tomar en cuenta que no es siempre fácil o posible concentrar la acción en aspectos estrechos del vasto complejo social, pues podrían suscitarse desajustes en relación con los diversos factores que inciden en la solución del conjunto.

46. De ahí se concluyó que es preciso guardar también cierto equilibrio dentro del propio campo de las inversiones sociales, y se reafirmó por otra parte la consideración fundamental de que el mejoramiento de las condiciones de vida en muchas ocasiones está en relación directa con inversiones que es tradicional considerar como estrictamente económicas. Este es el caso, particularmente, de aquellas que contribuyen a elevar y equilibrar la dieta

alimenticia de la población, sin cuyo mejoramiento no puede en realidad aspirarse a alcanzar patrones sustancialmente mejores en materia de salud.

47. En contraste con la preocupación que el Seminario mostró por introducir criterios que aseguren el equilibrio a largo plazo entre las inversiones sociales y las económicas, y dentro de cada una de éstas, se expresó también la opinión de que, en ciertos casos particulares, no debiera tal vez concederse exagerada atención al problema dentro del marco de un plan de corto plazo. En algunos países de América Latina en que exista un retraso acentuado en las tareas de preparación de proyectos de inversión económica, y en que se registren simultáneamente recursos ociosos, las inversiones sociales que se financien con concurso externo podrían constituir un importante factor de reactivación de la actividad económica.

48. Para tener en cuenta todos los elementos que deben guiar la acción en materia de servicios sociales, se señaló que sería indispensable proporcionar un grado mínimo de capacitación en técnicas de planificación y en conceptos económicos básicos a los especialistas que tienen a su cargo la formulación de programas de acción social, así como proporcionar a los planificadores una capacitación suficiente en los aspectos y requisitos técnicos de esos mismos programas. Se afirmó que la asistencia técnica internacional encontraría aquí un amplio campo de aplicación, y se expresó la esperanza de que el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social pusiera particular acento en estos problemas al considerar su futuro programa de trabajo, además de lo que puede hacerse mediante los programas de capacitación de otros organismos internacionales.

6. Formas de evaluación de las necesidades totales de inversión

49. Aun reconociendo las dificultades de carácter metodológico, el Seminario subrayó la necesidad de que los planes de corto plazo incorporen una evaluación de las necesidades totales de inversión.

50. Son varios los factores que justifican este requisito. En primer lugar, constituye orientación fundamental de la Alianza para el Progreso que la magnitud de la ayuda externa depende en forma importante de la intensidad con que los gobiernos actúen para movilizar al máximo los recursos internos. Resulta así que, para la evaluación de los planes de corto plazo que los países quieran someter a la consideración de los mecanismos de asistencia financiera internacional, uno de los elementos fundamentales de juicio debiera ser el cotejo de los fondos externos que se soliciten con los recursos internos que puedan movilizarse. A su vez, sólo podrá apreciarse esto si esos planes contienen una evaluación aproximada de las inversiones totales a realizar.

51. Se reconocieron las dificultades prácticas que ofrece una evaluación del monto total de las inversiones que deberían contemplar los planes, puesto que no se trata simplemente de continuar movilizando una masa global de recursos igual a la del pasado. Los objetivos que inspiran la Alianza para el Progreso exigirán mayores esfuerzos de ahorro nacional y, en consonancia con la magnitud de esos esfuerzos, podrá contarse también con mayores recursos externos. Tanto desde el punto de vista de cada país como de los organismos de cooperación financiera internacional, resulta así necesario disponer siquiera de cálculos aproximados sobre la cuantía global de recursos que irán permitiendo acercarse a aquellos objetivos fundamentales.

52. Pero en éste, como en otros aspectos, se planteó la necesidad de conciliar la urgencia con el tiempo que pudiera requerir una elaboración relativamente precisa de esta naturaleza. Con todo, la formulación de un diagnóstico muy general ayudaría a evaluar las necesidades de inversión que tiendan a superar los principales obstáculos y a aliviar las tensiones sociales más urgentes. Por su parte, la definición de los objetivos de mejoramiento social a largo plazo, combinada con una apreciación burda de un ritmo consistente de expansión de la capacidad productiva, permitiría apreciar el monto de las inversiones encaminadas a satisfacer esos propósitos.

53. Se sugirió que una evaluación realista de un programa debería comprender una apreciación del estado que guarda la preparación de proyectos de inversión concretos y de los planes que habrán de formularse, así como una estimación de las propuestas de inversión que todavía no están listas.

7. Las modalidades de la asistencia financiera internacional

54. El Seminario señaló que, bajo el espíritu de la Alianza para el Progreso, se está tratando en último término de definir una nueva forma de actuar en América Latina, que impone obligaciones nuevas tanto a los países como a los organismos de asistencia financiera internacional.

55. Se hizo referencia al hecho de que las instituciones de financiamiento externo generalmente dedican su financiamiento a proyectos determinados que no guardan relación inmediata con las necesidades globales de inversión, y que ello ofrecía las desventajas que ya se habían mencionado en conexión con diversos temas abordados por el Seminario. Sin embargo, en relación con esto se subrayaron dos aspectos: *a*) algunas de estas instituciones han hecho hincapié hace mucho tiempo sobre la necesidad de formular y llevar a cabo proyectos individuales dentro del marco de referencia de programas sectoriales y de programas de inversión más generales, y han proporcionado ayuda técnica y financiera con ese objeto; *b*) la asignación de financiamiento externo para proyectos concretos, que es probable que continue haciéndose, no es materia de preocupación general, sino más bien un asunto contable en la medida en que esos proyectos forman parte de programas más generales sobre los cuales puedan haberse hecho compromisos globales de ayuda a largo plazo. A la carencia de programas que puedan merecer ese respaldo se ha debido en alto grado la aparente rigidez de la política seguida por las instituciones de financiamiento externo. Los planes y programas que sigan las orientaciones trazadas en la Carta de Punta del Este son un prerrequisito para obtener la continuidad y la flexibilidad del financiamiento global que se requiere para llevar a cabo un programa.

56. Se afirmó que el financiamiento de proyectos dentro del marco de un programa para el cual se ha hecho un compromiso de financiamiento global permitiría lograr una mejor distribución de los recursos, pues cada proyecto específico no se evaluará ya a base exclusivamente de sus méritos directos, sino como parte integrante de un conjunto de proyectos coordinados o interdependientes. Se señaló también que de esta manera se estimularía la preparación de proyectos en determinadas áreas y sectores, ya que la existencia de recursos globales comprometidos en principio en el financiamiento de programas constituiría un poderoso estímulo para los empresarios privados o para las distintas entidades de las administraciones nacionales. También se observó que se podría obtener así una gran continuidad y rapidez en la ejecución de las iniciativas en proceso, mediante la posible transferencia de recursos de un proyecto a otro dentro de cada programa y naturalmente dentro de la misma cuantía de recursos globales.

57. Como ilustración de la flexibilidad que es posible lograr en operaciones de esta naturaleza, se mencionaron algunos precedentes concretos de financiamiento global a planes nacionales o regionales, o a conjuntos de proyectos dentro de determinado sector. Entre ellos, se hizo referencia especialmente al consorcio formado para contribuir al financiamiento del plan quinquenal de desarrollo de la India, a la flexibilidad que brinda el Convenio sobre el Fondo Fiduciario de Progreso Social para el financiamiento de proyectos y programas, y al sistema de préstamos globales a instituciones de fomento que han venido aplicando el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

58. Se reconoció que una de las principales dificultades que pueden presentarse en el futuro inmediato en América Latina radica en que para ajustarse a esa modalidad se requiere un alto grado de consistencia y coherencia de los programas de inversión, así como en la disponibilidad de recursos nacionales y una adecuada relación entre éstos y los recursos externos. Por esta razón —así como porque no son muchos los países que han avanzado hasta ahora lo suficiente en la elaboración de los planes— se estimó que el cambio en las modalidades de financiamiento deberá ser gradual y podrá requerir un período de transición, en consonancia con el progreso que se logre en la planificación y la organización administrativa, así como en el perfeccionamiento de los mecanismos nacionales e internacionales de financiamiento.

59. Sin perjuicio de que se continúen asignando recursos a proyectos individuales, se espera que puedan aplicarse las operaciones de financiamiento global y flexible: *i*) a planes nacionales de corto y largo plazo, que cumplan con los principios de la Carta de Punta del Este y con los requisitos técnicos indispensables; *ii*) a planes regionales que contemplen acciones en sectores distintos pero encaminadas a superar problemas urgentes de áreas particularmente retrasadas, y *iii*) a planes sectoriales consistentes o grupos integrados de proyectos afines.

60. Se señaló que la aplicación del financiamiento global y flexible a los tres tipos de planes que acaban de señalarse, tendría necesariamente que quedar condicionada a un examen prolijo de la cuantía global de recursos financieros que requieren, y a la proporción con que concurrirían los recursos internos y los externos y a la adecuada preparación de los proyectos incluidos en los planes.

61. Además de esos requerimientos básicos, se precisaron los siguientes requisitos técnicos para que pueda aplicarse el financiamiento global y flexible: *a*) que los planes y programas estén constituidos por proyectos terminados o por anteproyectos con un grado de elaboración suficiente para definir con claridad sus características, sus efectos directos e indirectos y sus costos aproximados; *b*) que los proyectos y anteproyectos incluidos en determinado programa sean consecuentes y coherentes entre sí; *c*) que se señale la organización administrativa que se encargará de la preparación final del proyecto y la que tendrá responsabilidad en su ejecución; *d*) que el programa incluya un calendario que abarque las fases de preparación y ejecución de los proyectos específicos; y, *e*) que se muestre la forma de organizar un servicio de auditoría para fiscalizar la utilización de los recursos.

62. Se señaló también la importancia que tiene, como complemento indispensable de las nuevas modalidades que asuma el concurso externo, la mayor coordinación de las actividades de los diversos organismos de asistencia financiera internacional en América Latina. Por su parte, los gobiernos debieran esforzarse más para lograr mejor coordinación en la elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos.

8. Los problemas de preparación y evaluación de proyectos específicos

63. Se reconoció que la escasez de proyectos específicos de inversión, tanto públicos como privados, constituye con frecuencia uno de los mayores obstáculos para emprender la acción inmediata en la escala y con la urgencia necesarias. En este sentido, se indicó que en el proceso de formulación de planes lo esencial es disponer de anteproyectos, entendiendo por tales los estudios que cuentan con antecedentes técnicos suficientes como para permitir una decisión de tipo económico. En cambio, para la ejecución de las obras, así como para atender en etapas posteriores a los problemas de control y eficacia, resulta indispensable una elaboración más detallada del proyecto final, lo que con frecuencia requiere el auxilio de consultores especializados.

64. Se tuvo también en cuenta la conveniencia de que se asigne al concepto de proyecto una interpretación más amplia que la habitual, considerándolos más bien como *unidades de acción* que involucren todos los elementos esenciales que tiendan a lograr el objetivo deseado. De esta manera se considerarán como proyectos actividades tales como el crédito supervisado, programas de sanidad animal y vegetal, de multiplicación de semillas, etc. En tales casos, la proporción de capital circulante es por lo general mucho más amplia que la de capital fijo, a la par que cobran gran importancia los problemas operativos, así como los de organización y administración.

65. En relación con la escasez de proyectos, se enumeraron los diversos factores que explican dicha situación: la dificultad de movilizar los recursos humanos para elaborar los propios proyectos; la falta de consultores nacionales y técnicos en problemas muy específicos; la insuficiencia de recursos financieros para preparar los estudios per-

tinentes; la escasez o mala calidad de las informaciones básicas; el conocimiento insuficiente de los recursos naturales, y las dificultades y el costo de emplear consultores extranjeros. La incertidumbre acerca de los recursos financieros internos o externos con que pueda contarse para la ejecución, constituye muchas veces otro factor de desaliento.

66. En opinión de muchos participantes, la solución de estos problemas exige una campaña activa de promoción por parte del estado, dirigida tanto hacia el sector público como hacia el privado. A este respecto se sugirió la idea de crear entidades de carácter nacional o regional que hagan frente a la tarea. Tales entidades se harían cargo principalmente de impartir orientaciones metodológicas, definir patrones[6], prestar asesoramiento técnico y económico y estimular a las distintas instituciones especializadas que habitualmente trabajan en esta materia en los diversos ministerios o a otros organismos autónomos. La responsabilidad de estas entidades en la preparación misma de los proyectos se limitaría a aquellas actividades en que no existan o sean particularmente débiles las instituciones especializadas en cada campo de acción. Sin embargo, si se tienen en cuenta la complejidad de los numerosos tipos de proyectos, las diferentes técnicas, las variedades en cuanto a la escala de producción o importancia económica, el grado de precisión o elaboración que requieren, la diversa estructura o composición del capital, etc., no parece conveniente ir a un grado muy avanzado de centralización.

67. En un esquema de esta naturaleza es indispensable asegurar la movilidad del personal técnico con que cuente el país de acuerdo con las necesidades de cada estudio, a fin de constituir los distintos grupos de trabajo que abordarían proyectos específicos. Es ésta una tarea que puede encontrar en la práctica serios obstáculos, pues se trata de desplazar y reagrupar elementos técnicos pertenecientes a diferentes servicios gubernamentales, por lo que sería necesario introducir modificaciones en las normas administrativas vigentes. Se destacó la importancia de que una organización de promoción y coordinación de proyectos, como la que se sugiere, se vincule estrechamente al mecanismo administrativo de planificación en los distintos niveles que se vayan adoptando.

68. Para fortalecer estos esfuerzos se confirmó la necesidad de mantener y acrecentar la cooperación internacional, particularmente a través de programas de capacitación de personal. La asesoría técnica y financiera a las entidades de promoción y coordinación de proyectos es otro canal importantísimo que se abre a esa cooperación internacional. En igual sentido, y como otro campo de interés, se mencionó el acceso a la valiosa experiencia que han venido acumulando las entidades financieras internacionales.

69. Al referirse al elevado costo de la preparación de anteproyectos, se hizo notar la importancia de que los organismos internacionales pudieran contribuir en forma adecuada a financiar esos gastos. En el caso de organismos que ya han iniciado el financiamiento de este tipo de estudios se expresó la esperanza de que simplifiquen sus trámites y procedimientos para otorgar la ayuda con mayor premura.

70. En este campo el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social podría prestar una importante contribución. Esta podría ofrecer distintas modalidades: la inclusión en los grupos asesores de especialistas en la preparación de proyectos; la ampliación de los programas de capacitación y seminarios; la atención de consultas concretas, etc. En términos generales, la nueva institución podría actuar como uno de los centros de recopilación y divulgación de la experiencia latinoamericana en materia de preparación y formulación de proyectos. Por otra parte, el Comité de Cooperación OEA/CEPAL/BID, a través de las misiones conjuntas y sus otras actividades, podría también ayudar al efecto.[7]

71. Junto con los problemas que se relacionan directamente con los de preparación de proyectos, el Seminario se ocupó especialmente de los relativos a los criterios de evaluación de los mismos. Se observó que en esta materia conviene distinguir los distintos niveles a que se plantea la evaluación económica, pues ésta puede referirse, por ejemplo, al problema de la prioridad en cuanto al fin a que se destinan los recursos, o también al problema de la prioridad entre alternativas técnicas que satisfacen un mismo fin.

72. En la discusión de los criterios de evaluación, se señaló que hay numerosos casos en que los proyectos tienen una alta prioridad evidente. Entre ellos, por ejemplo, cuentan las inversiones que contribuyen a utilizar plenamente la capacidad actual, lo que proporciona a corto plazo un aumento definitivo del ingreso; los proyectos que eliminan estrangulamientos graves, en particular en los sectores de energía y transporte, o los proyectos de gran empleo de mano de obra. En esta misma categoría deberían considerarse en el corto plazo, otros proyectos listos para ejecutarse que signifiquen aumentos de las exportaciones o ahorro de importaciones y, muy en especial, aquéllos cuya dimensión tecnológica óptima se sustentaría en un mercado común.

73. Entre los métodos de evaluación —aparte de los conocidos cálculos de costo-beneficio—, el Seminario prestó especial consideración al método de los precios de cuenta y el examen de las posibilidades de su aplicación práctica se encomendó a un grupo especial de trabajo.[8]

74. En general, se expresó que particularmente en el caso de las inversiones de gran intensidad de capital, este método de evaluación constituye un valioso instrumento, siempre que se use con las debidas precauciones, aunque en algunos casos pueda no ser posible utilizarlo en las primeras etapas de planificación. Cuando se utilice, será aconsejable trabajar con un rango de valores probables y controlar sus resultados mediante el cotejo con apreciaciones que se efectúen independientemente por otros mé-

[6] Entre otras ideas se mencionaron la utilización y divulgación de formularios y guías que contengan modelos esquemáticos de presentación de proyectos, para facilitar y hacer menos costoso el proceso de su elaboración.

[7] La cooperación internacional podría asimismo tener gran utilidad en el terreno de los estudios sobre perfiles industriales y en el de la preparación de guías de consultores internacionales, dando la debida importancia a los de América Latina.

[8] Véase el documento "El uso de los precios de cuenta en la evaluación de programas" por S. Chakravarty.

todos. En todo caso, se señaló la necesidad de que las estimaciones sobre precios de cuenta se formulen al más alto nivel de la oficina de planificación y con el concurso de técnicos calificados, y que los valores que se escojan se apliquen igualmente a los diversos proyectos que se estén considerando, atendiendo a su localización y otros factores particulares que resulten pertinentes.

9. La organización administrativa para la formulación, ejecución y control de los planes de desarrollo

75. Al abordar los temas referentes a la organización administrativa para la formulación, ejecución y control de los planes de desarrollo, hubo unanimidad en atribuir la mayor importancia a la creación o fortalecimiento en cada país de un mecanismo administrativo de planificación. El núcleo inicial debe contar con un respaldo político total y del más alto nivel, e irse transformando gradualmente en un sistema nacional permanente de planificación que se incorpore y vincule al conjunto de la administración pública del país.

76. Hubo consenso en el sentido de que, como parte de ese mecanismo de planificación, debiera establecerse una oficina central encargada de coordinar todas las iniciativas y de dar forma a los planes de desarrollo. Esa oficina central debería contar con expertos calificados y recibir las orientaciones en materia de política de desarrollo de un consejo de planificación, de reducido número de integrantes, que en lo posible pueda beneficiarse de la participación o de la influencia del propio Presidente de la República o Jefe del Gobierno.

77. Teniendo en cuenta la experiencia de los distintos países latinoamericanos, se planteó la necesidad de que el organismo central de planificación se encuentre ubicado en el más alto nivel, preferentemente junto a la Presidencia de la República o Jefatura del Gobierno que mantenga vínculos adecuados con el Parlamento o el Congreso y que dé cabida a representantes del sector privado. Todo ello, por supuesto, con la debida adaptación a las condiciones locales y a las formas de la organización institucional de cada país.

78. Hubo consenso sobre la conveniencia de que ese organismo tuviera una gran independencia política y administrativa, a fin de que sus estudios y programas —dentro de las orientaciones básicas de la política de desarrollo aprobada por el gobierno— se elaboraran con sentido técnico. Se estimó que la independencia administrativa debe incluir también la disponibilidad de recursos y las facilidades para la contratación de personal, la determinación de sus remuneraciones, ascensos y otros aspectos similares.

79. Los participantes estuvieron de acuerdo en que deberían hacerse todos los esfuerzos posibles por no recargar el trabajo de las oficinas de planificación con el despacho de asuntos meramente administrativos, o de carácter incidental, a fin de que sus funcionarios técnicos pudieran concentrarse en los estudios e investigaciones que se requieren. Se estimó asimismo que es conveniente propender a la debida coordinación de las labores de las oficinas de estadística del gobierno, bajo la orientación general de las oficinas de planificación.

80. Se subrayó la importancia de dar una participación activa en el proceso de planificación a los diversos ministerios y a sus reparticiones ejecutivas. En este sentido, se estimó necesaria la progresiva creación de oficinas de *planeación* en los ministerios y entidades públicas descentralizadas, así como de oficinas de proyectos en los organismos ejecutores, todas las cuales deben estar coordinadas e íntimamente vinculadas al organismo central.

81. Los participantes señalaron la conveniencia de establecer —cuando proceda, según las peculiaridades del país— organismos de planificación regionales o por divisiones administrativas, integradas también dentro del mecanismo general de planificación, lo que suele tener más relación con la planeación a largo plazo.

82. Los participantes coincidieron en estimar que la adopción de sistemas de planificación supondrá profundos cambios en la estructura de la administración pública y en sus modalidades de operación, materias que deberían encararse con adecuadas y oportunas reformas administrativas, y con nuevas formas de operar dentro de los órganos legislativos, a fin de evitar que los planes sean desvirtuados. Los actuales mecanismos ministeriales no están generalmente dotados de los instrumentos necesarios para hacer efectiva la planificación a todos los niveles a que se requiere hacerlo.

83. En un plano más general, constituyó preocupación fundamental entre los participantes la falta de coordinación en la política económica y la improvisación con que ésta se va modificando, a menudo como respuesta a problemas puramente circunstanciales. Se subrayó la necesidad de que el sistema de planificación se organice de tal manera que sea posible dar coherencia a las decisiones que adoptan las autoridades en los diversos campos de la política económica y social. Para ello es indispensable no sólo que los objetivos de largo plazo hayan sido definidos con precisión, sino que el sistema de planificación cuente con una unidad que analice la situación económica presente y sus perspectivas. La revisión del esfuerzo planificador y de sus resultados debe llevarse a cabo de manera continua.

10. El papel de los presupuestos de inversión pública

84. Los programas de inversión pública en los planes de corto plazo tienen el carácter de instrumento esencial para remover los obstáculos que impiden que la composición y estructura de la inversión pública responda a los requerimientos del desarrollo económico. Además contienen el conjunto de metas que debe alcanzar el sector público dentro del plan general de desarrollo económico y social a corto plazo y la prioridad de las respectivas inversiones.

85. El presupuesto de inversiones públicas que concreta el programa de inversiones debe contener no sólo los proyectos a financiarse con los recursos externos adicionales, sino también el conjunto de proyectos en curso que realiza el sector público. Entre éstos deben considerarse incluidas aquellas actividades que, aunque no son estrictamente de formación de capital, guardan relación con otras actividades que ejercen gran influencia en el desarrollo de sectores productivos y en la prestación de servicios sociales.

86. Se estimó conveniente que el presupuesto sea consolidado, es decir, que abarque no sólo a los organismos del gobierno central, sino a las instituciones públicas descentralizadas y a los gobiernos regionales o provinciales. Sin embargo, se hizo notar que la incorporación de estos últimos debe hacerse en forma paulatina, pues hay limitaciones de orden legal y en muchos casos la falta de experiencia en materia de planificación a estos niveles administrativos puede perjudicar la idea misma de su necesidad por los errores que cabe cometer.

87. Se prestó atención especial a los sistemas vigentes de financiamiento de las instituciones públicas, que se caracterizan a menudo por la proliferación de recursos con afectación específica. Ello constituye un serio obstáculo para obtener a corto plazo que la estructura de la inversión pública responda adecuadamente a las necesidades del desarrollo. Se destacó asimismo como otro obstáculo importante la organización administrativa excesivamente descentralizada y sin coordinación alguna, sobre todo cuando existen grandes diferencias en la capacidad de operación de cada una de las entidades ejecutoras, o cuando los planes que se llevan a cabo se sostienen con asignaciones anuales demasiado pequeñas frente a los requerimientos del avance de las obras, o, en fin, cuando existe un monto relativamente considerable de recursos ya comprometidos para adelantar los proyectos en ejecución.

88. Por otra parte, se destacó la conveniencia de formular programas de inversiones mínimas para cada institución que tenga recursos perfectamente asegurados, así como programas alternativos que requieran mayores recursos y que, en consecuencia, pudieran emprenderse mediante aumentos no previstos de los ingresos internos o externos.

89. Finalmente, se coincidió en que era necesario integrar los programas de inversiones públicas a corto plazo con los presupuestos públicos regulares. Se destacó la importancia de una estrecha coordinación entre las oficinas de presupuesto y las oficinas centrales de planificación. En particular en el corto plazo, se señaló la necesidad imprescindible de utilizar al máximo la experiencia de las oficinas de presupuesto en el campo de la coordinación económica y administrativa. Sin embargo, se expresó la opinión de que la oficina central de planificación, por la forma en que tiene que combinar integralmente los recursos financieros con los físicos y humanos que juegan en el plan, era la llamada a decidir en última instancia en esta materia.

11. Las necesidades de asistencia técnica internacional

90. La acción a corto plazo y la instalación o fortalecimiento de los mecanismos nacionales de planificación darán lugar a crecientes exigencias de asistencia técnica internacional. A las labores iniciales de organización de mecanismos de planificación y de preparación de planes globales se irán sumando las de elaboración de programas sectoriales, proyectos de inversión, reformas administrativas, investigación de recursos naturales, modificaciones de la política fiscal y otras materias.

91. Se reconoció en el Seminario que las necesidades de los gobiernos en este campo serán probablemente muy superiores a las posibilidades de los organismos internacionales debido, entre otras razones, a la gran escasez de personal competente y experimentado en materia de planificación y a las condiciones que ese personal debe tener en virtud de la responsabilidad que conlleva el tipo de asesoramiento que debe prestar.

92. Esta escasez de personal técnico frente a la tarea a cumplir impone a los organismos internacionales una mayor eficiencia y una mayor coordinación en la labor de acelerar la formación de personal. Se convino en que el Instituto Latinoamericano de Planificación del Desarrollo Económico y Social vendrá a llenar una importante función en este sentido y que, como la tarea es de enorme magnitud, se requerirá de todos modos la cooperación de otros organismos con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos.

93. Se indicó que la coordinación de los esfuerzos en materia de asistencia técnica debía hacerse no sólo al nivel de los organismos internacionales sino, sobre todo, al nivel nacional. El Seminario conoció algunas experiencias recientes en que la coordinación de toda la asistencia técnica que recibe un país se ha entregado al propio organismo de planificación. Además de la mayor eficiencia con que podrá utilizarse así la asistencia técnica internacional, esa coordinación deberá perseguir el importante objetivo de agotar todos los esfuerzos para aprovechar al máximo el personal capacitado que con frecuencia existe en el propio país y al que no siempre se le ofrecen las debidas oportunidades.

94. Con relación a las modalidades de trabajo de los expertos internacionales y las misiones de asesoramiento se señaló la mayor eficacia que se obtiene en esas tareas cuando se toman en cuenta como objetivo esencial la capacitación del personal local. La labor de las misiones y los expertos llega así a formar parte de un proceso de capacitación técnica que, partiendo de ese impulso inicial, puede dejar al país un equipo técnico permanente.

95. Finalmente, los representantes de diversos organismos internacionales y gubernamentales informaron sobre los crecientes recursos técnicos y financieros que se están poniendo a disposición de los países latinoamericanos, tanto por las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales como por los gobiernos de Estados Unidos y de algunos países europeos. Se dio a conocer que la creciente disponibilidad de becas y subsidios de viaje y otras facilidades con que cuentan esas organizaciones ofrecerán a los profesionales y técnicos del Continente nuevas oportunidades de adiestramiento.

12. Consideraciones finales

96. El resumen que antecede de los puntos salientes discutidos en el Seminario revela, por una parte, la complejidad del tema de la planificación tanto a largo como a corto plazo y, por otra, la necesidad de afinar los mecanismos y métodos para que los países de América Latina —comprometidos espiritual y materialmente desde la Conferencia Económica de Punta del Este a unir sus esfuerzos para acelerar su desarrollo económico y social— procedan de inmediato a poner en práctica las medidas allí acordadas. Dentro de ellas, se impone dar el impulso inicial a la movilización de los recursos internos y externos necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

97. Como se ha visto en las secciones precedentes de este Informe, los expertos que participaron en el Seminario ofrecieron un conjunto valioso de ideas, conceptos, métodos y procedimientos consistentes y adaptables al esfuerzo urgente que se requiere para elaborar los planes iniciales o de corto plazo dentro de una política económica y social que tenga objetivos de largo alcance.

98. Si bien en todos los países existen o pueden presentarse dificultades para llevar adelante el esfuerzo de planificación y las actividades conexas, las orientaciones que ha dado el Seminario pueden ayudar particularmente a los funcionarios y oficinas que tienen la responsabilidad de llevar a cabo aquellas actividades, a superar las dificultades y propiciar la acción prática que se requiere de inmediato.

99. La reunión puso de manifiesto que, en virtud de los problemas y tensiones de carácter político-social que enfrenta América Latina —que a su vez son consecuencia del escaso desarrollo económico alcanzado en el área y de las inequidades que se observan en el proceso distributivo—, es deber de los técnicos facilitar a las autoridades nacionales y a los dirigentes políticos los medios y las técnicas de programación del desarrollo económico y social dentro de las instituciones democráticas de nuestros países. Naturalmente, es indispensable que, más allá de la utilización de las técnicas y métodos adecuados, los países formulen o revisen cuando sea necesario sus políticas de fomento económico y de progreso social para conformarlos a los objetivos que por consenso unánime adoptaron en Punta del Este, aprovechando a la vez los nuevos conceptos y fórmulas de la cooperación internacional.

Anexo I

LISTA DE PARTICIPANTES

1. *Nómina de expertos designados por el CIES de acuerdo con la Carta de Punta del Este*

Hernando Agudelo Villa
Ernesto Malaccorto
Manuel Noriega Morales
Felipe Pazos
Harvey S. Perloff
Paul Rosenstein-Rodan
Raúl Sáez
Ary Torres

2. *Expertos invitados especialmente*

Juan Emilio Althaus
Francisco Aquino
Hollis B. Chenery
Gerhard Colm
Celso Furtado
Diogo Gaspar
Norberto González
Edgar Gutiérrez
Alvaro Marfán
Manuel Pérez Guerrero
Carlos Quintana
Germánico Salgado

3. *Expertos de otros organismos*

a) *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)*

William Diamond

b) *Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) del Gobierno de los Estados Unidos*

Alvin Mayne
Don McClelland

4. *Técnicos de las secretarías de las organizaciones patrocinantes*

a) *Organización de los Estados Americanos (OEA)*

Jorge Sol Castellanos, Subsecretario para Asuntos Económicos y Sociales
Walter Sedwitz
Louis Delwart
Michael Deutsch
Mohinder Bhatia
Leo Suslow
Luis Vera

b) *Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*

Raúl Prebisch, Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión
Ricardo Cibetti
Gonzalo Martner
Julio Melnick
Osvaldo Sunkel
Pedro Vuskovic

c) *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*

José C. Cárdenas, Director de la División de Economía

5. *Observadores*

Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) del Gobierno de los Estados Unidos

Paul Fisher
J. Koteen
Richard Mallon

Misión Económica de los Estados Unidos en Chile

Otto K. Korican

Oficina Sanitaria Panamericana

Alvaro J. Simoes
Hernán Durán

Anexo II

TEMARIO

I. *Planteamientos básicos sobre la acción a corto plazo*

1. Qué sentido debe tener la acción a corto plazo:
   a) Forma en que se viene actuando hasta el presente; riesgos que se insinúan
   b) Necesidad de que la acción a corto plazo se base:
      i) en un programa de inversiones que incluya el total de los recursos internos y externos; y
      ii) en definiciones básicas de política económica y reformas estructurales.

2. Qué exigencias plantea una acción de esa naturaleza:
   a) Necesidad de precisar los principales problemas que obstaculizan el desarrollo o agudizan tensiones sociales
   b) Necesidad de que en la distribución de los recursos se tengan en cuenta objetivos de largo plazo
   Problema: cómo conciliar la urgencia con la necesidad de esas definiciones
   c) Necesidad de establecer o perfeccionar la organización institucional para la formulación y ejecución de los planes

3. Las exigencias externas:
   a) Modalidades de financiamiento
   b) Asistencia técnica internacional

4. Los proyectos económicos y sociales en un plan a corto plazo.

II. *Contenido y metodología de los planes de corto plazo*

1. El marco general de referencia para la orientación de los planes:
   a) Identificación de los principales problemas de la economía (embotellamientos, capacidades ociosas, desocupación, mal aprovechamiento de recursos naturales, desequilibrios externos o fiscales, desperdicio de recursos, etc.)
   b) Caracterización de las condiciones de vida de la población (alimentación, vivienda y servicios conexos, salud, educación, etc.)
   c) Identificación de las principales causas de malestar social (causas generales y causas localizadas)
   d) Definición de objetivos a largo plazo de mejoramiento en las condiciones de vida y sus implicaciones económicas
   e) Evaluación de las necesidades totales de inversión a corto plazo.

2. El programa de inversiones:
   a) Inventario de proyectos de inversión pública en curso

y de proyectos o anteproyectos en estudio o en preparación
b) Proyectos de inversión privada en ejecución de significativa importancia para el desarrollo y proyectos o anteproyectos en estudio
c) Conjunto de proyectos que se incluyen en el plan de corto plazo y su justificación
d) Evaluación de la capacidad de ejecución de los proyectos escogidos
e) Identificación de actividades en que es particularmente seria la insuficiencia de proyectos específicos

3. El programa de política económica:

a) Determinación de la orientación básica y de los objetivos primordiales de la política económica a corto plazo:
i) La identificación de los principales frentes de acción de la política económica en el corto plazo (desempleo, estancamiento, inflación, desequilibrios externo, fiscal y regional, etc.)
ii) Evaluación de los instrumentos de política económica más apropiados en el corto plazo en cada caso particular (política fiscal, monetaria, cambiaria, de salarios, etc.)
iii) La compatibilidad de las medidas de corto plazo con los objetivos fundamentales del desarrollo económico y social (casos: políticas de estabilización, política de obras públicas, política cambiaria, etc.)
b) Medidas inmediatas en los diversos campos de la política económica:
i) Medidas de tipo general relacionadas con los objetivos primordiales de corto plazo
ii) Medidas específicas necesarias para asegurar la realización y posterior funcionamiento de los proyectos de inversión incluidos en el programa de inversiones
iii) Examen de la orientación actual y de las modificaciones necesarias y posibles en la política de los principales organismos ejecutivos y normativos del estado
iv) Preparación o realización —en su caso— de las reformas estructurales: agraria, tributaria, educacional, previsional
c) Problemas que presentan las nuevas modalidades de la ayuda externa:
i) Consecuencias del financiamiento externo global de proyectos y planes de corto plazo
ii) Consecuencias del financiamiento externo de proyectos sociales (en que el componente importado es relativamente bajo)
iii) El financiamiento externo adicional en relación al peso y estructura actual de la deuda externa.

III. *Los problemas, la organización y mecanismos administrativos para la preparación y ejecución de los planes*

1. La organización administrativa para la formulación, ejecución y control de planes:

a) La necesidad de un sistema institucional de planificación:
i) Necesidad de que la planificación sea proceso permanente
ii) Los mecanismos de información y estudio
iii) La participación del conjunto de la administración en el proceso de planificación
iv) La formación de cuadros técnicos
b) Cómo implantar gradualmente el sistema de planificación:
i) Organismo superior de alto nivel para la formulación de la política de desarrollo
ii) Organismo técnico de planificación central
iii) Oficinas ministeriales de programación sectorial
iv) Organismos regionales de planificación
c) Cómo mejorar los instrumentos y la organización para la ejecución de los planes:
i) Mejoramiento de los mecanismos presupuestarios, tributario y bancario
ii) Mecanismos de coordinación ejecutiva
iii) Mejoramiento de la organización y procedimientos de la administración pública
iv) Establecimiento de sistemas de control de los resultados de los planes.

2. El papel de los mecanismos de inversión pública:

a) El diagnóstico del sector público:
i) Evaluación de la composición de la inversión pública
ii) Obstáculos al aumento y cambios de composición de la inversión pública (compromisos para concluir proyectos, atomización de los planes, organización institucional y sistemas de financiamiento, capacidades operativas, etc.)
iii) Política, objetivos, planes y proyectos de las entidades ejecutoras
b) Los criterios de asignación de recursos:
i) Criterios derivados del programa general de desarrollo
ii) Criterios derivados del diagnóstico particular del sistema de inversión pública (conservación, terminación de obras en ejecución, incorporación de nuevos proyectos, proyectos complementarios, capacidades de ejecución, etc.) Inversiones necesarias para elevar la eficiencia del sistema de inversión
c) Mecánica de formulación del programa:
i) Programa financiero (asignación de recursos por entidades, directivas a que deben ajustarse)
ii) Programa de acción y proyectos.

3. Los problemas de la preparación de proyectos específicos de inversión:

a) Función de los proyectos en la programación del desarrollo
b) Algunos aspectos relacionados con el estudio de proyectos:
i) Proyectos sociales y económicos
ii) Concepto de preparación, presentación y evaluación
iii) Problemas de evaluación
iv) Diferencias cualitativas y cuantitativas en el estudio y ejecución de proyectos. Incidencia en los requisitos financieros y de personal y en el programa total
v) Identificación de nuevos proyectos posibles
vi) Proyectos públicos y privados
c) Organización para el estudio de proyectos:
i) Necesidad de promoción; identificación de las causas de las actuales deficiencias
ii) Elementos y diseño de una estructura eficiente para la promoción y ejecución de proyectos
d) Cooperación internacional

IV. *La asistencia técnica y financiera internacional para la formulación de programas y proyectos*

LA CONFERENCIA SOBRE EDUCACION Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

Bajo el patrocinio conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Comisión Económica para América Latina y la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, con la participación de la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, se ha celebrado en Santiago de Chile, del 5 al 19 de marzo de 1962, la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina.[1] Tanto por la trascendencia de los temas abordados —en síntesis: extensión y mejoramiento de la educación en todos sus ramos y niveles para contribuir al desarrollo económico-social; integración del planeamiento de la educación con el planeamiento económico y social; cooperación internacional necesaria para realizar los anteriores propósitos— como por la calidad y el número de los asistentes, revistió singular importancia.

Se hicieron representar en ella, por medio de delegados, Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, los Estados Unidos, Francia, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, el Reino Unido, Uruguay y Venezuela, y enviaron observadores España, Honduras Británica (Belice), Israel, Italia, Nigeria, la República Federal de Alemania, la Santa Sede, Suecia, Turquía, la Unión Soviética y Yugoeslavia. Además de los organismos patrocinantes, asistieron representantes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Meteorológica Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Junta de Asistencia Técnica, el Fondo Especial de las Naciones Unidas, la Oficina Internacional de Educación, la Oficina de Educación Iberoamericana, el Banco Interamericano de Desarrollo, y numerosas organizaciones no gubernamentales de diverso carácter.

La Conferencia fue presidida por el señor Patricio Barros Alemparte, Ministro de Educación de Chile, actuando como vicepresidentes los señores Jaime Torres Bodet, Secretario de Educación Pública de México, y Luis R. McKay, Ministro de Educación de la Argentina, y como relator el señor Agustín Nieto Caballero, de Colombia. El señor Oscar Vera, Coordinador del Proyecto Principal de la UNESCO, desempeñó la función de Director Técnico de la Conferencia, con la asesoría de los señores José Medina Echavarría (CEPAL), Marshall Wolfe (Dirección de Asuntos Sociales de la Organización de las Naciones Unidas), Juan Marin (OEA), Paul Cassan (OIT) y D.C. Kimmel (FAO). Como Secretario General actuó el señor Julio Valdés, que lo es también de la CEPAL.

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, además de la colaboración personal de muchos de sus funcionarios y servicios y de las facilidades materiales que prestó a la Conferencia, contribuyó a ella con varios documentos básicos sobre financiamiento y costos, desarrollo económico y estadísticas demográficas, económicas y sociales. Uno de ellos se reproduce en este mismo número del *Boletín*.[2]

Dados la significación de la Conferencia para América Latina y el indudable interés que revisten, a continuación se insertan la "Introducción general" del *Informe*,[3] escrita por el señor José Medina Echavarría, Subdirector de la División de Asuntos Sociales de la CEPAL y Asesor Técnico de la Conferencia; la denominada "Declaración de Santiago de Chile", importante acuerdo sobre recursos internos y externos para el desarrollo de la educación en América Latina, en que los estados signatarios de la Carta de Punta del Este se fijan objetivos concretos en la materia con relación al Programa "Alianza para el Progreso", y todas las conclusiones y recomendaciones aprobadas.

[1] Conferencias análogas celebraron, a invitación de la UNESCO, los países asiáticos en Karachi (1960) y los países del Africa tropical en Addis Abeba (1961). Ambas conferencias aprobaron planes de veinte años para el desarrollo de la educación en las respectivas regiones.

[2] Véase *infra*, "Desarrollo económico y educación en América Latina", documento preparado por la División de Investigación y Desarrollo Económico de la CEPAL.

[3] Documento UNESCO/ED/CEDES/37 y Add. 1-3/Rev.1; ST/ECLA/CONF.10/L.37 y Add. 1-3/Rev.1; PAU/SEC/37 y Add.1-3/Rev.1 (31 de marzo de 1962).

INTRODUCCION GENERAL*

1. Sobre el papel de la educación en las sociedades industriales modernas

Significaría una grave pérdida de perspectiva no tomar en cuenta que, en los actuales momentos, el problema de las relaciones de la educación con la economía y la sociedad es algo que preocupa por igual a todos los países, cualquiera que sea la etapa de su desarrollo evolutivo. Es más, las sociedades industriales más maduras son aquéllas en que precisamente se ha manifestado con singular agudeza una toma de conciencia de la mencionada relación como nunca antes se había dado con igual intensidad hasta la hora presente.

Son las sociedades industriales más desarrolladas las que perciben hoy como supremo problema vital el darse plena cuenta y tomar nota de las conexiones entre la educación, el estado de la economía y la estructura social. Puede incluso resultar paradójico que semejante intensidad en la percepción del mencionado problema se

* UNESCO/ED/CEDES/37/Rev.1, documento citado, pp. 13-26. Reproducida en UNESCO, Proyecto Principal para la Extensión y Mejoramiento de la Educación en América Latina, *Boletín trimestral*, No. 14 (Santiago de Chile, abril-junio de 1962), pp. 55-65.

ofrezca en sociedades dentro de cuyas condiciones históricas parece haber desaparecido del horizonte la idea de progreso de que se alimentaron durante todo el siglo XIX. Pero subsista, esté atenuada o haya desaparecido por completo la energía impulsora de la vieja idea del progreso, el hecho es que el hombre de las modernas sociedades industriales no renuncia a intervenir en su futuro y esa su voluntad de intervención es la que lo ha llevado a destacar la fundamental importancia de la educación en las sociedades extremadamente adelantadas en que vive.

Aunque no es ocasión ésta de precisar con todos sus matices las razones de por qué se manifiesta así en las sociedades industriales más avanzadas la señalada toma de conciencia, conviene apuntar —siquiera sea en forma muy esquemática— los elementos fundamentales subyacentes en esa preocupación.

Se trata, en primer lugar, de la presión del igualitarismo generalizado que existe y domina en la estructura de esas sociedades. La "democratización fundamental" que impera en las mismas ha repercutido en la extraordinaria ampliación de las necesidades de enseñanza en todos y cada uno de sus niveles, pero muy en especial en la enseñanza secundaria y superior. En efecto, en las sociedades de este tipo ya casi parece un ideal realizado el de la generalización de la enseñanza secundaria, y es una aspiración latente o manifiesta que esa misma generalización se amplíe también al campo de los estudios superiores.

El segundo momento de los supuestos que se analizan es el hecho de que las presentes sociedades industriales de plena madurez no sólo necesitan mantener, sino expandir —impulsadas por su propia dinámica— su actual capacidad productiva, por elevada que ésta parezca ser en términos relativos. En las sociedades más ricas —o que están a punto de alcanzar tal situación— el instrumento de esa persistencia y expansión de su capacidad productiva reside precisamente en la preparación cada vez mayor de todos sus ciudadanos. No puede extrañar, pues, que en los desniveles de poder que ofrece el mundo contemporáneo —tan importantes como los que se derivan del distinto potencial económico y militar— se encuentren los que son consecuencia del volumen y calidad de la educación dominante entre los distintos países.

El tercer momento de esa toma de conciencia en que todos participamos de una u otra manera, es el hecho —en extremo sutil en sus consecuencias— de la tecnificación general de la existencia. La presencia de la técnica moderna, y con ella la de los supuestos científicos en que se apoya, se ofrece hoy por todos los lugares y en todas las manifestaciones de la actividad humana. Pero dejando de lado ciertas repercusiones generales de esa tecnificación y del carácter "paracientífico" o "precientífico" que la misma adopta en consecuencia, es necesario destacar que la adaptación a lo que esa técnica representa es naturalmente mucho más intensa en todas las fases del moderno proceso productivo —no sólo industrial— y que ello se traduce sobre todo en la creciente especialización del sistema de las ocupaciones, lo que apareja no sólo las exigencias de contar con una preparación técnica paralela en el campo de la educación, sino al mismo tiempo en dirección contraria —y por paradójico que parezca— la necesidad de contar también con personas que posean una orientación tecnológica general de extraordinaria flexibilidad.

2. Sobre el papel de la educacion en las sociedades en desarrollo

Si las sociedades industriales más maduras ofrecen hoy manifestaciones patentes —cada vez más reiteradas— de esa toma de conciencia de la relación fundamental que existe entre la educación, la economía y la estructura social, se comprende de suyo, y como evidente por sí misma, que esa preocupación alcance mayor intensidad y agudeza en los países en trance de desarrollo, aunque ello se ofrezca, como es natural, con características muy peculiares. Se presenta, en efecto, en todos los países empeñados en acelerar su desarrollo, pero la forma en que se manifiesta tiene que ser muy distinta según sea el grado evolutivo en que esos países se encuentren.

De esta manera, cuando se encaran los países latinoamericanos no importa tanto a este respecto el mayor o menor estado de su desarrollo como el hecho de que todos ellos poseen tradiciones y sistemas educativos de carácter centenario. En consecuencia, no ocurre con ellos lo que puede darse en países de otros continentes que, por estar partiendo del nivel cero, es posible que importen los procedimientos educativos muy refinados que ofrecen como modelos los países más adelantados.

a) *La educación como factor del desarrollo*

Por lo tanto, la significación que toma la relación de la educación con el desarrollo económico en países como los latinoamericanos está a veces muy próxima a la que antes se bosquejó relativa a las sociedades industriales más maduras. Ahora bien, en los países en vías de desarrollo la educación no puede aparecer como un medio de mantener sin disminución logros ya conseguidos en las estructuras económicas y sociales, sino como posible factor —decisivo para algunos— del desarrollo económico mismo. Sin embargo, cuando se plantea el problema de analizar el aspecto de la educación como factor de desarrollo se necesita inevitablemente analizar todos sus desdoblamientos y ramificaciones, que no es posible ahora sino señalar en sus líneas generales.

Hoy día se ofrece como una expresión común la de que la educación es una inversión. Esa frase traduce claramente un viraje de la conciencia histórica, pues significa afirmar en forma más o menos clara y precisa, que la educación como insumo posee el mismo carácter —ni más ni menos— que las inversiones de otro tipo, o sea las económicas propiamente dichas. Todo lo cual no puede interpretarse como si el concepto de la educación en cuanto inversión productiva hubiera dejado ya de ser cuestión problemática, pues si en ocasiones es posible predecir con alguna precisión los rendimientos —sean personales o sociales— de la inversión educativa, tampoco puede negarse que en otros casos las consecuencias se diluyen a lo largo del tiempo en manifestaciones difícilmente previsibles.

i) *La educación como inversión.* Con todo, el reconocimiento del carácter de inversión que representa o puede representar la educación en el desarrollo económico ha cristalizado en dos claras percepciones de suma importancia. La primera, como luego se verá, es la que obliga a contar con la peculiaridad de esa inversión al lado de todas las demás en los planes de desarrollo. La segunda se ha traducido en el estímulo de un conocimiento o análisis preciso de los costos de la educación, tanto en su

conjunto como en sus diversas ramas, para medir en consecuencia su relativa importancia con respecto a los recursos más o menos limitados de que se puede disponer en un momento dado. Y además no sólo analizar esos costos desde la perspectiva de su financiamiento, sino —lo que es más importante desde el punto de vista de su posible reducción— estudiar con la mayor acuidad la eficacia con que funciona un determinado sistema educativo, pues pudiera suceder que muchas veces el problema no resida tanto en un aumento de los recursos como en evitar los desperdicios que siempre lleva consigo cualquier "ineficacia".

ii) *La educación ante la demanda de los cuadros profesionales.* El segundo momento en toda consideración de la educación concebida como factor del desarrollo económico ha consistido y consiste en poner en estrecha conexión el análisis de las necesidades educativas con las urgencias de un previsible cuadro ocupacional dentro de determinados horizontes de desarrollo.

El desarrollo económico implica que se pueda contar dentro de sucesivas ampliaciones con un sistema de posiciones técnicas sin las cuales es imposible llevar a cabo una actividad económica cada vez más compleja y especializada. Pero esos cuadros de especialistas —desde los de más modesta significación hasta los de más complicado grado de formación intelectual— son los que se muestran en forma de una demanda que la sociedad presenta a la educación para que ésta la satisfaga en determinado plazo. La educación va a ser el instrumento de oferta capaz de satisfacer la mencionada demanda. Y, en este sentido, la manera de llevar a cabo esa "oferta" depende de la acertada proyección de los sistemas de ocupación que habrán de ser imprescindibles en las distintas etapas del futuro.

iii) *La educación entre las demás inversiones.* Pero quizá el resultado más decisivo de esta nueva conciencia de que la educación constituye un factor decisivo del desarrollo económico —es decir, la aceptación de la educación como la utilización eficaz de los recursos humanos y como una inversión de rendimientos más o menos precisables— ha sido la generalización cada día más aceptada de la idea de la planeación. Cierto es que se está todavía en los comienzos de pleno despliegue de esta idea, pero ésta lleva en su seno dos consecuencias claramente percibidas: por un lado, que la educación entre desde el comienzo en todo plan general de desarrollo, pero, por otro —y no menos importante— que esa planeación se introduzca con pleno rigor en la organización interna de los sistemas educativos, o sea dentro de la educación misma. Dicho en otra forma, hoy se ofrece por doquier un doble reconocimiento: el de la necesidad de la planeación educativa y el de la exigencia de integrar esa planeación en la de la economía general. Los procedimientos técnicos que exigen estos problemas no son sencillos en modo alguno ni hoy pueden considerarse resueltos, pero constituyen el inmediato desafío que imponen a la inteligencia contemporánea las condiciones históricas actuales.

b) *La educación como mecanismo de transformación social*

Sin embargo, sería un pecado de unilateralidad si, al considerar las relaciones de la educación con el desarrollo económico y social, sólo se tuviera en cuenta el aspecto señalado, que pudiera denominarse, como hoy ya se hace, "economía de la educación", pues el proceso educativo, al mismo tiempo que un factor más o menos decisivo en los resultados del desarrollo económico, es también uno de los mecanismos operativos de transformación de la estructura social —para muchos el más importante— que acompaña a todo progreso económico.

i) *La educación como medio de selección y de ascenso social.* Ahora bien, tampoco son sencillos, en su imperiosa novedad, los problemas que en este terreno se plantean. Por un lado, la educación se muestra como un aparato de criba o selección social. Mediante ella se filtran y decantan los talentos de que dispone una sociedad en un momento dado para situarlos en aquellas posiciones en que pueden desplegar su máxima efectividad. Y desde luego semejante selección —de considerables repercusiones sociales— sólo puede realizarse atendiendo a las capacidades intelectuales de los individuos, ya se midan de modo estricto por el cociente intelectual, o se atienda de alguna manera al todo de la "personalidad".

Sin embargo, el solo hecho de que semejante proceso selectivo llevado a cabo por la educación no pueda atenerse sino al mérito y a la capacidad, la lleva a chocar —nos guste o no— con los tradicionales procesos selectivos, de mayor o menor rigidez, que han determinado en toda sociedad sus peculiares modos de estratificación social. De esta suerte el proceso selectivo en vista del mérito que realiza la educación, rompe o quiebra los estratos tradicionales y abre las puertas a un rápido dinamismo en la movilidad social.

Casi huelga insistir, no obstante, en que los problemas que plantea la función selectiva de la educación no están en modo alguno resueltos, ni siquiera en las sociedades más maduras, y en que la investigación contemporánea ofrece a veces a este respecto resultados contradictorios. No siempre es la pura capacidad intelectual la que se traduce en correlación precisa con las situaciones de mayor responsabilidad y *status* social; no siempre es fácil desligar lo que se da como capacidad individual de lo que proviene de otros influjos de carácter social notorio, y no siempre tampoco es fácil prever posteriores influencias de índole sociológica capaces de determinar el rendimiento efectivo de las capacidades intelectuales, sobre todo en el uso de las más calificadas. Semejantes problemas preocupan hoy a las sociedades industriales más avanzadas y se analizan con todo cuidado. Ahora bien, es natural que su problematicidad sea todavía mayor cuando se trata de los esfuerzos de exploración que han de realizarse en este campo en los países en vías de desarrollo.

Con todo, no terminan aquí las relaciones existentes entre la educación y la estratificación y movilidad sociales; porque al erigirse de hecho los sistemas educativos en instrumento de selección de los talentos —la sociología del talento de que hoy se habla—, se convierten también de modo inevitable en un mecanismo para el ascenso social, ascenso a que el individuo aspira y que su familia suele a veces fomentar, dentro incluso de la más práctica y mediocre calculabilidad.

Pero semejantes tareas —muy especialmente la que significa la educación como instrumento de ascenso social— constituyen "novedades" impuestas por nuestro tiempo que se agregan de pronto a las tareas tradicionales del educador y que, en consecuencia, plantean a la

escuela —y posiblemente a la enseñanza en todos sus grados— problemas quizá contradictorios o que por lo menos exigen soluciones para las que no estaba ni está preparado todavía el contenido sistemático y tradicional de esa escuela. Como alguien ha sostenido, en las sociedades industriales más maduras quizá sean estos problemas de transición, pero en las sociedades en vías de desarrollo esa transición se confunde con el proceso mismo del esfuerzo del crecimiento.

ii) *La educación como instrumento de progreso técnico.* No puede olvidarse, además, que en nuestro mundo contemporáneo la educación en cuanto mecanismo de transformación social apareja de modo necesario una nueva tarea unida por añadidura a las anteriores, y que consiste en que esa educación —en todos sus grados— debe servir de estímulo al ineludible avance tecnológico.

Semejante fomento del progreso técnico a que la educación se encuentra abocada se manifiesta a su vez en dos distintas vertientes. Por un lado, el proceso educativo —desde sus primeros comienzos hasta los grados más superiores y costosos de la investigación científica— debe promover las aptitudes inventivas. Dicho de otra forma, debe crear la receptividad psicológica para el "medio técnico" de nuestro tiempo. Por otra parte, sin embargo, la educación actual no sólo debe ensayar el estímulo de la invención sino que debe servir como instrumento de adaptación tecnológica allí donde esa invención sea imposible, o superflua por ya existente.

Resulta ocioso insistir, por ser de sobra conocido, en que esta tarea adaptativa de procedimientos técnicos surgidos en espacios sociales distantes tanto geográfica como socialmente, constituye quizá el problema esencial con que se enfrentan a la técnica los países en grados de desarrollo económico todavía inferiores.

Pero, si es cierto que la educación necesita estimular la invención y facilitar las adaptaciones necesarias, no lo es menos que también se encuentra hoy en la necesidad de aplicar ese avance técnico en su propio seno, es decir, en el proceso educativo mismo, en la medida en que la educación se sirve y utiliza técnicas propias.

La asimilación del creciente progreso en muchos campos —aunque todavía dudoso en otros— de técnicas mecánicas del más diverso tipo para facilitar y acelerar las formas de aprendizaje se ofrece con singular acuidad en las sociedades en trance de desarrollo. Cabalmente es en este tipo de sociedades, más aún que en las que se encuentran en plena madurez, en las que importa —como problema de vida o muerte— que los sistemas educativos funcionen con la mayor eficacia posible. Por lo tanto, están forzados a ganar etapas y a utilizar por eso todo medio comprobado de hacer más rápida la asimilación de los contenidos de la cultura.

c) *Los soportes humanos de la educación*

El último elemento del papel de la educación en el crecimiento económico y en el desarrollo social es el constituido por sus "soportes" humanos. Hombres en definitiva, en esos soportes confluyen individualidades diversas: personas obligadas a aprender y personas obligadas a enseñar, pero que a su vez pertenecen a generaciones distintas, configurando así una singular estructura.

Por excesivamente complicados, es necesario prescindir ahora de los problemas que presenta el "alumno" como elemento humano y hacer tan sólo una breve referencia a aquellos otros que son propios de la contrafigura del "educador". En efecto, es imposible atender las cuestiones que plantea la educación como factor de desarrollo si no se estudian y tienen en cuenta los aspectos sociales que circundan la existencia del educador en nuestros días.

i) *El magisterio y las nuevas presiones sociales.* En primer lugar hay que señalar el hecho de que este educador —el profesorado en todos los niveles de la enseñanza— se encuentra actualmente sometido a presiones sociales a que tiene que obedecer sin encontrarse a veces con la preparación técnica y psicológica necesaria para enfrentarlas. El caso ejemplar de esa contradicción actual es la insinuada antes entre las tareas tradicionales de la enseñanza y las nuevas que le impone la sociedad, haciendo de la escuela un delicado instrumento de selección y de ascenso social. Pero éste es sólo uno entre otros muchos de carácter similar.

ii) *Los ideales del magisterio y la nueva sociedad.* En segundo lugar, cuando se habla del papel de la educación en el desarrollo económico se olvida a veces un hecho fundamental: el de la estructura que, por consecuencia de ese desarrollo, tome o pueda tomar una determinada sociedad. Es cierto que existen parentescos innegables entre todas las sociedades industriales en un mismo grado de madurez, pero no por eso dejan de ofrecerse —y seguirán ofreciéndose— diferencias sumamente importantes en determinados sectores decisivos.

Lo que interesa aquí es lo que pudiera denominarse el perfil de los ideales del magisterio —y de la enseñanza en general— ante la nueva sociedad, es decir, ante la sociedad que se muestra como futuro. Y esa imagen y esos ideales sólo pueden configurarse si se cuenta con una respuesta clara a estas dos cuestiones: *a*) para qué tipo de sociedad educar, y *b*) qué tipo de hombre formar como miembro futuro de semejante sociedad. Dicho de otra forma: para el educador, el proceso del llamado desarrollo económico es completamente neutral; lo que le importa y más debe interesarle es la conformación final de ese proceso, es decir, del tipo de estructura social en que termine y cristalice, o sea la forma de vida humana que esa sociedad permita realizar.

iii) *Selección y "status" del profesorado.* Ahora bien, si el educador en su conjunto es el soporte humano de la educación concebida como factor del desarrollo económico y de la transformación social, a su vez es reflejo y resultado de lo que produzca esa misma mutación. Es decir, existe una sociología del educador que acompaña a la sociología de la transformación social y que comporta problemas en modo alguno sencillos y que tienden muchas veces a surgir y hasta a resolverse de un modo automático.

Por lo pronto se trata del problema de la selección del profesorado, que ocurre de modo muy distinto —en todas las etapas de la enseñanza— según sea la fase que atraviese el desarrollo evolutivo de una sociedad. Sin embargo, semejante selección, determinada a veces de modo, por así decir, mecánico, constituye el problema inicial y al mismo tiempo fundamental, pues de él depende la eficacia posterior de los sistemas educativos. Según sean los grupos de que se nutran los distintos tipos de profesores, actúan sobre ellos sutiles influencias de la estructura social que es necesario conocer lo más a fondo posible. Por eso

es un problema que preocupa por igual en todos los países y que tiene ramificadas complicaciones que ni siquiera es posible señalar ahora.

Aunque no puede desconocerse la naturaleza social de la selección del profesorado —como supuesto de la eficacia de su actividad posterior—, tampoco deja de poseer ese carácter el del *status* o posición social —retribución económica, prestigio, reconocimiento colectivo, etc.— de ese mismo profesorado, que tiene no menos graves consecuencias en el funcionamiento eficaz de los sistemas educativos. En una palabra, no puede pedirse al educador que actúe como factor eficaz en la transformación económica y social de la sociedad en que vive, si no disfruta en ella del reconocimiento colectivo que le sostenga y ampare en su labor.

3. Sobre la pervivencia de las tareas tradicionales de la educación

Conviene, sin embargo, deshacer en este momento un equívoco en que se cae cuando se habla del papel de la educación como factor del desarrollo económico y de la transformación social, pues tal cosa no significa, ni mucho menos, que la educación se convierta en una función —en su más estricto sentido— de las otras dos variables.

Por lo tanto, la educación puede ser un factor del desarrollo económico, pero no por eso constituirse en servidor exclusivo de esa tarea. Es decir, en los problemas que plantea —lo mismo en las sociedades más avanzadas que en las menos desarrolladas— la relación entre educación, economía y sociedad, ésta conserva y debe conservar su autonomía tradicional, o sea el cumplimiento de las tareas específicas para las que nació y que mantuvo en todo tipo de sociedades, muy en particular en aquéllas que en lenta decantación constituyeron la *paideia* de nuestra civilización occidental.

Hoy día es necesario que el educador se ponga en contacto con el economista y el sociólogo, pero ninguno de ellos puede sustituirlo o suplantarlo en su misión esencial. De esta suerte, aunque en ocasiones alguno pudiera cegarse ante la realidad siempre viva de este problema, una y otra vez se hace patente en las más diversas manifestaciones de las sociedades contemporáneas.

Sobran los ejemplos y por eso quizá baste con alguno singularmente característico. Tal es el caso de la situación actual de la Universidad, distendida en todas partes por la oposición ante la creciente funcionalidad que le impone nuestro tiempo y su tradicional aspiración al *studium generale*. En efecto, es casi imposible que la Universidad pueda negarse a la funcionalización que le imponen las nuevas circunstancias, convirtiéndose en un conjunto de rigurosas escuelas profesionales. Con ello desaparece —o tiende a desaparecer— la secular separación entre la Universidad y los problemas prácticos de la vida en torno, y tiende asimismo a extinguirse la clásica figura del profesor universitario como "sabio" y a quedar en entredicho el valor educativo del *studium generale*.

Ahora bien, esta tensión a que están sometidas las universidades modernas no hace sino mostrar en forma patente la pervivencia de los valores autónomos y tradicionales de la educación dentro de su sumisión a las exigencias impuestas por la transformación de los tiempos. Esa autonomía no se ofrece menos en el también problemático esfuerzo por adaptar los seculares ideales humanistas —en cualquiera de las formas que han tomado a lo largo del tiempo— a las exigencias prácticas determinadas por las condiciones de nuestros días. De suerte que si la educación está sujeta a los tirones que le impone la estructura ocupacional y las demandas selectivas de una sociedad igualitaria, tiene a su vez que hacer frente, desde su punto de vista tradicional, a dos de las cuestiones más graves de la estructura social de las sociedades industriales, a saber: la lucha contra la doble enajenación que en ellas se ofrece y que es, por un lado, la alienación en el trabajo y, por otro, la alienación en el ocio. El educador moderno tiene que enfrentar en las actuales condiciones sociales el problema de llenar de contenido humano el trabajo "en migajas" del proceso industrial, pero también mantener de una u otra manera el cultivo de la personalidad durante las crecientes horas de ocio que va ganando el progreso industrial.

Tampoco puede olvidarse, por último, el que ha sido tema clásico de los grandes sociólogos de la educación: el problema que plantea su papel en el mantenimiento de la cohesión social. Hay una colisión entre las diversas partes de los sistemas educativos a este respecto, y a ciencia cierta no se sabe bien cuál de los niveles educativos es el que ha de cumplir la tarea secular de la educación como aglutinante de una sociedad, o sea como mantenedora de los valores que la sostienen y alimentan.

Aparte de esto —y aunque en los países en trance de desarrollo pueda pensarse que se trata de un problema lejano, que quizá no lo esté tanto— está también el problema constituido por el hecho de que las sociedades industriales más avanzadas tiendan por esencia a un excesivo "conformismo" social.

Se trata entonces para el educador de una tensión entre esas tendencias al conformismo y los impulsos a la "autonomía personal" que está obligado a formar y mantener. Quizá sejemante tensión sea —como muchos reconocen ya hoy— una de las cuestiones más espinosas de las tareas del educador en las circunstancias de nuestro futuro inmediato.

4. Sentido y razón de ser de esta Conferencia

La apretada presentación de las cuestiones anteriores no ha permitido verlas en toda su complejidad y ha encubierto, sobre todo, el carácter muchas veces contradictorio y conflictivo de las nuevas exigencias que la vida contemporánea presenta a la educación y al educador. Aunque esas contradicciones son en ocasiones aparentes —y, por lo tanto, susceptibles de conciliación—, otras veces pueden mostrarse como insolubles. Sea como fuere, exigen del educador contemporáneo una actitud de tal flexibilidad que le permita buscar sobre la marcha, y en trances sumamente cambiantes, los compromisos posibles en cada caso.

Lo que importa aquí es que muchas veces el educador puede encontrarse por sí solo desarmado ante las nuevas exigencias de la cambiante sociedad de nuestro tiempo. Por eso necesita el diálogo con otros especialistas y requiere el contacto con hombres situados en su sociedad con distintas perspectivas, sin abrigar la seguridad de que este diálogo y semejante contacto vayan a resolver automáticamente esas cuestiones —lo que en ningún caso podría conseguirse por una sustitución de papeles—, pero en la esperanza de que, merced a la aportación de unos y otros, se esclarezcan situaciones problemáticas y se abra el horizonte de las alternativas que es posible elegir en un momento determinado.

La convicción sobre la fecundidad de este diálogo es

en definitiva lo que ha llevado a la organización de la presente Conferencia, justificándola de suyo, sin necesidad de mayores explicaciones. Esta fe en los frutos que puede arrojar el contacto recíproco es en fin de cuentas el motivo central de que haya sido organizada y patrocinada por diversas organizaciones de carácter técnico como la UNESCO, la CEPAL, la FAO, la OIT y la OEA.

Así pues, y en principio, la Conferencia pudiera imaginarse como la convivencia temporal y fecunda entre diversos especialistas. Pero no sólo existen en esta tierra técnicos, especialistas y horas que consumir en la confrontación de sus propios problemas. Ya que se ha hablado antes de diversas tensiones, no puede olvidarse otra que es sin duda la más grave en las circunstancias actuales de América Latina: la tensión entre las lentitudes inevitables de la exploración científica y la urgencia que en algún momento inexorable pueda imponer la acción política.

Esa tensión sería desafortunadamente insoluble si no hubiera también posibilidades de conciliación que pueden traducirse de inmediato con carácter de programa, para aceptar la terminología a que los economistas nos van acostumbrando. Hay problemas de urgencia inmediata, otros que se extienden a corto plazo y otros que se dilatan en plazos más largos. La relación de los técnicos —educadores, economistas y sociólogos— y, aunque sea distinta, la de los responsables de la decisión política es siempre posible de alcanzar —por no afirmar de plano su carácter indispensable— en los tres casos señalados.

DECLARACION DE SANTIAGO DE CHILE *

El tema central de las deliberaciones fue la llamada "Declaración de Santiago de Chile", que se elaboró y aprobó primero en el Comité III y después en la 9ª sesión plenaria de la Conferencia (17 de marzo de 1962). Su texto es el siguiente:

"La Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina,

Considerando:

Que "la cooperación internacional en el orden cultural y educativo" quedó expresamente reconocida en la Carta de las Naciones Unidas como uno de los instrumentos principales para crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones;

Que en la Constitución de la UNESCO se afirma la convicción de los Estados miembros de que deben existir iguales oportunidades de educación para todos y se declara que "la amplia difusión de la cultura, y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua";

Que la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece entre sus propósitos esenciales el de "promover", por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural";

Que los Estados signatarios de la Carta de Punta del Este proclamaron su voluntad de asociarse en un gran esfuerzo cooperativo para acelerar el desarrollo económico y conseguir la justicia social y fijaron a ese efecto importantes metas de carácter educativo;

Reafirma los compromisos contraídos en los textos internacionales antes mencionados, y considera de inaplazable urgencia que se dé a la cooperación internacional para el fomento de la educación en la América Latina la atención prioritaria que corresponde;

Aprecia en todo su alcance la valiosa colaboración prestada por la UNESCO, la CEPAL, la FAO y la OIT, en unión de la OEA, para la preparación de la Conferencia y para el éxito de sus trabajos;

Reconoce:

Que los informes presentados por las Delegaciones que asistieron a la Conferencia acerca del estado actual de la educación en los países latinoamericanos comprueban que, a pesar del intenso esfuerzo hecho por esos países, será indispensable desarrollar en cada nación, dentro del decenio próximo, programas generales de extensión y mejoramiento de la enseñanza, tanto para compensar las deficiencias debidas a las dificultades económicas y sociales que han constituido serios obstáculos para su evolución, cuanto con el propósito de adecuar los medios y los sistemas educativos de las diversas colectividades de este Hemisferio al ritmo de su crecimiento demográfico que, en la actualidad, es proporcionalmente el más alto del mundo;

Que esos programas deben fundarse en la autenticidad nacional, elaborándose y realizándose dentro del más absoluto respeto a la soberanía y a la personalidad cultural de cada pueblo, de acuerdo con sus leyes, sus necesidades y sus aspiraciones;

Que, aun advirtiendo —como lo advirtió en todo instante la Conferencia— que en materia educativa el esfuerzo mayor debe corresponder al país que lo aprovecha directamente, la insuficiencia e inestabilidad de los recursos internos disponibles en muchos de los Estados americanos requieren una desinteresada y amplia cooperación internacional;

Que esa cooperación internacional habrá de orientarse principalmente hacia dos objetivos: asegurar, por una parte, a los gobiernos que así lo pidan, la asistencia técnica de las Naciones Unidas, de la UNESCO y de las demás Instituciones Especializadas, de la Organización de los Estados Americanos y de las naciones que estén en aptitud y disposición de ofrecerla, y, por otra parte, a proporcionarles una efectiva asistencia financiera, mediante préstamos amortizables a largo plazo, en forma capaz de permitirles acelerar a la vez el desarrollo educativo y el progreso económico y social de sus habitantes sin afectar peligrosamente el gasto total de otras urgentes actividades de promoción nacional;

* *Ibid.*, pp. 77-80. Reproducida también en el *Boletín trimestral* de la UNESCO antes citado, pp. 83-86.

Que este decenio constituye una etapa crucial en la historia de la América Latina, ya que en él se decidirá si los 300 millones de habitantes a que ascenderá muy probablemente su población en 1970, estarán o no en posición de alcanzar mejores niveles de vida y de disfrutar de los beneficios derivados de la tecnología y de la cultura, al amparo de la libertad y de las instituciones de la democracia representativa;

Recomienda:

1. Que —mediante organismos nacionales de planeamiento, que convendrá mantener en contacto con aquéllos que funcionen en el plano internacional— se avance en cada país, a la brevedad posible, en la formulación de programas de desarrollo educativo integrados con los planes de desarrollo económico y social en los cuales, sin desatender la formación integral del hombre, se establezcan las prioridades aconsejables para elevar la productividad de la población a fin de acelerar el progreso económico y social de todos los habitantes;

2. Que todos y cada uno de los Estados participantes en la Conferencia tomen las medidas necesarias para destinar a la educación el máximo de recursos económicos que sea compatible con su capacidad productiva y financiera, y con el equilibrio respecto a otros gastos sociales, a fin de alcanzar en 1965 una situación en que América Latina en su conjunto pueda destinar no menos del 4 por ciento de su producto bruto a la educación, quedando entendido que los países que se hallan ahora sensiblemente por debajo de ese nivel se esforzarán por acrecer la actual proporción en por lo menos 1 por ciento para 1965 y en otro 1 por ciento para 1970.

3. Que, por cuanto atañe a la Alianza para el Progreso, los gobiernos, los organismos financieros internacionales y otros órganos administradores de recursos a largo plazo acrecienten y aceleren sus esfuerzos y simplifiquen sus procedimientos para preparar, aprobar y realizar los proyectos debidamente elaborados que los gobiernos de los Estados signatarios de la Carta de Punta del Este les sometan en relación con sus programas de fomento de los recursos humanos por la educación.

a) Que los Estados signatarios de la Carta de Punta del Este se propongan por objetivo que una proporción no menor del 15 por ciento de los fondos públicos disponibles de la Alianza para el Progreso sea aplicada a esos programas y que, en consecuencia, les otorguen toda la importancia debida en los planes generales de desarrollo para los que se prevea financiamiento del exterior.

b) Que se encomiende al Consejo de la OEA que, en consulta con la Comisión Especial establecida de acuerdo con la resolución A-4 de la Conferencia de Punta del Este, examine a la mayor brevedad la posibilidad de constituir un órgano coordinador integrado por representantes nombrados por los siete Estados que dicho Consejo al efecto elija, así como cualquier otro medio de mejorar los actuales procedimientos.

c) Que, de establecerse ese órgano coordinador y a fin de lograr una estrecha colaboración entre sus actividades y las de las diversas organizaciones internacionales que contribuyen al desarrollo de los trabajos educativos de los países de la América Latina, se invite a tales organizaciones a designar asesores ante dicho órgano.

4. Que las organizaciones internacionales interesadas en colaborar con los países latinoamericanos en la preparación, financiamiento y ejecución de los programas de educación susceptibles de fomentar su desarrollo económico y social, estudien las actividades —a corto y a largo plazo— con las que cada una de ellas podría contribuir a llevar a efecto, en las mejores condiciones posibles, los planes educativos de esos países durante el decenio.

5. Que, en el desarrollo de esas actividades, las Naciones Unidas y sus organismos especializados establezcan entre sí, y con los organismos interamericanos, la coordinación y la colaboración necesarias para el satisfactorio logro de esos problemas.

6. Que la UNESCO explore la posibilidad de crear un Fondo Internacional para la Educación en la América Latina y que, en tanto se logra ese propósito, invite a todos los Estados miembros de las Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a contribuir para aumentar los recursos de los organismos financieros internacionales competentes, a fin de que puedan dar un apoyo eficaz a los esfuerzos emprendidos por los países latinoamericanos.

Al adoptar esta Declaración, los Estados participantes en la Conferencia de Santiago de Chile ratifican solemnemente su decisión de hacer del desarrollo educativo y del progreso económico acelerado de todos y cada uno de ellos, factores complementarios para lograr, dentro de una verdadera igualdad de oportunidades, no sólo la prosperidad material de los pueblos que representan, sino su plena realización en la independencia y en una más amplia justicia social, a fin de contribuir con elementos cada día más firmes a la obra conjunta que exigen la paz del mundo y la civilización de la humanidad.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES*

Además de la "Declaración de Santiago de Chile", sobre recursos internos y externos para el desarrollo de la educación, la Conferencia aprobó las conclusiones y recomendaciones que a continuación se reproducen.

A

La extensión y el mejoramiento de la educación y el desarrollo económico y social *(Comité I)*

Recomendaciones relativas a la educación

Para que la educación pueda contribuir eficazmente al progreso cultural, tecnológico, económico y social de América Latina, la Conferencia estima que los estados representados deben esforzarse en alcanzar las metas señaladas a continuación. Por lo tanto, las actividades relativas al planeamiento, a corto o a largo plazo, podrán inspirarse en los siguientes principios, previa adaptación de los mismos a las necesidades y características de cada país y al grado de desarrollo alcanzado por su educación. En efecto, la diversidad de las situaciones que en materia de educación presentan los países latinoamericanos, así como los diferentes recursos de que disponen para impulsar la educación, obligan a presentar las líneas y objetivos del plan de acción en forma muy general, que cada país tendrá que adecuar posteriormente a sus peculiaridades y posibilidades.

Además, cierto orden de prioridad debería fijarse de antemano por las autoridades respectivas de cada país, teniendo en cuenta más bien la urgencia que el carácter espectacular de las medidas adoptadas. Ese mismo criterio podría presidir la asignación de los créditos procedentes de la ayuda exterior como contribución al desarrollo cultural, económico y social de América Latina.

I. Estructura y administración de los servicios educativos

1. La Conferencia destaca la urgente necesidad de estudiar y poner en práctica una reorientación profunda de la estructura y administración de los servicios educativos, a fin de facilitar el desarrollo de los planes de educación y el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.

2. En vista de ello recomienda: Que la estructura del sistema escolar en los países latinoamericanos comprenda:

a) una primera etapa de 8 a 9 años de educación general que, sobre la base del período preprimario o de la educación proporcionada en el hogar, abarque la educación primaria y el primer ciclo o ciclo básico de la media. En esta etapa, que culminaría en un período de orientación vocacional, se deberían explorar, estimular y desarrollar las aptitudes de cada niño en las que ha de asentarse la futura formación especializada;

b) Una segunda etapa de 2 a 4 años, en la cual la amplitud relativa de la educación general variará según se trate de una formación vocacional o profesional de nivel medio, o de una educación preprofesional, que conducirá a estudios superiores;

c) Una tercera etapa de 2 a 7 u 8 años, en la cual la formación general se combinaría en variadas proporciones con las múltiples modalidades de la formación especializada, profesional o científica, de nivel superior;

d) Como solución temporal para los próximos años, una etapa de 2 o 3 años de iniciación profesional sobre la base del nivel primario, destinada especialmente a aquellos que, por diversas razones, completan sus estudios primarios alrededor de los 15 años.

3. Que, dentro de los servicios educativos, y en relación estrecha con otros servicios nacionales competentes, se dé un vigoroso impulso a la educación de adultos, con los siguientes fines específicos:

a) La alfabetización de los mayores de 15 años que no tuvieron oportunidad de incorporarse al sistema escolar y necesitan dominar las técnicas instrumentales mínimas de la escritura, la lectura y el cálculo, y ciertas nociones elementales para participar con eficacia en la vida social y económica de la nación;

b) La complementación de los estudios de aquellos que abandonaron prematuramente el sistema escolar regular;

c) La educación y desarrollo de las comunidades rurales y de ciertas comunidades o grupos urbanos;

d) La capacitación, perfeccionamiento y readaptación de la mano de obra; y

e) La extensión cultural, destinada a toda la población, cualquiera que sea su nivel educativo.

4. Que la formación y el perfeccionamiento del personal de los servicios educativos —maestros, supervisores y orientadores, administradores y otros especialistas— se incorpore al sistema nacional de educación y se coordine estrechamente con las instituciones de enseñanza superior, según las modalidades de cada país. Lo mismo podría decirse de los servicios de investigación y experimentación pedagógica.

5. Que los servicios de asistencia social y económica a los escolares se coordinen con la estructura de los sistemas de educación y reciban un vigoroso impulso, a fin de asegurar la igualdad de oportunidades educativas y que ningún alumno se vea impedido de frecuentar —por razones de orden material— los distintos planteles educativos.

6. Que se integren en los sistemas educativos servicios de investigaciones pedagógicas, de construcciones escolares, de producción de textos y material de enseñanza, y de bibliotecas escolares.

7. Que se procure la racionalización y tecnificación de los servicios de educación, a cuyo efecto es imprescindible la preparación del personal especializado que ha de atenderlos, y se tienda, por este medio, a eliminar la influencia de la presión partidista y de otros intereses ajenos a la educación que perturban su desarrollo.

8. Que se proceda a una organización racional de los ministerios de educación y de sus departamentos o seccio-

---

* *Ibid.*, pp. 103-148. Reproducidas también en el *Boletín trimestral* de la UNESCO antes citado, pp. 102-118 (Comité I), 127-132 (Comité II) y 135-140 (Comité III).

nes, así como a una descentralización de la autoridad y de ciertas funciones en el plano de los estados, los departamentos, las provincias o las regiones y aun localidades dentro del país, sin perjuicio de acentuar la unidad de los fines y objetivos de la educación y la articulación de los diversos tipos de escuelas y servicios en que se refleja la estructura del sistema nacional de educación.

9. Que se reestructuren y reorienten los servicios de supervisión escolar para asegurar el mejoramiento de la calidad de la educación impartida, así como el nivel de rendimiento de los recursos que se le destinan.

10. Que en la evaluación del rendimiento escolar se atienda tanto a los aspectos cuantitativos como a los cualitativos. En lo que se refiere a los primeros, convendría tener en cuenta, entre otras cuestiones, la regularidad de la asistencia escolar y el porcentaje de los alumnos que terminan el ciclo de estudio correspondiente. En el orden cualitativo se aconseja considerar los hábitos, actitudes, conocimientos y habilidades que desarrollan o adquieren los alumnos y la contribución de los establecimientos escolares a la satisfacción de las necesidades educativas y al desarrollo de las comunidades. Dicha evaluación ha de permitir establecer una relación entre los recursos financieros y humanos que se destinan a la educación y su rendimiento.

11. Por último, se destaca la necesidad de impulsar el desarrollo de servicios de planeamiento educativo como parte del sistema nacional de educación, de acuerdo con las normas que al respecto señala la recomendación pertinente del Comité II.

II. Educación primaria

1. Que se aunen los esfuerzos y recursos de los países latinoamericanos y de la ayuda internacional para lograr que, antes del término del actual decenio, todos los niños puedan cursar el ciclo de estudios primario, de duración no inferior a seis años, tanto en el medio urbano como en el rural.

2. Que los planes de desarrollo económico y social tiendan a conseguir una distribución de la riqueza nacional más justa y equitativa que la existente y a proporcionar iguales oportunidades educativas a toda la población, eliminando cualquier tipo de discriminación, conforme a lo establecido al respecto por la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de 1960.

3. Que en los presupuestos oficiales se dé máxima prioridad al capítulo destinado a la educación y, dentro de éste se conceda primacía a la educación primaria, pues, por ser obligatoria y alcanzar mayor matrícula, debe tener preferencia en el conjunto de responsabilidades que asume el estado en materia de educación. A este respecto, se estima que, con las diferencias resultantes de las condiciones económicas de algunos países, debiera llegarse a asignar una cifra promedio que podría representar unos 40 dólares por alumno y año de enseñanza primaria, según estudios preliminares de la UNESCO.

4. Que se impulsen y coordinen los esfuerzos estatales para extender y mejorar la educación primaria con la gran fuerza potencial que representa la cooperación activa y responsable de todos los sectores sociales. Convendría destacar especialmente la necesidad de que las empresas industriales y agrarias que ocupan a un número importante de trabajadores proporcionen los elementos necesarios para la educación de sus hijos. En los países en que la legislación haya previsto ya dicha obligación, debería darse la máxima eficacia a su cumplimiento.

5. Que se elaboren planes de creación de escuelas para atender a toda la población de edad escolar y se procure que su ubicación responda a necesidades educativas auténticas.

6. Que se estudien con la antelación suficiente las necesidades de maestros y se adopten las medidas necesarias para formar el número de los que se requieran, implantándose, cuando sea conveniente, cursos de formación acelerada para aspirantes al magisterio que posean la base cultural suficiente y solamente requieran la preparación pedagógica.

7. Que se estudien y lleven a cabo amplios planes de asistencia social en beneficio del escolar —alimentación, atención médica y dental, vestuario, libros de texto, útiles escolares, transporte, y, cuando sea pertinente, asignaciones familiares— para fomentar y regularizar la asistencia a la escuela de los niños que necesiten esa ayuda.

8. Que se utilice la ayuda alimenticia dada por la escuela para enseñar al niño, y a través de él a su familia, los principios y hábitos de una nutrición racional, y que los programas de las escuelas normales contengan nociones de alimentación y nutrición aplicables a los propósitos señalados.

9. Que para atender a la educación de los niños que residen en núcleos de población dispersa y aislada se extiendan las instituciones educativas adecuadas —por ejemplo la escuela unitaria completa, las escuelas de núcleo y otras formas de organización escolar— que puedan resolver satisfactoriamente dichas situaciones.

10. Que se prevean en la legislación sanciones para las empresas que contratan a niños de edad escolar.

11. Que se exija, además de los requisitos legales de edad dentro de un plazo prudencial, de acuerdo con la situación educativa de cada país y de sus posibilidades para atender a la educación de toda la población en edad escolar, un certificado de estudios primarios para ser admitido al trabajo en empresas.

12. Que se examine la posibilidad de redistribuir y de ajustar en ciertos casos justificados el número de alumnos por maestro, de tal modo que se conjuguen las exigencias pedagógicas y el empleo de las nuevas técnicas didácticas, con las posibilidades de los países en materia de educación.

13. Que se extienda la duración de los calendarios escolares vigentes en los países latinoamericanos, fijándose como metas por lo menos unos 200 días de clase al año y no menos de 5 horas de jornada diaria y que se eliminen paulatinamente los llamados cursos de asistencia alterna.

14. Que se revisen las normas de clasificación de escolares de tal modo que la distribución de alumnos por maestro sea más equitativa y racional, y que se examine la posibilidad de modificar las normas de promoción para reducir las altas cifras de alumnos que tienen que repetir curso.

15. Que se elaboren planes para eliminar paulatinamente los grandes inconvenientes y perturbaciones que para el rendimiento escolar plantea la heterogeneidad de edades de los alumnos de un mismo grado de las escuelas primarias, y que se procure, a partir de 1963, el ingreso en la escuela de todos los niños en el mismo año en que cumplan la edad *mínima* establecida por la legislación para iniciar la escolaridad primaria.

16. Que en los organismos encargados de la elaboración de los planes y programas de estudios figuren, además de educadores de los distintos niveles y de especialistas en la materia, representantes de los sectores económicos y especialistas en ciencias sociales.

17. Que se oriente la actividad de la escuela para que el niño adquiera los conocimientos, habilidades, hábitos y actitudes propias de una educación que contribuya eficazmente al desarrollo económico y social. En este sentido, convendría cultivar el esfuerzo de los escolares, eliminar las tendencias pedagógicas exageradamente infantilistas, y acentuar la finalidad de que el niño sea capaz de comprender situaciones nuevas antes que de memorizar conocimientos. Convendría asimismo, sin olvidar la función primordial de la escuela —que es procurar una educación general armónica e integral— que se acentúe la enseñanza de la lengua nacional, de las matemáticas y de las ciencias físico-naturales, así como la educación sensorial y la destreza manual, sin menoscabo de las actividades de educación física y recreativas.

18. Que, teniendo en cuenta la creciente migración del campo a la ciudad y los cambios en las ocupaciones que origina la evolución de la economía, procure evitarse asignar a la educación primaria una determinada intencionalidad consistente en proporcionar al niño una educación diferenciada, válida solamente para el medio rural.

19. Que la escuela procure dar a conocer al niño las distintas actividades de la producción mediante contactos directos o indirectos con profesiones y oficios, visitas a talleres y explotaciones agrícolas, y otras formas que se consideren oportunas para que el alumno pueda apreciar las condiciones del trabajo y la contribución que éste supone para el mejoramiento del nivel de vida del hombre.

20. Que se impulse y perfeccione la edición de obras destinadas a la niñez.

21. Que se creen centros de orientación pedagógica y escuelas de demostración, con objeto de experimentar y difundir los métodos de enseñanza y las nuevas técnicas pedagógicas.

22. Que en el planeamiento de la educación se considere el problema de los niños y adolescentes con desajustes sociales para tratar de resolverlos adecuadamente.

23. Que la formación y el perfeccionamiento del magisterio se reconozcan como las medidas más importantes y decisivas para obtener un mayor rendimiento cuantitativo y cualitativo de la escuela. Por lo tanto, convendría mejorar los planes de estudios de los establecimientos para la formación de maestros; procurar que la preparación del maestro rural no sea inferior a la del maestro urbano, e intensificar la capacitación del personal docente no titulado.

24. Que las instituciones de formación y de perfeccionamiento de maestros incluyan en sus planes y programas el estudio de temas económicos y sociales que permitan al futuro maestro apreciar la interacción de los factores demográficos, económicos y sociales y la educación.

25. Que, para responder a las exigencias que plantean a la profesión docente las características de una sociedad en plena evolución se tengan presentes en la formación del futuro maestro las responsabilidades que habrá de asumir en su vida profesional. Entre éstas cabe destacar la de ayudar al educando para que formule y mantenga sus propios criterios sin ceder a las propagandas abrumadoras que le acechan y, sobre todo, prepararlo para una época de cambios.

26. Que para dar cumplimiento a la recomendación anterior, se introduzcan en los planes de formación y perfeccionamiento de los maestros, las siguientes materias o actividades:

a) el ejercicio del método científico para habituar al alumno a analizar los hechos y las ideas y a que forme criterios propios;

b) el estudio de las ciencias sociales para explicarse y hacer comprender a los demás los cambios económico-sociales, el estudio de la sociología rural y el entrenamiento práctico en el trabajo en comunidades;

c) el conocimiento de la dinámica del grupo;

d) la preparación en técnicas de investigación educacional.

27. Que las reformas de los planes de formación de maestros vayan acompañadas de medidas que supongan incentivos económicos y sociales capaces de estimular el interés por la carrera del magisterio y la permanencia de personal calificado en los cuadros docentes. Sería deseable que se concedan remuneraciones especiales para los maestros que han de trabajar en zonas alejadas, inhóspitas o que ofrezcan problemas especiales de tipo social o cultural.

28. Que dado el carácter de instituciones piloto que revisten las Escuelas Normales Asociadas al Proyecto Principal de Educación de la UNESCO, se apliquen y practiquen en ellas las orientaciones antedichas y se difundan sus resultados en beneficio de las instituciones de formación de maestros.

III. Educación media[2]

1. Que si bien hay que otorgar prioridad a la generalización de la enseñanza primaria, convendría intensificar los esfuerzos en favor de la generalización progresiva de la enseñanza media, sobre todo en su ciclo inferior. La prolongación paulatina de la escolaridad obligatoria más allá del nivel primario constituye una medida apta para favorecer esta generalización. Parece aconsejable que los estados dediquen a este propósito mayores recursos humanos y materiales y se canalice a este fin la ayuda y asistencia internacional.

2. Que sin pretender uniformar la estructura de la enseñanza media en todos los países, su organización en dos ciclos —uno inferior y otro superior— parece responder a las necesidades nacionales. El primer ciclo, llamado básico, de cultura general o de orientación, proporcionaría

[2] A los efectos de esta Conferencia se entenderá por enseñanza media la que abarca los estudios sistematizados impartidos entre el término de la enseñanza primaria y el nivel de la enseñanza superior. La enseñanza media debe comprender estudios de carácter general y estudios especializados.

una enseñanza común, en tanto que el segundo, o de especialización, debería diferenciarse en distintas ramas, tanto en la formación general que prepara para los estudios superiores como en la formación de profesionales de nivel medio. En los países en que existan posibilidades para ello, podría preverse la creación de centros de enseñanza media vespertinos o nocturnos, con sus características propias y en los que los adolescentes y adultos que trabajan pudieran cursar los estudios de nivel medio, lo mismo de carácter general que técnico.

3. Que dentro del marco de la enseñanza media procure prestarse mayor atención a la educación técnica, industrial, agropecuaria, comercial y administrativa, y ello sin perjuicio de la modernización necesaria de la enseñanza media general. Convendría impartir esas enseñanzas en las mismas condiciones de flexibilidad y reconocimiento legal que los estudios generales del mismo nivel.

4. Que la educación media persiga la formación de la personalidad integral del educando considerado individual y socialmente. Esta finalidad debería constituir la esencia de su cometido. Igualmente debiera proporcionarle los conocimientos teóricos y prácticos necesarios, ya sea para ingresar en los estudios superiores o para capacitarlo o ejercitarse en actividades técnicas del nivel medio.

5. Que, al elaborarse los planes de estudio y los programas, se tengan en cuenta, no sólo las exigencias sociales de nuestro tiempo, sino también las condiciones psicobiológicas de los alumnos correspondientes a cada uno de los años de estudios que comprende la enseñanza media. Aun cuando es necesaria cierta estabilidad en los planes de estudios y programas, convendría revisarlos periódicamente, de acuerdo con los progresos pedagógicos, técnicos y científicos. En los trabajos de elaboración o revisión deberían participar representantes de las diversas modalidades que ofrece la enseñanza media.

6. Que los planes de estudio de los distintos ciclos y secciones de la enseñanza media se estructuren teniendo en cuenta la coordinación necesaria con los estudios realizados en la primera enseñanza y los conocimientos exigidos por la enseñanza superior. Estos planes de estudio deberían ser lo suficientemente flexibles como para que los alumnos del segundo ciclo, en caso necesario, puedan pasar de una a otra sección, previa equivalencia de cursos o exámenes de adaptación.

7. Que los planes de estudio del ciclo básico se estructuren sobre la base de grupos de materias (ciencias humanas, ciencias físico-naturales y matemáticas, artes plásticas, por ejemplo) y los planes de estudios del segundo ciclo diferenciados por materias. Como consecuencia de ello el cuadro de profesores del primer ciclo debería ser menos numeroso que el del segundo.

8. Que se emprenda una acción eficaz para impedir el recargo ininterrumpido del número de materias y, sobre todo, del aumento inconsiderado del contenido de los programas de cada materia. La oportunidad de seguir algunos cursos opcionales podría contribuir a obviar esta dificultad. No hay que olvidar que más que adquirir nociones de mayor o menor utilidad, lo que importa es capacitar al alumno para aprender por sí mismo, desarrollar su espíritu crítico y fortalecer su carácter.

9. Que se procure que los planes de estudio del primer ciclo común y del ciclo superior de estudios generales comprendan ciertas actividades de orden tecnológico. En el primer caso, estas actividades pueden contribuir a la orientación escolar. A su vez, en el ciclo superior de preparación técnica cabría reservar un lugar importante a los estudios humanísticos y de cultura general.

10. Que se tenga en cuenta que la metodología de la enseñanza de las distintas materias y de la práctica de las actividades escolares reviste mayor importancia a medida que la enseñanza media recluta su alumnado en sectores cada vez más amplios de la población escolar. Habría que procurar dar a la didáctica empleada por el maestro un carácter funcional y activo que contribuya a acentuar el lazo que debe existir entre los conocimientos proporcionados por la escuela y las necesidades y exigencias de la vida.

11. Que se tenga presente que la aplicación de métodos eficaces exige que la escuela media esté debidamente dotada de material de enseñanza moderno: libros de texto adecuados, medios audiovisuales, aparatos para demostraciones, laboratorios, talleres, campos de experimentación, bibliotecas, etc. Esta necesidad se hace sentir sobre todo en la esfera de la enseñanza técnica, siendo seguramente en este terreno en donde la asistencia internacional podría mostrarse más inmediatamente eficaz.

12. Que la acción educativa y orientadora del ciclo básico se complete con la organización adecuada de servicios de orientación educativa y profesional. La acción informadora, la difusión de guías profesiográficas, las entrevistas personales con los alumnos y el resultado de los exámenes psicotécnicos —junto con el conocimiento del mercado del trabajo— permitirían orientar al adolescente y aconsejar a los padres sobre la prosecución de los estudios y la elección de una profesión. Esta medida sería esencialmente importante para relacionar la formación del individuo con los planes de desarrollo cultural y económico de la sociedad.

13. Que sea cual fuere el sistema de formación del personal docente para la enseñanza media en vigor —centro especializado o facultad universitaria—, parece conveniente que el centro de formación sea de nivel superior; esta formación podría diferir en sus modalidades para los profesores del ciclo básico o del ciclo superior, lo mismo si se trata de estudios de carácter general o de estudios especializados. En todo caso, la preparación de estos docentes deberá comprender, además de los conocimientos específicos de su materia, estudios de carácter psicopedagógico, sin olvidar las prácticas docentes realizadas en establecimientos de enseñanza media.

14. Que, dada la rápida evolución de la pedagogía y de los conocimientos científicos, se lleve a efecto una intensa labor de formación y perfeccionamiento del personal docente, directivo y de supervisión de la enseñanza media, atendiendo también a la capacitación del profesorado insuficientemente preparado. Por lo tanto, se recomienda la organización de cursos monográficos, de vacaciones, conferencias, coloquios, grupos de trabajo, viajes pagados al interior del país o al extranjero, intercambio de profesores, centros de documentación e investigación, publicación de revistas pedagógicas, etc. Convendría que el mayor número de docentes se beneficie con estas medidas.

15. Que el personal docente, directivo y de supervisión de la enseñanza media esté retribuido de acuerdo con la

importancia de su misión, de tal modo que su sueldo sea análogo al de funcionarios y empleados a quienes se exigen estudios y responsabilidades equivalentes. En los ascensos y promociones se debería considerar, entre otros factores, la eficacia de la labor realizada. La revalorización de las escalas de sueldos permitiría a los profesores de enseñanza media de tiempo completo dedicarse exclusivamente a las exigencias de su cometido docente.

16. Que se concedan al personal docente la estabilidad del cargo y otras garantías estatutarias, el disfrute de seguros sociales, el mejoramiento de situación social, etc., a fin de contribuir a dignificar la carrera del profesorado medio y poder atraer hacia esta función elementos valiosos que —sobre todo en lo que se refiere a los profesores del ciclo profesional— encuentran mayores incentivos en los sectores de la producción.

17. Que con el objeto de que ningún niño o adolescente se vea impedido, por razones de orden material, de frecuentar la enseñanza media, se facilite la enseñanza gratuita —en caso de que la gratuidad no esté generalizada— y se procure otorgar una ayuda social que cubra las exigencias de la alimentación y alojamiento, sobre todo a los alumnos procedentes de las zonas rurales o alejadas de los centros de estudio.

IV. Educación superior

1. Que las universidades latinoamericanas creen o fortalezcan asociaciones nacionales o regionales de universidades y de institutos de enseñanza superior sobre la base del respeto a la autonomía universitaria, la libertad de enseñanza y de investigación científica y cultural, y que los organismos internacionales estimulen y faciliten la labor de dichas asociaciones.

2. Que las universidades e institutos de educación superior debidamente reconocidos participen en el planeamiento nacional o regional de la educación superior y cooperen en el estudio y preparación de los planes de desarrollo económico y social, especialmente en los de educación.

3. Que las universidades e institutos de enseñanza superior establezcan condiciones que aseguren la carrera de su profesorado, sobre la base de una cuidadosa selección de los que aspiren a ella, de incentivos adecuados para estimular la investigación, de un sistema de becas y otras facilidades para el estudio en el extranjero, y de remuneraciones y seguridad social satisfactorias; procuren dar oportunidades al profesorado universitario para informarse de los principios y técnicas pedagógicas que contribuyen a la eficacia de toda enseñanza, y se esfuercen por aumentar el número de ayudantes, profesores e investigadores de dedicación exclusiva o tiempo completo.

4. Que se asegure la participación activa y responsable de los estudiantes, junto con los profesores y graduados, en los organismos dirigentes de las universidades, de acuerdo con sus estatutos.

5. Que a fin de facilitar el acceso de los estudiantes de escasos recursos económicos a la enseñanza superior, se concedan becas tanto para estudios en el país como en el exterior, se creen residencias de estudiantes, y se constituyan fondos de préstamos a los estudiantes universitarios que los necesiten.

6. Que, a fin de favorecer entre los estudiantes el sentido de la colaboración social, convendría que las universidades promuevan la creación de centros de trabajo voluntario, sin que perjudiquen —por su organización, su rigidez o su magnitud— la tarea primordial de estudio e investigación del alumnado universitario.

7. Que en los planes de estudios universitarios en los cuales no figuren específicamente, se incluyan materias básicas de las ciencias económicas y sociales.

8. Que las universidades incrementen sus actividades relativas a la investigación científica y tecnológica y determinen sus modalidades específicas de acuerdo con las necesidades nacionales. Esa debería ser una de las tareas preferentes de la cooperación interuniversitaria.

9. Que las universidades presten especial atención a la formación de los técnicos y científicos requeridos para acelerar el proceso de transformación social y económica, de acuerdo con la evaluación de las necesidades nacionales de personal especializado de nivel superior.

10. Que las universidades latinoamericanas impulsen el desarrollo de servicios de extensión cultural y educativa que beneficien a los diversos sectores de la población.

11. Que las universidades incluyan en sus actividades la enseñanza de los principios y objetivos que inspiran a la cooperación internacional y a los organismos que la dirigen y orientan, así como las formas y modalidades de tal cooperación y el estudio de la organización y funcionamiento de las referidas instituciones.

12. Que se cree una institución regional de nivel universitario, patrocinada por la UNESCO, para la formación de profesores de enseñanza técnica.

13. Que la UNESCO, en colaboración con las demás organizaciones de las Naciones Unidas, estudie la manera de estimular la formación de personal latinoamericano capacitado para el ejercicio de las funciones internacionales, y considere la posibilidad de establecer convenios con universidades latinoamericanas que hayan establecido escuelas de diplomacia y de formación de funcionarios internacionales, con el fin de que dichas escuelas puedan contar con ayuda técnica y económica y ampliar su radio de acción con un criterio regional latinoamericano.

14. Que los organismos internacionales, la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los gobiernos que patrocinan esos organismos, y las fundaciones privadas faciliten la cooperación económica a las universidades latinoamericanas para la construcción de edificios, la creación o ampliación de laboratorios, granjas experimentales, etc., así como para la adquisición y mejoramiento del material necesario.

15. Que con el objeto de fomentar el desarrollo de la educación superior en América Latina se establezca un Fondo Especial Universitario Latinoamericano, a fin de contribuir al mejoramiento efectivo de las universidades latinoamericanas, y que la UNESCO y la OEA, en colaboración con otros organismos regionales e internacionales, preparen un proyecto detallado de estatuto orgánico para ese Fondo.

V. Alfabetización y educación de adultos

1. Que, además de asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre obligatoriedad y gratuidad de la

enseñanza primaria, se legisle sobre la obligatoriedad de la alfabetización de adultos —tomando en cuenta los límites de edad, la distribución de la población, las modalidades de vida y trabajo, la disponibilidad de los servicios de alfabetización— y se concedan fondos suficientes para la creación y desarrollo de programas de alfabetización y educación de adultos, y la formación o capacitación de personal para la aplicación de los mismos.

2. Que se proceda a la organización o mejoramiento de los departamentos de educación de adultos que desarrollen programas sistemáticos de alfabetización y educación de adultos y atiendan a la formación de personal especializado en centros nacionales o regionales como el Centro Regional de Educación para el Desarrollo de la Comunidad en la América Latina (CREFAL).

3. Que se introduzcan oportunidades y modalidades de trabajo que despierten interés y hagan comprender el valor de la lectura, de la escritura y del cálculo, de la recreación sana, del cooperativismo, de las habilidades ocupacionales, etc.

4. Que se creen e intensifiquen los servicios destinados a impulsar y vigorizar la cultura popular por medio de bibliotecas, museos, actividades artísticas, conferencias, grupos móviles, círculos de estudio, y otros medios.

5. Que se organicen centros de formación y perfeccionamiento profesional para adultos, en lo posible con la cooperación de las empresas.

6. Que se creen centros de experimentación, demostración y preparación de materiales para la educación de adultos, y se difundan ampliamente los resultados obtenidos.

7. Que se recurra a la prensa, la radio, el cine, la televisión y otros medios audiovisuales como instrumentos de educación de masas y se intensifique la preparación técnico-pedagógica de personal especializado para utilizar dichos instrumentos.

8. Que se procure la mayor y mejor utilización del CREFAL, organismo encargado de la formación de dirigentes de programas de mejoramiento comunal y de alfabetización y educación de adultos.

9. Que se movilicen todos los sectores de la producción y de la opinión pública así como el de los beneficiarios, con el fin de que participen activa y sistemáticamente en los programas de alfabetización y educación de adultos.

10. Que se conceda asistencia técnica de los organismos regionales e internacionales, tanto para la organización y desarrollo de programas de alfabetización y educación de adultos como para su evaluación.

11. Que en los programas de educación de adultos se adopten las especiales modalidades que requiere la atención de grupos indígenas que, por razones de idiomas u otras causas, están al margen del movimiento económico, social y cultural de los países a que pertenecen.

12. Que se intensifique el programa de la Misión Andina, en los países en que está actuando, y otros similares para acelerar la incorporación de la población indígena a la vida social y nacional.

13. Que se utilice en máximo grado la oportunidad del servicio militar para ofrecer un programa adecuado de educación a los adultos analfabetos.

14. Que se procure extender el servicio de educación de adultos a las instituciones de reclusión y de rehabilitación, mediante la organización de escuelas con personal especializado.

15. Que se estimule, mediante remuneración especial o reconocimiento de servicios, la participación de los maestros primarios en la educación de adultos, sin que ello excluya la cooperación debidamente controlada de otros sectores, instituciones o asociaciones capacitadas para esta misión.

VI. Bibliotecas y museos

1. *Bibliotecas*

1. Que el planeamiento educativo incorpore a sus actividades el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de los servicios bibliotecarios en todos sus niveles, incluyendo la formación de personal.

2. Que con tal fin se consideren los siguientes grupos de servicios bibliotecarios: *a*) bibliotecas escolares y públicas, y *b*) bibliotecas universitarias, especializadas y centros de documentación.

3. Que, mediante seminarios nacionales o regionales, se preparen planes orgánicos a fin de asegurar que estos servicios fortalezcan y extiendan la labor iniciada por la escuela y respondan así a las exigencias y necesidades de lectura de los individuos que no prosiguen una educación sistemática. Podrían utilizarse para ello todos los recursos de los servicios bibliotecarios, comprendidas las bibliotecas móviles.

4. Que se organice un seminario latinoamericano, con la participación de bibliotecarios, educadores, autores y editores de libros, para proponer medidas tendientes a la preparación, impresión y distribución de material de lectura. Asimismo, que se interese a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y al Comité de Integración Económica del Istmo Centroamericano para promover en toda América Latina la eliminación de los aranceles y otras restricciones que afectan el comercio del libro.

5. Que se solicite al Seminario Latinoamericano sobre Bibliotecas Universitarias —que convocará la UNESCO a mediados de 1962 con la cooperación del gobierno de la Argentina— el estudio del planeamiento de estos servicios en relación con los objetivos de la educación superior y las exigencias del desarrollo económico y social, y que señale los costos y las prioridades adecuadas para su financiamiento al establecer los correspondientes planes de acción.

6. Que se apoye la iniciativa de la UNESCO de ayudar a un país latinoamericano a planificar sus servicios bibliotecarios en todos los niveles.

7. Que se lleve a cabo un estudio sobre los costos de los servicios bibliotecarios en todos sus aspectos a fin de facilitar la planificación de su desarrollo y su correspondiente financiamiento en planes de corto, mediano y largo plazo.

2. *Museos*

1. Que los recursos didácticos de los museos sean incorporados al proceso educativo y que tanto los museógrafos

como los educadores coordinen su acción para una mejor y más amplia utilización de tales recursos.

2. Que se solicite al Seminario sobre los Museos como Centros Culturales de la Comunidad —convocado por la UNESCO para fines de 1962 con la colaboración del gobierno de México— que formule recomendaciones concretas sobre la mejor manera de integrar la labor de los museos con el proceso educativo en todos sus niveles.

VII. Formación profesional y enseñanza técnica

1. La formación profesional debería ser programada como parte de un plan de educación que esté en armonía con una política nacional de desarrollo económico y social tendiente a elevar el nivel de vida mediante la utilización óptima de todo el potencial humano del país.

2. Para aprovechar mejor los recursos que un país puede asignar a la educación general y a la formación profesional se impone articular cuidadosamente la programación de las actividades en uno y otro campo. Esta articulación exige, principalmente:

a) considerar que uno de los objetivos de cada uno de los tres niveles de educación, es preparar a los alumnos para recibir ulteriormente una formación o adaptación profesional específica en relación con el empleo;

b) concebir la formación profesional como un proceso que debe desarrollarse a lo largo de toda la vida profesional, según las necesidades individuales y las de la sociedad;

c) crear, al mismo tiempo que se extienden y mejoran los servicios que dispensan los tres niveles de educación, un sistema flexible de medios de formación profesional distinto de aquéllos, a fin de satisfacer rápidamente, entre otras, las siguientes necesidades: *i*) completar la formación teórica y práctica de aquéllos que han cursado sólo parte de cualquiera de los niveles de educación; *ii*) adaptar la preparación profesional recibida en las ramas técnicas de la enseñanza secundaria y superior, a las exigencias especiales de los puestos de trabajo de los niveles respectivos; *iii*) poner al alcance de los trabajadores, medios de perfeccionamiento para facilitar la promoción profesional.

3. Para conocer la situación de la mano de obra y el empleo se deberían efectuar estudios de extensión y profundidad variables sobre la demanda y la oferta de mano de obra en un momento dado y sobre las alteraciones que el desarrollo económico y el progreso técnico podrían producir en esa relación.

4. La relación estrecha que existe entre la formación profesional y el empleo hace aconsejable promover la participación y cooperación continuas en la obra de formación profesional de todos los organismos públicos o privados y de las organizaciones interesadas en los problemas que ella plantea, especialmente la de empleadores y trabajadores.

5. Para aumentar los medios de formación profesional y la eficiencia de ésta convendría estudiar, en primer término, la manera de aprovechar al máximo las posibilidades que ofrecen los lugares de trabajo.

6. En cada país se debería reexaminar el conjunto de medios de formación profesional existentes para las ocupaciones calificadas al primer nivel con el objeto de comprobar si satisface las necesidades presentes y futuras de la población y el desarrollo económico tanto en calidad como en cantidad.

7. Antes de extender el número de escuelas profesionales, convendría evaluar objetivamente los resultados obtenidos mediante una formación de tipo escolar puro, en términos de incorporación efectiva de alumnos formados para empleo del primer nivel de calificación relacionados con la preparación recibida. Convendría, además, analizar en términos de cantidad, calidad y costo, si los recursos que se destinan a la formación profesional de tipo escolar puro para ocupaciones del primer nivel de calificación, no serían mejor empleados si se les asignara por un lado, a extender, mejorar y prolongar la educación básica, y por otro lado a crear servicios distintos de formación profesional propiamente dicha, que ofrezcan programas de duración relativamente corta y relacionados con el empleo.

8. La experiencia de varios países americanos que han establecido un nuevo sistema de formación de aprendices y trabajadores adultos, aconseja que los países que no hayan iniciado todavía la solución de este problema examinen la posibilidad de crear servicios de alcance nacional que:

a) abarquen a todos los sectores económicos o los que en cada situación sean considerados prioritarios en términos de formación;

b) tengan una estructura tripartita, es decir, con representación del gobierno, las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;

c) cuenten para su financiamiento con una contribución de los diversos sectores de la producción.

9. El cometido de estos servicios debería comprender principalmente:

a) la formación profesional de los menores que trabajan, de acuerdo con las disposiciones legales;

b) la formación básica, complementaria o de alta especialización de los trabajadores adultos;

c) la cooperación con otras instituciones en la formulación y realización de programas tendientes a completar la instrucción elemental de los trabajadores;

d) el suministro de asistencia técnica a los empleadores deseosos de organizar en sus empresas medios para dar a su personal capacitación complementaria o especial, o a las organizaciones laborales que se propongan la misma tarea.

10. Para cumplir la finalidad, los servicios a que se ha aludido deberían poseer una gran adaptabilidad y adoptar por norma la programación flexible de sus actividades según órdenes de prioridad.

11. Conviene tener en cuenta que el mejoramiento de la competencia del personal de supervisión depende principalmente de:

a) la expansión de los medios de formación sistemática para las ocupaciones del primer nivel, y el consiguiente aumento del número de obreros y empleados poseedores de sólidos conocimientos básicos, los que irían cubriendo las plazas de supervisión por vía de promoción;

b) la organización de programas destinados a atender las necesidades urgentes del presente, que comprendan cursos de perfeccionamiento para los supervisores en servicio y cursos de formación para los obreros o empleados que tengan aptitudes para ser promovidos a puestos de supervisión.

12. Los programas de formación o perfeccionamiento de supervisores deberían comprender cursos sobre las funcio-

nes y técnicas de supervisión y cursos de complementación de conocimientos tecnológicos prácticos o teóricos.

13. La formación del personal técnico medio y superior que es necesario en cantidad y variedad crecientes para acelerar el ritmo del desarrollo económico y social, reclama la adopción de medidas tales como las siguientes:

a) aumentar la capacidad de los medios regulares de formación y la variedad de las opciones técnicas, según un orden de prioridad determinado sobre la base de necesidades comprobadas y previsibles;

b) crear o ampliar el sistema de orientación escolar y profesional de manera que los jóvenes dispongan de suficientes informaciones sobre las oportunidades educativas existentes y las oportunidades de empleo que ofrece la economía;

c) atraer a los estudios técnicos a un número mayor de jóvenes aumentando las becas de estudio;

d) suprimir los obstáculos que impidan el traspaso de estudiantes de una rama a otra del ciclo secundario, o el ingreso a la universidad a los estudiantes del ciclo segundario técnico;

e) relacionar a los estudiantes de enseñanza con las empresas y organizaciones laborales a fin de obtener que les presten colaboración, ya participando en los consejos asesores que opinan sobre la orientación de la enseñanza, ya facilitando a las escuelas o universidades informaciones tecnológicas o equipo, ya recibiendo a estudiantes en calidad de practicantes.

14. Convendría examinar paralelamente la oportunidad de crear servicios de formación distintos de los ciclos regulares de enseñanza y relacionados con las empresas y organizaciones laborales de todo tipo. Esta medida facilitaría la promoción, por el estudio, a los que trabajan, y atraería para el nivel técnico medio y superior a personas con aptitudes que, por falta de cursos especiales, están obligadas a continuar trabajando en un nivel de calificación inferior al que podrían alcanzar mediante el estudio sistemático. Dichos servicios de formación —análogos a los de formación complementaria para ocupaciones del primer nivel de calificación descritos en el artículo 11— tendrían por cometido introducir cursos de naturaleza diversa tales como cursos vespertinos, cursos por correspondencia y, en cooperación estrecha con los empleadores, cursos con régimen de asistencia alternada "escuela-empresa".

15. La diversificación de los cursos y la renovación de los métodos de enseñanza requieren que los servicios de formación profesional desarrollen actividades sistemáticas de perfeccionamiento del personal directivo y docente en servicio y de formación de personal de instrucción nuevo, tanto para la enseñanza en escuelas o centros como para las actividades de formación en la empresa. Para ese propósito, deberían poseer divisiones técnicas centrales encargadas de la investigación de normas metodológicas, la elaboración de material didáctico y la organización de cursos de perfeccionamiento y formación del personal docente, o, alternativamente, un centro nacional para la formación del personal que comprenda divisiones técnicas como las descritas.

16. Para poder contratar y mantener en servicio personal docente de calidad y con experiencia en el campo de la producción, los centros de formación deberían asegurar a dicho personal condiciones de empleo y remuneración adecuadas.

VIII. Educación rural y agrícola

1. Que los gobiernos incluyan dentro de los planes nacionales de educación, los de la educación y capacitación agrícola, pecuaria, forestal y pesquera y los integren en los aspectos de los planes generales de desarrollo económico y social relativos a esos campos, quedando entendido que estos conceptos se aplicarán a todas las recomendaciones subsiguientes.

2. Que como primera fase de dicho planeamiento, se realicen estudios destinados a:

a) determinar las necesidades inmediatas y futuras de personal en todas las ramas del campo agrícola y nutricional indicadas en el numeral anterior, que derivarán de la reforma agraria y de los planes de desarrollo agropecuario;

b) evaluar la eficiencia de los actuales sistemas educacionales para preparar dicho personal y determinar los cambios que fueren necesarios para satisfacer las necesidades antedichas;

c) señalar las deficiencias en los recursos físicos disponibles para la educación agrícola, su grado de uso y las necesidades de ampliación y mejoramiento, de acuerdo con las metas señaladas en los planes;

d) promover la capacitación de técnicos y especialistas para la formación del personal a que se refieren los apartados anteriores.

3. Que dada la urgencia de formar personal auxiliar para la realización de la reforma agraria y actividades complementarias —tales como cooperativas, crédito, industrialización, extensión y comercialización agrícolas, y desarrollo de comunidades— la economía doméstica, la educación y capacitación agrícola en nivel intermedio tratarán de satisfacer dichas necesidades.

4. Que los recursos que se destinen a educación y capacitación en los diversos sectores mencionados en el numeral 1, se canalicen a través de aquellas instituciones —públicas o autónomas— que estén en la situación más favorable para proveer el tipo de educación y capacitación requerido para la preparación y ejecución de los planes de desarrollo.

5. Que la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Educación Agrícola Superior, que se celebrará en Colombia del 8 al 19 de mayo de 1962, tome en cuenta los acuerdos de la presente Conferencia y estudie y adopte recomendaciones específicas para la expansión y fortalecimiento de dicha educación, prestando atención especial a las necesidades de técnicos de nivel superior para la formulación y ejecución de programas de reforma agraria, y para la formación del personal encargado de aplicarlos.

6. Que la UNESCO, la FAO, la OEA, la OIT, la CEPAL, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IASI) y la UNICEF —ya sea individualmente o a través de los mecanismos conjuntos de cooperación interinstitucional creados en virtud de la Carta de Punta del Este o existentes con anterioridad— asesoren a los gobiernos cuando éstos así lo soliciten, en las tareas enunciadas en la recomendación anterior.

B

Integración del planeamiento de la educación con el planeamiento económico y social

(Comité II)

I. Integración

1. *Conclusiones*

1. La educación, además de constituir un bien en sí mismo para quienes la reciben, eleva la dignidad espiritual y moral del hombre e incrementa la capacidad de los individuos y la sociedad para producir los bienes y servicios que sustentan un nivel de vida más elevado. Por consiguiente, las inversiones en educación tinen el más alto rendimiento económico y social, que puede equipararse al que se atribuye a las inversiones en capital social básico.

2. Sin embargo, este rendimiento se menoscaba o desvanece si la educación no es capaz de adaptar la estructura de sus sistemas y el contenido de sus programas a las necesidades que impone la modernización de las estructuras sociales y económicas tradicionales de América Latina. La educación debe transformarse en un instrumento mucho más eficaz que en la actualidad para los fines del desarrollo económico y social.

3. Por su función formativa del hombre, la educación constituye en toda sociedad el instrumento básico de la transformación económica y social. Así pues, los gastos en educación deberían tener la más alta prioridad dentro de la planificación del desarrollo integral de cada país, junto con las demás inversiones en capital social básico.

4. El monto de los recursos que se destinen a la educación debería fijarse de acuerdo con el costo en que se incurra al tratar de alcanzar, dentro de plazos razonables, las metas educativas que cada país se proponga, según los principios generales de planificación que se proponen en el presente documento.

5. La integración del planeamiento de la educación con el planeamiento económico y social debería tener en cuenta los principios enunciados, como base y orientación para las tareas que implica.

2. *Recomendaciones*

1. En relación con las metas educativas, la Conferencia recomienda a los gobiernos la adopción de las siguientes metas generales:

a) Extensión de la educación primaria universal gratuita y obligatoria a fin de que se traduzca realmente en por lo menos seis años completos de formación general para toda la población en edad escolar;

b) Acceso efectivo a la enseñanza media en todas sus ramas y a la superior para acelerar la especialización de la fuerza de trabajo y la preparación de personal dirigente, sin otro criterio de selección que la capacidad, aptitud y destreza de los estudiantes y la necesidad de personal capacitado en los diversos campos de la actividad nacional. A fin de lograr estos objetivos se recomienda que se dote al sistema educativo de la mayor flexibilidad posible;

c) Erradicación del analfabetismo y fomento de la educación para el desarrollo de la comunidad con el objeto de satisfacer los requerimientos inmediatos del desarrollo económico y social.

Este conjunto mínimo de metas debería especificarse en cada país, de acuerdo con sus aspiraciones y su situación educativa, social y económica.

2. Se recomienda a los gobiernos latinoamericanos que realicen en forma urgente las tareas de planeamiento educativo, como parte esencial del planeamiento del desarrollo económico y social. Estas tareaas inmediatas podrían emprenderse simultáneamente en tres direcciones:

a) Formulación de un diagnóstico de la situación socioeconómica y educativa, comprendido el estudio de los recursos humanos y el establecimiento de metas educativas generales en el país, así como el cálculo de los costos que significa cumplirlas. Se recomienda a los países latinoamericanos y a los organismos internacionales que han acumulado experiencia en esta materia que la proporcionen a los países que la requieran para que puedan completar la tarea mencionada dentro del plazo más breve posible;

b) Formulación y puesta en práctica de programas de acción inmediata y a corto plazo, que respondan especialmente a los siguientes propósitos: *i)* eliminar las deficiencias más agudas en los servicios educativos; *ii)* dar los pasos necesarios para la máxima utilización de la capacidad existente; *iii)* mejorar las condiciones de la educación rural, dando un trato equitativo de las diversas regiones de cada país; *iv)* preparar, mediante programas de emergencia, el personal necesario para satisfacer las necesidades de las actividades económicas y sociales que deberían encarar los países en el proceso de su transformación económica y social, lo que tendría especial aplicación a las reformas agraria, tributaria y administrativa y a las tareas de industrialización y planificación, así como a la propia educación; *v)* iniciar o acelerar la racionalización y la transformación del sistema educativo de acuerdo con la política que orienta los objetivos de largo plazo y con su adaptación a las necesidades del desarrollo económico y social;

c) Establecimiento de las tareas regulares del planeamiento educativo, de acuerdo con las recomendaciones del Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación, celebrado en Wáshington en 1958, y con las recomendaciones que se formulan más adelante. En el desarrollo de estas tareas regulares habría que tener especialmente en cuenta que: *i)* los objetivos y medios cualitativos, cuantitativos, financieros y administrativos de la educación deberían fijarse de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo y sobre la base de investigaciones sociales, económicas y de la realidad educativa; *ii)* los organismos centrales de planificación deberían formular orientaciones generales y realizar estimaciones cuantitativas y cualitativas de los requerimientos de per-

sonal calificado en los diversos sectores de la actividad económica y social. Estas estimaciones podrían considerarse en el establecimiento de las metas del plan de educación.

3. Asimismo se recomienda a los gobiernos:

a) Realizar un estudio exhaustivo de las fuentes de recursos financieros internos para la educación, a fin de analizar la posibilidad de obtener una mayor contribución, incorporando nuevas fuentes no utilizadas y estimulando la cooperación y la participación directa de la comunidad;

b) Racionalizar los servicios para obtener un mayor rendimiento de los recursos disponibles, valiéndose entre otros instrumentos de las técnicas modernas de los presupuestos por programa;

c) Establecer el monto de la ayuda externa compatible con las necesidades totales de los planes de desarrollo económico y social, en especial para hacer efectivos los programas de acción inmediata;

d) Realizar estudios detallados de los costos de inversión y operación de los servicios como base para una estimación más realista de las necesidades financieras futuras;

e) Efectuar estudios sobre las características de cada región y el nivel de educación existente, a fin de establecer en lo posible normas y procedimientos racionales de administración, por niveles, ramas y regiones, para lograr la mejor utilización de los recursos;

f) Intensificar la capacitación de los funcionarios con el fin de aplicar con mayor eficacia los procedimientos mencionados;

g) Intensificar la política de progresiva descentralización administrativa de la educación, a fin de fomentar la aportación de los gobiernos locales y regionales para su sostenimiento y estimular la cooperación comunal en los programas de desarrollo educativo, por el sistema de auto-ayuda;

h) Preparar y someter a la Tercera Reunión Interamericana de Ministros de Educación, un informe sobre los programas de desarrollo educativo en marcha, y los que se hayan iniciado a raíz de las presentes conclusiones y recomendaciones, señalando las metas de realización propuestas para los años de 1962 a 1970, las prioridades acordadas y los recursos de financiamiento;

i) Llevar a cabo un estudio sobre evaluación de las funciones magisteriales, comparándolas con las demás actividades profesionales y ocupaciones calificadas, en concordancia con el nivel de vida de cada país, a fin de determinar un justo régimen de salarios para los maestros. Dichos estudios podrían realizarse con la participación de las organizaciones profesionales y sindicales de maestros y profesores. Una vez completado el estudio de referencia, se deberían adoptar las medidas pertinentes para llevar a la práctica en el más corto plazo posible el nuevo régimen de salarios de los maestros.

4. Se recomienda a los gobiernos que, con la colaboración de los organismos internacionales interesados, procedan

a) A sistematizar y definir las profesiones y especialidades profesionales por niveles de educación. La coordinación de los trabajos que en esta materia se realicen en los diversos países podría estar a cargo del Grupo Mixto de Trabajo sobre Mano de Obra Calificada en América Latina, en el cual participan la CEPAL, la UNESCO, la OIT, la FAO, la OEA y el CIME;

b) A estudiar el problema de la capacitación y perfeccionamiento profesionales de los adultos en todos los niveles de la actividad económica, a fin de encontrar medios prácticos para llevarlos a cabo en forma acelerada. La programación de las actividades en este campo podría relacionarse con los planes de incremento de la productividad y los planes de desarrollo de los diversos sectores de la economía. Debería tenerse en cuenta la experiencia de los países que han establecido un sistema flexible de medios de capacitación y perfeccionamiento profesionales, distinto de los servicios educativos que dispensan los ciclos regulares de educación;

c) A difundir ampliamente las publicaciones relativas al planeamiento educativo y al desarrollo económico y social en América Latina, comprendidas las conclusiones y recomendaciones, los últimos certámenes internacionales relativos a esta materia y una reseña de los resultados alcanzados en los diversos países.

5. Se recomienda a los organismos internacionales competentes que, en consulta con los gobiernos latinoamericanos, hagan una evaluación de los recursos financieros que demanda el cumplimiento de las metas educativas trazadas en la Carta de Punta del Este.

6. Se recomienda a la OIT que prosiga y amplíe sus actividades de estudio y asistencia técnica, con la colaboración de otras organizaciones internacionales interesadas, con miras a desarrollar los métodos de capacitación y perfeccionamiento profesional de los trabajadores, y que elabore recomendaciones sobre los estímulos que convendría dar a la fuerza trabajadora con este fin, así como sobre los esfuerzos que deberían realizar los empleadores para proporcionar los medios conducentes a lograr los objetivos mencionados.

II. Organización y métodos

1. *Conclusiones*

1. Desde la iniciación del Proyecto Principal No. 1 de la UNESCO para América Latina el planeamiento integral de la educación se ha convertido en un movimiento renovador de los principios y técnicas del desarrollo de la educación. Actualmente 16 países realizan, en una u otra forma, tareas de planeamiento, bien sea a través de unidades creadas expresamente para tal fin o mediante otros organismos de carácter técnico.

2. No obstante los progresos alcanzados, la idea y las realizaciones de planeamiento educativo han tropezado con algunos obstáculos entre los cuales se destacan:

a) En algunos casos, influencia perjudicial de intereses políticos que llevan a algunos funcionarios ejecutivos a subestimar la programación técnica y a largo plazo, y a preferir las medidas parciales, de emergencia y de efecto inmediato;

b) Recelo, individualismo y susceptibilidad en los funcionarios de las secciones tradicionales de la administración educativa, y consecuentemente ausencia de colaboración, de actitud y de voluntad planificadora;

c) Estructura administrativa de los órganos de planeamiento no ajustada en muchos casos a la naturaleza y propósitos de la planeación educativa;

d) Escasez de personal especializado, elementos materiales y de presupuesto;

e) Falta de coordinación efectiva de los organismos de planeamiento educativo con los de planificación económica y social, con las restantes unidades administrativas de la educación y con las entidades interesadas en el proceso y los resultados educativos;

f) En general, ausencia de un concepto exacto de la naturaleza y alcances del planeamiento y, particularmente, desconocimiento de sus métodos y técnicas.

2. *Recomendaciones*

1. Se recomienda a los gobiernos latinoamericanos:

a) Establecer, o fortalecer donde ya existen, los organismos de planeamiento integral de la educación y dotarlos de la estructura, los recursos económicos y el personal adecuados para que cumplan sus funciones con eficacia;

b) Establecer una estrecha coordinación entre el organismo central de planeación económica y social y el de planeamiento educativo, coordinación que debería ser orgánica y permanente e implicar la integración de objetivos, medios, normas y métodos de trabajo durante todas las etapas del proceso de planificación: investigación, análisis, programación, financiamiento, ejecución y evaluación de resultados;

c) Facilitar dicha coordinación, procurando dotar a los organismos de planeamiento educativo de una estructura similar a la de los organismos centrales de planificación económica y social, buscando la participación permanente de especialistas en educación en los trabajos de los organismos centrales de planeamiento económico y social a la vez que de economistas y sociólogos en las unidades de planificación educativa;

d) Organizar unidades de planeamiento educativo con la jerarquía necesaria para que participen en las decisiones de política educativa. Para ello deberían estar vinculadas institucionalmente con los órganos encargados de la ejecución de los planes y con los sectores representativos de las actividades nacionales tanto públicas como privadas;

e) Precisar las funciones específicas y privativas de dichos organismos, que deberían incluir las de coordinación e integración de los trabajos de otras entidades;

f) Organizar de una manera efectiva y metódica la consulta a la opinión pública en general, y en especial a los sectores interesados en la educación;

g) Establecer un mayor contacto entre los organismos de planeamiento educativo de los países de América Latina, para favorecer el intercambio de experiencias, métodos de trabajo, instrumentos de ejecución y resultados de investigación, etc., y recomendar a los organismos internacionales que faciliten dicho intercambio y colaboración;

h) Preparar y ejecutar, por intermedio de los organismos de planeamiento educativo, programas de divulgación sobre la naturaleza y los principios de planeación educativa, con el fin de crear el ambiente favorable para la eficaz regularización de las diversas etapas de la planificación.

2. Se recomienda a los organismos internacionales competentes que incluyan dentro de sus programas de asistencia técnica la formación de especialistas nacionales en las diversas disciplinas del planeamiento educativo mediante instituciones regionales de capacitación, así como el envío de misiones asesoras a los países latinoamericanos que las soliciten. Asimismo se recomienda que preparen y publiquen manuales sobre técnicas del planeamiento educativo.

3. Se recomienda particularmente a la UNESCO, la CEPAL, la FAO, la OIT y la OEA que intensifiquen sus estudios para mejorar la metodología del planeamiento educativo integrado como parte esencial de la planificación del desarrollo económico y social.

4. Se recomienda al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social que incluya entre sus actividades la formación de expertos en planeamiento educativo.

C

Cooperación internacional para el fomento y ejecución de planes educativos en relación con el desarrollo económico y social

(Comité III)

I. Tipo, volumen y prioridad de la ayuda internacional

1. *Conclusiones*

El análisis de los informes de cada uno de los países reveló que las instituciones internacionales, los organismos especializados y determinados países han aportado una importante ayuda técnica y financiera a los países latinoamericanos durante los últimos cinco años. Se han creado centros regionales, concedido becas, facilitado expertos, capacitado personal nacional y facilitado medios materiales y financieros para el desarrollo de la educación. Los informes muestran además que se han llevado a cabo los más diversos programas en cada país.

Algunos países hicieron notar que no puede hablarse de un solo tipo de ayuda externa. Los tipos más importantes de ayuda externa que se señalaron son los siguientes:

1. El Proyecto Principal de la UNESCO sobre extensión y mejoramiento de la enseñanza primaria en América Latina;

2. Las Misiones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en el campo de la educación;

3. Los programas de educación y de enseñanza de las ciencias de la Organización de los Estados Americanos (OEA);

4. La ayuda financiera que proporciona el Banco Interamericano de Desarrollo (BID);

5. Los proyectos que en el campo de la educación financiera proporciona el Fondo Especial de las Naciones Unidas;

6. La ayuda financiera que prevé la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) en materia de planes de desarrollo de la educación;

7. Los programas bilaterales —por ejemplo los de ICA, actualmente AID de los Estados Unidos de América— y los programas que ofrecen Alemania, Bélgica, Canadá, España, Francia, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido, Suiza y otros, y

8. Los programas auspiciados por fundaciones e instituciones privadas, que incluyen una gran variedad de actividades.

No fue posible determinar el monto total de la ayuda externa por falta de suficiente información.

2. *Recomendaciones*

1. Que las organizaciones internacionales, los organismos especializados y los gobiernos, que conceden asistencia técnica y financiera, traten de adoptar una política flexible frente a los complejos problemas que encara el desarrollo de la educación.

2. Que el Fondo Especial de las Naciones Unidas amplíe su ayuda a proyectos de enseñanza de las ciencias básicas, condición esencial para todo desarrollo tecnológico. También se recomienda que extienda sus operaciones al financiamiento de las construcciones cuando fuere necesario.

3. Que las instituciones internacionales de crédito presten atención preferente a las solicitudes que hubiesen formulado o pudieran formular los gobiernos latinoamericanos, para el financiamiento de planes de construcciones escolares, equipos de enseñanza y mobiliario escolar.

4. Que para determinar las prioridades educativas que debe atender la asistencia técnica y financiera internacional se tengan en cuenta en lo posible aquellos planes nacionales de educación que estén estrechamente coordinados con los planes de desarrollo económico y social.

5. Que las organizaciones internacionales y los organismos públicos o privados de cooperación presten preferente atención a la formación del personal necesario para el desarrollo de la educación.

6. Que las organizaciones internacionales y los organismos públicos y privados, en sus programas de ayuda, concedan alta prioridad a las actividades relacionadas con el planeamiento integral de la educación.

7. Que al determinar las prioridades educativas que deba atender preferentemente la asistencia técnica y económica internacional, se procure tener en cuenta que una buena cultura general —imprescindible para la formación del hombre— es condición básica de la preparación tecnológica, y que, por otra parte, la enseñanza de las ciencias básicas y la investigación sean consideradas indispensables para el desarrollo de la enseñanza tecnológica superior.

8. Que cuando se solicite ayuda financiera para construcciones y equipos de educación se procure tener en cuenta que los gastos corrientes de sostenimiento en que deben incurrir los países para hacer debido uso de esas facilidades, representan un porcentaje mucho más importante del presupuesto que las inversiones de capital.

9. Que la ayuda técnica internacional en expertos se base en una cuidadosa selección de los mismos en que se trate de tener presente su competencia profesional, su conocimiento del país que va a recibir esta asistencia técnica y del idioma oficial del mismo.

II. Coordinación de la ayuda internacional

1. *Conclusiones*

El Comité reconoció las graves deficiencias que todavía existen en la coordinación de la ayuda internacional en materia educativa, tanto desde el punto de vista de los países y de las organizaciones que la ofrecen, como de los países que la reciben.

Varias delegaciones subrayaron la urgencia de una más adecuada coordinación entre los organismos especializados de las Naciones Unidas con las organizaciones del Sistema Interamericano, y de todas las anteriores con los organismos y países que prestan ayuda técnica y financiera bilateral para el desarrollo de la educación en América Latina.

El Comité señaló durante los debates la urgente necesidad que tienen los países de obtener una adecuada información sobre la ayuda financiera y técnica que pueden recibir de la Alianza para el Progreso.

2. *Recomendaciones*

1. Que se organice en cada país una oficina de coordinación de la asistencia que ofrecen las diversas organizaciones, organismos y gobiernos, a fin de evitar la duplicación de los esfuerzos y de facilitar reuniones periódicas frecuentes con las autoridades nacionales.

2. Que se sistematice y facilite a los países información sobre el tipo y volumen de la asistencia financiera y técnica que pueda ofrecérseles, incluyendo información sobre el procedimiento a seguir ante las diversas fuentes de asistencia exterior.

3. Que se establezca un centro de información regional para compilar, analizar y proporcionar informaciones sobre la asistencia técnica y financiera que ofrecen a América Latina organizaciones internacionales, organismos y países, así como para informar sobre el procedimiento adecuado para la obtención de dicha asistencia.

4. Que por los Ministerios de Educación de los países latinoamericanos se divulguen las realizaciones concretas y planes que en materia de educación estén llevando a cabo y se hagan llegar esas informaciones a las organizaciones de maestros y educadores de todos los países.

5. Que la prensa, la radio, el cine, la televisión y las agencias noticiosas cooperen más ampliamente en la difusión de las informaciones educativas entre los diversos países.

III. Proyectos regionales

1. *Conclusiones*

La extensión y complejidad de los problemas culturales y económicosociales que afronta América Latina, así como la urgencia de los cambios requeridos para el mejoramiento efectivo de dicha situación, exigen la preparación y ejecución por cada país de planes integrales de educación, tendientes a elevar el nivel de vida de los pueblos americanos, en todos los aspectos de su vida nacional.

Sin embargo, es urgente adoptar programas de acción inmediata, que posean la doble característica de beneficiar a amplios sectores de población latinoamericana y de atender aspectos esenciales, cuyo mejoramiento es indispensable para establecer las condiciones favorables para un desarrollo acelerado y sostenido de los sistemas educativos.

Es indudable que ello podría obtenerse eficazmente mediante la concentración de esfuerzos y recursos nacionales e internacionales en torno a la realización inmediata de proyectos regionales.

2. *Recomendaciones*

1. Crear una sección encargada de la formación del personal nacional responsable del planeamiento integral de la educación y del desarrollo de los recursos humanos en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social establecido recientemente en Santiago de Chile. Ese personal debería estar especialmente capacitado para enseñar en sus países de origen las técnicas de planeamiento integral de la educación y del desarrollo de los recursos humanos, así como para atender a la formación del personal nacional responsable de dicho planeamiento. Guardarían estrecha relación con este proyecto:

a) La creación o ampliación de Oficinas Nacionales de Planeamiento de la Educación, en coordinación con los departamentos que tienen a su cargo los planes de desarrollo económico y social, con la asistencia técnica de equipos de expertos, cuando así se solicite;

b) La creación por los gobiernos de los países latinoamericanos, de acuerdo con sus universidades, de centros nacionales de enseñanza de la planificación, para formar dentro de plazos razonables el número de expertos en planificación en los diversos sectores y a los distintos niveles que necesita el desarrollo de esos países;

c) La asesoría técnica que el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ofrezca a los centros nacionales mencionados en la letra anterior, en los problemas de organización, preparación del material didáctico, y adelanto de la investigación;

d) La organización de comisiones nacionales para el estudio del desarrollo de los recursos humanos en cada país para la mejor coordinación del planeamiento de la educación con el planeamiento del desarrollo económico y social; y

e) La preparación de personal administrativo de la educación en escuelas de administración pública que ofrezcan cursos para grupos de países con problemas y características comunes;

2. Establecer en el CINVA de Bogotá, y en centros adecuados de investigación educativa, secciones destinadas al estudio y elaboración de modernas normas pedagógicas y arquitectónicas para la construcción de edificios escolares de bajo costo, bibliotecas públicas y escolares, casas para maestros y planes nacionales de construcción de escuelas, utilizando las experiencias de los países latinoamericanos. Este proyecto tiene por objeto contribuir al más rápido y conveniente desarrollo de los programas nacionales de construcciones escolares;

3. Ampliar y complementar las actividades presentes del CREFAL en México. Examinar la creación de centros en grupos con problemas y características similares para los programas de educación destinados al desarrollo de las comunidades, la industrialización rural y la erradicación del analfabetismo. Facilitar los medios técnicos y financieros, internos y externos, que permitan la utilización efectiva de los programas, del personal y del material preparados por esos centros, para los planes de acción que se desarrollan al nivel nacional. En relación con este proyecto regional podrían crearse o fortalecerse, en cada país latinoamericano, unidades administrativas adecuadas para el desarrollo de estos programas;

4. Aprovechar mejor el Programa de la Misión Andina en los países en que se llava a cabo, proporcionándole mayores recursos y personal, vinculando más estrechamente este programa con los programas de educación de los respectivos países a fin de acelerar la incorporación de la población indígena a la vida económica, social y política;

5. Establecer varios centros regionales de investigación educativa, demostración y capacitación, para el estudio de planes y programas, métodos de enseñanza, empleo de materiales modernos y medios audiovisuales, agrupando países con problemas y características similares, que servirán a los institutos nacionales de investigación educativa. Tales centros deberían estudiar particularmente:

a) la adaptación de métodos y medios modernos de enseñanza, comprendidas la radio y la televisión, para el desarrollo de la enseñanza primaria y de adultos en zonas rurales;

b) la adaptación de nuevas técnicas, tales como la enseñanza programada, particularmente en la enseñanza media (técnica y general);

c) el desarrollo de nuevos programas y métodos pedagógicos para la enseñanza de las ciencias; en este sentido, el Instituto Latinoamericano de Cinematografía Educativa (ILCE) establecido por la UNESCO de acuerdo con el gobierno de México podría reforzarse para su mejor aprovechamiento.

6. Organizar cursos regionales, por grupos de países con características y problemas similares, destinados a capacitar profesores de escuelas normales sobre las técnicas de la escuela completa de maestro-único para zonas rurales;

7. Ampliar las facilidades de las universidades de Chile y de São Paulo, asociadas al Proyecto Principal de la UNESCO, para la formación de un mayor número de especialistas en los diversos campos de la educación.

8. Crear instituciones regionales, por grupos de países con características y problemas comunes, para la formación de profesores al nivel de la educación superior o

universitaria para la enseñanza media, profesional, técnica y de las ciencias;

9. Mejorar los métodos de enseñanza de las ciencias, particularmente al nivel medio y superior de los sistemas educativos y mediante cursos de perfeccionamiento para los profesores en ejercicio, por grupos de países con similares necesidades y características para la mejor utilización del equipo de laboratorios y talleres que se logre financiar;

10. Crear centros regionales —y reforzar los ya existentes— de perfeccionamiento e investigación en las ciencias básicas y aplicadas para profesores universitarios de alto nivel. Tales centros deberían utilizar las instalaciones y facilidades de los centros nacionales que tengan ya el necesario ambiente científico y permitan enseñar los métodos de investigación a través de la práctica. Dado que existe un centro regional de matemáticas y que está en creación otro de física, se considera particularmente necesaria la organización, entre otros, de centros regionales de química y de biología.

11. Establecer un amplio programa regional de becas para estudios en el extranjero y crear, en cada país, instituciones que coordinen y promuevan los programas de intercambios de personas, articulados con los planes de educación y con los planes nacionales de desarrollo económico y social;

12. Auspiciar y financiar la más amplia cooperación en América Latina para la producción masiva de libros a bajo precio, materiales de lectura para recién alfabetizados y libros de cultura general, favoreciendo la inclusión de obras de autores nacionales; organizar la cooperación internacional para la preparación, adaptación y edición de libros de texto de estudios escolares en los campos científicos y tecnológicos (matemáticas, física, química, biología, etc.), y

13. Que las organizaciones internacionales competentes provean una adecuada asistencia técnica y financiera al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), para llevar adelante sus proyectos de integración educativa, al nivel universitario.

D

Otras recomendaciones

I. Sobre investigación del desarrollo educativo, social y económico

1. Que los gobiernos, universidades, institutos de investigación y fundaciones privadas, así como los organismos patrocinadores de la Conferencia y otras organizaciones, inicien estudios e investigaciones como continuación de la labor de esta Conferencia y como un medio de relacionar la política educativa con las metas nacionales de desarrollo económico y social;

2. Que se despliegue un esfuerzo especial para asegurar la comparabilidad de los métodos y datos de la investigación, a fin de que la situación latinoamericana pueda ser evaluada sobre una base común;

3. Que se asigne la más alta prioridad a los siguientes temas de estudio:

a) *Planeamiento de la educación*
i) Principios y técnicas del planeamiento educativo; métodos de coordinar este planeamiento con la planificación global;
ii) Tecnología de la educación (posibilidades de los nuevos métodos didácticos, etc.);
iii) Papel que desempeña el profesor y requerimientos de éste (situación social y económica, nivel de capacitación).

b) *Relación entre la educación y el desarrollo económico*
i) Importancia de los recursos humanos para el desarrollo económico;
ii) Las inversiones y la educación: métodos de valorar los gastos de educación y los beneficios respectivos; problemas de asignación óptima de recursos a la educación;
iii) Técnicas de investigación de las necesidades educativas relacionadas con el desarrollo económico y social en el plano nacional.
iv) Financiamiento de la educación. Repercusiones económicas y sociales de los distintos métodos: medios de encontrar fuentes adicionales de ingreso fiscal. Técnicas presupuestarias.

c) *Las necesidades de la mano de obra y la educación*
Previsión de las necesidades de la mano de obra calificada: métodos de adecuar el desarrollo del sistema educativo a las necesidades de mano de obra. Demanda de educación de distintos tipos y niveles de especialización.

d) *Estadística (educativa y demográfica)*
Mejoramiento en la recopilación, normalización, elaboración y análisis de las estadísticas educativas y demográficas fundamentales necesarias para el planeamiento en materia de educación.

II. Publicación de los trabajos de la conferencia

Que se solicite de la UNESCO, dada la trascendencia que han revestido los trabajos de la presente reunión, la publicación en español, inglés y francés de un volumen que contenga: a) una selección de los documentos preparatorios de la Conferencia y las conclusiones y recomendaciones formuladas por la misma; b) un análisis comparativo de los informes presentados por los gobiernos respecto de la situación educativa, económica y social en sus países.

III. Sobre la correlación entre la labor de la conferencia y la del comité consultivo del proyecto principal Nº 1

Que se comuniquen a la Cuarta Reunión del Comité Consultivo intergubernamental del Proyecto Principal Nº 1 las conclusiones y las recomendaciones adoptadas por esta Conferencia, a fin de que sean tenidas en cuenta cuando se considere el programa de educación de la UNESCO en América Latina, para cuyo estudio ha sido convocada dicha Reunión.

DESARROLLO ECONOMICO Y EDUCACION EN AMERICA LATINA*

INTRODUCCION

El proceso de desarrollo económico se identifica con el mejoramiento del nivel de ingreso por habitante. El logro de una tasa sostenida de crecimiento económico y de niveles de vida depende de la capacidad para producir un excedente después de satisfacer las necesidades corrientes de consumo y de la utilización eficaz de dicho excedente en expandir la capacidad productiva mediante la formación de capital; de la disponibilidad de una mano de obra adecuadamente adiestrada y dotada de la necesaria movilidad; de la extensión de los mercados para absorber el creciente volumen de producción; del desarrollo de organismos públicos y de empresas privadas orientadas hacia las políticas de crecimiento económico y, finalmente, de su capacidad y receptividad para absorber los adelantos tecnológicos que corresponden a su grado de desarrollo económico.

Sin embargo, el proceso de desarrollo es extremadamente complejo. Las influencias económicas, políticas y sociales que intervienen en él están íntimamente ligadas y el economista se encuentra ante problemas que no puede abordar con los instrumentos analíticos tradicionales y que no corresponden estrictamente a su campo de acción. Los economistas coinciden en que el principal objetivo del desarrollo económico debe ser el mejoramiento de los niveles de vida, pero muchos de ellos insisten en que la ciencia económica no puede dar por sí sola una respuesta definitiva a problemas tales como la distribución óptima del ingreso, las asignaciones debidas para educación y otros servicios sociales o las normas adecuadas para satisfacer necesidades fundamentales del hombre como la alimentación, el vestido y la vivienda. Sin embargo, aunque las respuestas a esas cuestiones de orden social pueden depender de valores no económicos, la programación económica —que se propone principalmente orientar la asignación de recursos para lograr esas finalidades— debe tomar en cuenta las múltiples relaciones entre bienestar humano y capacidad productiva. El problema consiste en integrar la política social con la económica de modo que la elevación de los niveles de vida, además de ser un fin en sí misma, constituya parte del proceso orientador del sistema y del ambiente económico e institucional para lograr la continuidad del crecimiento en forma tal que pueda sostenerse con sus propios medios.

En las páginas siguientes se resumen tanto las características generales como los principales problemas del desarrollo económico en América Latina. Algunos de estos últimos se relacionan íntimamente y de manera evidente con la educación; en otros, en cambio, es más remota esa relación. Todos ellos, sin embargo, deben considerarse para llegar a una valoración equilibrada del papel que la educación puede desempeñar en la economía y de la asignación óptima de recursos a la educación.

---

* Documento UNESCO/ED/CEDES/22, ST/ECLA/CONF.10 /L.22, PAU/SEC/22 (23 de febrero de 1962), presentado por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina a la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina.

Como es natural, algunas afirmaciones del texto tendrían que revisarse a la luz de informaciones estadísticas disponibles después de la elaboración de este documento. Esta consideración es particularmente pertinente con relación a las tasas de crecimiento del producto latinoamericano que se muestran en la sección I, número 2, apartado a), en las que influye también la selección del año 1945 como base de las comparaciones. Entre 1950 y 1960, por ejemplo, el ritmo medio de aumento del producto bruto de la región sólo fue de 4.4 por ciento anual, lo que, cotejado con el crecimiento demográfico, significa un ritmo de aumento del producto por habitante de 1.5 por ciento anual.

I. CARACTERISTICAS ECONOMICAS DE LA REGION

1. La etapa de desarrollo económico en América Latina

a) *Niveles de ingreso por habitante*

El ingreso medio por habitante es un indicador aproximado del nivel de bienestar social, pues permite medir el monto de los bienes y servicios que se destinan a satisfacer las necesidades de alimentación, vestido, habitación y servicios en general de las familias, así como las necesidades de carácter social y de administración pública. Ese concepto macroeconómico incluye además el monto de bienes que se concreta en el mantenimiento del capital y la formación de capacidad productiva adicional. Los cálculos del ingreso tienen carácter aproximado debido a las dificultades teóricas y prácticas que se presentan para realizar esas mediciones y, de un modo particular, la determinación de valoraciones internacionales comparables con las que establecen las diferencias relativas del nivel de vida. Si se juzga la posición mundial de los países de América Latina a través de ese índice, se comprueba que está muy lejos de los niveles de los países industrializados del continente americano, de Europa y aun de otros países del mundo, pues ellos aparecen entre la gran masa de la población mundial que vive en condiciones extremadamente insatisfactorias. En efecto, no obstante la imprecisión de las estimaciones estadísticas, el cuadro 1 demuestra que América Latina, considerada en su conjunto, con un promedio de casi 300 dólares por habitante, tiene un nivel equivalente a un tercio del de la Europa Occidental y a un séptimo del de los Estados Unidos y el Canadá en conjunto.

Aunque se emplee la noción de ingreso promedio por habitante para el conjunto de la región, no se pretende sugerir que sea uniforme la etapa de desarrollo económico alcanzada por los distintos países que la integran. Al contrario, la región se caracteriza por marcadas disparidades tanto en lo que se refiere a los niveles de pro-

Cuadro 1

DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL POR HABITANTE Y POBLACION POR REGIONES DEL MUNDO, 1957

Región	*Ingreso por habitante*	*Población*	
		Porciento del mundo	*Porciento acumulado*
Norteamérica	2 050	9	9
Oceanía	1 090	1	10
Países de la Organización Europea de Cooperación Económica	690	14	24
Europa Oriental	490	14	38
América Latina	280	8	46
Medio Oriente	240	3	49
Africa	120	4	53
Asia	100	47	100

FUENTES: S. Andic y A. T. Peacock, "The International Distribution of Income, 1949 and 1957", *Journal of the Royal Statistical Society*, Series A (General), Vol. 124, Parte 2 (1961); P. N. Rosenstein-Rodan, "International Aid for Underdeveloped Countries", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. XLIII, Nº 2, (mayo de 1961).

NOTA: Cabe señalar que si se toma como indicador el producto interno bruto a precios de mercado y además se considera la paridad del poder adquisitivo de las monedas europeas y latinoamericanas con relación al dólar estadounidense, la relación entre los países de América Latina y los del grupo de la Organización Europea de Cooperación Económica es de 1 a 3; es decir, el producto interno bruto por habitante alcanza, en el promedio de 1955-59, un valor de 300 dólares para el primer grupo de países y de 900 para el segundo. Véase *Situación demográfica, económica, social y educativa de América Latina* (ST/ECLA/CONF.10/L.4) (enero de 1962), p. 15 (cuadro 2).

greso económico como a la naturaleza de la estructura económica y social de los distintos países. La distribución del ingreso por habitante en las 20 naciones es extremadamente dispareja. En un extremo —y como consecuencia, sobre todo, de la explotación intensiva de sus abundantes recursos petrolíferos— se encuentra Venezuela con un producto bruto de 1 000 dólares por habitante, mientras en el otro extremo están Haití y Bolivia, cuyo ingreso se estima en menos de 100 dólares por habitante. El cuadro 2 indica que si se toman como referencia los ingresos medios por países, el 35 por ciento de la población latinoamericana tiene un ingreso inferior a los 200 dólares por habitante, mientras sólo un 15 por ciento cuenta con más de 500 dólares. Los países que disponen de niveles de ingreso superiores al promedio regional están ubicados en la zona templada del continente, en la que se anticipó o se aceleró el proceso de crecimiento económico. En cambio, como se destaca más adelante, en los últimos años el crecimiento se ha venido acelerando en países situados fuera de la región templada. Es interesante comparar esta distribución del ingreso en América Latina con algunos índices, siempre de carácter aproximado, de la distribución mundial. (Véase el cuadro 3).

La extremada desigualdad de la distribución internacional del ingreso queda de manifiesto, pues mientras el 65 por ciento de la población mundial, con un ingreso por habitante menor de 300 dólares posee sólo el 16 por

Cuadro 2

AMERICA LATINA: NIVEL DE INGRESO POR HABITANTE Y POBLACION

País	*Nivel de ingreso*[a]	*Porciento de la población de la región*[b]	*Porciento de la población acumulada*
Venezuela	1 000	3.32	3.32
Argentina	550	10.74	14.06
Uruguay	400	1.45	15.51
Cuba	375	3.46	18.97
Panamá	350	0.52	19.49
Chile	325	3.85	23.34
Colombia	300	7.41	30.75
Brasil	250	33.12	63.87
Costa Rica	250	0.56	64.43
México	200	17.17	81.60
República Dominicana	200	1.46	83.06
Perú	175	5.36	88.42
Guatemala	175	1.87	90.29
El Salvador	175	1.27	91.56
Honduras	175	0.96	92.52
Nicaragua	175	0.72	93.24
Ecuador	140	2.12	95.36
Paraguay	100	0.89	96.25
Haití	80	1.87	98.12
Bolivia	75	1.88	100.00
América Latina	300	100.00	

FUENTE: Los datos básicos relativos a ingreso, fueron tomados del *Boletín Económico de América Latina*, Vol. V, "Suplemento Estadístico". Las cifras de población proceden del *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VI.

[a] Producto interno bruto por habitante; promedio 1955-59 en dólares de 1950. Las cifras expresadas en precios corrientes se convirtieron a dólares aplicando los tipos de cambio de paridad correspondientes al año 1950; para la mayor parte de los países las cifras expuestas deben aceptarse solamente como indicadoras de orden de magnitud.

[b] Año 1957.

Cuadro 3

DISTRIBUCION INTERNACIONAL DEL INGRESO, 1957

Ingreso por habitante por países	*Población (Porciento)*	*Ingreso (Porciento)*
Hasta 100	50.1	8.1
101 - 200	7.4	2.9
201 - 300	8.3	5.4
301 - 600	17.6	21.4
601 - 1 000	7.8	17.1
1 001 - adelante	8.8	45.1
Total	*100.0*	*100.0*

FUENTES: Las mismas del cuadro 1.

ciento del total del ingreso mundial, el otro 35 por ciento de la población dispone del 84 por ciento de ese total.

Estas cifras del ingreso por habitante deberán tomarse sólo como un índice de la magnitud de las diferencias existentes, pues en virtud de los métodos aproximados y hasta provisionales de estimación que se han empleado, ellas pueden estar afectadas de errores de importancia. En efecto, en muchos casos se ha comprobado que una estimación más cuidadosa que toma en cuenta el poder adquisitivo real de las monedas nacionales así como las producciones de los países en proceso de desarrollo que generalmente no van al mercado proporciona cifras en dólares de ingresos más altos que las consignadas en estos cuadros.

b) *La distribución del ingreso*

Además de las reservas que se han hecho anteriormente con respecto al nivel medio de ingreso como indicador comparativo del nivel de vida de los países, debe agregarse que ese índice es insuficiente si no se toma en cuenta la distribución personal y aun regional del ingreso dentro de cada país.

Por consiguiente, es útil señalar —en la medida que lo permite la información disponible— algunos aspectos sobre la distribución del ingreso en los países latinoamericanos. Con ello se tendrá una idea más aproximada de lo que se podría llamar el bienestar social en los distintos países.

La índole informativa de este documento no permite analizar el problema de la distribución del ingreso en relación con el desarrollo económico. Sin embargo, conviene destacar que desde ese punto de vista la distribución y la utilización del ingreso debiera ser de tal naturaleza que asegure la formación del ahorro para aumentar la capacidad productiva, y que una distribución extremadamente desigual, tal como lo demuestran algunas investigaciones estadísticas relativas a determinados países latinoamericanos, representa un serio escollo para el mismo proceso de desarrollo. Hay que añadir, además, que este hecho impide la formación del clima de integración social imprescindible para poner en marcha aquel proceso de una manera sostenida.

En líneas generales, se comprueba que en los países industrializados que poseen un mayor nivel de ingreso, tiene lugar una distribución personal y funcional entre el trabajo y el capital más equitativa que en los países de bajo nivel de ingreso.

i) *Distribución por tramos de ingreso.* La información disponible sobre la distribución por tramos de ingreso en los países de América Latina es muy escasa y puede resumirse brevemente.[1] En Chile una estimación realizada recientemente señala que en 1954 menos del 3 por ciento de las personas comprendidas en las escalas superiores de ingreso obtenían una cuarta parte del ingreso personal total, mientras que en el otro extremo alrededor del 55 por ciento recibía menos del 16 por ciento. En México se ha estimado para el año 1957 que una proporción inferior al 5 por ciento de las familias de ingresos más elevados obtenían el 36 por ciento del ingreso nacional. mientras que en el otro extremo, el 56 por ciento de las familias percibían el 19 por ciento del total. Datos de 1950 relativos a El Salvador revelaban que menos del 8 por ciento de las familias salvadoreñas recibían más de la mitad del ingreso total del país, mientras que el 61 por ciento de ellas participaban con una quinta parte del ingreso personal. En Venezuela el Comité Shoup, en su estudio sobre el sistema fiscal de ese país, señala que "cerca de una octava parte de los que perciben ingresos obtienen la mitad del ingreso total. Al otro extremo, un 45 por ciento recibe la décima parte de dicho ingreso". Por último, un estudio reciente realizado en el Ecuador pone de relieve que el 78 por ciento de la población recibe menos del 55 por ciento del ingreso, mientras que algo más del uno por ciento contaba con el 17 por ciento.

En el cuadro 4 se recogen los datos sobre distribución del ingreso personal en varios países de América Latina que ha sido posible compilar y se agregan los de otros países situados fuera de la región como puntos de referencia para caracterizar el fenómeno que se está describiendo. En virtud de las dificultades estadísticas señaladas, esos datos se refieren a años diferentes y a tramos de distinto tamaño, según los países, y la confiabilidad que ofrecen las fuentes y los métodos de cálculo varían de país a país, de tal modo que sólo son significativos para ilustrar el orden de magnitud o el sentido de las diferencias internacionales en la distribución del ingreso personal. En ese cuadro se comparan los extremos de la distribución en cada país, es decir, por un lado la proporción de ingreso personal que corresponde a un determinado grupo de personas, familias o unidades domésticas que perciben los ingresos más elevados, y por el otro, la proporción del ingreso personal total que corresponde al grupo de entidades que disponen de un bajo nivel de ingreso.

Se demuestra así que en el Reino Unido y en los Estados Unidos, donde la forma de distribución es muy similar, el escalón de ingreso más elevado, que representa el 10 por ciento de las entidades, percibe alrededor del 30 por ciento del total del ingreso personal, mientras que los escalones inferiores, que representan un 60 por ciento de aquéllas, participan aproximadamente con una tercera parte del ingreso. Si se incluyen otros países europeos, se podría caracterizar en general la distribución del ingreso en los países económicamente desarrollados de la manera siguiente, siempre juzgando por los datos del cuadro 4.

El tramo superior, que comprende el 10 por ciento de las entidades, percibe el 30 por ciento del ingreso personal total; el tramo intermedio, que abarca el 30 por ciento de las unidades, percibe el 40 por ciento del ingreso total, y el tramo inferior, que corresponde al 60 por ciento de las unidades, percibe el 30 por ciento del ingreso personal total.

Esta distribución tiende a hacerse algo más igualitaria si se toma en cuenta la incidencia de los impuestos, lo que podría acentuar las diferencias con los países latinoamericanos ya que en ellos es menor la presión impositiva. (Véase el cuadro 5.)

Si esta distribución se comparase con los escasos datos de que se dispone en los países latinoamericanos, se comprobaría que la mayor desigualdad se acentúa en los tramos de ingresos superiores. Parece ser que en los países considerados sólo un 10 por ciento de las entidades poseen en promedio alrededor del 45 por ciento del ingreso, mientras que en los países industrializados un 10 por

[1] La estimación estadística de la distribución personal del ingreso presenta numerosas dificultades debido a la ausencia de los datos específicos y, además, al hecho conocido de que en los países de la región también suelen escasear las estadísticas de carácter general que podrían ser útiles para ese fin.

Cuadro 4

DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL POR TAMAÑO EN ALGUNOS PAISES

País	*Año*	*Tramos superiores de ingreso*		*Tramos inferiores de ingreso*	
		Porciento de personas o familias	*Porciento de ingresos totales personales*	*Porciento de personas o familias*	*Porciento de ingresos totales personales*
Chile	1954	12.5	48.1	54.9	15.7
Ecuador	1950	1.2	17.0	78.1	54.7
El Salvador	1950	7.9	51.3	60.9	19.5
México	1957	4.9	36.6	65.0	25.0
Venezuela	1957	12.0	49.0	45.0	9.0
Ceilán	1950	20.0	50.0	60.0	30.0
India	1949-50	20.0	55.0	60.0	28.0
Puerto Rico	1946-47	10.0	40.8	60.0	23.6
Dinamarca	1952	10.0	30.7	60.0	29.5
Países Bajos	1950	10.0	35.0	60.0	29.5
Reino Unido	1952	10.0	30.0	60.0	34.0
República Federal de Alemania	1950	10.0	34.0	60.0	29.0
Suecia	1948	10.0	30.3	60.0	29.1
Estados Unidos	1952	10.0	31.0	60.0	32.0
Italia	1948	10.0	34.1	60.0	31.1

FUENTES PARA AMÉRICA LATINA:
Chile: Roberto Jadue, *Distribución probable del ingreso de las personas en Chile: período 1940-54* (tesis de grado presentada en la Escuela de Economía, Universidad de Chile). *México:* Ifigenia M. de Navarrete, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México* (Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía, México, 1960). *Venezuela:* Misión Shoup, *Informe sobre el sistema fiscal de Venezuela. Estimación de la distribución del ingreso personal* (Ministerio de Hacienda, Comisión de Estudios Financieros y Administrativos, Caracas, 1960). *Ecuador:* Reinaldo Torres Caicedo, *Los estratos socioeconómicos del Ecuador. Un ensayo de cuantificación* (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Quito, 1960), comentado en *El Trimestre Económico,* No. 112 (México, octubre-diciembre de 1961). *El Salvador:* W. J. Feuerlein, experto de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, "Medidas propuestas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador", *Revista de Economía de El Salvador,* tomo V, No. 13-16 (San Salvador, enero-diciembre de 1953), pp. 607-892.

FUENTES PARA PAÍSES DE FUERA DE LA REGIÓN:
Estados Unidos y Reino Unido: Harold Lydall y John B. Lansing, "A comparison of the distributions of personal income and wealth in the United States and Great Britain", *The American Economic Review,* Vol. XLIX, No. 1 (marzo de 1959), pp. 43-67. *Italia y Puerto Rico:* Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, *National income and its distribution in underdeveloped countries* (ST/STAT/SER.E/3), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 51.XVII.3), Cap. IV. *Dinamarca, Países Bajos, República Federal de Alemania y Suecia:* Comisión Económica para Europa, *Economic Survey of Europe in 1956* (E/ECE/278), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 57.II.E.1), Cap. IX. *Ceilán e India:* Simon Kuznets, "Economic growth and income inequality", *The American Economic Review,* Vol. XLV, No. 1 (marzo de 1955), pp. 1-28.

NOTA: La falta casi absoluta de datos acerca de la distribución del ingreso personal en los países de América Latina, se manifiesta en el hecho de que sólo hay información sobre la materia respecto a cinco países —Chile, Ecuador, El Salvador, México y Venezuela— de los veinte que integran la región. Los datos existentes constituyen primeros ensayos de carácter más bien privado y no pueden considerarse como estimaciones oficiales de los respectivos países. De los estudios arriba señalados, sólo los referentes a Chile y México parecen haber seguido un método riguroso y haber contado con mayor información. Se trata en estos casos de investigaciones específicas. Los relativos a los otros tres países son estimaciones parciales de estudios más amplios. En los países de fuera de la región, las estadísticas sobre distribución del ingreso no son generalmente accesibles y parecen sujetas a debilidades de estimación. Sin embargo, en los países de economía más avanzada tal vez sea más asequible que en América Latina el material básico para tales cálculos.

ciento de las unidades de ingreso más elevado poseen menos de una tercera parte del ingreso personal.

El gráfico I, que muestra las curvas de distribución de los países analizados, ilustra en su conjunto la distribución menos igualitaria de los países de bajo nivel de ingreso. En efecto, la diagonal del cuadrado indica la distribución igualitaria absoluta, de tal modo que las curvas señalan distribuciones más desiguales en la medida que se alejan de esa diagonal. En comparación con otros países y en términos relativos, podría decirse que en los países latinoamericanos considerados, los pobres son más pobres y los ricos son riquísimos. Precisamente, el aspecto de particular importancia que ponen de manifiesto estos análisis iniciales y provisionales de la distribución del ingreso en América Latina, es el nivel de vida extremadamente bajo que sufre la gran masa de la población, del cual da poca idea la cifra promedio del ingreso por habitante —con independencia del valor de estas estimaciones estadísticas—, son las grandes diferencias que existen entre distintos grupos sociales. Aunque estas diferencias existen en los demás países, son mucho más acentuadas en América Latina.

ii) *Distribución regional.* Es un rasgo común a todos

Cuadro 5

DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL ANTES Y DESPUES DEL IMPUESTO EN ALGUNOS PAISES

(Porcientos)

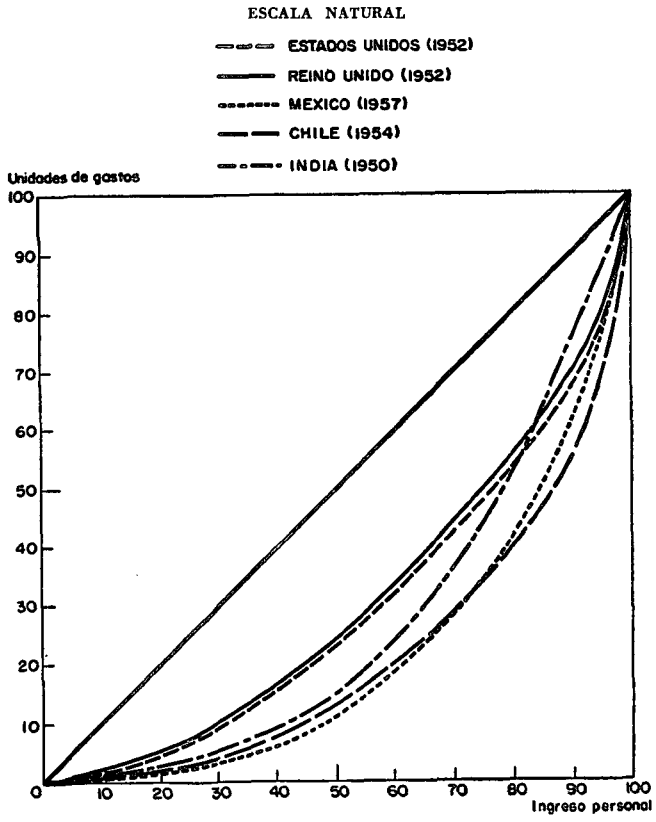
País	*Familias*	*Ingresos*		*País*	*Familias*	*Ingresos*	
		A	*B*			*A*	*B*
Venezuela: 1957 . . .	45	9	10	*Estados Unidos:* 1952 .	50	23	24
	43	42	43		40	46	48
	12	49	47		10	31	28
	100	100	100		100	100	100
Dinamarca: 1952 . . .	50	21	23	*Países Bajos:* 1950 . .	60	29	32
	40	48	50		30	36	38
	10	31	27		10	35	30
	100	100	100		100	100	100
Reino Unido: 1952 . .	50	25	26	*Suecia:* 1948	50	20	22
	40	45	48		40	50	51
	10	30	26		10	30	27
	100	100	100		100	100	100

FUENTES: Obras citadas, respecto a los países de que se trata, en el cuadro 4.
A = Antes de impuestos.
B = Después de impuestos.

Gráfico I

DISTRIBUCION DEL INGRESO EN PAISES SELECCIONADOS

(Porcientos)



FUENTE: Véase el cuadro 4.

los países el hecho de que los niveles pormedios de ingreso en las ciudades sean superiores a los de las zonas rurales o que ciertas regiones de un país tienden a desarrollarse más rápidamente que otras, originándose por este proceso disparidades en los niveles de ingreso. Estos desniveles representan un grado muy acentuado en los países latinoamericanos. En México, por ejemplo, se estima que el ingreso promedio de las familias del Distrito Federal es casi 3 veces mayor que el de las familias que viven en las zonas rurales más pobres, tales como Oaxaca, en el sur del país.[2] Según el informe Shoup,[3] el contraste entre los ingresos urbanos y rurales de Venezuela es más marcado aún. Los ingresos promedio en Caracas se estimaban en una magnitud 10 veces mayor que los existentes en las zonas rurales. Como término de comparación se observa que los ingresos por habitante percibidos por las familias inglesas que residen en las ciudades sólo se estimaban 5 por ciento superiores a los de las zonas no urbanas en 1953-54.[4]

En la mayor parte de los países latinoamericanos se comprueba que junto a regiones relativamente desarrolladas existen zonas pobres y económicamente atrasadas. La diferencia es tan marcada que a veces resulta difícil admitir que esas zonas pertenezcan al mismo país. Así por ejemplo, estimaciones realizadas en el Brasil revelan que siete de los estados situados en el centro y sur del país, donde sólo vive el 30 por ciento de la población total, perciben aproximadamente el 80 por ciento del ingreso nacional. y que el estado de Guanabara (antigua ciudad de Río de Janeiro) dispone de un ingreso por habitante cerca de 14 veces mayor que el de Piauí, cuyo nivel de

[2] Secretaría de Industria y Comercio, Departamento de Muestreo, *Ingresos y egresos de las familias en la República Mexicana, julio 1958* (México, 1960).

[3] Carl S. Shoup, *Informe sobre el sistema fiscal de Venezuela*, Ministerio de Hacienda, 2 tomos (Caracas, 1960).

[4] Reino Unido, Ministerio del Trabajo, *Report of an Enquiry into Household Expenditure, 1953-1954*, Londres.

ingreso por habitante es el más bajo del país.[5] En el Perú el ingreso por habitante de la zona de la costa es 6 veces más elevado que el del de la zona de la selva.[6] Los Estados Unidos ofrecen un punto interesante de comparación en esta materia. En efecto, se aprecia que entre las regiones más adelantadas y más atrasadas de este país existe una relación de 2 a 1 y si se cotejan los niveles extremos de ingreso por habitante entre estados la diferencia sólo guarda la relación de 3 a 1.[7]

iii) *Distribución funcional del ingreso.* Complejos fenómenos de naturaleza económica y de otra índole que influyen en la distribución personal y regional del ingreso ya examinados en las secciones anteriores, se manifiestan asimismo en la distribución del ingreso entre los varios factores que participan en el proceso productivo. La información contenida en el cuadro 6 ilustra la participación relativa de la remuneración del factor trabajo en el ingreso nacional en países latinoamericanos y en otros fuera de la región.[8] Se comprueba que la proporción que corresponde a los sueldos y salarios en el ingreso nacional de los países industrializados es más alta que la de los países latinoamericanos y también que la de otros de reducido nivel de ingreso.

Existen, además, marcadas diferencias en las remuneraciones de asalariados de distintas actividades. En Chile,[9] por ejemplo, en 1959 un trabajador industrial ganaba 5 veces más que un trabajador agrícola, y en Venezuela[10] se estima que los obreros especializados ganan de 3 a 4 veces más que un obrero no especializado en la misma empresa.

[5] G. F. Loeb, *Industrialization and Balanced Growth* (Gröningen, Netherlands, 1957), pág. 75 (cuadro 10).

[6] Banco Central de Reserva del Perú, *Actividades productivas del Perú, Análisis y perspectivas* (Lima, 1961).

[7] U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States, 1960* (Washington, D. C., 1960).

[8] La falta de uniformidad en conceptos y métodos de estimación hace que las estadísticas de distribución funcional del ingreso no sean estrictamente cotejables. Se ha tratado de ajustar las cifras del cuadro 6 a los conceptos de las cuentas nacionales propuestos por las Naciones Unidas; sin embargo, sólo deben tomarse como indicativas de cierto orden de magnitud sobre las diferencias que existen en la distribución de uno y otro grupo de países.

Cuadro 6

DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO NACIONAL, PAISES SELECCIONADOS, 1957

(Porcientos)

País	*Remuneración del trabajo*[a]	*Otro tipo de ingresos*[b]
Brasil	48[c]	52
Colombia	36	64
Ecuador	51	49
Honduras	49	51
Perú	42	58
Australia	63	37
Bélgica	56	44
Canadá	69	31
Francia	59	41
Noruega	59	41
Reino Unido	73	27
Estados Unidos	70	30

FUENTE: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts Statistics, 1960*, publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 61.XVII.4).

[a] Remuneración de asalariados —Sueldos, salarios y suplementos en dinero o especie.

[b] Incluye alquileres e intereses, dividendos, ingresos de empresas no constituidas en sociedad, ahorro de sociedades, impuestos directos de sociedades, ingreso del gobierno e interés sobre la deuda pública y de los consumidores.

[c] Excluye sueldos y salarios del sector agropecuario.

c) *Otros índices de desarrollo económico y bienestar social*

En el cuadro 7 se muestran ciertos indicadores del nivel económicosocial de los países latinoamericanos. Algunos de estos indicadores —tales como la tasa de mortalidad, el consumo de calorías y el coeficiente de alfabetización— complementan en cierto modo el análisis de carácter general realizado en secciones anteriores sobre la base del ingreso promedio por habitante y permiten caracterizar algunos aspectos de la posición particular de los países. Aunque existe cierta correlación entre dichos indicadores y el nivel de ingreso, no siempre es perfecta.

2. EXPERIENCIAS RECIENTES DEL CRECIMIENTO

a) *Tasas de crecimiento del producto total y por habitante*

Desde el término de la Segunda Guerra Mundial, el producto interno bruto creció a una tasa anual aproximada de 5 por ciento. Sin embargo, existen marcadas diferencias en el ritmo de crecimiento que experimentaron los países latinoamericanos. (Véase el cuadro 8.) En un extremo, Venezuela y cuatro de los países más pequeños de la región registraron tasas de crecimiento superiores al 6 por ciento anual; en la Argentina, Bolivia, Haití y Paraguay se estima, en cambio, que la producción se elevó en menos del 3 por ciento durante el mismo período. El Brasil y México, dos de los países de mayor extensión y población de la región, experimentaron tasas relativamente altas, aunque inferiores a las del grupo de países mencionados en primer lugar.

La tasa de crecimiento de la producción total de la región en el período postbélico ha sido similar a la de algunos países industrializados de la Europa Occidental. En efecto, el grupo comprendido en la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) experimentó en conjunto durante 1948-59 una tasa de crecimiento anual de 5 por ciento, ligeramente superior a la de América Latina en el mismo período, que se estima en 4.6 por ciento. En el Canadá la producción total aumentó a una tasa anual de 4.6 por ciento y en los Estados Unidos, de 3.8 por ciento. En cambio, los países de la Europa Oriental muestran crecimientos más elevados que los de América Latina, pues se estiman entre 7 y 11 por ciento para el producto material.[11]

La comparación también resulta desfavorable para América Latina si se considera el crecimiento de algunos países de otras regiones en vías de desarrollo.

Si se toman en consideración las tasas de crecimiento por habitante, se comprueba no sólo que resulta mucho menos satisfactorio el ritmo de desarrollo de los países de la región, sino que aparecen notables diferencias en la

[9] OIT, *Anuario de estadísticas del trabajo, 1960* (Ginebra, 1961).

[10] Comité Shoup, *op. cit.*

[11] Datos preliminares preparados por la Comisión Económica para Europa. Los sectores de producción de América Latina que corresponden aproximadamente al concepto de producto material señalan también tasas de crecimiento inferiores a las registradas por los países de la Europa Oriental.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE NIVELES DE PRODUCTO POR HABITANTE Y OTROS INDICADORES DE BIENESTAR ECONOMICO Y SOCIAL

País	*Producto interno bruto por habitante, promedio 1957-59 (dólares de 1950)* (1)	*Consumo no industrial de electricidad por habitante en 1958 (kWh)* (2)	*Consumo de fibras por habitante en 1957 (kg)* (3)	*Tasa de mortalidad infantil, años recientes (Por mil nacimientos)* (4)	*Consumo de calorías diarias por habitante, años recientes* (5)	*Alfabetizados en la población de 15 y más años, 1950 (Porcentaje)* (6)
Venezuela	1 000	186	4.3	59	2 300	52
Argentina	550	167	8.3	61	3 040	86
Uruguay.	400	205	5.4	73	3 110	85
Cuba	375	183	6.8	—	2 730	78
Panamá	350	117	3.0	60	—	70
Chile	325	138	4.1	120	2 450	80
Colombia	300	98	3.9	97	2 170	62
Brasil	250	125	4.5	94[a]	2 500	49
Costa Rica . . .	250	24	3.7	89	1 966	79
México	200	115	4.1	80	2 560	57
Rep. Dominicana.	200	—	1.5	77	—	43
Nicaragua	175	28	2.3	64	—	38
Perú	175	36	2.7	85	—	47
Guatemala	175	28	2.1	90	—	29
El Salvador . . .	175	69	2.5	—	—	39
Honduras	175	6	2.3	54	2 260	35
Ecuador	140	40	1.7	106	2 230	56
Paraguay	100	23	1.0	54	2 570	66
Haití	80	20	1.5	—	—	11
Bolivia	75	32	2.1	91	—	32

FUENTE: Columna:
(1) Véase el cuadro 2.
(2) *Estado actual y evolución reciente de la energía eléctrica en América Latina* (ST/ECLA/CONF.7/L.1.01/Add.1).
(3) FAO, *Niveles de consumo de fibras por habitante*, 1948-1958.
(4) y (6) Naciones Unidas, *Anuario demográfico, 1960* (Nueva York, 1961).
(5) FAO, *La situación mundial de la alimentación y de la agricultura, 1961* (Roma, 1961).
[a] Para Río de Janeiro.

Cuadro 8

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y PRODUCTO POR HABITANTE

(Porcentajes acumulados anuales)

País	*1945-59*			*1954-59*		
	Producto interno bruto	*Población*	*Producto interno bruto por habitante*	*Producto interno bruto*	*Población*	*Producto interno bruto por habitante*
Venezuela	8.3	3.0	5.1	8.0	3.0	4.8
Costa Rica . . .	6.9	3.5	3.3	4.2	4.3	−0.1
Nicaragua	6.8	3.1	3.5	3.5	3.4	0.1
Rep. Dominicana.	6.8	3.1	3.6	5.2	3.5	1.7
Ecuador	6.1	2.9	3.1	3.6	3.2	0.4
México	5.9	2.9	2.9	5.6	3.0	2.5
El Salvador . . .	5.8	2.7	3.1	3.8	3.5	0.3
Brasil	5.4	2.4	3.4	6.8	2.4	4.3
Perú	4.3	2.2	2.0	2.7	2.7	−0.1
Colombia	4.2	2.6	2.1	4.0	2.8	1.1
Honduras	4.1	2.9	1.1	5.5	3.3	2.1
Panamá	4.0	2.7	1.3	5.8	2.9	2.8
Cuba	3.5	2.2	1.3	3.1	2.1	1.0
Uruguay.	3.4	1.4	2.0	0.6	1.1	−0.6
Guatemala	3.3	2.9	0.4	8.1	2.9	5.0
Chile	3.1	2.2	0.9	2.7	2.5	0.2
Argentina	2.6	2.1	0.5	1.4	1.9	−0.5
Paraguay	2.6	2.4	0.2	2.9	2.4	0.4
Haití	1.8	1.5	0.3	1.5	1.7	−0.2
Bolivia	1.1	1.7	−0.7	1.2	2.2	−1.0
América Latina. .	*4.9*	*2.5*	*2.4*	*4.7*	*2.6*	*2.1*

FUENTE: CEPAL, basado en estadísticas nacionales.

intensidad del crecimiento con respecto a otras áreas del mundo. Ello se debe al hecho de que el incremento demográfico de América Latina ha sido de 2.5 por ciento anual durante el período postbélico, es decir, superior al de cualquiera otra región del mundo y desde luego mucho más elevado que el de los países industrializados. Como la tasa de crecimiento del producto por habitante fue en América Latina de tan sólo 2.4 en los últimos 15 años, ello significa que durante ese período el ingreso por habitante no aumentó más que 87 dólares (a precios de 1950). Algunos países de la región, como puede verse en el cuadro 8, apenas consiguieron mejorar en muy escasa medida su nivel de ingreso por habitante e incluso han registrado descensos durante los años más recientes.

El crecimiento del producto total y por habitante, que para el conjunto de la región se realizó a una tasa promedia anual de 4.9 y 2.4 por ciento, respectivamente, desde el término del reciente conflicto mundial, no ha sido uniforme. Ha habido períodos de auge y períodos de debilitamiento y hasta de descenso, como lo demuestran las cifras del cuadro 8 y las curvas del gráfico II.

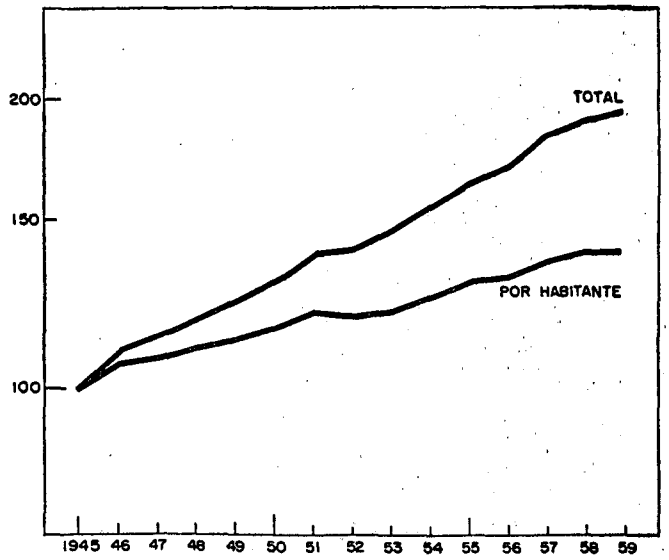
En líneas generales se comprueba que desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta 1951, la producción total aceleró su crecimiento sobre todo por la influencia directa e indirecta de la demanda internacional. En ese período, los productos típicos de exportación de América Latina se beneficiaron de una persistente demanda para satisfacer las necesidades impuestas primero por la construcción europea y después por la acumulación de existencias de materias primas durante el conflicto de Corea. Sin embargo, a partir de 1954 aproximadamente, la demanda mundial de buen número de los más importantes rubros de las exportaciones latinoamericanas tendió a contraerse, deteriorándose como consecuencia de ello la capacidad para importar de gran parte de los países de la región. Frente a estas circunstancias económicas adversas, se realizaron esfuerzos para mantener y elevar el nivel interno de la actividad económica. En algunos de los países se acentuaron las presiones inflacionarias y en otros que adoptaron medidas de estabilización económica, se tropezó con dificultades para mantener el proceso de crecimiento y aun el nivel de ingreso por habitante. La gravitación del debilitamiento del poder de compra externo ha sido tal que en los años más recientes la tasa de crecimiento del producto latinoamericano, considerado en su conjunto, excedió escasamente al de la población.

Gráfico II

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1945-59

(Indices 1945 = 100)

ESCALA SEMILOGARÍTMICA



b) *Componentes del crecimiento*

La región ha experimentado una evolución marcadamente dispareja a juzgar por los índices del ingreso por habitante de los diversos países. (Véase de nuevo el cuadro 8.) En efecto, en algunos —el Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Venezuela— el crecimiento fue mucho más rápido que el promedio de toda la región. En otro grupo de países —la Argentina, Bolivia, Chile y el Uruguay— el crecimiento ha sido mucho más lento e incluso se aprecia un estancamiento del ingreso por habitante en los años recientes.

Puede decirse, en términos generales, que alcanzaron tasas de crecimiento relativamente altas aquellos países que han experimentado una expansión en la demanda interna, en la externa, o en ambas a la vez. Son los países que han logrado aprovechar una capacidad de producción no utilizada o expandir la capacidad de producción existente en la forma apropiada para satisfacer el aumento de la demanda.

Cuando se estudia la evolución de los componentes de la demanda relacionados con los de la oferta, se observa que las tasas de crecimiento más elevadas corresponden a los países donde las exportaciones y la inversión reales se asientan en bases relativamente sólidas y donde, por el lado de la oferta, la producción agropecuaria, la industrial, o ambas conjuntamente, constituyen la fuente principal de progreso. El sector externo ejerció su estímulo en algunos países a través de los productos tradicionales, tales como el petróleo, el café y el banano; en otros, a través de nuevas líneas de producción agrícola, como es el caso de México. En estos países también el aumento más rápido del poder de compra de las exportaciones facilitó el proceso de reajuste de la oferta a los cambios de volumen y composición de la demanda. En cambio, el Brasil representa en cierto modo el ejemplo de un país que no obstante la evolución desfavorable del sector externo, ha continuado creciendo merced al desarrollo interno.

Por otro lado, en los países donde el crecimiento acusa un ritmo relativamente lento, las exportaciones se mantuvieron estacionarias y la demanda interna provino del consumo, más bien que de las inversiones. Del lado de la oferta, mientras la producción agropecuaria quedó rezagada, creció la del sector industrial. Finalmente, el sector servicios aumentó más rápidamente que la oferta total.

El resultado de la acción conjunta de estas fuerzas se refleja en la tasa de crecimiento del producto registrado después de la guerra. Ello se pone de manifiesto en el gráfico III, donde se presentan los índices del producto interno bruto correspondientes a nueve países de la región.

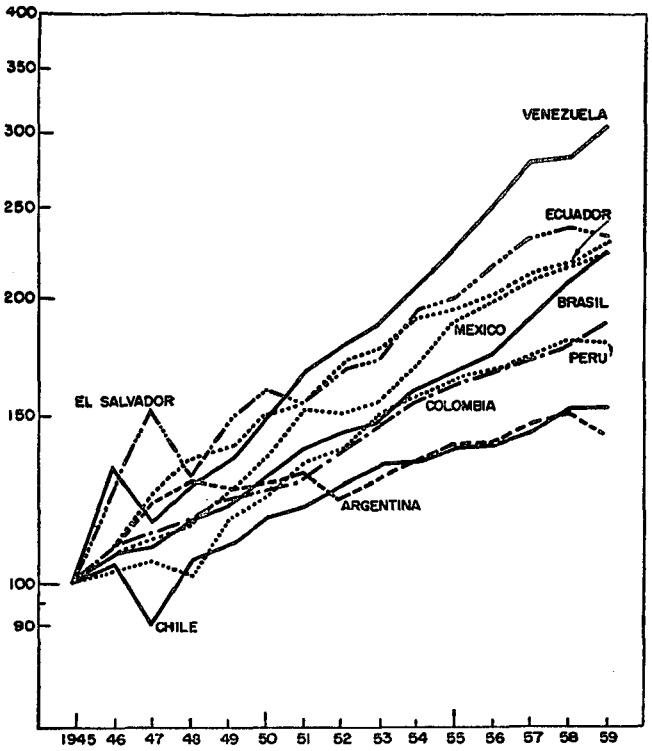
Así, pues, salvo algunas excepciones, la experiencia de crecimiento de los países latinoamericanos en el último decenio indica que —por razones que se asocian con el estancamiento de la demanda externa, con la rigidez interna de la oferta y con ambas cosas a la vez— ya no se puede confiar en que el sector externo tradicional siga

Gráfico III

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR PAISES 1945-59

(Indices 1945 = 100)

ESCALA SEMILOGARÍTMICA



FUENTE: CEPAL a base de estadísticas nacionales.

siendo por sí solo el elemento propulsor del crecimiento económico tal como ocurría en el pasado. La tasa de crecimiento del producto por habitante (2.4 por ciento anual) es sin duda inferior a la necesaria para alcanzar una elevación rápida del nivel económico y social. En consecuencia, habrá que persistir y buscar nuevas fuerzas de crecimiento económico en una industrialización adecuada y en una diversificación del comercio exterior, objetivos que, a su vez, implican tanto una modificación de la estructura económica de los países latinoamericanos como la introducción de profundos cambios en ciertas instituciones económicas.

3. La estructura de la producción y del empleo y la productividad

a) *Producción*

El gráfico IV pone de manifiesto que, a pesar de los cambios que tuvieron lugar en los países latinoamericanos a partir del pasado conflicto mundial, la actividad económica primaria —constituida por los sectores agropecuario y minero— es aún la fuente principal de producción, puesto que contribuye con cerca de 28 por ciento a la formación del producto bruto regional. Sin embargo, dicha proporción no es representativa de la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, si se excluyen la Argentina, el Brasil y México, donde la participación de los sectores primarios es inferior al promedio regional, se observa que aquella proporción suele ser más elevada para gran parte de los países restantes. Es ilustrativo señalar que en el Canadá la aportación de las actividades primarias al producto bruto (apenas el 11 por ciento del mismo) es muy inferior a la correspondiente a la región, a pesar de tratarse de uno de los países exportadores más importantes de productos agropecuarios y mineros. En cambio, el porciento promedio de América Latina se aproxima más a los correspondientes a los países de la Europa meridional. (Véase el cuadro 9.) En Italia, por ejemplo, la proporción es de 20 por ciento y en Grecia asciende incluso al 32 por ciento.

El sector industrial en América Latina contribuye a la generación del producto en una proporción del 25 por ciento, que es inferior a la de los países más industrializados de América del Norte o de la Europa Occidental. Dentro del promedio regional latinoamericano, la aportación del sector mencionado varía notablemente, oscilando entre 17 y 26 por ciento para los países incluidos en el cuadro. En cambio, en los Estados Unidos y el Canadá es de 36 y 33 por ciento, respectivamente.[12]

La participación en la generación del producto de las actividades que generalmente se incluyen dentro de la denominación genérica de servicios es en América Latina relativamente alta (véase de nuevo el cuadro 9) y se aproxima a la de los países de elevado nivel de ingreso. Esta característica de la región podría interpretarse como

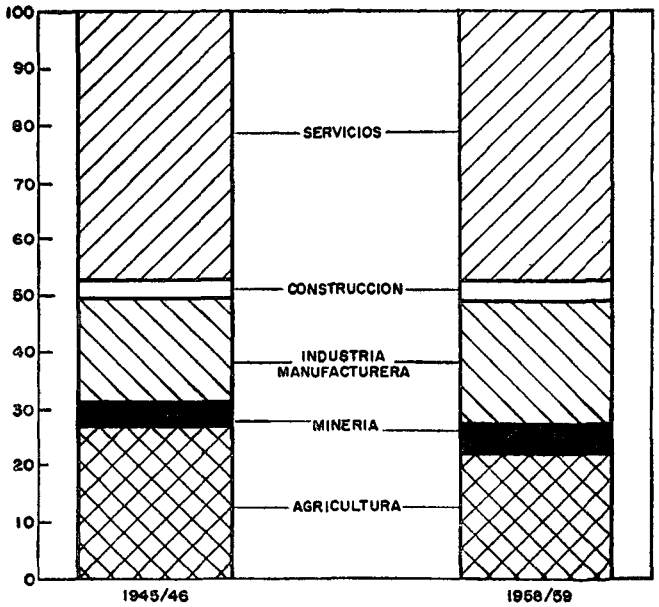
[12] Como se sabe, en estos coeficientes influyen los precios relativos de cada sector de actividad que rigen en cada uno de los países. Sin embargo, es obvio que si se efectuara un ajuste para eliminar las diferencias en los precios relativos no se modificarían las conclusiones de carácter general que se desprenden de este informe.

Gráfico IV

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(A precios de 1950)
(Porcientos)

ESCALA NATURAL



Cuadro 9

COMPOSICION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES ECONOMICOS PRINCIPALES EN ALGUNOS PAISES, 1959

(Porciento del producto interno bruto al costo de los factores)

País	*Sector primario*[a]	*Sector industrial*[b]	*Servicios*[c]
América Latina	*28*	*25*	*47*
Argentina	24	25	51
Brasil[d]	27	25[g]	48
Chile[d]	18	26	56
Colombia	40	21	39
El Salvador[e]	37	22	41
México[e]	23	25	52
Perú	37	17	46
Venezuela[f]	37[h]	18	45
Otros países			
Canadá	11	33	56
Grecia	32	28	40
Italia	20	39	41
Estados Unidos	5	36	59

FUENTES: *América Latina: Boletín Económico de América Latina*, Vol. VI, Suplemento Estadístico. *Otros países:* Organización Europea de Cooperación Económica, *General Statistics* (julio de 1961).

[a] Incluye el sector agropecuario y la minería.
[b] Incluye industria manufacturera y construcción.
[c] Incluye transporte, comunicaciones, servicios del gobierno, finanzas y comercio y otros servicios.
[d] Producto interno neto al costo de los factores.
[e] Producto interno bruto a precios de mercado de 1950.
[f] Producto interno bruto a precios de mercado de 1957.
[g] Incluye minería y electricidad.
[h] Incluye el sector petrolero.

una excepción de la hipótesis generalmente aceptada de que la participación de los servicios en el producto interno muestra una correlación positiva con el nivel de los ingresos reales. Sin embargo, en estas comparaciones internacionales debe tomarse en cuenta la influencia de factores de diversa índole, algunos de los cuales son peculiares de los países en proceso de desarrollo. Cabe señalar en primer lugar la probabilidad de que se haya tendido a sobrestimar el valor de los servicios, en virtud de la conocida escasez de información estadística prevaleciente en los países latinoamericanos. En segundo lugar, podrían señalarse los siguientes factores que influyen para que se asigne a los servicios una participación excesiva en el producto: *a*) las exportaciones de productos primarios requieren un volumen relativamente alto de servicios de transporte, bancario y comercialización;[13] *b*) la producción agropecuaria, que constituye la principal actividad de la región, parece exigir para su comercialización costos relativamente más elevados que en otros países; *c*) el sistema educacional, predominantemente de tipo tradicional y humanista, forma profesionales que disponen de escasas oportunidades de empleo en actividades distintas a las de servicios; *d*) la proporción elevada de trabajadores independientes que —a falta de alternativas de empleo en otros sectores de la economía— se dedican a una amplia gama de servicios que en los países más desarrollados o no existen o los efectúan en gran escala empresas creadas al efecto, y finalmente *e*) la relativa importancia de servicios tales como los domésticos, como consecuencia de la abundancia de mano de obra no calificada.

[13] Los servicios de comercio y finanzas contribuyeron en 1959 con un 19 por ciento del producto bruto de la región en su conjunto. Dicha proporción es idéntica a la del Canadá, donde el ingreso por habitante es aproximadamente 5 veces mayor que el correspondiente al promedio de la región y que además constituye uno de los países que más comercian en el mundo.

b) *Empleo y productividad*

La estructura del empleo de América Latina revela quizá mejor que la de la producción las características comunes a los países de bajo nivel de ingreso. El cuadro 10 demuestra que el sector agrícola empleaba en 1950 más de la mitad de la población económicamente activa de la región,[14] en cambio, la manufactura y la construcción, en conjunto, sólo absorbían el 16 por ciento. La extremada preponderancia de la ocupación en el sector agropecuario adquiere mayor relieve si se la compara con la distribución de la población activa en países tales como Australia, el Canadá y Dinamarca, donde la producción agropecuaria desempeña un papel primordial en el conjunto de la economía; estos países no superan un coeficiente de 30 por ciento de ocupación agropecuaria, que contrasta con el 53 por ciento de América Latina.

Cuando se compara la estructura intersectorial de la producción y el empleo destacan los desequilibrios fundamentales de las economías latinoamericanas. En el cuadro 11 se consignan para la región en su conjunto las estimaciones del producto por persona ocupada hacia 1950 en cada sector de actividad económica.

El sector agropecuario, que ocupa más de la mitad de la población activa, sólo contribuye al producto bruto de la región con una cuarta parte. Por consiguiente, su productividad, expresada en forma de relación entre el producto generado en el sector y la mano de obra ocupada correspondiente, es extremadamente baja y no representa más del 46 por ciento de la productividad promedio del conjunto de la economía. Si se efectúan comparaciones con otros sectores, resultan más marcadas las diferencias. Así, la producción del sector agropecuario es un tercio de la que obtienen las actividades manufactureras, un décimo de la correspondiente a la minería (incluido el petróleo) y dos quintos de la que logra la construcción. Comparando con los Estados Unidos, se comprueba que también en ese país la productividad del sector agropecuario es muy baja en relación con otras actividades. Pero es característica peculiar de las economías latinoamericanas el hecho de que las diferencias sectoriales de productividad son mucho más acentuadas que en los países de mayor nivel de ingreso; por otra parte, en estos últimos —y los Estados Unidos constituyen un buen ejemplo— la menor productividad afecta a sectores que participan tanto en el producto como en la población activa en una proporción mucho menos significativa que en América Latina. A ello debe agregarse la extraordinaria diferencia existente en los niveles absolutos que se pone de manifiesto al comparar las cifras del cuadro 11.

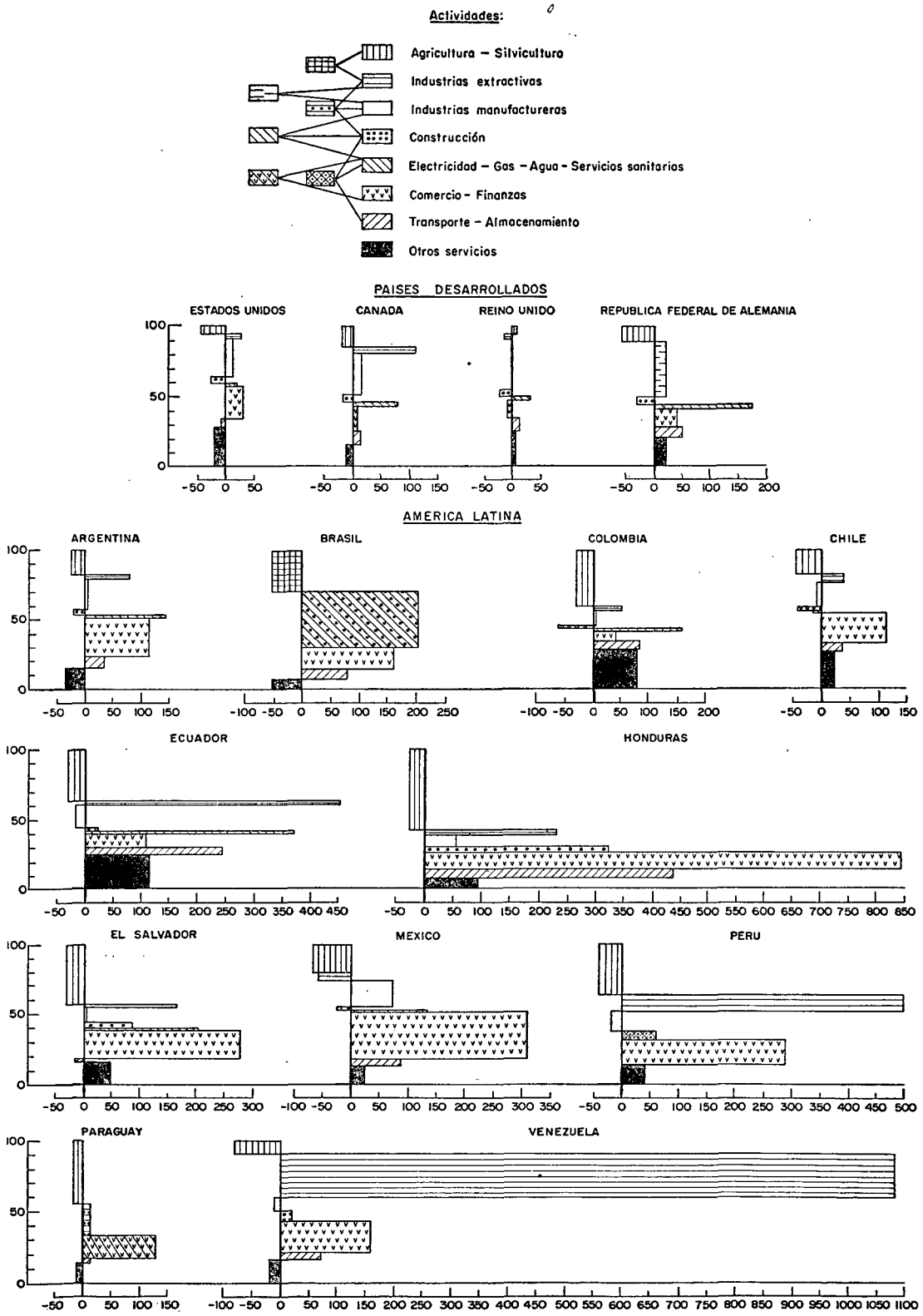
Ese fenómeno de desequilibrio estructural se comprueba claramente observando las diferencias sectoriales de productividad con respecto al promedio de la economía en su conjunto, así como la participación de cada uno

[14] No existen datos de años recientes sobre la distribución sectorial de la ocupación de la mano de obra en los países latinoamericanos. Sin embargo, cálculos aproximados sugieren que la estructura actual del empleo es la siguiente: agricultura, 50 por ciento; minería, 1 por ciento; construcción, 4 por ciento; manufactura, 14 por ciento; servicios, 31 por ciento.

Gráfico V

PRODUCTIVIDAD RELATIVA POR SECTOR, ALREDEDOR DE 1950

(Ejes verticales: porcentaje de producto bruto producido en el sector)
(Eje horizontal: diferencia porcentual entre productividad en el sector y productividad promedio de todos los sectores)



FUENTES: Países desarrollados: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, *National Accounts Yearbook* y *Demographic Yearbook.* América Latina: CEPAL, *Boletín Económico de América Latina,* Vol. V, Suplemento Estadístico (noviembre de 1960).

Cuadro 10

ESTRUCTURA DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA Y ALGUNOS PAISES FUERA DE LA REGION, 1950[a]

(Porcientos)

Sector	*América Latina*	*Australia*	*Bélgica*	*Canadá*	*Dinamarca*	*Estados Unidos*	*Noruega*	*Reino Unido*	*República Federal de Alemania*
Agricultura	53.0	15.4	12.1	19.0	23.6	12.2	25.8	4.9	23.2
Minería	1.0	1.7	5.5	2.0	...	1.6	0.7	3.8	...
Industria manufacturera	13.0	25.3	37.7	25.7	28.8[b]	26.8	25.7	37.4	41.9[c]
Construcción	3.0	7.2	5.6	6.6	6.9	6.2	9.2	6.2	...
Servicios	30.0	50.4	39.1	46.7	40.7	53.2	38.6	47.7	34.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTES: CEPAL, *Estudio sobre la mano de obra en América Latina* (mayo de 1957); OIT *Anuario de estadísticas del trabajo, 1954*, (Ginebra, 1954).

[a] En algunos países se ha tomado el año censal más cercano a 1950.

[b] Incluye minería.

[c] Incluye minería, construcción y electricidad, gas y agua.

de los sectores de actividad en la formación del producto total en un grupo de países latinoamericanos y en cuatro países de alto nivel de ingreso situados fuera de la región, como lo muestra el gráfico V. Ese gráfico revela el grado de diferencia de la productividad por sectores económicos en los países latinoamericanos con respecto a los industrializados y representa en cierto modo una síntesis de la constelación de elementos de desequilibrio, inflexibilidades sectoriales y rigideces en la movilidad de los factores productivos que caracteriza a las economías en sus primeras etapas de desarrollo o en una fase de estancamiento económico.

Las diferencias de productividad sectorial destacan más aún en los países latinoamericanos sobre todo por el alto nivel que alcanzan las industrias extractivas de exportación, tal como sucede con el petróleo. También la agricultura de exportación se caracteriza por una productividad relativamente elevada, que desaparece cuando se considera al sector en su conjunto, en virtud de los exiguos niveles correspondientes a las restantes actividades del mismo.

4. La orientación geográfica del comercio exterior latinoamericano

Durante los últimos veinte años, la orientación geográfica de las exportaciones latinoamericanas ha experimentado cambios significativos. Durante dicho período los Estados Unidos han ido adquiriendo mayor participación en las ventas de la región, hasta el punto de que en 1959 constituía el mercado principal, absorbiendo el 45 por ciento del total de las exportaciones de América Latina. (Véase el cuadro 12.) Mientras tanto, las ventas al Reino Unido han declinado proporcionalmente en forma sustancial entre 1938 y 1959 y la participación de los restantes países de la Europa Occidental ha permanecido prácticamente inalterada. Esa orientación de las exportaciones de la región hacia los Estados Unidos hace que en las economías de los países latinoamericanos influyan sobremanera las fluctuaciones de la actividad económica que se registran en los Estados Unidos. El comercio interlatinoamericano se ha incrementado en un grado relativamente reducido. En los primeros años de la postguerra,

Cuadro 11

ESTRUCTURA DEL EMPLEO, DEL PRODUCTO Y PRODUCTIVIDAD POR SECTOR EN AMERICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS, 1950

Sector	*América Latina*				*Estados Unidos*			
	Estructura del empleo	*Estructura del producto interno bruto*	*Producto por persona activa (Dólares)*	*Productividad de cada sector en relación a la productividad total (Productividad del total=100)*	*Estructura del empleo*	*Estructura del producto interno bruto*	*Producto por persona activa (Dólares)*	*Productividad de cada sector en relación a la productividad total (Productividad del total=100)*
	Porcientos				*Porcientos*			
Agropecuario	53.0	24.0	356	46	12.2	6.4	2 274	52
Minería	1.0	4.0	3 198	409	1.6	1.9	5 159	119
Industria manufacturera	13.0	19.0	1 167	149	26.8	28.4	4 607	106
Construcción	3.0	4.0	884	113	6.2	4.4	3 062	70
Servicios	30.0	49.0	1 276	163	53.2	58.9	4 818	111
Producto interno bruto	100.0	100.0	781	100	100.0	100.0	4 347	100

FUENTE: CEPAL, basado en estadísticas nacionales; OIT, *Anuario de estadísticas del trabajo, 1954* (Ginebra, 1954); *Yearbook of National Accounts Statistics, 1957*, publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 58.XVII.3).

Cuadro 12

CAMBIOS DE LA ORIENTACION GEOGRAFICA DE LAS EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA,[a] 1938, 1948 Y 1958

(Porcientos)

País o región de destino	*1938*	*1948*	*1959*
Estados Unidos	30.1	37.2	44.8
Canadá	1.1	1.9	1.6
Europa Occidental (excluido el Reino Unido)	30.1	35.3	30.6
Reino Unido	17.3	13.1	8.9
Japón	1.4	0.9	3.1
URSS y Europa Oriental	2.5	1.4	1.8
Otros	17.5	10.2	9.2
Total	100.0	100.0	100.0
Comercio intrarregional latinoamericano (en porciento del comercio total)	6.1	9.2	8.4

FUENTE: *Yearbook of International Trade Statistics, 1959* (ST/STAT/SER.G/10), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 60.XVII.2), Vol. I.

[a] Valor *fob* en dólares de los Estados Unidos.

Cuadro 13

VALOR[a] DEL COMERCIO INTRARREGIONAL, 1959

(Porcientos del comercio total)

Regiones	*Porcientos*
América Latina	8.4
Europa Occidental	54.1
Comunidad Económica Europea	32.4
Unión Soviética y Europa Oriental	61.1
Asia (zona esterlina)	22.3
Africa	8.8

FUENTE: *Yearbook of International Trade Statistics, 1959, op. cit.*, Vol. I.

[a] Valor *fob* en dólares de los Estados Unidos.

debido al desplazamiento de los mercados internacionales como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, aumentó el comercio entre los diversos países latinoamericanos, pero después ha disminuido el valor total del comercio intrarregional.

La débil vinculación económica existente entre los países latinoamericanos constituye otra de las características económicas de la región. En efecto, en 1959 más de la mitad del comercio de la Europa Occidental y casi una tercera parte del correspondiente a los países de la Comunidad Económica Europea se realizó dentro de dichas regiones, y la proporción del comercio intrarregional efectuado por los países de la Europa Oriental es mayor aún. (Véase el cuadro 13.) En cambio, el comercio interlatinoamericano sólo representó algo más del 8 por ciento del comercio total de la región, proporción que incluso es inferior a la que registró Africa también en 1959, a pesar de que los niveles de ingreso por habitante en esta última región son considerablemente inferiores a los de América Latina. Este hecho pone de manifiesto el aislamiento económico que predomina entre los países de la región e indicaría, por lo tanto, que existen grandes posibilidades de mayor intercambio económico dentro de la región, lo que en último término contribuiría a acelerar el desarrollo económico general de América Latina.

II. OBSTACULOS AL DESARROLLO ECONOMICO

El proceso de desarrollo económico, por su naturaleza, supone modificaciones en el sistema tradicional de organización económica y el mejoramiento de la calidad de los factores productivos de que dispone la economía. Para la mayoría de los países insuficientemente desarrollados y sobre todo para aquéllos que se proponen mejorar de inmediato el nivel de vida de la población, los cambios necesarios representan un rompimiento brusco con las estructuras del pasado. No sólo se debe mejorar la calidad de los factores productivos y su adecuada distribución entre los diversos sectores de la actividad económica para ajustarlos más estrictamente a las nuevas modalidades de la demanda interna y externa, sino que a la vez estos ajustes deben realizarse con relativa rapidez. Sin embargo, el capital no puede transformarse ni materializarse de manera instantánea; los niveles medios de educación o de adiestramiento sólo pueden elevarse en plazos que en algunos casos son relativamente largos, y también se necesita un determinado período para que se asienten los cambios institucionales que requiere un acelerado proceso de desarrollo. Es evidente que numerosos obstáculos físicos impiden que el proceso de ajuste se lleve a cabo de manera rápida y sin dificultades, y la magnitud de esos obstáculos varía de un país a otro. En la medida en que el sistema de precios funcione en forma razonablemente eficaz con respecto a su función de distribuir recursos, más flúido será el proceso de ajuste. Pero una característica de los países insuficientemente desarrollados es que el sistema de precios *no funciona* eficazmente, o por lo menos no lo hace en todos los sectores de la actividad económica.

A continuación se analizan, en términos generales, algunos de los problemas económicos más importantes que en este sentido deben encarar las economías latinoamericanas.

1. PAPEL DE LA INVERSIÓN Y DE LA FORMACIÓN DE CAPACIDAD PRODUCTIVA

No se puede lograr una tasa de crecimiento económico satisfactoria y sostenida si un país no aumenta su capacidad productiva. Esto, a su vez, depende de la proporción anual del producto nacional que se destina a reposición y adquisición de nuevas máquinas e instalaciones, a elementos del transporte y a la construcción de edificios y obras públicas en general que van a integrar el capital social básico del país. Mientras mayor sea el ahorro que pueda traducirse en inversiones en esa clase de bienes, mayor será la capacidad de un país para alterar la estructura de la producción y hacer frente a los cambios en la composición de la demanda interna y externa que trae consigo un proceso de desarrollo. Por otra parte, la proporción anual de esas inversiones con respecto al producto nacional mide, en cierto modo, el ritmo de incorporación del progreso tecnológico en el sistema económico. En este aspecto, el progreso es el resultado de una mayor capacitación del factor humano y de una mejor dotación de capital.

En consecuencia, es muy útil citar algunos índices comparativos para dar idea de la situación de América Latina en esta materia. Así, por ejemplo, la capacidad de generación de energía eléctrica en los países latinoamericanos varía entre 12 y 142 vatios por habitante (63 de promedio no ponderado), mientras en los Estados Unidos es de 920 vatios por habitante. Los países de la región poseen entre 14 y 164 kilómetros de vías férreas y caminos mejorados por cada 10 000 hectáreas de tierra arable (56 de promedio no ponderado), cifra que contrasta con los 207 de que disponen los Estados Unidos.[15] A su vez, las inversiones en el factor humano, que pueden apreciarse por los niveles de capacitación, muestran las deficiencias notables que existen en la región. (Véase el cuadro 14.)

Considerando en su conjunto la proporción del producto anual que se destina a renovación y ampliación de la capacidad productiva, se comprueba que en el trienio 1957-59 América Latina invirtió, en promedio, un 16 por ciento del producto bruto anual.[16] Este coeficiente suele ser más elevado en países de mayor nivel de ingreso por habitante o cuyo crecimiento es más acelerado que en América Latina. Así, por ejemplo, en los últimos años, la República Federal de Alemania, los Países Bajos, Noruega, el Japón, Suecia y el Canadá han estado destinando a la inversión más del 20 por ciento del producto bruto. (Véase el cuadro 15.) Parece ser más alto aún el coeficiente de inversión en la Unión Soviética y en otros países de economía centralmente planificada. Aunque en algunos países latinoamericanos los coeficientes[17] de inver-

[15] Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Comparative Data on Latin American Countries* (Washington, 1960).

[16] Cifra basada en 13 países que, en conjunto, representan por lo menos el 90 por ciento del producto interno bruto de la región.

[17] Los coeficientes de inversión por países pueden no ser estrictamente comparables pues es frecuente que existan niveles de precios relativos distintos, así como diferencias en los conceptos económicos de inversión y de producto. Sin embargo, las diferencias no llegan a modificar las conclusiones de carácter general que se señalan en este informe, salvo en algunos casos de países que han sufrido en los últimos años distorsiones intensas en la estructura de precios. Un intento de mejorar estas estimaciones para un grupo de países latinoamericanos, tomando en cuenta las investigaciones efectuadas por la Secretaría de la CEPAL sobre comparación de precios de bienes de consumo y de bienes de capital indicaría que el coeficiente de inversión real de la Argentina sería mucho menor que el actual, probablemente en un orden del 20 al 30 por ciento, y los coeficientes del Brasil y del Perú descenderían en 10 por ciento; en cambio, aumentarían los coeficientes del Ecuador (20 por ciento), Colombia y México (10 por ciento). Véase *Comparación de precios y paridad de poder adquisitivo de la moneda en algunos países latinoamericanos* (E/CN.12/589, marzo de 1961).

Cuadro 14

AMERICA LATINA: INDICADORES DE LA DISPONIBILIDAD DE CAPITAL SOCIAL Y ECONOMICO BASICO

País	*Carreteras mejoradas y vías férreas (kilómetros por cada 10 000 hectáreas de tierra arable) 1954 ó 1955*[a]	*Capacidad eléctrica (vatios por habitante) 1958*	*Tractores agrícolas (por cada 10 000 hectáreas de tierra arable) a comienzos de los años cincuenta*	*Escuelas primarias (matriculados en porciento de la población con edad de 5 a 14 años) a comienzos de los años cincuenta*
	(1)	*(2)*	*(3)*	*(4)*
Argentina	33	118	10	68
Bolivia	34	34	21	28[b]
Brasil	67	63	15	34
Colombia	43	44	26	30
Costa Rica	61	106	13	51
Cuba	41	115	48	43
Chile	137	142	36	56
Ecuador	25	24	3	42
El Salvador	68	34	9	33
Estados Unidos	207	920	222	86
Guatemala	80	16	6[c]	23
Haití	72	12	1	20
Honduras	35	15	3[c]	27
México	44	79	25	47
Nicaragua	16	34	52	35
Panamá	41	47	9	56
Paraguay	14	40	3	57
Perú	164	64	24	42
República Dominicana	42	51	9	45
Uruguay	61	124	76	45
Venezuela	39	94	15	43

FUENTES: Columnas (1), (2) y (3): Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Cifras comparativas sobre los países latinoamericanos*. Columna (4): UNESCO, *Estudio mundial sobre educación, II. Educación primaria* (cuadro 15); para Nicaragua: *Informe sobre la situación social del mundo* (E/CN.5/346/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 61.IV.4).

[a] Las estimaciones sobre tierra arable se refieren al año más cercano disponible. Las carreteras incluyen a las que no tienen superficie de rodaje pero están niveladas y drenadas. Vías férreas excluye vías férreas ligeras.

[b] 1952, escuelas públicas solamente.

[c] Toda clase de tractores.

sión se equiparan con aquel porcentaje, en la mayoría son muy inferiores. Además, no hay ningún indicio claro de que la tasa de formación de capital esté aumentando en América Latina en su conjunto. Por el contrario, en los últimos años ha disminuido como consecuencia del descenso relativo de su capacidad de compra externa.

El fenómeno del bajo coeficiente de formación de capital se manifiesta también en otras regiones de reducido nivel de ingreso. Así, por ejemplo, en 1957-58, el coeficiente de inversión bruta fue sólo de 13 por ciento en Ceilán; 8 por ciento, en Filipinas; 11, en Ghana; 14, en Turquía; y 16, en Portugal.

Sin aspirar a establecer una relación funcional precisa entre el coeficiente de inversión y la tasa de crecimiento, cabría referirse a la experiencia reciente de América Latina. En el período 1945-59 se registró un coeficiente promedio de inversión del 16 por ciento para un grupo de 10 países, en tanto que el crecimiento del producto fue del 4.6 por ciento anual, lo que indicaría una relación de 3.7 entre ambos índices.

De esta comparación puede deducirse, en términos generales, que si se desea elevar la tasa de crecimiento del producto, que por habitante fue sólo de 2 por ciento, es necesario aumentar aquel coeficiente de inversión hasta alcanzar probablemente los niveles de otros países que crecen mucho más aceleradamente que América Latina. Por supuesto que en la determinación de ese coeficiente de inversión requerida habría que considerar la acumulación de capital realizada en los años inmediatos a la terminación de la guerra, las necesidades de reemplazo de bienes de capital, la productividad del capital existente y las condiciones peculiares de América Latina en cuanto a las relaciones producto-capital, en comparación con las de otras áreas en proceso de desarrollo que se toman como referencia.

Un índice de especial interés, por lo que atañe a la formación de capital, es la participación del sector público en ese proceso en los países latinoamericanos, ya que dicho sector efectúa las inversiones en sectores básicos de propulsión del desarrollo económico-social. Esa participación, que ha tendido a aumentar en el último decenio, alcanza la elevada proporción del 30 por ciento en promedio con respecto al total de la inversión, si bien en algunos países de la región de más reducido nivel de ingreso es significativamente menor. En los Estados Unidos ese coeficiente es aproximadamente 20 por ciento; en otros países como el Canadá, la República Federal de Alemania y el Japón, la participación del sector público es muy parecida a la del promedio latinoamericano y en Francia, los Países Bajos y Suecia es mayor.

Para el crecimiento económico, no menos importante que el nivel absoluto de las inversiones es su composición, ya que pueden ser más o menos productivas, según su naturaleza, la forma en que se combinan con otros factores de la producción y el grado en que reflejen los adelantos tecnológicos en sus diversos aspectos. La experiencia demuestra que a veces una proporción significativa de las inversiones de América Latina se ha destinado a edificios residenciales o a otras formas de activo de baja productividad social.

En términos generales y simplificando extremadamente el problema, pueden señalarse para el conjunto de América Latina dos tipos de factores limitativos del incremento en la formación de capital que, en esencia, no son independientes. Uno atañe al nivel de ingreso y a su distribución y el otro a la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas y a su dependencia del exterior en cuanto al abastecimiento de bienes de capital.

Es evidente que un país de bajo nivel de ingreso por habitante tiene serias dificultades para incrementar la formación de capital que necesita para su crecimiento, en virtud de que debe mantener niveles mínimos de consumo. Cierto es que esa situación puede mejorar en la medida en que se adopte una política orientada a la utilización más eficiente de los recursos para satisfacer la demanda interna y externa. Un aspecto importante de esa política podría ser corregir las implicaciones desfavorables de una exagerada desigualdad en la distribución del ingreso. Además de esas medidas, el círculo vicioso de pobreza y falta de capital sólo puede romperse mediante la cooperación técnica y financiera del exterior, necesaria para que la economía logre un nivel de ingreso y condiciones apropiadas a fin de mantener por sí misma su desarrollo ulterior. Los demás problemas de la formación de capital en América Latina se relacionan con el hecho de que la mayoría de los bienes duraderos de producción —maquinaria, equipo y elementos de transporte, por ejemplo— deben adquirirse fuera de la región, pues sólo en la Argentina, México y el Brasil existe cierta producción significativa de esa clase de bienes. En efecto, las importaciones tienen una alta participación en el abastecimiento de bienes de capital en seis países de la región. (Véase el cuadro 16.) En otros no existen prácticamente industrias metalúrgicas de bienes de capital y han de abastecerse por completo desde el exterior.

La dependencia con respecto a la evolución del comercio exterior hace que tanto los niveles de inversión como, en cierta medida, los coeficientes relativos al ingreso estén íntimamente relacionados con el curso de la capacidad de compra externa. Alrededor del 70 por ciento de las importaciones de América Latina está constituida por bienes de capital y productos intermedios. En consecuencia, un

Cuadro 15

COEFICIENTES DE INVERSION[a] PROMEDIO 1957-59

(Porcientos)

Países de América Latina	*Coeficientes de inversión*	*Países de fuera de la región*	*Coeficientes de inversión*
Argentina	22.3	Canadá	23.3
Brasil	11.1	Ceilán	12.6
Chile	9.9	Estados Unidos	16.0
Colombia	12.5	Filipinas	7.8
Costa Rica	21.7	Francia	18.2
Cuba	19.1	Ghana	10.7
Ecuador	12.5	Japón	27.5
El Salvador	16.7	Noruega	29.5
Honduras	13.9	Países Bajos	22.1
México	14.9	Portugal	16.4
Panamá	16.8	República Federal de Alemania	22.2
Perú	18.0	Suecia	21.5
Venezuela	23.1	Turquía	14.5[b]

FUENTES: CEPAL, basado en estadísticas nacionales; *Yearbook of National Accounts Statistics, 1960, op. cit.*

[a] Relación entre la inversión fija bruta y el producto interno bruto, ambos a precios constantes.

[b] Inversión fija bruta y producto interno bruto, ambos a precios corrientes.

Cuadro 16

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS IMPORTACIONES EN EL ABASTECIMIENTO DE ALGUNOS PRODUCTOS EN PAISES SELECCIONADOS LATINOAMERICANOS

País	*Bienes de capital*[a] *(1957-58)* *(1)*	*Acero terminado (1958-59)* *(2)*	*Papeles y cartones*[b] *(1955-57)* *(3)*	*Productos químicos (1959)* *(4)*
Argentina . . .	18[c]	39	31	16
Brasil	53	18	26	14
Colombia. . . .	71[d]	54	67	38
Chile.	72	[e]	15	38
México.	41	8	26	30
Venezuela . . .	99	100	85	67

FUENTES: (1) Estudios de desarrollo económico efectuados por la Secretaría de la CEPAL y estadísticas nacionales.
(2) Estadísticas nacionales y *Estudio de la industria siderúrgica en América Latina* (E/CN.12/293/Rev.1; ST/TAA/Ser/C/16), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 54.II.G.3).
(3) *El mercado Latinoamericano de productos químicos* (E/CN.12/591).
(4) *El papel y la celulosa en América Latina: situación actual y tendencias futuras de su demanda, producción e intercambio*, preparado por el Grupo Asesor (CEPAL/FAO/DOAT) (E/CN.12/570).
[a] Maquinaria, equipo y vehículos comerciales.
[b] Incluido papel de prensa.
[c] 1954-55.
[d] 1956-57.
[e] Exportador neto.

descenso relativo o absoluto de la capacidad para importar no puede compensarse mediante reducciones en la importación de bienes de consumo, que es relativamente pequeña en unos casos o de demanda popular en otros, ni de productos intermedios, porque se afectaría de inmediato al nivel de producción y ocupación. Los países recurren por eso a la contracción de las importaciones de bienes de capital. Cuando estas soluciones de emergencia se convierten en situaciones crónicas, no sólo dificultan el ritmo de crecimiento e incluso el nivel de ingreso del período inmediato, sino también la capacidad productiva para el futuro, lo que obliga a los países a redoblar sus esfuerzos para reiniciar el proceso de crecimiento cuando ulteriormente mejora su capacidad de compra externa.

2. La capacidad para importar

Las importaciones significaron tradicionalmente el estímulo principal en el desarrollo económico de los países de la región. Sin embargo, ya hace tiempo que, salvo en pocos casos, las exportaciones de América Latina han quedado a la zaga del incremento de la producción y del comercio mundial. Así, de 1948 a 1960 el volumen de exportaciones de todos los países insuficientemente desarrollados aumentó en 66 por ciento, mientras que el de América Latina sólo lo hizo en 39 por ciento. (Véase el gráfico VI.) Es más, si se excluye el petróleo, el incremento del volumen de las exportaciones de la región representa menos de la mitad del correspondiente a todos los países de producción primaria.

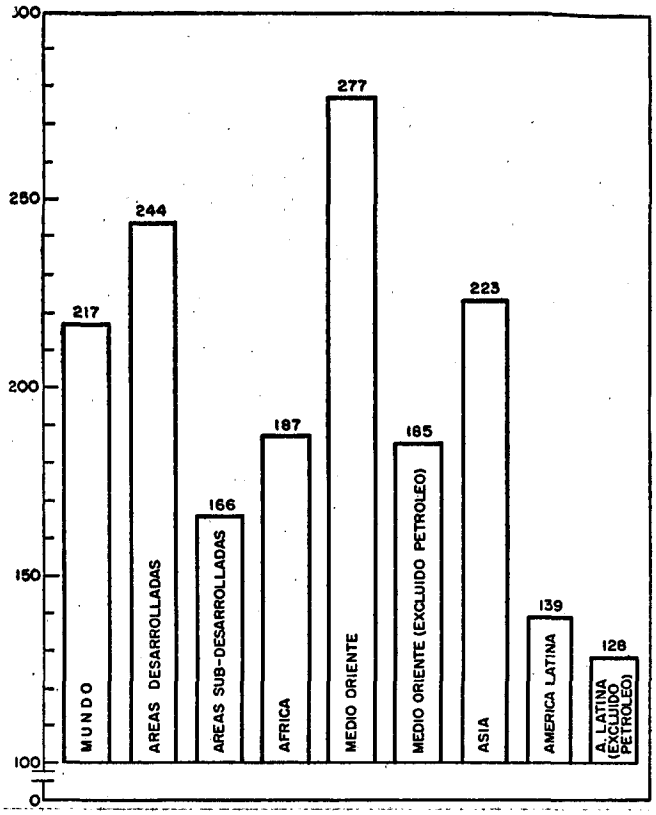
Por otra parte, desde 1951 el muy lento crecimiento del volumen de exportaciones ha ido acompañado de un deterioro en la relación de precios del intercambio exterior. Ese proceso se ha intensificado a partir de 1954 en forma

Gráfico VI

INDICE DE QUANTUM DE EXPORTACIONES POR REGIONES, 1948-60

(Indices 1945 = 100)

ESCALA NATURAL



tal que el poder de compra corriente de la región en su conjunto ha tendido a crecer menos que la población.

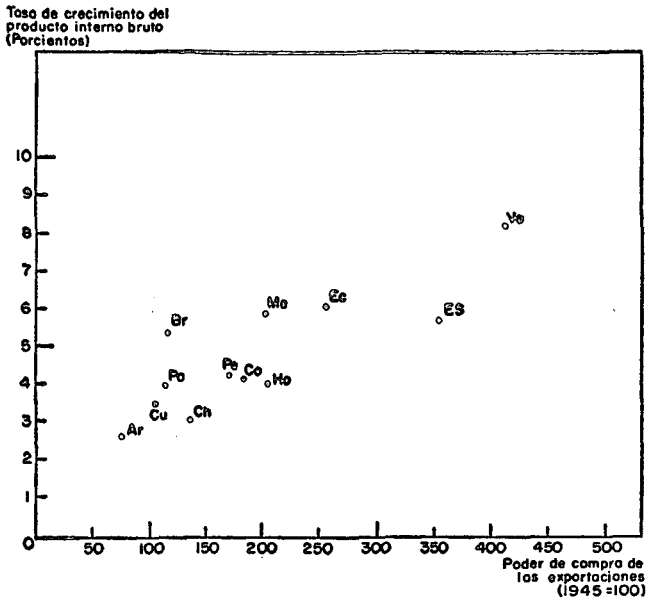
El gráfico VII muestra, con referencia a un grupo de países, las relaciones que tuvieron lugar en 1945-59 entre las variaciones del producto y de la capacidad para importar. Se observa en él que existe una asociación muy estrecha entre la tasa de aumento de la producción y la expansión de la capacidad para importar, expresada por el poder adquisitivo de las exportaciones. Esto significa que el crecimiento económico fue más rápido en aquellos países latinoamericanos donde también aumentó considerablemente la capacidad para importar. En efecto, esta última incide directamente en dos aspectos del proceso de crecimiento: por un lado gravita como demanda (externa) de producción nacional y por el otro hace posible el desarrollo interno al proporcionar las divisas necesarias para obtener las importaciones de productos intermedios y de bienes de capital que se requieren para acrecentar tanto la producción actual como la capacidad de producción futura.

Entre los factores que limitan el aumento de la demanda de los productos tradicionales latinoamericanos deben mencionarse la sustitución de los productos naturales por los sintéticos, el estímulo y la protección a la producción primaria y agropecuaria en los países industrializados y la aparición de nuevas y a veces más baratas fuentes de

Gráfico VII

RELACION ENTRE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES, 1945-59

ESCALA NATURAL



Ve — Venezuela	Pe — Perú
ES — El Salvador	Br — Brasil
Ec — Ecuador	Pa — Paraguay
Me — México	Cu — Cuba
Ho — Honduras	Ch — Chile
Co — Colombia	Ar — Argentina

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales

provisión fuera de América Latina. Además, las exportaciones latinoamericanas se han resentido en cierto grado de la menor tasa de crecimiento del ingreso de los Estados Unidos durante la postguerra, ya que este país constituye el mercado principal de los productos latinoamericanos.

Al lento aumento de las exportaciones y del poder adquisitivo de las mismas en su conjunto, hay que añadir el hecho de que los productos que la región vende en el exterior están sometidos a violentas fluctuaciones a corto plazo, tanto en el precio como en el volumen. Entre 1948 y 1957, por ejemplo, las fluctuaciones anuales que en promedio experimentó el valor de las exportaciones mundiales de los productos primarios típicos de los países de América Latina variaron entre 17 por ciento para la lana y 4 por ciento para el banano y el petróleo crudo.[18] El valor de las exportaciones de café, que constituye el principal producto de exportación en siete países de la región sufrió en promedio fluctuaciones anuales de 9 por ciento en el mismo período. Las economías latinoamericanas son particularmente vulnerables a fluctuaciones de esa magnitud debido al extraordinario grado de especialización que caracteriza a la estructura de sus exportaciones. Así, casi todos los países de la región experimentan impactos periódicos en sus economías que se reflejan en primer lugar en las variaciones de la capacidad para importar y finalmente en movimientos inestables de la producción. Estas circunstancias han incrementado las dificultades que impiden el logro de tasas de crecimiento económico elevadas y sostenidas.[19]

Debieran destacarse por último, a modo de síntesis, dos factores de orden estructural que dificultan la posibilidad de incrementar el poder de compra de la región. Uno se relaciona con la existencia de rigideces internas que obstaculizan el reajuste inmediato de la oferta a las condiciones del mercado internacional. El otro se debe a la composición actual del comercio exterior latinoamericano. En efecto, la demanda externa de productos tradicionales de América Latina, aunque no hubiera otros factores limitantes, siempre tendería a crecer en menor proporción que sus requerimientos de importaciones a consecuencia de la marcada diferencia entre los coeficientes de elasticidad de la demanda de una y otra clase de bienes.

3. La situación de la agricultura

El hecho de que en América Latina la mitad de la población activa esté empleada en el sector agropecuario y contribuya al producto bruto con menos de una cuarta parte es, en sí mismo, uno de los problemas fundamentales del desarrollo económico de la región.

Este sector constituye la principal fuente de divisas de América Latina, puesto que en él se originan más del 60 por ciento de las exportaciones. Asimismo satisface la mayor parte de las necesidades alimenticias de la región y sólo algunos países latinoamericanos son importadores netos de productos agropecuarios, aun sin desconocer que las compras en el exterior han tendido a aumentar considerablemente en los últimos años.

Numerosos factores de carácter social, educativo y tecnológico contribuyen a mantener este sector en una situación de atraso que, junto con la estructura de la tenencia y explotación de la tierra, gravita preponderantemente en la marcada desigualdad que se observa en la distribución del ingreso en muchos de los países latinoamericanos.

Comparándola con otras regiones que están en una etapa similar de desarrollo y teniendo en cuenta la capacidad potencial de producción y la baja densidad demográfica que la caracterizan, es evidente que América Latina dispone de amplio margen para elevar sus niveles productivos. Sin embargo, necesitaría para ello organizar los métodos y sistemas de producción en forma muy distinta a los actuales. Si bien hay en la región empresas agrícolas dotadas de gran eficiencia y sensibles a las variaciones del mercado —sobre todo entre las que se dedican a la exportación, así como a determinadas producciones para el mercado interno—, todavía constituyen una inmensa mayoría los predios que, por razones diversas, están marginados de los canales de comercialización o participan en los mismos en cantidad y calidad insuficientes, dadas sus posibilidades en recursos naturales y humanos.

La falta de dinamismo del sector agropecuario, considerado en conjunto, se revela en el comportamiento de la producción de los últimos 25 años. En efecto, según las cifras de la FAO, la producción agropecuaria por habitante sólo en fecha reciente ha logrado acercarse a los niveles de la preguerra. En los años subsiguientes al conflicto mundial, la evolución ha sido más favorable, puesto que la producción creció a un ritmo ligeramente

[18] Naciones Unidas, *Estudio económico mundial 1958* (E/3244), Nueva York, 1959.

[19] Véase *supra*, "Las fluctuaciones económicas de corto plazo en 1948-59".

más elevado que el de la población y los datos para el período comprendido entre 1948-50 y 1957-59 demuestran que el incremento de la producción ha superado al crecimiento demográfico en sólo un 0.8 por ciento anual. (Véase el cuadro 17.) Sin embargo, los resultados obtenidos no son nada satisfactorios si se los examina en relación con los cambios de orden cuantitativo y cualitativo que ha debido experimentar la demanda interna y con el curso de la participación latinoamericana en los mercados mundiales de productos agropecuarios.

El estudio por ramas de actividad demuestra que en el período que va de 1948-50 a 1957-59, mientras la producción agrícola por habitante registra un aumento total del 11.5 por ciento, el de la producción ganadera ha decrecido en un cinco por ciento.

La producción para el consumo interno creció más que la destinada a los mercados exteriores, pero no bastó para atender las crecientes necesidades de la región. Los bajos niveles de alimentación que prevalecen en gran parte de los países de América Latina y su defectuosa composición señalan que la región en su conjunto se encuentra muy lejos de haber alcanzado las dietas mínimas recomendadas por los especialistas. Asimismo, si se toman en consideración las modificaciones en la estructura del consumo producidas durante el período postbélico como consecuencia de la elevación de los ingresos por habitante, de los desplazamientos de población rural hacia los centros urbanos y, por último, la prevalencia de elevados coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda de productos agropecuarios (y en particular de alimentos), se desprende que el aumento de la producción no ha sido paralelo al crecimiento de la demanda. También es posible comprobar el incremento insuficiente de la producción. En efecto, si tanto el comportamiento de los precios agropecuarios al por mayor como el de los rubros correspondientes a alimentación, se relacionaran con el nivel general de los precios o con el índice del costo de la vida, revelarían para la mayor parte de los países latinoamericanos una demanda de productos procedentes del agro relativamente más insatisfecha que la de otros bienes o servicios. Por último, el volumen creciente de las importaciones de alimentos refleja en cierto modo una insuficiencia de la producción interna para atender a las necesidades nacionales.

El cuadro 17 muestra que la producción dirigida al exterior creció en su conjunto a una tasa apenas superior al de la población. Sin embargo, la experiencia no es similar para todos los países. Mientras México, el Ecuador, El Salvador, el Perú y Nicaragua lograron expandir sus exportaciones en forma espectacular, la Argentina, el Brasil, el Uruguay y Colombia vieron considerablemente disminuidos sus volúmenes de ventas al exterior. Esta evolución tan marcadamente diversa se explica por el hecho de que los países mencionados en primer lugar obtuvieron esos resultados favorables gracias a la diversificación de sus exportaciones y a la introducción de nuevos productos; el segundo grupo de países, en cambio, mantuvo en líneas generales la estructura de sus ventas. A consecuencia del peso que estos últimos países tienen en el conjunto de las exportaciones agropecuarias de la región, resultó una disminución apreciable de la participación de América Latina en los mercados mundiales. Así, de los once productos más importantes —que representan el 90 por ciento de las exportaciones agropecuarias de la región—, sólo uno, el azúcar, y en grado muy moderado, elevó su contribución en tonelaje al comercio mundial, entre el período inmediatamente posterior al conflicto bélico y los años recientes. Las caídas más bruscas las experimentaron el maíz, el aceite de linaza y, en general, los productos típicos de la zona templada. (Véase el cuadro 18.) Aunque en esta tendencia hacia una menor contribución latinoamericana al comercio mundial intervinieron factores ajenos al esfuerzo de los países exportadores,[20] también es cierto que los países latinoamericanos, aunque con diferencia de grado, no mostraron suficiente flexibilidad para adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado y para desarrollar una enérgica política comercial exterior que estimulase la evolución de nuevos productos. El ejemplo de México y de algunos otros países es esclarecedor en este sentido.

En cuanto a las condiciones de la producción y de la oferta, ya se ha dicho que muchos factores de diversa naturaleza contribuyen a la baja productividad y al lento crecimiento de la producción agropecuaria. Cabe mencionar entre esos factores el régimen de tenencia y explotación de la tierra, el atraso técnico y educativo, la baja

[20] Véase *supra*, II, 2.

Cuadro 17

AMERICA LATINA: INDICES Y TASAS DEL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA TOTAL Y POR HABITANTE, 1948-50, 1952-54 Y 1957-59[a]

	Según origen		*Según destino*		*Total*
	Agrícola	*Ganadera*	*Consumo interno*	*Exportación*	
	a) *Producción agropecuaria total*				
1948-50	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1957-59	139.4	121.8	140.6	127.0	135.6
Tasa de crecimiento anual (1948-50 a 1957-59)	3.8	2.2	3.9	2.7	3.4
	b) *Producción agropecuaria por habitante*				
1948-50	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1957-59	111.5	95.2	112.8	101.8	107.7
Tasa de crecimiento anual (1948-50 a 1957-59)	1.2	− 0.5	1.3	0.2	0.8

FUENTE: Estadísticas nacionales elaboradas por la CEPAL.
[a] Valores originales en dólares de 1948.

Cuadro 18

PARTICIPACION DE AMERICA LATINA EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS

(Porcientos de tonelaje)

Productos	*1934-38*	*1945-47*	*1948-50*	*1957-59*
A. *De zona templada*				
Trigo[a]	19.9	9.4	9.4	9.0
Maíz	64.9	52.3	40.8	20.5
Lanas[b]	17.7	24.2	18.3	13.4
Carne[c]	49.6	39.0	40.2	33.3
Aceite de linaza	—	87.0	69.2	53.7[d]
B. *De zona tropical*				
Azúcar	34.1	59.1	66.2	60.5
Algodón[e]	10.7	23.4[f]	14.7	21.7
Café	84.2	84.9	84.5	71.1
Tabaco	10.6	17.0	13.0	10.2[d]
Cacao	26.9	27.7	26.1	25.7
Bananos	63.6	83.0	74.2	78.6

FUENTES: FAO, *Anuarios de Comercio* y *El estado mundial de la alimentación y la agricultura 1960* (Roma, 1960); *Estudio económico de América Latina, 1957* (E/CN.12/489/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 58.II.G.1).

[a] Y harina de trigo, en equivalente de este cereal.
[b] Peso real.
[c] Fresca, refrigerada y congelada de vaca y ternera, carnero y cordero y cerdo.
[d] 1956-58.
[e] Fibra.
[f] 1946-47.

dotación de capital, la inadecuada organización social y económica de la producción, los sistemas ineficientes de comercialización, la carencia de asistencia técnica directa al agricultor para mejorar sus explotaciones y, en general, la ausencia de una política integral y coherente de promoción del desarrollo de la economía rural en todos sus aspectos. Los obstáculos que se oponen a un mayor y más armonioso desarrollo del sector agropecuario, se encuentran íntimamente relacionados y de ellos se infiere que el régimen de tenencia de la tierra imperante en la mayor parte de los países latinoamericanos constituye un factor de particular influencia.

Resulta aventurado determinar la riqueza potencial que encierra el suelo agrícola de la región, pero se sabe que su aprovechamiento y el empleo de la población que vive de él son deficientes y que un régimen de explotación encuadrado en un marco institucional y técnico más apropiado elevaría en gran medida tanto el volumen de producción como los rendimientos unitarios. En efecto, América Latina cuenta con una población que representa el 6.8 por ciento de la mundial y dispone de algo más del 15 por ciento de la superficie total. Aunque gran parte del área total de la región está dedicada a bosques y pastos naturales, un porcentaje apreciable de ésta podría destinarse a otros usos más eficientes. La experiencia revela que existe una gran correlación entre la expansión de la producción y la incorporación de nuevas tierras; los rendimientos unitarios, en cambio se han incrementado mucho menos que en los países industrializados y hasta que en los países en una etapa similar de desarrollo. Este retraso quedaría más de relieve si se excluyera a México, donde se han efectuado inversiones básicas de desarrollo, y a aquellos otros países donde la utilización de tierras vírgenes ha significado una elevación de los rendimientos. Ello indicaría que los agricultores latinoamericanos no suelen canalizar sus esfuerzos hacia un aprovechamiento más intensivo de sus explotaciones y que esta inercia ha tenido repercusiones más desfavorables en los países donde la ampliación de la frontera agrícola ofrecía menores posibilidades.

El cuadro 19 muestra la distribución de la tierra en América Latina según el tamaño de las explotaciones. Se basa en la información recogida por el Instituto Interamericano de Estadística[21] y en encuestas efectuadas en algunos países. Permite obtener una imagen aproximada del grado de concentración de la propiedad en el conjunto de la región alrededor de 1950. Aunque desde entonces esa distribución ha experimentado considerables variaciones a consecuencia de las reformas y medidas llevadas a cabo en varios países, sus cifras todavía representan un índice de la magnitud del problema de la tenencia de la tierra en la mayoría de los países latinoamericanos. En ese cuadro puede apreciarse que el 1.5 por ciento de las explotaciones de América Latina abarcaba en aquellas fechas cerca del 65 por ciento de la superficie de la tierra y que, en el otro extremo, casi tres cuartas partes de los agricultores utilizaban menos de un 4 por ciento de la tierra.

A esta desigual distribución de la tierra se añadía el hecho de que una proporción considerable de la misma (cerca del 40 por ciento) no era explotada directamente por los propietarios. Aun dentro de los predios cuya explotación se consideraba confiada a los mismos dueños, en un número apreciable la dirección estaba entregada de hecho a administradores. Dados los peculiares sistemas de aparcería, arrendamiento y otras formas jurídicas vigentes en América Latina, en los cuales —al contrario de lo que ocurre en otras regiones— corresponde al agricultor proporcionar la mayor parte del capital, es obvio que por su baja capacidad económica y su reducido nivel de conocimientos técnicos la utilización del suelo no se efectúa en la forma más conveniente. Otra categoría de agricultores, bastante extendida en la región y conocida con la denominación genérica de "ocupantes" ofrece menores posibilidades aún para la explotación racional de la tierra. De este hecho deriva gran parte del proceso de erosión que presentan amplias zonas de América Latina.

En síntesis, la estructura de la distribución de la tierra imperante en gran número de los países latinoamericanos

[21] *La estructura agropecuaria de las naciones latinoamericanas* (Washington D. C., 1957).

Cuadro 19

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION PORCENTUAL ESTIMADA DE LOS PREDIOS AGRICOLAS, ALREDEDOR DE 1950

Tamaño de las explotaciones agrícolas (Hectáreas)	*Proporción de las explotaciones agrícolas*	*Proporción de la superficie de la tierra*
0 - 20	72.6	3.7
20 - 100	18.0	8.4
100 - 1 000	7.9	23.0
Más de 1 000	1.5	64.9
Total	*100.0*	*100.0*

FUENTE: Oscar Delgado, *Estructura y reforma agraria en Latinoamérica* (mimeografiado), citado por T. F. Carroll, "The Land Reform Issue in Latin America", en *Latin America Issues*, editado por A. Hirschman, Twentieth Century Fund (Nueva York, 1961).

presenta, entre otros, el problema de que junto a propiedades demasiado grandes (latifundios) existen una multitud de predios demasiado pequeños para que puedan ser explotados racionalmente (minifundios). Son relativamente escasas las unidades familiares de tamaño mediano administradas directamente por sus propietarios con una técnica adecuada y sensibles a los estímulos del mercado y a los progresos tecnológicos.[22] Dicha estructura de la tenencia de la tierra incide, en suma, en un ineficaz aprovechamiento de los recursos y en la baja productividad que prevalece en el sector agropecuario. La situación se agrava aún más porque el insuficiente desarrollo de los restantes sectores, limitados al mismo tiempo por lo reducido del mercado rural, no proporciona ocupación productiva al excedente de la fuerza de trabajo existente en el agro.

En relación con la técnica de la explotación, ciertos índices comparativos demuestran la escasa dotación de capital existente en algunos países de la región. Así, en la Argentina, donde el sector agropecuario en su conjunto ha alcanzado un nivel de desarrollo relativamente alto, el capital por trabajador empleado en el mismo representa menos de la mitad del promedio de la economía en su conjunto.[23] En México la relación capital por trabajador es alrededor de un cuarto del registrado en toda la economía,[24] mientras que en el Perú[25] y en Venezuela[26] esa relación se ha estimado en sólo un tercio de la correspondiente al total de la economía.

Cierto es que en las economías más integradas y de mayor nivel de ingreso existen diferencias sectoriales del mismo sentido en la dotación de capital, pero esas diferencias son mucho más notables en los países de América Latina. Ello se refleja naturalmente en menor productividad y más reducido ingreso que en otras ramas de actividad económica, contribuyendo en última instancia a acentuar la ya extremadamente desigual distribución del ingreso.

En cuanto al nivel técnico de conocimientos existente en el sector agropecuario, es sabido que los coeficientes de analfabetismo —de por sí elevados en la región— alcanzan proporciones muy superiores en las zonas rurales. Si los conocimientos elementales no están extendidos en el campo, es más improbable aún que presente un mejor resultado la situación en cuanto a la difusión de las especializaciones agropecuarias. En efecto, la escasez de personal calificado, tanto de grado intermedio como superior, es bastante aguda en América Latina. Un estudio reciente de la FAO revelaba que en América Latina hay 16 000 técnicos agrícolas, siendo así que se necesitan 42 000. Costa Rica, cuyos niveles medios son más elevados que los existentes en los restantes países de Centroamérica, sólo cuenta con un agrónomo por cada 150 000 habitantes. Para los grados intermedios de calificación, una investigación de la Unión Panamericana revelaba que en 1956-57 había en América Latina 140 escuelas agrícolas secundarias a las que asistían 9 700 alumnos, de los que tan sólo 1 300 concluían sus estudios. En 1955 existían en toda la región 6 700 estudiantes que se preparaban en 45 escuelas de agronomía, pero únicamente una quinta parte de los matriculados solía terminar sus estudios.

La distribución de los productos del agro adolece de graves defectos y además es costosa, debido a la insuficiencia y a lo inadecuado de los transportes, de los servicios de almacenamiento y de los métodos de comercialización. En muchos casos el comercio mayorista está en manos de un número reducido de empresas y la falta de competencia tiende a favorecer un margen excesivo de utilidades y elevados precios al detalle frente a precios bajos para el productor. Todo ello contribuye a limitar el volumen de la producción destinada al mercado y a reducir la expansión del sector agropecuario en general.

A veces por falta de una política coherente de estímulo al sector agropecuario dentro del cuadro de una política económica integral de desarrollo econónicosocial, se han adoptado medidas cuya influencia es desfavorable en la producción correspondiente. A título meramente ilustrativo podría aludirse a dos de ellas, la política cambiaria y los controles de precios, que constituyen ejemplos frecuentes en la experiencia latinoamericana. La política cambiaria ha mantenido en algunos períodos y en ciertos países relaciones de cambio desfavorables para los productos de exportación. La persistencia de estas medidas ha distorsionado la estructura de los precios dentro del sector agropecuario y en relación con los otros sectores, provocando efectos distintos a los que se hubieren deseado y añadiendo nuevas trabas a las ya existentes en determinados sectores de la producción agraria.

4. Problemas del sector público

El sector público participa en el gasto nacional en la mayoría de los países latinoamericanos en una proporción importante que ha tendido a aumentar en los últimos años. Tiene particular significación el hecho ya señalado de que alrededor del 30 por ciento del total de la inversión latinoamericana corresponda al sector público y esté destinada a actividades claves de la economía. Sin embargo, *la composición de los gastos públicos en su conjunto no* siempre armoniza con los requerimientos de una política de crecimiento económico. A este respecto cabe citar, entre otros, los siguientes factores:

a) La considerable proporción de gastos de consumo, y, dentro de ellos, de los destinados a sostener un numeroso personal y un aparato administrativo costoso y a menudo poco eficiente;

b) El peso apreciable, en la mayoría de los países de la región, de los gastos de transferencia, buena parte de los cuales se canalizan hacia subsidios y seguridad social. Estos gastos cubren en cierto modo necesidades ineludibles y por ello su reducción presentaría graves problemas de orden social;

c) La baja participación relativa de las inversiones dentro de los gastos públicos, inferior a la que suelen mostrar los países que se encuentran en una etapa similar de desarrollo económico en otras áreas,[27] con la agravante de que una proporción elevada de tales inversiones se destina a veces a construcciones no reproductivas.

A título meramente ilustrativo se presenta en el cuadro 20 la información relativa a la presión tributaria

[22] Véase "Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico", en *Revista de la Comisión Económica para América Latina,* número especial (agosto de 1955), pp. 58-67.

[23] *El desarrollo económico de la Argentina* (E/CN.12/491/Add.1 y 2/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 59.II.G.3/Vol. II).

[24] *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano. El caso de México* (E/CN.12/428).

[25] *El desarrollo industrial del Perú* (E/CN.12/493), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 59.II.G.2).

[26] *Memoria del Banco Central de Venezuela* (Caracas, 1961).

[27] Véase *Estudio económico mundial, 1959,* (E/3361), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 60.II.C.1), capítulo 2.

existente en algunos países latinoamericanos, o sea el coeficiente porcentual que resulta de relacionar el monto de las recaudaciones de carácter impositivo con el ingreso de cada uno de los países incluidos en el cuadro. Se agregan además los coeficientes correspondientes a países situados fuera de la región. La comparación entre ambos grupos pone de relieve que los países industrializados que poseen un mayor nivel de ingreso tienen una presión impositiva más intensa que los países latinoamericanos. En cambio, en los países de la Europa Meridional (Italia, Grecia y Portugal), que disponen de un nivel de ingreso más próximo al de las naciones latinoamericanas, la presión tributaria es muy similar.

En cuanto a los ingresos fiscales, la mayoría de los países de la región dependen en gran medida de impuestos sobre el comercio exterior. Por ello, el ingreso fiscal está sujeto a frecuentes y marcadas fluctuaciones determinadas por los cambios que caracterizan al sector externo. La imposición indirecta de carácter interno constituye también una importante fuente de recursos fiscales y ello acentúa el fenómeno de distribución no equitativa de la carga tributaria de gran número de países de la región. Por otro lado, la tributación directa y, en particular, la que grava la propiedad agraria suele ser muy inferior a la capacidad imponible.[28] Esta tributación, ya leve, ha venido disminuyendo aun más en los países que sufrieron un fuerte proceso inflacionario.

La administración de los sistemas tributarios es deficiente en muchos casos y se considera que hay amplias posibilidades para mejorarla. Así lo demuestra la difusión de una amplia evasión fiscal que afecta tanto a la imposición personal[29] como a la indirecta, y en especial a los gravámenes que inciden sobre las importaciones.

Los problemas a que se ha hecho referencia —necesidad de incrementar las inversiones en capital social básico en materias que incumben tradicionalmente al gobierno, de atender urgentes necesidades de prestación de servicios sociales para mejorar una situación que se ha ido agravando y de propender a una distribución más equitativa del ingreso, entre otros— demuestran que una política de desarrollo económico y social de los países de la región habrá de considerar muy cuidadosamente una reforma de los sistemas impositivos que sea coherente con los planes que se elaboren.

[28] Los bienes inmuebles rústicos suelen contribuir al erario de los países latinoamericanos con menos del 2 por ciento de los ingresos fiscales.

Cuadro 20

RELACION ENTRE PRESION TRIBUTARIA Y NIVEL DE INGRESO POR HABITANTE EN ALGUNOS PAISES, 1958-59

País	*Presión tributaria (Porcientos)*	*Nivel de ingreso por habitante (Dólares de 1950)*
América Latina		
Venezuela	20.0	1 000
Panamá	12.5[a]	350
Chile	22.9[b]	325
Colombia	12.0	300
Brasil	21.6[a]	250
Costa Rica	16.3	250
Perú	13.4[a]	175
Ecuador	17.2	140
Otros países		
Estados Unidos	32.2	2 060
Canadá	26.6	1 460[c]
Reino Unido	33.2	1 150
Francia	38.6	1 090
Italia	22.8	590
Grecia	23.3	290[c]
Japón	24.0	250[c]
Portugal	19.8	200[c]
India	9.0[d]	62[c]
Suecia	33.0	

FUENTES: América Latina CEPAL, basado en estadísticas nacionales. Otros países: *Yearbook of National Accounts Statistics, 1959, op. cit.*, Vol. I.
[a] 1957-58.
[b] 1959-60.
[c] 1957. Según S. Andie y A. T. Peacock, *op cit.*
[d] 1956-57.

5. La inflación

En contraste con otros problemas del crecimiento, el de la inflación no puede definirse con precisión, pues depende en gran medida de la experiencia histórica y de las condiciones actuales de cada país. Así, por ejemplo, una tasa anual de incremento a los precios del 4 por ciento, puede ser un grave síntoma de desequilibrio en un país, mientras que en otro puede facilitar el desplazamiento de los recursos entre los sectores y proporcionar el incentivo para acelerar la actividad económica.

Durante los últimos años, en la mayoría de los países latinoamericanos se ha registrado un fuerte proceso inflacionario o sea un continuo y apreciable aumento de los precios. Si este incremento de los precios se relaciona con el comportamiento de la producción nacional en cada uno de los países de la región, no resulta una asociación entre ambos procesos en uno u otro sentido. (Véase el cuadro 21.) Hay países que han experimentado un intenso incremento de los precios simultáneamente con altas tasas de crecimiento económico, y países en los cuales el proceso inflacionario ha ido acompañado de un relativo estancamiento de la producción. Asimismo, entre los países que muestran un menor aumento de los precios y hasta cierta estabilidad periódica, se dan casos de rápido y de lento crecimiento económico. Puede afirmarse, en consecuencia, que no hay un nexo simple y evidente entre crecimiento e inflación en dirección alguna, pero tampoco la experiencia vivida por los países latinoamericanos indica que uno y otro fenómeno se encuentren desvinculados.

En efecto, el proceso de crecimiento requiere un aumento considerable en las inversiones públicas y privadas. Se genera el déficit fiscal; hay una expansión de los ingresos monetarios que no va acompañada de un incremento de la producción de bienes de consumo. Si los ahorros aumentaran, se contrarrestarían las presiones inflacionarias. Sin embargo, es frecuente que no ocurra así en la magnitud y en los sectores que serían necesarios. En definitiva, el incremento de demanda global se equilibra con un aumento de precios y presiones sobre el balance de pagos, agravándose el proceso por la presión alcista de los salarios. Frente a ello, la política fiscal es sumamente débil para contener el exceso de poder de

[29] En la Argentina, según una investigación del Banco Central, el fraude ha variado en el período 1946-57 entre el 42 y el 62 por ciento de las rentas. En Chile ascendió a casi el doble del monto recaudado en 1956. Véase *El sistema tributario chileno*, Oficina de Estudios Tributarios, Ministerio de Hacienda (Santiago, 1957).

Cuadro 21

LA RELACION ENTRE INFLACION Y CRECIMIENTO ECONOMICO EN AMERICA LATINA, 1945-59

País[a]	*Tasa de crecimiento del producto interno bruto (Porcentaje)*	*Promedio anual de crecimiento del costo de la vida (Unidades del índice)*	*Unidades de moneda nacional por cada dólar*[b]		
			1945	*1951*	*1959*
Venezuela	8.3	4	3	3	3
Costa Rica	6.9	5	6	7	7
República Dominicana	6.8	2	1	1	1
Nicaragua	6.8	1	6	7	7
Ecuador	6.1	13	14	17	17
México	5.9	16	5	9	12
El Salvador	5.8	5	3	3	3
Brasil	5.4	57	20	20	202
Perú	4.3	26	7	15	28
Colombia	4.2	19	2	3	7
Honduras	4.1	3	2	2	2
Panamá	4.0	1	1	1	1
Cuba	3.5	2	1	1	1
Uruguay	3.4	27	2	2	11
Guatemala	3.3	5	1	1	1
Chile	3.1	340	32	93	1 052
Argentina	2.6	185	5	14	83
Paraguay	2.6	381	3	32	128
Haití	1.8	...	5	5	5
Bolivia	1.1	1 257	64	247	11 885

FUENTE: CEPAL, basado en estadísticas nacionales.
[a] Países ordenados en forma descendente con respecto a la tasa de crecimiento.
[b] Medido en unidades de moneda nacional por dólar al final del año. Las tasas de mercado libre se usan en los casos en que son aplicables y están disponibles. Este cuadro sólo da una indicación general de movimiento de las tasas de cambio.

compra en relación con el desarrollo de la oferta. De esta manera, una vez que se inicia con alza de precios se ponen en marcha fuerzas adicionales que dan sucesivos impulsos al fenómeno inflacionario.

Un país de bajo nivel de ingresos que trata de desarrollarse mediante un rápido crecimiento, se enfrenta con ciertas tensiones que pueden conducir a un proceso inflacionario. Que la inflación se produzca o no, en mayor o menor grado, depende de factores tales como: *a*) el ritmo con que se opere la transformación económica; *b*) la influencia favorable o desfavorable de los factores externos que inciden en la economía; *c*) la flexibilidad de la economía interna en cuanto a la estructura productiva y a una multitud de condiciones institucionales, sociales y culturales, para adaptarse a los nuevos cambios, y *d*) la medida en que la política económica y social del gobierno facilita u obstaculiza el proceso de transformación económica y social implícita en el desarrollo.

Como se ha hecho notar en las secciones anteriores, en los países de América Latina existen problemas y obstáculos de naturaleza económica y social que no hacen fácil un cambio rápido y eficiente para que la producción pueda adaptarse a las modificaciones y al crecimiento que experimenta la demanda en general. Por lo tanto, el éxito en el logro de una alta tasa de crecimiento en condiciones de estabilidad depende en buena parte de la capacidad del gobierno para ejecutar una adecuada política económica y financiera y de la posibilidad de obtener cooperación externa en los momentos y condiciones oportunos.

II. LAS PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO Y LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA

1. Perspectivas y planeación del desarrollo

En las páginas que anteceden han quedado señalados los rasgos predominantes del estado económico de América Latina y de los problemas de crecimiento que plantea el desarrollo de la región. Se ha puesto de manifiesto su bajo nivel de vida, sus problemas de empleo y su reducida productividad, y se han enunciado algunos de los principales obstáculos que impiden a los países de la región salir de una situación de estancamiento o emprender un ritmo más acelerado de progreso.

Se han considerado en particular el bajo coeficiente de inversiones y la defectuosa estructura de formación de capital para incrementar la capacidad de producción, la extrema desigualdad en la distribución del ingreso, el complejo problema del atraso de la economía rural, el insuficiente desarrollo industrial, el atraso tecnológico, la escasez de los recursos fiscales para atender a la prestación de servicios sociales y a la formación de capital básico que realiza el sector público, así como la vulnerabilidad y limitaciones que sufren las economías latinoamericanas en virtud de la estructura de su producción y de su comercio exterior y de la insatisfactoria capacidad de compra que en él se origina. Todos esos factores

operan en la realidad económica y social estrechamente ligados entre sí y coexisten en un medio de reducido nivel educativo y en un marco de instituciones políticas y económicas que en importantes aspectos representan, a veces, poderosos obstáculos para la solución de aquellos problemas. Ha contribuido a arraigar con carácter crónico tal estado de cosas la ausencia de una política vigorosa y coherente de desarrollo económico y social que se proponga objetivos bien definidos.

Cuando se mide la magnitud de estos problemas y se toman en cuenta especialmente los serios factores limitativos del desarrollo originados en el sector externo, se llega a la conclusión de que las perspectivas de desarrollo distan mucho de ser halagüeñas, a menos que se adopte un enérgico plan de acción en todos los aspectos de la esfera económica y social.

Si tal situación y esas perspectivas se comparan con la buena dotación de recursos naturales de América Latina, susceptibles de explotación económica, y se considera que desde el punto de vista cuantitativo no hay limitación en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos ni se plantean en general problemas de superpoblación, el contraste es sorprendente.

Es sabido que en algunos países de la región, no obstante aquellas trabas, ha sido posible mantener el ritmo de progreso económico gracias a una expansión de las actividades internas. impulsadas primordialmente por inversiones básicas y por un proceso de industrialización. Sin embargo, este nuevo y poderoso estímulo también aparece hoy constreñido por el insuficiente poder de compra de que los países latinoamericanos disponen en el exterior. Dicho proceso de industrialización será en adelante más difícil de encauzar porque necesitará incorporar técnicas más complejas y requerirá mayor capacidad de realización en los países.

En América Latina hay conciencia de que su crecimiento futuro dependerá esencialmente de una inteligente y acertada planeación de medidas de política económica y social que fijen objetivos concretos de desarrollo a alcanzar en el menor plazo posible. Tan urgente es ello que, aun en la hipótesis de que mediaran condiciones más favorables que las actuales y América Latina en su conjunto mantuviera en el futuro la tasa de crecimiento del último decenio, sería necesario el lapso de una generación para duplicar el exiguo ingreso actual de 300 dólares por habitante. Todo lleva a pensar, además, que para entonces la región estaría en una situación relativamente más rezagada que hoy a juzgar por el crecimiento que están experimentando tanto los países de la Europa Occidental como los de economía centralmente planificada.

Los planes de desarrollo que los países latinoamericanos han convenido en llevar a cabo en Punta del Este tienen por objetivo fundamental atacar y remover los obstáculos enunciados en las secciones precedentes de este documento, aunque no pueda decirse que haya uniformidad de criterio en cuanto a la modalidad de los instrumentos o a la intensidad de las medidas que habrán de aplicarse. Mediante la planeación habrá que movilizar de modo eficiente todos los recursos nacionales para lograr cuanto antes, con la cooperación técnica y financiera exterior, un incremento del ingreso que permita elevar la formación de capital, acrecentar la capacidad productiva y hacer posible el firme desarrollo ulterior con una distribución más equitativa del ingreso nacional.

El rápido crecimiento de la producción agropecuaria, conjuntamente con las reformas agrarias indispensables y con la industrialización, son dos grandes problemas que enfrentará América Latina mediante los planes de desarrollo correspondientes. A ello debe agregarse la revisión de los sistemas impositivos a fin de que satisfagan los requerimientos de esos planes desde los puntos de vista fiscal, económico y social. Todo esto sin perjuicio de atender de inmediato las necesidades más urgentes en el campo social y económico. En esta tarea habrá que eliminar instituciones arcaicas y propiciar la creación de un ambiente social que facilite la realización de todos aquellos cambios que trae consigo un proceso de desarrollo.

No menos indispensable que la ayuda técnica y financiera exterior es la intensificación de la cooperación entre los países latinoamericanos, que se considera imprescindible para ampliar las perspectivas y las posibilidades concretas de crecimiento de la región. En ese sentido, los gobiernos ya están dando pasos efectivos mediante la creación de la zona de libre comercio creada por el Tratado de Montevideo y la integración económica centroamericana.

Para apreciar la responsabilidad inmediata que corresponderá al sistema educativo en la formación del ambiente social y cultural y de la mano de obra calificada que aquel proceso requiere es indispensable conocer la naturaleza y, en ciertos aspectos, hasta la magnitud de los cambios que habrán de producirse en el proceso de crecimiento.

Salta a la vista que ya en la etapa de elaboración y puesta en marcha de los planes será necesario introducir amplias reformas en los mecanismos de la administración pública e incorporar profesionales y técnicos de que hoy se carece o sólo se dispone en cantidad insuficiente.

La ejecución de reformas agrarias integrales ha de significar cambios profundos de carácter social y económico en la comunidad agrícola y de carácter tecnológico en la explotación de la tierra. Esos cambios exigirán programas de educación general y de instrucción especializada para el trabajador agrícola y su familia y para la formación de los técnicos necesarios.

La industria, los transportes, las comunicaciones y los servicios incorporarán técnicas avanzadas que deberán ser atendidas en una mayor proporción por personal más calificado.

De las proyecciones de algunas actividades típicas puede derivarse cierta idea de la magnitud de los cambios estructurales que podrá experimentar la producción y la economía en general de los países de la región en su proceso de desarrollo. Así, por ejemplo, se estima que[30] si la región en su conjunto se desarrollara a una tasa de crecimiento anual de más o menos 5.5 por ciento y se establecieran mecanismos comerciales que permitieran cierto grado de integración y movilidad de factores entre los países latinoamericanos, no sería exagerado pensar que hacia el año 1975 América Latina necesitaría una producción interna de 5 000 a 6 000 millones de dólares de maquinaria de todo tipo, lo que supone aumentar de 15 a 18 veces el volumen actual de esos bienes; una producción de acero y subproductos siderúrgicos de más de 30 millones de toneladas, septuplicando sus niveles actuales; sextuplicar la producción de automóviles; más que cuadruplicar la producción química y de otros productos esenciales, como los derivados del petróleo, papel y cartón. En comparación, el crecimiento de la producción de bienes de consumo sería mucho menor, pero en todo caso

[30] Véase *El mercado común latinoamericano* (E/CN.12/531) publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 59.II.G.4), parte B.

en algunos rubros se llegaría a niveles aproximadamente dobles a los registrados en los últimos años.

Cualquiera que sea el valor de prospección que pueda asignárseles, estas cifras insinúan la magnitud de los cambios que habrían de producirse en la estructura del empleo y la naturaleza de las necesidades que deberá satisfacer el sistema de educación general y de formación profesional en América Latina.

Es útil, pues, reseñar brevemente algunas características de la estructura ocupacional en relación con el proceso de crecimiento. Si este fenómeno se analiza por grandes sectores de actividad, las proyecciones demuestran que crecerá más rápidamente el empleo en la industria fabril, en las actividades de la construcción y en la producción de algunos servicios. En cambio, la ocupación en las actividades agropecuarias exigirá un grado de calificación más alto, pero disminuirá en importancia relativa. Sus niveles absolutos pueden mantenerse y hasta seguir creciendo, pero en todo caso a un ritmo más lento.

En cada uno de esos grandes sectores ocurrirán otros cambios estructurales que repercutirán en los servicios del sistema educativo. Así, en el sector industrial la producción y ocupación de las llamadas industrias dinámicas crecerá con mayor celeridad que las actividades tradicionales de producción de bienes de consumo. Esas actividades más dinámicas son las que suelen utilizar procesos tecnológicos más complejos, por lo que requerirán personal más calificado. Tal es el caso, por ejemplo, de la producción de equipo mecánico y eléctrico, de las industrias metalúrgicas, químicas y de derivados del petróleo.

Es claro que la absorción de mano de obra, medida en términos absolutos, puede seguir siendo de mayor magnitud en las actividades tradicionales que en las más dinámicas, sobre todo en los primeros años.

Aunque la ocupación en el conjunto del sector agropecuario experimente un crecimiento relativo mucho menor que el de las otras actividades, también se producirán cambios internos y modificaciones de tipo cualitativo. Aspectos muy importantes en relación con los sistemas educativos son los que se refieren a la organización económica y social de la producción agraria, la incorporación de nuevas técnicas y cultivos, la introducción de nuevos productos y el mejoramiento de los sistemas de administración, comercialización y distribución.

En términos generales, puede esperarse una tendencia de disminución relativa —y en algunos casos absoluta— de la ocupación en actividades de organización y tecnología relativamente sencilla al mismo tiempo que un aumento de ocupación en actividades más complejas. En otras palabras, es posible que disminuyan las oportunidades relativas de empleo en las primeras y que aumenten aquellas otras que exigen mayor calificación. En las empresas y en las entidades gubernamentales de servicios públicos el aumento de la eficiencia y sus consiguientes cambios de organización demandarán también niveles más altos de calificación para todo el personal. se incrementará la proporción de la mano de obra al nivel alto e intermedio de calificación y tenderá a reducirse la de personal menos calificado.

Para la formación del personal calificado, de diversos grados y especialidades, será imprescindible un nivel relativamente alto de educación general, tanto elemental como secundario. En efecto, aun en aquellos casos en que pudieran resolverse situaciones apremiantes mediante la ejecución de planes intensivos de capacitación más o menos sencillos, siempre sería necesario un nivel mínimo de educación de carácter general.

La formación de personal calificado es el resultado de un proceso de larga duración. En consecuencia, las inversiones en educación deben planearse y realizarse en tiempo oportuno y en el volumen adecuado. De lo contrario, se corre el riesgo de obstaculizar y hasta de frustrar los esfuerzos que se hagan en otros campos para acelerar la tasa de crecimiento económico.

2. El papel de la educación en el desarrollo económico

El papel que la educación puede desempeñar en el desarrollo económico es más evidente en relación con la formación de la mano de obra profesional y técnica, pero también es importante su influencia sobre la inversión tecnológica, la difusión de innovaciones, la aptitud empresarial, los padrones de consumo, la propensión al ahorro, la adaptabilidad a cambios económicos y la participación activa de los distintos sectores sociales en las tareas del desarrollo.

La idea de que la educación tiene un alto valor económico no es nueva, pero sólo recientemente se están intensificando los estudios para determinar cuál deberá ser la asignación óptima de recursos a la educación a fin de incluirla en los planes integrales de desarrollo. El tema es complejo y plantea numerosos problemas de orden teórico y práctico. En primer lugar, la educación constituye a la vez un derecho humano, un bien de consumo, un instrumento para transmitir o modificar los valores de una sociedad y un medio de elevar la productividad. En consecuencia, es difícil separar unas de otras las bases económicas y de otra índole sobre las cuales descansa la necesidad de extender y mejorar la educación. En efecto, el desarrollo económico puede correr grave riesgo tanto si no se cumplen los fines individuales y sociales del sistema educativo como si dejan de realizarse los de orden estrictamente económico. En segundo lugar el término "educación" abarca una amplia gama de servicios que difieren en cuanto a usuarios, propósitos y eficacia con que se realizan sus finalidades. Es poco ilustrativo por eso, hablar en términos generales y sin mayores especificaciones, de los beneficios obtenidos de una inversión en educación o de la asignación de fondos para la misma.

Por otra parte, el efecto de los diversos tipos de educación sobre la economía varía según el nivel de desarrollo y el equilibrio que se mantiene entre ellos. Así, por ejemplo, se retarda el desarrollo económico tanto si el sistema de educación no prepara un número suficiente de graduados para determinadas ocupaciones como si capacita a un número excesivo. En el último caso surge el problema del "desempleado instruido", por lo que la inversión en este tipo de educación significa un desperdicio de recursos y puede dar lugar a situaciones más graves si los graduados pueden ejercer una presión efectiva para obtener empleos no productivos.

Además, por su tendencia conservadora y su estrecha vinculación con la estructura social existente, los sistemas educativos pueden favorecer la perpetuación de actitudes poco propicias al desarrollo económico. Estos aspectos negativos se advierten en más de alguno de los sistemas escolares vigentes actualmente en América Latina.

Es evidente el alto valor económico de una educación primaria eficaz para todos los niños. Tal educación proporciona al individuo las herramientas mínimas para participar en la economía moderna como productor y consumidor y para recibir formación profesional, en la escuela

o en el trabajo mismo. Hasta la mano de obra no calificada de un país alfabetizado posee un nivel mucho más alto de productividad y adaptabilidad que si es en su mayoría analfabeta.

Los beneficios económicos que se obtienen de la educación primaria universal *eficaz* son prácticamente incalculables. Como representan un mejoramiento para toda la población, no pueden apreciarse tan sólo por las diferencias en los niveles de ingreso o la necesidad de disponer de aptitudes determinadas.

Conviene subrayar la palabra "eficaz". Como no lo es gran parte de la educación primaria que actualmente se ofrece en América Latina, habría que revisar su orientación y su contenido, disponer de recursos más cuantiosos y lograr una distribución más adecuada de los mismos, a fin de eliminar el desperdicio que representa una educación demasiado breve y cualitativamente pobre para proporcionar al alumno los medios mínimos que le permiten aprender a leer, escribir y calcular, a la vez que participar más plenamente en la vida social y económica de la nación.

Desde el punto de vista económico, un país que inicia sus esfuerzos de desarrollo con un sistema escolar rudimentario podría conceder una prelación demasiado alta a la expansión de la educación primaria en relación con otros niveles de educación. Sin embargo, salvo una o dos posibles excepciones, los países latinoamericanos han desarrollado sus sistemas educativos hasta tal punto que la educación primaria universal eficaz, de seis grados por lo menos, puede considerarse un objetivo económicamente deseable para los próximos diez años, sin que ello requiera una excesiva desviación de los recursos asignados a los niveles intermedio y superior de la educación.

El problema de determinar las asignaciones óptimas de fondos para la educación se complica más aún cuando se trata de educación superior y especializada. Se están estudiando diversos métodos o criterios de aplicación práctica para apreciar y determinar esas asignaciones de recursos. A continuación se exponen en forma breve tres métodos de investigación en esa materia que serán examinados con más detalle en varios de los documentos presentados a esta Conferencia.

a) Es posible estimar las necesidades de los diferentes tipos de mano de obra calificada y de personal necesario para satisfacer determinados objetivos económicos. Se llega a esa estimación analizando la estructura de la mano de obra existente, según distintas categorías de calificación, y haciendo las correspondientes proyecciones de los requerimientos que plantean las diversas actividades económicas, de acuerdo con planes o perspectivas generales de desarrollo. Estas estimaciones pueden compararse con el número de diplomados en los distintos niveles de enseñanza, a fin de localizar deficiencias y planear su eliminación. La Unión Soviética y otros países de economías centralmente planificadas basan en gran medida sus programas educativos en proyecciones de las necesidades de personal especializado en las actividades económicas. Otros países consideran que en una época en que se están renovando continuamente las técnicas de producción y en que las existentes obsolecen con rapidez, la capacidad de adaptación puede llegar a ser más importante que la formación de capacidades especializadas para ciertos empleos. En consecuencia, orientan sus estimaciones en ese sentido —sin pretender formular planes educativos con especificaciones muy detalladas—, según la demanda de mano de obra impuesta por las necesidades de la economía.

b) Los economistas tratan de estimar ahora los rendimientos económicos de la inversión en diferentes tipos y niveles de educación. De acuerdo con diversos criterios técnicos, comparan los ingresos que se derivan de diferentes ocupaciones con el costo de la educación que se requiere para formar al personal apropiado para esas ocupaciones. A tal fin no sólo computan los costos individuales correspondientes, sino también los que soporta la sociedad en su conjunto. Tales estimaciones suelen revelar una tasa de beneficio muy alta y se han utilizado para señalar la necesidad de aumentar las inversiones en educación, particularmente en la enseñanza superior. Este criterio adolece de varios inconvenientes como guía para el planeamiento y —lo que es más importante— deja de lado los beneficios económicos indirectos de la educación —tales como la difusión del espíritu de investigación y de innovación tecnológica— que se reflejan en el nivel general de vida del país. Más aún, puede objetarse que el nivel de los ingresos individuales no siempre se relaciona íntimamente con la contribución de la educación a la productividad nacional, en especial cuando se trata de ocupaciones no industriales. Así, servicios tan esenciales como la enseñanza primaria pueden estar muy mal remunerados en relación con el nivel de educación que de ellos se exige.

c) Por último, la proporción del ingreso nacional que un país dedica a la educación puede compararse con la que destinan otros países. Estos coeficientes dan una idea más o menos aproximada, según los casos, de la situación de un país en cuanto a la atención que se presta a la educación al compararla con otros de igual o distinto nivel de ingreso. También se suele comparar el total de la inversión nacional con la proporción invertida en educación. De estas comparaciones internacionales, habida cuenta de otros factores sociales y educativos, peculiares a cada uno de los países, pueden deducirse ciertas conclusiones de utilidad práctica. Sin embargo, las estimaciones de esta índole tropiezan con las limitaciones intrínsecas a la comparabilidad internacional de las estadísticas del ingreso y de los presupuestos de los países.

3. Algunos aspectos de la integración de un programa educativo

Se plantean en esta sección algunos aspectos de gran importancia práctica para integrar la programación educativa y la programación del desarrollo económico y social. No se pretende dar una solución al problema, pero se estima que mejorando los medios de formular los planes y estableciendo métodos comunes a ambos planeamientos para la fijación de metas y estimación de recursos, sería posible lograr avances significativos en la integración. Con tal objeto se discute en primer término el problema de la fijación de las metas del servicio de educación, según una clasificación que se esboza. Luego se plantea un procedimiento de estimación de recursos necesarios para el cumplimiento de esas metas.

a) *La educación y su integración en la planeación del desarrollo*

Desde el punto de vista pragmático de la programación del desarrollo, las funciones del servicio de educación pueden clasificarse en dos grandes categorías. Una de ellas se encuentra estrechamente vinculada con los requisitos *directos* de la economía. La otra categoría satisface los requisitos *generales* relacionados con el desarrollo de la

comunidad en sus aspectos económico, social y cultural. Sin embargo, esta distinción no puede ser rígida, puesto que, por ejemplo, la educación primaria y secundaria de tipo general cae dentro de ambas categorías. En efecto, proporciona la formación básica necesaria para una especialización posterior y al mismo tiempo eleva el nivel intelectual y cultural de los educandos.

La división esbozada no pretende establecer una distinción entre los fines de la educación, ni menos presuponer que el servicio educativo sólo tenga valor como factor económicamente productivo, ya que se la considera útil para armonizar la programación del desarrollo económico y el planeamiento educativo.

Tampoco se desconoce el hecho de que las funciones directamente vinculadas con la producción —que se manifiestan en el nivel del ingreso— tienen una influencia importante en el nivel cultural de un país, y que éste incide sobre la capacidad de desarrollo.

El desarrollo económico y el educativo han de ser coherentes. El servicio educativo debe proveer al país de conocimientos técnicos y de un grado de evolución cultural que favorezca el crecimiento de la producción y el mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes. Por otra parte, los recursos que el servicio educativo requiere para cumplir esos fines deben integrarse dentro de un cuadro general de distribución de recursos que asegure el máximo crecimiento económico y social del país.

Aparecen así los dos aspectos fundamentales de la integración del planeamiento económico y el planeamiento educativo: por un lado, la fijación de metas específicas que debe lograr el servicio; por otro, la cuantificación de los recursos destinados a la educación.[31] En último término, ambos son distintos ángulos de un mismo problema, pues las metas del servicio determinan los recursos necesarios y la posibilidad de asegurar recursos impone condiciones a las metas. Conviene tratarlos por separado, sin embargo, para analizar particularidades de dichos aspectos.

De acuerdo con la distinción anterior, las metas del servicio de educación pueden dividirse en dos grupos: las relativas a las funciones vinculadas con los requerimientos de la economía y las correspondientes a las funciones de promoción del nivel cultural de la población del país, prescindiendo de su vinculación con el proceso productivo. Las primeras responden a los requisitos del crecimiento de la producción y dependen de la tecnología y organización de la misma. Las segundas están íntimamente relacionadas con la política social que el país adopte.

Supóngase que ya estén cuantificados los niveles de producción que deben alcanzar los sectores económicos en el futuro; que se cuente con una estimación de los requisitos de mano de obra calificada necesarios para esos niveles y que se conozcan además, las deficiencias actuales en esta materia. El servicio educativo podría organizar su actividad para responder a dichas necesidades y estructurar los programas de cada nivel educativo. Este sería el requerimiento mínimo que el proceso de desarrollo económico impondría al servicio. Aunque existen numerosos problemas no resueltos para establecer las necesidades de mano de obra calificada requeridas para determinados niveles de producción y distintos grados de eficiencia de la misma, esas dificultades pueden soslayarse en la medida en que se perfeccionan los procedimientos de estimación. El desarrollo de tales métodos debe considerarse esencial dentro de las técnicas modernas de planificación económica.[32]

b) *Metas y formulación de un plan educativo*

El desarrollo económico implica cambios de tipo social, de hábitos de la población, de actitudes frente a los problemas económicos, etc. En algunos países estos cambios deben ser profundos y el desarrollo se verá frenado en la medida en que no se acelere el proceso de cambios. El servicio educativo debe considerarse como un factor positivo de esas transformaciones. Esto implica no sólo extender la actividad de los distintos niveles que forman el servicio, pues se relaciona con la orientación de la enseñanza y con los métodos pedagógicos que se emplean.

Los educadores y los programadores sociales deben precisar esas orientaciones y transformarlas en postulaciones que signifiquen metas a lograr por el servicio, en plazos determinados. Esto implica una valoración social que trasciende del campo puramente económico, por lo que debería confiarse a los especialistas y a las instituciones responsables del desarrollo social y en especial del educativo. Conviene destacar que dichos objetivos no pueden ser tan precisos como otros relativos a campos más concretos de la actividad económica y social de un país. Sin embargo, es de suma importancia profundizar los estudios e investigaciones que permitan al menos obtener a largo plazo una clara definición de la orientación del servicio. Estas metas se incorporarán al plan de desarrollo económico y social asignando los recursos financieros y físicos necesarios para su cumplimiento. En consecuencia el proceso de integración entre el planeamiento educativo y el planeamiento económico, en relación con las metas de tipo social de la educación, se transforma en un problema de asignación de recursos escasos. Tal problema debe estudiarse y resolverse, como es natural, a la luz del planteamiento general de asignación de recursos para todas las actividades económicas y sociales del país.

Elegidas las metas del servicio de educación, hay que formular los programas de acción para llevarlos a cabo. En otros términos, el servicio de educación deberá desarrollar un nivel de actividad compatible con las metas y objetivos prestablecidos. Dicho nivel de actividad puede requerir un monto de recursos superiores a los que el país está en condiciones de suministrar; en consecuencia deberán ajustarse las metas, lo que podría redundar en perjuicio del ritmo de desarrollo deseado. Por lo tanto, al integrar un programa educativo con un programa de desarrollo hay que prever un proceso de ajustes de ambos programas hasta llegar a una perfecta adecuación de metas y recursos.

Es evidente la imposibilidad de lograr el óptimo crecimiento de cada sector en particular. Si así fuera factible desaparecería la esencia misma de la planeación, que es lograr la más adecuada distribución de recursos escasos entre usos alternativos en varios sectores. A eso se debe que cada vez que se intenta un proceso de integración, el especialista que ha programado un sector vea reducidas sus aspiraciones, creándose una sensación que podría sintetizarse en que integrar es perder posibilidades. Sea como sea, de la escasez de recursos y de la presión que

[31] Es evidente que estas consideraciones se presentan en cualquier nivel de planificación, tanto entre los grandes sectores económico-sociales como al tratar cada sector en particular. Por ejemplo, dentro del sector educativo, se plantea el problema de la asignación de recursos entre los diversos fines educacionales.

[32] La Secretaría de la CEPAL está trabajando en el desarrollo de las técnicas de evaluación de las necesidades futuras de mano de obra calificada en los distintos sectores económicos.

cada sector económico y social realiza sobre una cuantía insuficiente de recursos, resultará en la práctica la reducción de las aspiraciones sectoriales. La formulación de un plan integrado pretende ordenar y racionalizar esas presiones de manera que el resultado sea más beneficioso para el desarrollo económico y social del país en su conjunto. La necesidad de una asignación óptima de recursos escasos se manifiesta también dentro del sector educacional, entre las distintas alternativas posibles.

Conviene, por lo tanto, plantearse el problema de la programación del servicio educativo y de cada una de sus ramas en términos tales que se facilite el proceso de gastos antes mencionado.

En los párrafos siguientes se expondrá el problema referido a la educación primaria, sobrentendiéndose que las conclusiones que se deduzcan son generalizables a otros niveles educativos. Además la estimación de recursos se limitará a los correspondientes al sector público, dada la importancia del Estado en la prestación de este servicio.

Los gastos totales que realiza el Estado en un año en materia de educación primaria pueden agruparse en tres amplias categorías, a saber: los que corresponden a la prestación del servicio en ese año; aquellos otros cuyo objeto es ampliar la capacidad de prestación o mejorar la calidad del servicio en años futuros, y los relativos a la conservación y reemplazo del capital instalado. Para simplificar, los primeros pueden denominarse gastos de prestación, los segundos gastos de ampliación de la capacidad de prestación del servicio y los últimos gastos de conservación. Entre los primeros ocupan posiciones relevantes los sueldos del personal docente, la remuneración del personal administrativo, los gastos de material para la enseñanza —tales como el suministro de libros y cuadernos—, los gastos relativos a la asistencia social que se presta a los alumnos y profesores, etc. Entre los segundos destacan los gastos de los programas de construcciones escolares y los gastos destinados a la formación de maestros. Entre los últimos, figuran los gastos de conservación de edificios escolares y el mantenimiento de equipos de enseñanza.

Si se observa un presupuesto del servicio de educación primaria, se notará que estos gastos pueden asimilarse a distintas actividades o programas que lleva a cabo la institución oficial correspondiente. Por un lado existirá un programa de administración del servicio que puede concentrar los gastos de tipo administrativo y de prestación, un programa de construcciones escolares, un programa dedicado a la formación de maestros. una actividad cuyo objeto es la conservación, etc. Estos componentes del gasto total, y por lo tanto el nivel a que se desarrollan los programas correspondientes, lejos de ser independientes, están vinculados entre sí; la proyección de gastos totales debe tomar por ello en cuenta las interrelaciones existentes. En otras palabras, las metas que se elijan para el servicio de educación primaria, que se traducirán en asignaciones presupuestarias, estarán condicionadas por las relaciones que existan entre los componentes del gasto total.

El nivel del gasto de prestación al final de un período dado dependerá del que se efectúa en la actualidad y de las ampliaciones en la capacidad de prestación que se lleven a cabo en ese período. Así, por ejemplo, por cada unidad invertida en la construcción de aulas en Colombia (gasto de ampliación) se ha estimado que al año siguiente la remuneración de maestros y personal administrativo (gasto de prestación) se incrementará en 0.45 unidades. Por lo tanto, si se tiene estructurado un programa de construcciones escolares, será posible estimar los gastos de prestación necesarios para hacer funcionar esas aulas. Del mismo modo, si se ha formulado un programa de formación de maestros, se podrá calcular el costo de la nómina futura. En forma similar es posible establecer el costo de la conservación y reemplazo del capital instalado en función de un programa de ampliación de la capacidad de locales escolares.

De lo anterior se desprende que los futuros gastos de prestación y los llamados de conservación dependen de su nivel actual y de los gastos de ampliación que se hayan proyectado.

Los gastos de ampliación, a su vez, se pueden dividir, al menos teoricamente. entre los dedicados a atender el crecimiento normal de las necesidades educativas y los destinados a reducir el déficit actual en un plazo determinado. Estos últimos suelen ser más importantes que los primeros. En el caso de Colombia, por ejemplo, la necesidad de locales para atender el crecimiento normal de la población escolar se estima en aproximadamente 2 000 aulas por año, mientras que el déficit actual de aulas es alrededor de 25 000. De manera que el programa de ampliación dependerá sustancialmente del plazo que se adopte respecto a la reducción de ese déficit, por lo que en los gastos futuros de prestación y conservación también influirá decisivamente dicho plazo.

En definitiva, el gasto total del servicio de educación primaria en el futuro estará determinado por:

1) el nivel actual del gasto de prestación;
2) el nivel actual del gasto de conservación;
3) el gasto de ampliación necesario para atender el crecimiento normal de la población escolar;
4) el gasto de ampliación requerido para eliminar el déficit de prestación en un plazo dado.

Las metas del servicio de educación primaria están estrechamente vinculadas con el último tipo de gasto enumerado, que es el principal determinante del gasto total del servicio. Si hay que reducir este gasto por la escasez de recursos, se puede en forma expedita estimar las metas del servicio alargando el plazo de reducción del déficit, y viceversa. De este modo es posible calcular los recursos que corresponden a metas alternativas.

En un estudio preliminar que se realizó para el caso colombiano se obtuvieron los siguientes resultados.

Si se pretendía eliminar el déficit de aulas en 5 años a partir de 1961, el gasto del servicio de educación primaria en 1966 resultaba 78 por ciento mayor que en 1961. En cambio. si la eliminación del déficit se planteaba en el período 1961-70, el gasto del servicio en 1966 representaba un 50 por ciento más que en 1961. En ninguno de los dos casos se computaron aumentos de sueldos para el magisterio ni cambios en la dotación del material de enseñanza.

AGENTES DE VENTAS DE LAS PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ALEMANIA:
R. Eisenschmidt, Kaiserstrasse 49, Frankfurt/Main.
Elwert & Meurer. Hauptstrasse, 101, Berlín-Schöneberg.
Alex. Horn. Spiegelgasse 9, Wiesbaden.
W. E. Saarbach, Gertrudestrasse 30, Colonia1.

ARGENTINA:
Editorial Sudamericana, S. A., Alsina 500, Buenos Aires.

AUSTRALIA:
Melbourne University Press. 369-371 Lonsdale St. Melbourne. C. I.

AUSTRIA:
B. Wüllerstorff, Markus Sittikusstrasse 10, Salzsburgo.
Gerold & Co., Graben 31, Viena 1.

BELGICA:
Agence et Messageries de la Presse, S. A., 14-22 rue du Persil, Bruselas.
W. H. Smith & Son, 7-75 boulevard Adolphe-Max, Bruselas.

BIRMANIA:
U. E. Thant,
Secretary to the Ministry of Information, Government of the Union of Burma, Rangoon.

BOLIVIA:
Librería Selecciones, Casilla 972, La Paz.

BRASIL:
Livraria Agir, Rua México 98-B. Caixa Postal 3291, Río de Janeiro. También en São Paulo y Belo Horizonte.

CANADA:
The Queen's Printer, Ottawa, Ontario.

CEILAN:
Lake House Bookshop, The Associated Newspapers of Ceylon, Ltd., P. O. Box 244, Colombo.

COLOMBIA:
Librería América, Calle 56 Nº 49-58. Medellín.
Librería Nacional Ltda., 20 de Julio. S. Juan Jesús, Barranquilla.
Librería Buchholz. Av. Jiménez de Quezada 8-40, Bogotá.

COREA:
Mr. Chin-Sook Chung. President, Eul-Yoo, Publishing C. Ltd. 5, 2-ka. Chongou. Seúl, Corea.

COSTA RICA:
Imprenta y Librería Trejos, S. A., Apartado 1313, San José.

CUBA:
La Casa Belga, O'Reilly 455, Habana.

CHECOESLOVAQUIA:
Ceskoslovensky Spisovatel. Narodni Trida 9, Praga 1.

CHILE:
Librería Ivens, Casilla 205, Santiago.
Editorial del Pacífico, Ahumada 57, Casilla 3126, Santiago.

CHINA:
The World Book Co. Ltd., 99 Chung King Road, 1st Section, Taipeh, Taiwan.
The Commercial Press Ltd., 211 Honan Rd., Shanghai.

DINAMARCA:
Einar Munksgaard, Ltd., Norregade 6, Copenhague.

ECUADOR:
Librería Científica, Quito y Guayaquil.

EL SALVADOR:
Manuel-Navas y Cía., 1º Avenida Sur 37, San Salvador.

ESPAÑA
Librería Mundi-Prensa, Castelló 37, Madrid.
Librería Bosch, Ronda de la Universidad, 11, Barcelona.

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA:
International Documents Service, Columbia University Press., 2960 Broadway, Nueva York 27, N. Y.

ETIOPIA:
George P. Giannopoulos.
International Press Agency,
P. O. Box 120,
Addis Abeba.

FILIPINAS:
Alemar's Book Store, 769 Rizal Avenue, Manila.

FINLANDIA:
Akateeminen Kirjakauppa, 2 Keskuskatu, Helsinki.

FRANCIA:
Editions A. Pedone, 13 rue Soufflot. París (V).

GHANA:
Universitu Bookshop. Universitu College of Ghana, P. O. Box Legon.

GRECIA:
Kauffman Bookshop, 28 Stadion Street, Atenas.

GUATEMALA:
Sociedad Económica Financiera, Edificio Briz, Dep. 502. 6ª Av. 14-33, Zona 1. Guatemala, Guatemala.

HAITI:
Librairie "A la Caravelle", Boite Postale 111-B, Port-au-Prince.

HONDURAS:
Librería Panamericana, Calle de la Fuente, Tegucigalpa.

HONG KONG:
The Swindon Book Co., 25 Nathan Road, Kowloon.

INDIA:
Orient Longmans, Calcuta, Bombay. Madrás, Nueva Delhi y Haiderabad.
Oxford Book & Stationery Co., Nueva Delhi y Calcuta.
P. Varadachary & Co., Madrás.

INDONESIA:
Pembangunam, Ltd., Gunung Sahari 84, Yakarta.

IRAN:
"Guity", 482 Avenue Ferdowsi, Teherán.

IRAQ:
Mackenzie's Bookshop, Bagdad.

IRLANDA:
Stationery Office. Dublin.

ISLANDIA:
Bokaverzlum Sigfusar Eymundssonar H. F., Austurstraeti 18, Reykjavik.

ISRAEL:
Blumstein's Bookstores Ltd., 35 Albenby Road. Tel-Aviv.

ITALIA:
Librería Commissionaria Sansoni, Vía Gina Capponi 26, Florencia.

JAPON:
Maruzen Company, Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokio.

JORDANIA:
Joseph & Bahous & Co.
Dar-Ul-Kutub P. O. Box 66.
Amman, Jordan (Hashemite Kingdom).

LIBANO:
Khayat's College Book Coopertive 32-34 Rue Blóss, Beirut.

LIBERIA:
J. Momolu Kamara, Monrovia.

LUXEMBURGO:
Librairie J. Schummer, Luxemburgo.

MARRUECOS:
Bureau d'études et de participations industrielles 8, rue Michaux-Bellaire, Rabat.

MEXICO:
Editorial Hermes, S. A., Ignacio Mariscal 41, México, D. F.

NORUEGA:
Johan Grundt Tanum Forlag.
Kr. Augustgt, 7A, Oslo.

NUEVA ZELANDIA:
United Nations, Association of New Zealand, C.P.O. 1011, Wéllington.

PAISES BAJOS
N. V. Martinus Nijhoff, Lange Voorhout 9's-Gravenhage.

PAKISTAN:
Thomas & Thomas, Karachi 3.
Publishers United, Lahore.
Pakistan Cooperative Book Society. Dacca (Pakistán Oriental), y en Chittagong.

PANAMA:
José Menéndez. Apartado 2052. Av. 8 A Sur 21-58. Panamá.

PARAGUAY:
Agencia de Librerías de Salvador Nizza, Calle Pte. Franco. N. 39-43. Asunción.

PERU:
Librería Internacional del Perú, S. A., Lima.

PORTUGAL:
Livraria Rodrigues, 186 Rua Aurea, Lisboa.

REINO UNIDO:
H. M. Stationery Office, P. O. Box 569. Londres, S. E. 1 (v H.M.S.O. Shops).

REPUBLICA ARABE UNIDA:
Librairie La Renaissance d'Egypte,
9 Sharia Adly Pasha, El Cairo.

REPUBLICA DOMINICANA:
Librería Dominicana, Mercedes 49, Ciudad Trujillo.

SINGAPUR:
The City Book Store, Ltd., Winchester House, Collyper Quay.

SUECIA:
C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel A-B. Fredsgatan 2. Estocolmo.

SUIZA:
Librairie Payot, S. A., Lausana, Ginebra.
Hans Raunhardt, Kirchgasse 17 Zurich 1.

TAILANDIA:
Pramuan Mit. Ltd. 55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.

TURQUIA:
Librairie Hachette. 469 Istiklal Caddesi, Beyoglu, Estambul.

UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS:
Mezhdunarodnaya Knyiga. Smolenskaya Ploshchad. Moscú.

UNION SUDAFRICANA:
Van Scnaik's Bookstore (Pty), Ltd. Box 724, Pretoria.

URUGUAY:
Representación de Editoriales. Prof. H. D'Elia. Plaza Cagancha 1342-1er. piso, Montevideo.

VENEZUELA:
Librería del Este, Av. Miranda Núm. 52, Edif. Galipán, Caracas.

VIETNAM:
Librairie Papeterie Xuan Thu, 195 rue Tu-Do, B. P. 283. Saigón.

YUGOESLAVIA:
Drzavno Preduzece, Jugoslovenska.
Knjiga. Terazije 27/11, Belgrado.
Cankarjeva Zalazba, Ljubljana, Eslovenia.
"Prasvjeta", Izdavacka Knjizara Nº 5. Trg. Bratsva i Ledintsva, Zagreb.

Los países en que no se han designado todavía agentes de ventas pueden dirigirse a:

Sales Section, European Office of the United Nations, Palais des Nations. Ginebra, Suiza

Sales and Circulation Section, United Nations, Nueva York, E. U. A.

ALGUNAS PUBLICACIONES DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Industria

Los recursos hidráulicos de América Latina. I. Chile (E/CN.12/501) No. de venta: 60. II. G. 4, XVI + 192 pp., Dls. 2.50

Comercio

El mercado común latinoamericano (E/CN.12/531) No. de venta: 59.II.G.4, XII + 128 pp., Dls. 1.25

La cooperación económica multilateral en América Latina (E/CN.12/621) No. de venta: 62.II.G.3, IV + 234 pp. Dls 3.00

Desarrollo económico

Análisis y proyecciones del desarrollo económico

* V. *El desarrollo económico de la Argentina* (E/CN.12/429/Rev.1) No. de venta: 59:II.G.3, Vol. I, XVI + 128 pp., Dls. 1.5
Vol. II, XVI + 260 pp., Dls. 3.00: Vol. III, XII + 182 pp., Dls. 2.50
* VI. *El desarrollo industrial del Perú* (E/CN.12/493) No. de venta: 59.II.G.2 XL + 336 pp., Dls. 4.00
* VII. *El desarrollo económico de Panamá* (E/CN.12/494/Rev.1) No. de venta: 59.II.G.3, XII + 203 pp., Dls., 2.50
* VIII. *El desarrollo económico de El Salvador* (E/CN.12/495) No. de venta: 60.II.G.2, XII + 176 pp., Dls. 2.00
* XI. *El desarrollo económico de Honduras* (E/CN.12/549) No. de venta: 61.II.G.8, X + 222 pp., Dls. 3.00

Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional (E/CN.12/582/Rev.1) No. de venta: 61.II.G.6, VI + 94 pp., Dls. 1.0

Agricultura y ganadería

El Café en América Latina. Problemas y perspectivas. I. Colombia y El Salvador (E/CN.12/490) No. de venta: 58.II.G.4, XII + 156 pp., Dls. 1.75

El Café en América Latina. II. Brasil. Estado de São Paulo. (1) (E/CN.12/545) No. de venta: 60.II.G.6, X + 112 pp., Dls. 2.00
(2) (E/CN.12/545/Add.1) VII + 112 pp., Dls. 2.00

La ganadería en América Latina. Situación, problemas y perspectivas.
I. Colombia, México, Uruguay y Venezuela (E/CN.12/620) No. de venta: 61.II.G.7, VIII + 100 pp., Dls. 1.50

Boletín Económico de América Latina, publicación semestral.

* Sólo en español

Printed in Mexico
62-22668-2800

Price: U.S. $ 1.50; 10/6 sterling; 6.50 Sw. fr.
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No.: 62.II.G.4