

NACIONES



UNIDAS

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1955

con un ensayo sobre
INGRESOS Y GASTOS DE GOBIERNO, 1947-1954

Preparado por la Secretaría de la
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

MEXICO
Julio, 1956

E/CN.12/421/Rev. 1

mayo 1956

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Nº de venta: 1956. II. G. 1

Precio: \$ 2.00 (E.E.U.U.); 14 ch., 8.50 Fr. s.
(o su equivalente en otras monedas)

ÍNDICE DE MATERIAS

Primera Parte

LAS TENDENCIAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA DURANTE 1955

	Página
Nota importante	2
<i>Capítulo I. TENDENCIAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA [pp. 3-21]</i>	
I. Tendencias generales.	3
1. Ritmo de crecimiento	3
2. Demanda exterior, demanda total y ritmo de crecimiento	4
3. La capacidad para importar y el balance de pagos	5
4. El sector externo y la inversión	6
5. La composición de las importaciones y el coeficiente de inversión	7
6. La insuficiencia relativa del ahorro y el coeficiente de inversión	7
7. La relación producto-capital	8
II. Tendencias en algunos países	9
1. Argentina	9
a) El desarrollo reciente	9
b) La demanda total.	10
c) La capacidad para importar	11
d) El consumo, la inversión y la capacidad para importar	11
e) Las medidas cambiarias y los nuevos precios agrícolas	12
f) El aumento de precios	13
2. Brasil	13
a) Tendencias de la demanda total	13
b) Tendencias de la producción.	14
c) El balance de pagos	15
3. Colombia	15
a) Tendencias generales	15
b) La demanda total	15
c) Tendencias de la producción	17
d) Deterioro de la relación de precios del intercambio y desequilibrio exterior	17
e) Conclusiones	18
4. México.	18
a) La demanda total	18
b) Tendencias de la producción.	19
c) Conclusiones	20
<i>Apéndice. Conceptos y fuentes</i>	<i>20</i>
I. Definición de los principales conceptos usados	20
II. Fuentes de las cifras de producto bruto	21

Capítulo II. COMERCIO EXTERIOR Y BALANCE DE PAGOS [pp. 22-36]

I. Introducción	22
II. El balance de pagos	24

	Página
1. Tendencias de la cuenta corriente del balance de pagos	24
a) El intercambio comercial.	24
b) El alza de los fletes	26
c) Otras partidas de la cuenta corriente	27
2. Tendencias de la cuenta de capital y de las nuevas inversiones extranjeras	27
3. El saldo del balance de pagos y métodos de financiamiento	29
III. Política comercial y cambiaria en América Latina	31
1. Brasil	31
2. Colombia.	32
3. Ecuador	33
4. Argentina.	34
5. Uruguay	34
6. Chile	34
7. Perú.	35
8. México.	36

Capítulo III. AGRICULTURA [pp. 37-58]

I. Aspectos y problemas generales	37
1. Tendencias de la producción	37
2. Los precios del mercado internacional y los excedentes.	40
II. Situación de los principales productos	42
1. Trigo.	42
2. Maíz.	45
3. Arroz.	47
4. Azúcar	48
5. Café.	50
6. Algodón.	53
7. Carnes	55
8. Lanas	57

Capítulo IV. INDUSTRIA [pp. 59-70]

I. Tendencias generales de la producción	59
II. Los acontecimientos más importantes en la industria latinoamericana.	60
III. Evolución por sectores	61
1. Productos alimenticios y bebidas	61
2. Manufacturas de tabaco	62
3. Textiles.	62
4. Calzado y vestuario	63
5. Papel y celulosa	64
6. Productos químicos.	65
7. Manufacturas de caucho	66
8. Cemento, vidrio y cerámica	67
9. Hierro y acero	68
10. Industria de transformación de hierro y otros metales.	69

Capítulo V. MINERÍA [pp. 71-78]

1. Hechos y tendencias recientes	71
2. Cobre	71
3. Estaño	74
4. Plomo y zinc	75

5. Mineral de hierro	
6. Bauxita.	
7. Azufre	

Capítulo VI. ENERGÍA [pp. 79-98]

1. Introducción.	
2. La evolución del consumo	
3. Producción y consumo de petróleo y derivados	83
4. Producción y consumo de energía eléctrica	86
5. El proceso de la sustitución dentro del sector energía	88
6. El petróleo en el presupuesto de divisas	90
7. La evolución de las inversiones en energía y su financiamiento	90
8. Las inversiones en electricidad y petróleo	92
9. Los planes de desarrollo energético y su cumplimiento.	96
10. El desarrollo institucional.	98

Apéndice. LAS INDUSTRIAS MECÁNICAS DE LA MADERA [pp. 99-108]

I. Consideraciones generales	99
II. Los aserraderos	100
1. Argentina.	101
2. Brasil.	101
3. Colombia.	102
4. Costa Rica	102
5. Cuba.	102
6. Chile.	102
7. Guatemala	103
8. Honduras.	103
9. México.	104
10. Paraguay	104
11. Perú.	104
12. Otros países	105
III. La industria de la madera contrachapada	105
1. Argentina.	105
2. Brasil.	105
3. Colombia.	106
4. Chile.	106
5. Honduras.	107
6. México.	107
7. Paraguay	107
8. Otros países.	107
IV. La industria de paneles de fibra y de partículas	107
V. Conclusión	108

Segunda Parte
INGRESOS Y GASTOS DE GOBIERNO, 1947-1954

Introducción	111
------------------------	-----

Capítulo I. LOS GASTOS PÚBLICOS [pp. 114-132]

I. La distribución del gasto público por entidades político-administrativas.	114
II. El crecimiento de los gastos públicos	116

	Página
III. La composición de los gastos corrientes	119
IV. La naturaleza y evolución de las transferencias	121
V. La inversión pública	124
VI. Los gastos públicos en el conjunto de la economía nacional.	128

Capítulo II. LOS INGRESOS FISCALES [pp. 133-153]

I. La estructura tributaria en América Latina	133
1. La carga tributaria global	133
2. La importancia del sector externo en los ingresos fiscales	134
3. Importancia relativa de los impuestos directos y de los impuestos indirectos	139
II. El impuesto sobre la renta	142
1. Introducción.	142
2. La tributación a los ingresos personales	142
a) Tipos de sistemas e importancia de los impuestos a la renta personal	142
b) El nivel de exenciones básicas a los ingresos personales.	144
c) Exenciones a ciertos tipos de ingreso	146
d) Métodos para diferenciar las rentas del capital y el trabajo	147
e) Progresividad de la tributación sobre los ingresos individuales.	148
f) Sistema cedular o impuesto único personal sobre la renta.	149
3. La tributación a las sociedades y los incentivos a las inversiones	149
a) Estructura general de la tributación a las sociedades en los países latinoamericanos	149
b) La política impositiva como instrumento para estimular y movilizar los ahorros privados	151

Capítulo III. EL AHORRO PÚBLICO Y EL FINANCIAMIENTO DEFICITARIO [pp. 154-169]

I. Introducción	154
II. Ahorros gubernamentales.	155
III. Déficit presupuestarios	159
IV. El mecanismo del financiamiento deficitario	161
V. La deuda pública y su financiamiento	164
1. La deuda interna	164
2. La deuda externa	166
a) La carga de los servicios de deuda externa	168

Capítulo IV. LA POLÍTICA CAMBIARIA COMO INSTRUMENTO FISCAL [pp. 170-177]

I. Aspectos fiscales de la política cambiaria	170
II. Análisis por países	171
1. Chile.	171
2. Venezuela.	172
3. Brasil.	173
4. Argentina.	175
5. Otros países.	177

INDICE DE CUADROS

PRIMERA PARTE

Capítulo I

Cuadro	Página
1. América Latina: Crecimiento en 1945-1955	3
2. América Latina: Tasas anuales de crecimiento por habitante	3
3. América Latina: Tasas anuales de crecimiento del ingreso bruto por habitante, en algunos países	4
4. América Latina: Índices de la relación de precios del intercambio por grupos de países	5
5. América Latina: Capacidad de pagos al exterior y capacidad para importar	5
6. América Latina: Inversión bruta, 1945-1955	6
7. América Latina: Coeficientes de los componentes de importaciones en relación con los bienes y servicios disponibles, consumo e inversión	7
8. América Latina: Inversión bruta en capital fijo	8
9. América Latina: Producto por unidad de capital, 1945-55	9
10. América Latina: Tasas de crecimiento del producto bruto por sectores	9
11. Argentina: Producto bruto, efecto de la relación de precios del intercambio, consumo e inversión	10
12. Argentina: Capacidad de pagos y capacidad para importar	11
13. Brasil: Producto bruto, efecto de la relación de precios del intercambio, consumo e inversión	13
14. Brasil: Capacidad de pagos y capacidad para importar	14
15. Colombia: Producto bruto, efecto de la relación de precios del intercambio, consumo e inversión	16
16. Colombia: Capacidad de pagos y capacidad para importar	16
17. México: Producto bruto, efecto de la relación de precios del intercambio, consumo e inversión	18
18. México: Capacidad de pagos y capacidad para importar	19

Capítulo II

19. América Latina: Tendencias del intercambio en 1955	23
20. América Latina: Intercambio comercial y balance de pagos	25
21. América Latina: Distribución del intercambio, índices de variación en 1955	26
22. América Latina: Saldos netos de las distintas transacciones de la cuenta corriente, excepto mercaderías	26
23. América Latina: Préstamos de desarrollo del Banco de Exportaciones e Importaciones y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	28
24. América Latina: Cuentas compensatorias del saldo del balance de pagos	30

Capítulo III

25. América Latina: Índice del volumen físico de la producción agropecuaria	37
26. América Latina: Precios promedios y fluctuaciones de precios de productos básicos en 1954 y 1955	40
27. América Latina: Existencias de algunos productos básicos de la agricultura al finalizar los años comerciales respectivos	41
28. América Latina: Comercio internacional del trigo y saldo neto exportado	42
29. América Latina: Producción de trigo	43
30. Argentina y Uruguay: Disponibilidad y destino del trigo	44
31. América Latina: Producción de maíz	45
32. América Latina: Disponibilidad de semillas de maíz híbrido y porcentaje de la superficie sembrada con ellas en algunos países, 1954/55	45
33. América Latina: Producción de arroz	47
34. América Latina: Producción de azúcar	48
35. América Latina: Exportaciones de azúcar de los cuatro principales exportadores de la región, 1954 y 1955	49
36. América Latina: Producción de café, 1949/50 a 1954/55	50
37. América Latina: Exportaciones de los principales países productores de café, 1954 y 1955	52
38. América Latina: Producción de fibra de algodón	53
39. Cuadro comparativo de los rendimientos de fibra de algodón por hectárea en los países de América Latina y de otras regiones	54
40. América Latina: Exportaciones de algodón	54
41. Situación mundial del algodón	55
42. América Latina: Producción de carnes	55
43. América Latina: Producción de lana	57
44. Argentina: Abastecimientos de lana, 1954/55	58

Capítulo IV

45. América Latina: Índice de producción industrial	59
46. América Latina: Participación de diversos sectores en el valor de la producción industrial en 1955	61
47. América Latina: Índice de volumen físico de la producción en artículos alimenticios y bebidas	61
48. América Latina: Índice de producción de manufacturas de tabaco	62
49. América Latina: Producción de manufacturas de tabaco, 1954	62
50. América Latina: Índice de volumen físico de la producción textil	62
51. América Latina: Capacidad de la industria textil en 1954	63
52. América Latina: Índice de producción de calzado y vestuario	63
53. América Latina: Producción de calzado de cuero	63

Cuadro	Página
54. América Latina: Índice de producción de celulosa y papel	64
55. América Latina: Producción de celulosa, papeles y cartones	64
56. América Latina: Consumo de papeles y cartones, 1954 y 1955	65
57. América Latina: Producción de fertilizantes, soda cáustica y ácido sulfúrico, 1955	66
58. América Latina: Índice de producción de manufacturas de caucho	66
59. América Latina: Producción de llantas y cámaras para automotores	66
60. América Latina: Índice de producción de cemento, vidrio y cerámica	67
61. América Latina: Producción y consumo de cemento	67
62. América Latina: Producción de vidrios planos	68
63. América Latina: Producción de arrabio, lingote de acero y productos laminados	68

Capítulo V

64. Exportaciones y reexportaciones de cobre a los países de Europa oriental y a China, por tipo de producto y país	72
65. América Latina: Producción y consumo de cobre	73
66. Capacidad mundial de producción de cobre, 1955-58, en minas nuevas y en otras que se están ampliando	73
67. América Latina: Producción y consumo de estaño	74
68. América Latina: Producción y consumo de plomo	75
69. América Latina: Producción y consumo de zinc	76
70. América Latina: Producción y consumo de mineral de hierro	76
71. América Latina: Producción y consumo de bauxita	77
72. América Latina: Reservas de bauxita	77
73. América Latina: Producción de azufre vivo	78

Capítulo VI

74. América Latina: Consumo bruto de energía total y producción de electricidad	80
75. América Latina: Consumo bruto de energía comercial y producción total de electricidad	81
76. Argentina: Consumo bruto de energía por sectores económicos	82
77. Brasil: Consumo bruto de energía por sectores económicos, 1955	83
78. América Latina: Petróleo crudo	83
79. América Latina: Comercio exterior de petróleo crudo y derivados	84
80. América Latina: Consumo de derivados de petróleo	85
81. América Latina: Tasas anuales de crecimiento del consumo de derivados de petróleo	85
82. América Latina: Producción de electricidad de servicio público	87
83. América Latina: Capacidad instalada de plantas eléctricas	87
84. América Latina: Carbón mineral	89
85. América Latina: Incidencia de los combustibles en el valor de las importaciones totales de varios países	90
86. América Latina: Inversiones totales en energía para abastecimiento interno realizadas durante 1955	91
87. América Latina: Empresas eléctricas capitalizadas principalmente con fondos públicos	92
88. América Latina: Empresas eléctricas capitalizadas principalmente con fondos privados extranjeros	94

Apéndice

I. América Latina: Aserraderos existentes en algunos países, clasificados según su capacidad anual de producción	100
II. América Latina: Producción y comercio de madera aserrada en algunos países	100
III. Consumo de madera aserrada	101
IV. América Latina: Fábricas de madera contrachapada	106
V. América Latina: Producción y exportaciones de madera contrachapada	106

SEGUNDA PARTE

Capítulo I

1. América Latina: Distribución de los gastos públicos por entidades en algunos países	114
2. América Latina: Índices del crecimiento de los gastos públicos a precios constantes	116
3. América Latina: Gastos públicos por habitante en algunos países	117
4. América Latina: Gastos públicos por habitante, 1953	117
5. América Latina: Gastos públicos en por ciento del producto nacional bruto de algunos países	118
6. América Latina: Distribución de los gastos públicos (gobierno central)	118
7. América Latina: Distribución de los gastos corrientes	119
8. América Latina: Población ocupada en la administración pública	120
9. América Latina: Gastos ordinarios por habitante en algunos países	121
10. América Latina: Transferencias directas del gobierno central en algunos países	122
11. América Latina: Transferencias por habitante en algunos países	123
12. América Latina: Inversiones reales de los gobiernos centrales de algunos países	125
13. América Latina: Inversiones directas de los gobiernos centrales de algunos países	126
14. América Latina: Inversión bruta del gobierno central y financiamiento de la inversión privada en algunos países	130

Capítulo II

Cuadro	Página
15. Ingresos tributarios en por ciento del producto nacional bruto	133
16. América Latina: Ingresos públicos de origen externo en algunos países y su relación con los ingresos ordinarios, 1953 o 1953-54	135
17. Chile: Ingresos tributarios del gobierno central	136
18. Venezuela: Ingresos del gobierno central	136
19. El Salvador: Ingresos del gobierno central	137
20. Guatemala: Ingresos del gobierno central	138
21. América Latina: Impuestos directos <i>versus</i> impuestos indirectos en algunos países, 1953	139
22. América Latina: Impuesto sobre el consumo en varios países, 1953 o 1954	140
23. América Latina: Impuestos directos en relación con los ingresos corrientes	143
24. América Latina: Participación de la tributación a las personas físicas en el total del impuesto sobre la renta en algunos países	143
25. América Latina: Proporción del impuesto a las personas físicas sobre el total del impuesto a la renta en algunos países	144
26. América Latina: Población sujeta a impuesto progresivo personal	144
27. Exención del impuesto sobre la renta en términos del ingreso por habitante	144
28. América Latina: Nivel de exención del impuesto sobre la renta expresado en dólares	145
29. América Latina: Impuesto sobre la renta personal. Tarifas cedulares según fuentes de ingreso en varios países	147
30. Progresividad de la tributación a los ingresos personales a distintos niveles de renta por habitante	148
31. América Latina: Impuesto progresivo en por ciento del impuesto sobre la renta personal en algunos países	149

Capítulo III

32. América Latina: Ahorros de los gobiernos centrales en relación con los ingresos ordinarios	155
33. Ingresos, gastos y ahorros de los gobiernos centrales comparados con el producto bruto	156
34. América Latina: Expansión real de los ingresos fiscales en comparación con el crecimiento de los gastos corrientes y del producto bruto en algunos países	158
35. América Latina: Saldos financieros en por ciento de los ingresos ordinarios en algunos países	159
36. América Latina: Saldos financieros en por ciento de los gastos de capital en algunos países	161
37. México: Financiamiento del déficit del sector público	167
38. Colombia: Características financieras de la deuda externa	168
39. América Latina: Carga de los servicios de la deuda externa en varios países	169

Capítulo IV

40. Chile: Ingresos fiscales por diferencias de cambio	172
41. Venezuela: Ingresos fiscales por participación en las utilidades cambiarias del Banco Central	173
42. Brasil: Impuestos aduaneros, diferencias de cambio y bonificaciones a los exportadores	174
43. Argentina: Ingresos tributarios, margen de cambios, impuestos internos e impuestos a los réditos	175
44. Argentina: Pérdidas del IAPI en la comercialización de productos agropecuarios	175
45. Argentina: Subsidios otorgados al sector privado por el IAPI	176

INDICE DE GRÁFICOS

PRIMERA PARTE

Gráfico	Página
I. América Latina: Producto e ingreso bruto	3
II. América Latina: Exportaciones, importaciones y capacidad para importar	4
III. América Latina: Índices de la relación de precios del intercambio, de la inversión bruta y del coeficiente producto-capital	6
IV. América Latina: Consumo e inversión, 1945-55	8
V. América Latina: Crecimiento del producto bruto por sectores	9
VI. América Latina: Cambio porcentual en el valor corriente de las exportaciones en 1955 con respecto a 1954	22
VII. América Latina: Índices de los valores corrientes del volumen físico de exportaciones e importaciones, y de la relación de precios del intercambio	24
VIII. América Latina: Saldos totales y por rubros de los movimientos de capitales	28
IX. América Latina: Crecimiento de la industria latinoamericana y de algunos de sus principales sectores en el último sexenio	61
X. Consumo mundial de cobre por zonas, 1947-1955	71
XI. Precios y producción de cobre, 1951-55	72
XII. América Latina: Índices de evolución del consumo bruto de energía y de la producción de electricidad	80
XIII. América Latina: Relación entre el consumo bruto de energía total por habitante y el producto bruto por habitante, 1954-55	81

SEGUNDA PARTE

I. América Latina: Composición de la inversión bruta total	131
II. América Latina: Crecimiento de los ingresos y gastos públicos en algunos países	155

SÍMBOLOS EMPLEADOS

En este *Estudio* se han utilizado los símbolos siguientes:

... = no disponible o no pertinente

— = nulo o insignificante

Un signo menos (— 300) señala déficit o disminución

Una coma (,) se utiliza para los decimales

Un punto (.) se utiliza para separar miles y millones

Una diagonal (/) indica año agrícola o fiscal, por ejemplo 1954/55

El uso de un guión entre fechas de años —verbigracia 1950-54— indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubre e incluye los años inicial y final. “A” entre los años significa el período completo, por ejemplo 1950 a 1954 significa de 1950 a 1954, ambos inclusive.

El término “tonelada” se refiere a toneladas métricas, y “dólares” al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique expresamente otra cosa.

Las diferencias sin importancia entre totales y porcentos se deben a haberse redondeado las cifras.

PRIMERA PARTE
LAS TENDENCIAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA
DURANTE 1955

NOTA IMPORTANTE

Muchas de las cifras de 1955 deben considerarse como enteramente provisionales y sujetas a correcciones que en algunos casos podrían ser de gran importancia.

Las cifras del producto bruto y sus componentes utilizadas en el capítulo I de la primera parte difieren de las estimaciones contenidas en estudios anteriores. Esas diferencias se deben a que se han recibido cifras nuevas y corregidas de los países interesados. Las modificaciones son especialmente significativas por lo que toca a la Argentina y el Brasil.

Capítulo I

TENDENCIAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LA AMÉRICA LATINA

I. TENDENCIAS GENERALES

1. Ritmo de crecimiento

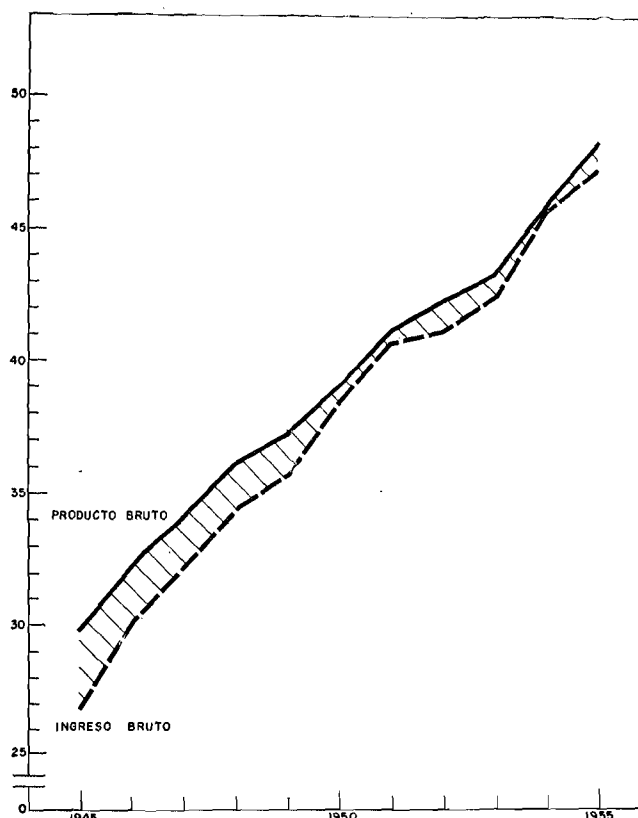
La recuperación del ingreso bruto por habitante iniciada en 1954 prosiguió en 1955 con un incremento de 1,1 por ciento. Para apreciar la intensidad de este aumento, debe tenerse en cuenta que, después de dos años de depresión del ingreso por habitante, la vigorosa reacción de 1954 se tradujo en un crecimiento de 5 por ciento. El incremento logrado en 1955 indica la persistencia de esa recuperación, aun cuando se compare desfavorablemente con el impulso inicial que lo precedió. Puede señalarse que el 1,1 por ciento registrado en 1955 equivale a una tasa acumulativa anual de cerca del 3 por ciento,

con respecto a 1953. (Véanse los cuadros 1 y 2 y el gráfico I.) Se llegó así a un nivel absoluto del ingreso total que se aproxima ya a los 48.000 millones de dólares de 1950.

Gráfico I

AMÉRICA LATINA: PRODUCTO E INGRESO BRUTO
(Miles de millones de dólares de 1950)

(ESCALA NATURAL)



Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO EN 1945-1955
(Millones de dólares)

Años	Pro- ducto bruto	Ingreso bruto	Bienes y servicios disponibles			
			Con- sumo	Inver- sión	En porcentajes del total	
					Con- sumo	Inver- sión a
1945 . . .	29,8	26,8	22,7	3,6	86,2	13,8
1946 . . .	32,2	30,1	24,5	5,0	83,1	16,9
1947 . . .	34,0	32,2	26,5	6,7	79,8	20,2
1948 . . .	36,1	34,3	27,5	7,3	78,9	21,1
1949 . . .	37,2	35,6	29,4	6,5	81,9	18,1
1950 . . .	39,0	38,3	31,4	6,4	83,0	17,0
1951 . . .	41,1	40,6	33,9	7,5	81,9	18,1
1952 . . .	42,2	41,1	34,3	8,0	81,2	18,8
1953 . . .	43,2	42,3	35,0	7,1	83,1	16,9
1954 . . .	45,9	45,6	37,6	8,2	82,1	17,9
1955 . . .	48,2	47,2	39,4	8,3	82,6	17,4

FUENTES: Las que se citan en el Apéndice a este capítulo.
a Comprende cambios en las existencias.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO
POR HABITANTE
(Porcientos)

	1945-55	1945-51	1952-53	1954-55	1955
Producto bruto . . .	2,4	3,0	0,0	3,3	2,7
Ingreso bruto . . .	3,4	4,7	-0,6	3,2	1,1
Bienes y servicios disponibles. . .	3,6	5,3	-1,7	3,9	1,6
Consumo.	3,1	4,4	-0,9	3,3	1,8
Inversión total . . .	6,3	10,3	-5,0	5,8	0,8
Inversión capital fijo	5,0	8,0	-2,0	2,5	0,5

FUENTES: Las que se citan en el Apéndice a este capítulo.

La presencia en 1955 de algunas de las características de los años de recuperación del ingreso corrobora las apreciaciones anteriores. El sector externo ejerció influencias semejantes a las del año anterior, aunque obraron más a través del volumen de bienes y servicios exportados que de la relación de precios del intercambio. Aun siendo similar a la de 1950 —que fue un año de precios altos—, la relación sufrió en 1955 un deterioro que pudo contrarrestarse por el crecimiento de las exportaciones. Gracias a ello, contó América Latina con un buen abastecimiento de importaciones, que en general no representa-

ron presiones sobre el balance de pagos. Sólo en cuatro países se observaron agudos desequilibrios en la cuenta internacional.

Pero la recuperación señalada en el conjunto de América Latina oculta las disparidades que se observan en algunos países importantes. En la Argentina hay un lento proceso de recuperación desde 1953, aunque todavía no se ha podido alcanzar el nivel de ingreso por habitante que prevalecía en 1950 y 1951. El año 1955 representa para el Brasil una pausa en el intenso ritmo de crecimiento que el país registró en el pasado inmediato. En Colombia se experimentó una contracción del ingreso por habitante. En México prosiguió el rápido desarrollo económico iniciado tras la transitoria interrupción de 1953, e igual cosa ocurrió en Venezuela. Chile registró asimismo una reacción después del decrecimiento que en 1954 tuvo el ingreso bruto por habitante, y en Cuba, aunque se logró sobrepasar las bajas cifras de 1953 y 1954, el ingreso quedó todavía muy por debajo de su nivel de 1952. (Véase el cuadro 3.)

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL INGRESO BRUTO POR HABITANTE, EN ALGUNOS PAÍSES (Porcientos)

	1945-55	1954	1955
América Latina	3,4	5,0	1,1
Argentina	1,7	1,5	1,8
Brasil	3,8	8,0	0,7
Colombia	4,5	10,2	— 3,9
Cuba ^a	— 0,5	— 2,2	2,8
Chile	2,0	0,1	2,1
México	2,5	4,5	7,6
Venezuela ^a	4,0	6,3	3,1

FUENTES: Las que se citan en el Apéndice a este capítulo. a 1947-1955.

2. Demanda exterior, demanda total y ritmo de crecimiento

Como antes se dijo, este movimiento general de recuperación está ligado al comportamiento del sector externo. La evolución favorable de la relación de precios del intercambio constituyó en 1954 su principal factor determinante. Al propio tiempo que suscitó un alza de la demanda total en la economía latinoamericana, el ingreso bruto y los bienes y servicios disponibles pudieron crecer con mayor intensidad que el producto bruto gracias a esa mejora de la relación de precios y al crecimiento de las importaciones. (Véase el cuadro 1.) Tal es, por otra parte, la forma típica en que los efectos favorables de la relación de precios del intercambio han solido penetrar en la economía interna de los países latinoamericanos y difundirse por toda la actividad económica.

En 1955 el comportamiento del sector externo tuvo efectos similares, pero se alteró la posición que tuvieron sus dos elementos esenciales. El efecto de la relación de precios sobre el ingreso significó una pérdida con respecto al año anterior; a pesar de ello, dicha relación se mantuvo en un nivel muy próximo al de 1950. Por otro lado, el crecimiento del volumen de la exportación de bienes y servicios neutralizó totalmente aquel quebranto.

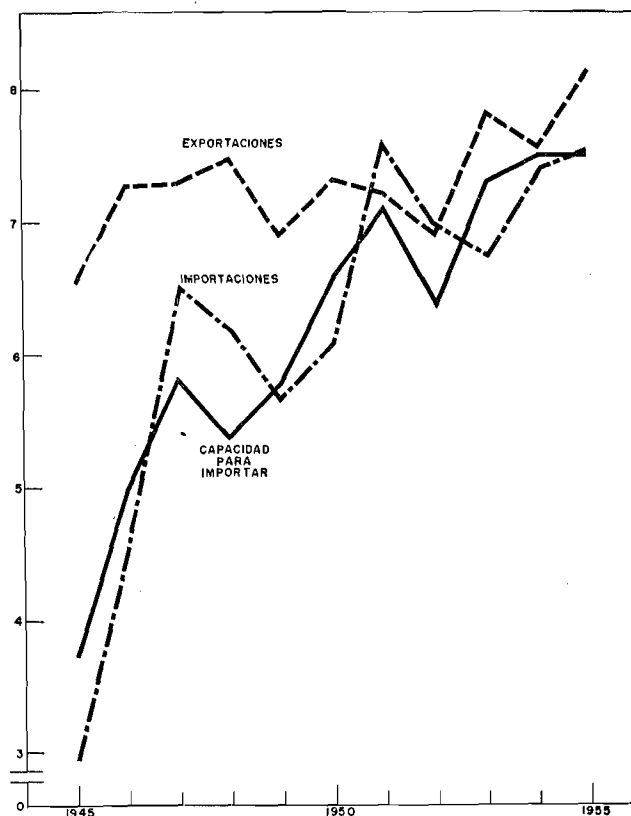
Así pues, la demanda exterior continuó siendo el principal factor de la recuperación señalada y estimuló un alto nivel de actividad en los sectores de exportación, que

se tradujo en un crecimiento de su producto bruto. El hecho de que el ingreso y la demanda de estos sectores se mantuvieran, repercutió favorablemente en los restantes y en la demanda total. (Véase el gráfico II.)

Gráfico II

AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y CAPACIDAD PARA IMPORTAR (Miles de millones de dólares de 1950)

(ESCALA NATURAL)



Esa ha sido la forma en que el sector externo influyó en 1955 en el nivel de la actividad económica del conjunto de América Latina. Adviértase ahora la diferencia del estímulo proporcionado por ese sector en 1954 y 1955. En ambos casos, el sector externo procuró un alto nivel de actividad interna y un crecimiento del ingreso por habitante. Pero mientras en 1954 la favorable relación de precios del intercambio prestó sus estímulos y sus beneficios sin esfuerzos productivos adicionales orientados hacia el exterior, el aumento de las ventas en 1955 ha significado la ocupación de mayores recursos en los sectores de exportación, lo que ha servido no sólo para mantener el ritmo de crecimiento del ingreso bruto por habitante, sino también una idéntica capacidad para importar. En otros términos, en 1955 la economía latinoamericana en su conjunto ha tenido que recurrir a una mayor exportación para llegar en definitiva a una situación final semejante.

Lo ocurrido durante el año constituye una débil reacción frente a la tendencia declinante que en los años anteriores manifestó el coeficiente de exportación. Aunque ese coeficiente permanece todavía en un nivel un poco superior al 16 por ciento del producto bruto y está lejos de alcanzar el alto nivel de los años de postguerra,

en 1955 se ha hecho patente la preocupación casi general por impulsar la exportación, que ha registrado, en términos absolutos, su nivel más alto hasta el presente. Al parecer, está prevaleciendo el criterio de que es ése el medio permanente de lograr una mayor capacidad para importar, en lugar de dejarla librada exclusivamente al proceso reversible y aleatorio de un mejoramiento de la relación de precios del intercambio. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el grado de absorción de las exportaciones latinoamericanas en el mercado internacional está determinado por la situación de la actividad económica en los países desarrollados, en lo que se refiere a las materias primas, y por una baja elasticidad-ingreso de la demanda mundial en el caso de los alimentos.

3. La capacidad para importar y el balance de pagos

América Latina suele enfrentarse al problema de una insuficiente capacidad total de pagos exteriores, con la que debe financiar, además de las importaciones, los servicios del capital extranjero. Existe una alta propensión a importar originada en las grandes necesidades de adquirir en el exterior bienes de capital, materias primas y combustibles, así como en la alta elasticidad-ingreso de la demanda de bienes manufacturados de consumo, principalmente duraderos. En períodos cortos, las circunstancias señaladas prestan cierta rigidez a las importaciones, que suelen mantenerse por un tiempo en alto nivel en momentos en que se deteriora la relación de precios del intercambio con la consiguiente reducción de la capacidad para importar. La magnitud del desequilibrio que se provoca en esos casos en el balance de pagos depende, entre otros factores, del comportamiento que tenga el volumen de exportación. El alza considerable que ese volumen experimentó en 1955 neutralizó casi totalmente la tendencia al desequilibrio.

El deterioro de la relación de precios del intercambio en 1955 alcanzó a un 7 por ciento con respecto al año precedente y se tradujo en un quebranto de 560 millones de dólares. Sumado a los movimientos negativos netos de

capital y servicios financieros, este efecto desfavorable habría conducido a una considerable contracción de la capacidad para importar de no registrarse el aumento del volumen físico de las exportaciones de bienes y servicios (580 millones de dólares). Por lo tanto, la capacidad para importar sólo se redujo en 30 millones de dólares. (Véanse los cuadros 4 y 5.)

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA: INDICES DE LA RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO POR GRUPOS DE PAÍSES (1950 = 100)

Años	América Latina	Productores de café y cacao	Productores de otros artículos agrícolas	Productores de minerales	Otros países
1945 . . .	61,7	51,6	73,1	78,5	75,9
1946 . . .	81,2	56,7	96,2	79,9	77,4
1947 . . .	85,3	60,0	113,3	82,2	86,8
1948 . . .	85,3	57,7	104,5	86,8	97,2
1949 . . .	86,3	64,2	89,5	86,5	94,7
1950 . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1951 . . .	105,2	99,4	113,5	113,5	103,6
1952 . . .	95,6	96,5	90,8	118,6	99,7
1953 . . .	99,5	99,5	98,4	126,3	95,8
1954 . . .	106,1	123,9	92,8	115,9	99,8
1955 . . .	98,8	108,4	84,7	122,4	97,5

FUENTE: Estadísticas oficiales.

Los efectos desfavorables de la relación de precios del intercambio influyeron en el ingreso bruto, pero fueron contrarrestados también por el crecimiento alcanzado por el producto bruto. Aquél pudo elevarse todavía en más del 3 por ciento en total y 1,1 por ciento por habitante. El sostenimiento de la demanda total que indica esta circunstancia mantuvo sobre las importaciones presiones similares a las existentes en 1954, y las compras en el exterior crecieron en 160 millones de dólares a precios de 1950. En vista de esta evolución de las importaciones

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA: CAPACIDAD DE PAGOS AL EXTERIOR Y CAPACIDAD PARA IMPORTAR (Millones de dólares de 1950)

Años	Exportaciones	Efecto de la relación de intercambio en comparación con 1950	Entradas de capital extranjero a largo plazo	Capacidad total de pagos al exterior	Egresos de capitales a largo plazo	Remesas de utilidades e intereses (Netas)	Capacidad para importar			Importaciones
							Cifras absolutas	Porcientos del ingreso bruto	Porcientos de importaciones totales	
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)
1945 . . .	6.522	-2.504	333	4.351	81	543	3.727	13,5	124	2.997
1946 . . .	7.271	-1.367	356	6.260	592	697	4.971	16,4	109	4.544
1947 . . .	7.299	-1.073	702	6.928	339	770	5.819	17,6	89	6.511
1948 . . .	7.472	-964	549	7.057	853	841	5.363	15,3	87	6.195
1949 . . .	6.904	-946	664	6.622	231	610	5.781	16,1	102	5.665
1950 . . .	7.317	—	360	7.677	335	787	6.555	16,8	108	6.091
1951 . . .	7.210	375	534	8.119	213	805	7.101	17,1	94	7.593
1952 . . .	6.907	-304	671	7.274	180	709	6.385	15,2	91	6.994
1953 . . .	7.813	-39	605	8.379	261	812	7.306	16,9	108	6.755
1954 . . .	7.571	462	555	8.588	258	792	7.538	16,3	102	7.396
1955 . . .	8.149	-98	550	8.601	231	862	7.508	15,4	99	7.558

FUENTE: Estadísticas oficiales.

y de la capacidad para importar, la cuenta internacional del conjunto de América Latina arrojó finalmente en 1955 un déficit estimado en sólo 50 millones de dólares a precios de 1950. Debe tenerse presente que en el año anterior el saldo fue positivo (140 millones de dólares).

El resultado general del balance de pagos en el conjunto de América Latina encubre en realidad tendencias divergentes en los distintos países. El desequilibrio del balance de pagos alcanzó cifras considerables sobre todo en cuatro de ellos: la Argentina, Bolivia, Colombia y el Uruguay. La posición del balance de pagos de esos países ocasionó en buena medida el pequeño saldo negativo que presenta América Latina en su conjunto. En efecto, el saldo total negativo del balance de pagos de estos cuatro países llegó a los 450 millones de dólares corrientes. En cambio, el saldo neto de los restantes fue positivo en 360 millones de la misma moneda.

Por su parte, las reservas monetarias del conjunto de América Latina crecieron en cerca de 160 millones de dólares corrientes, crecimiento que se eleva a 390 millones si se excluye del cálculo la influencia de los cuatro países antes mencionados. Debe advertirse además que las deudas comerciales contraídas en el exterior por América Latina se acrecentaron en 251 millones de dólares corrientes. Excluyendo a estos cuatro países las deudas sólo crecieron 7 millones.

4. El sector externo y la inversión

Para simplificar el análisis no se ha considerado hasta ahora el coeficiente de inversión,¹ cuya importancia en el desarrollo económico es ocioso señalar. El volumen de la inversión total es sumamente sensible en América Latina a los estímulos que proceden del exterior. En este sentido refleja tanto las influencias directas como las indirectas.

Cuando América Latina gozó de una apreciable mejora de la relación de precios del intercambio, se tendió a mantener un alto volumen de inversión bruta, gracias a los beneficios más elevados de los empresarios y a los mayores incentivos suscitados por el alza de la demanda total. (Véase el gráfico III.) En 1955 ha faltado ese estímulo, pero un mayor volumen de exportación ocupó su lugar y los beneficios y la demanda global tienen que haberse elevado también. Es preciso recordar que la demanda externa representa en la demanda total de América Latina una proporción que ha sobrepasado en ocasiones el 20 por ciento. Además de esta importancia cuantitativa, esa demanda constituye por sí misma uno de los principales elementos dinámicos de la economía interna, según se puso ya de manifiesto en informes anteriores de esta Comisión. Estos efectos directos del sector externo sobre la inversión bruta se combinan con las influencias que ejerce en la determinación de la capacidad para importar. Cuando ésta crece, se facilita una mayor importación de bienes de capital.

Esas tendencias se comprobaron en 1954 y 1955. En el primero de esos años, la inversión bruta en activo fijo creció de 7.000 a 7.400 millones de dólares de 1950, o sea en cerca del 6 por ciento. En 1955 aumentó a 7.600 millones de dólares, con lo que el crecimiento fue de menos del 3 por ciento. Así pues, los estímulos del sector externo y el sostenimiento en altos niveles de la ca-

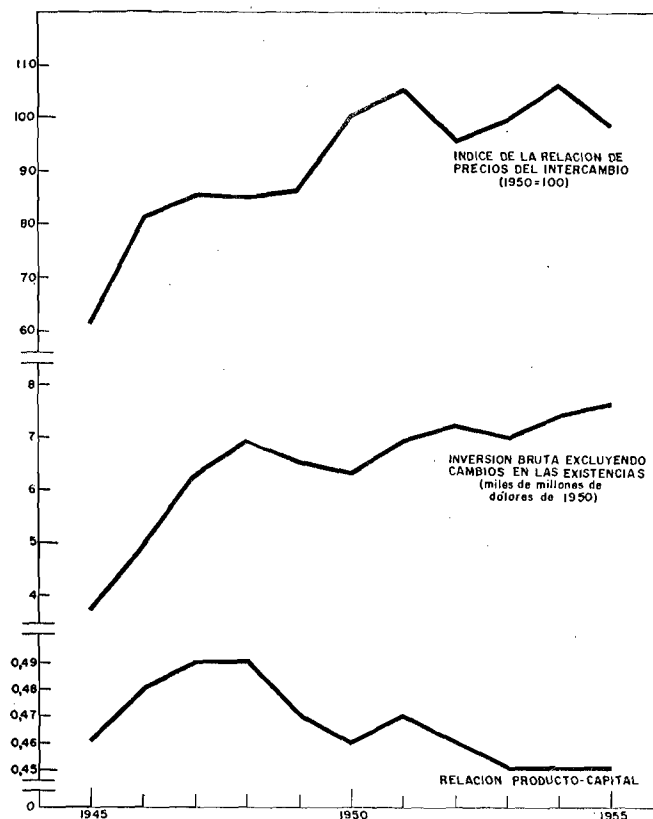
¹ Relación entre la inversión bruta en activo fijo y los bienes y servicios disponibles.

pacidad para importar han coincidido en los dos años con un aumento del volumen de inversión bruta. Pero si se tiene presente el crecimiento experimentado por la disponibilidad de bienes y servicios —de 45.800 a 47.700 millones de dólares de 1950—, se observa que el coefi-

Gráfico III

AMÉRICA LATINA: ÍNDICES DE LA RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO, DE LA INVERSIÓN BRUTA Y DEL COEFICIENTE PRODUCTO-CAPITAL

(ESCALA NATURAL)



Cuadro 6

AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN BRUTA, 1945-1955
(Miles de millones de dólares de 1950)

Años	Inversión bruta			Bienes y servicios disponibles	Inversión bruta a	
	Total	Capital fijo	Cambios en las existencias		Incluyendo cambios en las existencias	Excluyendo cambios en las existencias
1945 . . .	3,6	3,7	-0,1	26,3	13,8	14,3
1946 . . .	5,0	4,9	0,1	29,5	16,9	16,6
1947 . . .	6,7	6,2	0,5	33,3	20,2	18,5
1948 . . .	7,3	6,9	0,4	34,8	21,1	19,8
1949 . . .	6,5	6,5	0,0	35,9	18,1	18,1
1950 . . .	6,4	6,3	0,1	37,8	17,0	16,7
1951 . . .	7,5	6,9	0,6	41,5	18,1	16,7
1952 . . .	8,0	7,2	0,8	42,3	18,8	17,0
1953 . . .	7,1	7,0	0,2	42,1	16,9	16,5
1954 . . .	8,2	7,4	0,8	45,8	17,9	16,2
1955 . . .	8,3	7,6	0,7	47,7	17,4	15,9

FUENTES: Las que se citan en el Apéndice a este capítulo.
a En porcentajes del total de bienes y servicios disponibles.

ciente de inversión fue en 1954 casi 2 por ciento inferior al de 1953, y que el de 1955 ha sido inferior al de los dos años mencionados. Por lo tanto, a pesar del aumento de los bienes y servicios disponibles, se debilitó la intensidad de la capitalización. Agréguese el hecho de que el coeficiente de inversión muestra una tendencia decreciente desde 1952. (Véase el cuadro 6.)

Si la resistencia del coeficiente de inversión a crecer respondiera a una tendencia de largo plazo, se crearía un grave obstáculo para acelerar el desarrollo económico de América Latina.

5. La composición de las importaciones y el coeficiente de inversión

En atención al problema que supone para América Latina la tendencia señalada del coeficiente de inversión, cabe preguntarse qué factores retienen su crecimiento. La insuficiencia de la capacidad para importar suele ser uno de los obstáculos principales. En años recientes, aun en ocasiones como la del propio año 1955, en que América Latina pudo importar crecido volumen de bienes, no mejoraron las posibilidades de acrecentar las compras de bienes de capital, dado que con la capacidad para importar fue necesario satisfacer urgentes necesidades en materias primas y combustibles. De no hacerlo así, la insuficiencia en los abastecimientos hubiera afectado en el corto plazo la actividad económica general. En consecuencia, la política seguida en materia de importaciones hubo de tener en cuenta la necesidad tanto de mantener altas las compras de bienes de capital, como de no sacrificar el abastecimiento de bienes esenciales para la actividad industrial.

Entre 1945 y 1952 se siguió en América Latina una deliberada política tendiente a provocar el rápido progreso de la industrialización —y con ello el desarrollo económico caracterizado por una mayor diversificación productiva— como medio eficiente de absorber sobrantes de población subocupada y de elevar los niveles de ingreso. Se aumentó la inversión pública en obras básicas; la política monetaria y crediticia se orientó hacia el fomento de la actividad industrial sin cuidar siempre su debida correlación con la agricultura, y la política comercial tendió a promover la sustitución de importaciones por una producción interna que recibió el consiguiente aliento. Se aprovechó entonces la persistente mejora de la relación de precios del intercambio y se utilizó con amplitud la reserva monetaria acumulada durante los años de guerra.

Entre los años mencionados se registró una apreciable baja en la participación que los bienes de consumo tienen en la importación total y un crecimiento en la participación de los bienes de capital. Pero ya en 1952, ante el fuerte crecimiento de las importaciones, comenzaron a hacerse sentir determinadas restricciones. A pesar de ello, las importaciones de ese año superaron en 10 por ciento a la capacidad total para pagarlas. En 1953 se intensificaron las restricciones y afectaron no sólo a la importación total, sino también a la adquisición de bienes de capital.

En 1954 las restricciones se aliviaron relativamente en algunos países, gracias a las buenas perspectivas que ofrecían al comienzo del año la relación de precios del intercambio y la capacidad para importar. La consecuencia inmediata fue un rápido crecimiento de las importa-

ciones (9 por ciento), que presionaron el balance de pagos en la segunda mitad del año al sobrevenir un cambio desfavorable en la tendencia de los precios.

La política restrictiva de las compras exteriores prosiguió en 1955, pero no parece haber tenido la amplitud que antes. Por ejemplo, Colombia y el Brasil, que en 1954 habían concedido una mayor liberalidad en las compras exteriores, adoptaron en 1955 medidas restrictivas, que se hicieron sentir prontamente en el Brasil y durante la última parte del año en Colombia. Por el contrario, la Argentina, Chile y México, cuya política se caracterizó en 1954 por la restricción, facilitaron el aumento de las importaciones en 1955. Ese cambio de política obedeció, sobre todo en los dos primeros países, al insuficiente abastecimiento de bienes esenciales que habían padecido en años anteriores. En la Argentina, el aumento de importaciones provocó un fuerte desnivel del balance de pagos. La recuperación de la capacidad para importar en México, resultante de un alto volumen de exportaciones de bienes y servicios (incluso turismo), hizo posible el aumento señalado.

De cualquier forma, la política comercial seguida en 1955 no dejó de orientarse hacia la sustitución de importaciones. (Véase el cuadro 7.) Sin embargo, el único cambio de cierta significación que se observa en la composición de las importaciones corresponde a la mayor participación de las materias primas. En otros términos, las grandes importaciones de 1955 no han favorecido —como podía esperarse— un ritmo mayor de capitalización que acrecentara el coeficiente de inversión. En cambio, el abastecimiento más satisfactorio de materias primas parece haber impulsado una actividad industrial relativamente más intensa en la Argentina y en algunos otros países que en años anteriores habían padecido escasez de ellas.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE LOS COMPONENTES DE IMPORTACIONES EN RELACIÓN CON LOS BIENES Y SERVICIOS DISPONIBLES, CONSUMO E INVERSIÓN

Promedios	Bienes de capital en porcientos de la inversión fija	Bienes de consumo			Total de importaciones en porcientos de bienes y servicios disponibles
		Materias primas	Combustibles	(En porcientos del consumo)	
1945-49 . . .	31,8	6,8	3,3	1,6	15,2
1950-54 . . .	34,8	5,3	3,8	1,7	14,6
1955.	31,0	4,5	4,5	1,9	14,0

FUENTE: Estadísticas oficiales.

6. La insuficiencia relativa del ahorro y el coeficiente de inversión

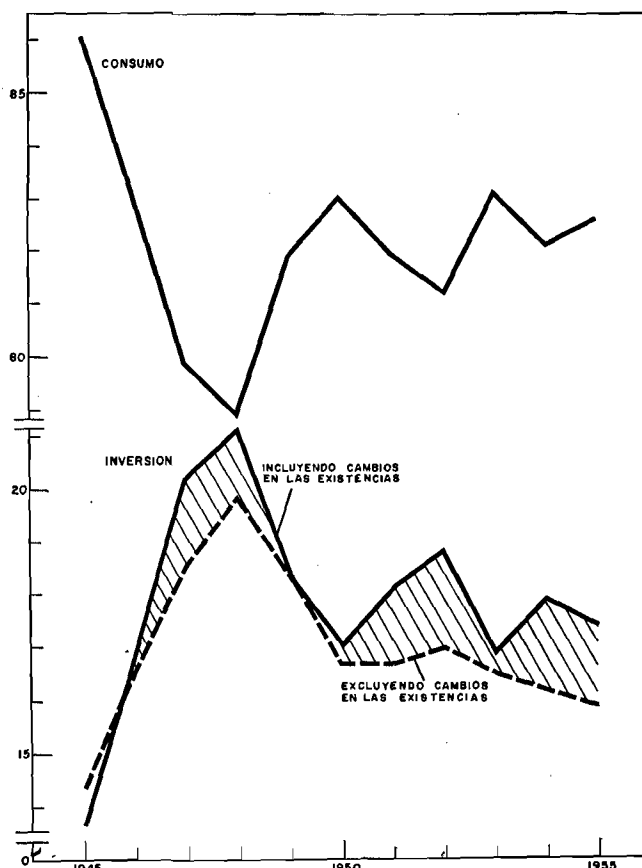
Los hechos que acaban de señalarse explican sólo en parte el estancamiento del coeficiente de inversiones, que se mantiene en torno al 16 por ciento. Esa tendencia responde también a factores internos que conviene analizar. Entre ellos tiene importancia preponderante el volumen del ahorro. Juzgado a través del coeficiente de inversión, parecería que el de ahorros, que comenzó a descender en 1949, siguió debilitándose en los últimos años. (Véase de nuevo el cuadro 6.)

Conocidas las necesidades de un mayor volumen de ahorros y sabiendo asimismo los intentos que por obtenerlo se realizan en los países latinoamericanos, cabe preguntarse ahora qué factores concurren a determinar el fenómeno.

El nivel de ingreso de América Latina es bajo. Lo prueba el hecho de que en 1955 once países tuvieron un ingreso por habitante inferior a 200 dólares anuales (a precios de 1950), siete de 200 a 450 dólares y sólo dos sobrepasaron este último límite. Tales niveles de ingreso no ofrecen muchas posibilidades para un incremento apreciable de la tasa de ahorro. En general, aun con la tasa de ahorro prevaleciente en los países latinoamericanos, es bajo el consumo de una extensa proporción de la población total. De aquí que los moderados incrementos del ingreso se tienda a emplearlos en un aumento del consumo antes que en ampliar la capacidad de ahorro.

Gráfico IV

AMÉRICA LATINA: CONSUMO E INVERSIÓN, 1945-55
(Porcientos de bienes y servicios disponibles)
(ESCALA NATURAL.)



Y más aún si se recuerdan los desplazamientos de población que aparejó el desarrollo económico de los años de postguerra. El mayor ingreso obtenido por la población transferida de las actividades primarias a los centros urbanos, llevó a adoptar formas de vida más adelantadas y a crear nuevas necesidades. Los mayores ingresos individuales se destinaron en buena parte a aumentos del consumo. Además, es preciso tener en cuenta que en América Latina es sumamente elevada la propensión marginal a consumir en las clases de altos ingresos.

El año 1955 no constituye una excepción dentro de la tendencia señalada. El consumo total, además de crecer más del 4 por ciento sobre el alto nivel a que había llegado en el año precedente —7 por ciento más elevado que el de 1953—, aumentó incluso su participación en el conjunto de los bienes y servicios disponibles para dar lugar a una disminución del coeficiente de inversión, no obstante el crecimiento considerable que experimentó la inversión pública. (Véase el gráfico IV.)

Las conclusiones anteriores, además de explicar la composición de las importaciones, sirven para precisar un hecho de gran trascendencia, a saber: que en el conjunto de los últimos años, el ahorro privado ha crecido únicamente en términos absolutos a raíz de los mayores ingresos, pero fue debilitando su posición relativa dentro del total de bienes y servicios disponibles. La inversión privada de 1955 apenas si se mantuvo en el nivel de 1954. (Véase el cuadro 8.) En cambio, la inversión pública tuvo una participación preponderante en la determinación de la inversión total, pues creció en la extraordinaria cifra de 15 por ciento.

Cuadro 8

AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN BRUTA EN CAPITAL FIJO

Años	Inversión bruta		Inversión bruta	
	Pública (Miles de millones de dólares de 1950)	Privada	Pública (Porcientos del total)	Privada
1945	1,0	2,7	27	73
1946	1,0	3,9	20	80
1947	1,1	5,0	18	82
1948	1,4	5,5	20	80
1949	1,3	4,7	28	72
1950	1,9	4,4	30	70
1951	1,9	5,0	28	72
1952	1,9	5,4	26	74
1953	1,9	5,0	27	73
1954	2,0	5,4	27	73
1955	2,3	5,3	30	70

FUENTES: Las que se citan en el Apéndice a este capítulo.

Todo ello trae a primer plano un problema fundamental para el futuro desarrollo económico de América Latina. El debilitamiento en términos relativos del coeficiente de inversión no impide que el producto y el ingreso brutos mantengan un crecimiento apreciable, pues ese coeficiente no indica que la inversión deje de crecer en sentido absoluto. Señala, en cambio, una debilidad en el esfuerzo capitalizador de América Latina sobre el cual se basan sus aspiraciones de un desarrollo más rápido.

7. La relación producto-capital

Falta considerar la participación que cupo a la relación producto-capital en la tendencia de recuperación observada en 1955. No obstante que la sostenida demanda exterior dio estímulos suficientes para que prosiguiera en alto nivel la actividad económica general, el producto por unidad de capital permaneció invariable en 1955 con respecto a 1954. Aun con las reservas que merecen los cálculos provisionales sobre la masa de capital existente, parecería que la relación producto-capital después del descenso que muestra desde 1949, ha tendido a estabilizarse en los

últimos años. El de 1955 quedó dentro de esta tendencia. (Véase el cuadro 9.)

Ahora es posible analizar con mayor detenimiento la conclusión anterior. A pesar de que las cifras disponibles son insuficientes, pues sólo se cuenta con datos globales

Cuadro 9

AMÉRICA LATINA: PRODUCTO POR UNIDAD DE CAPITAL,
1945-55

(Miles de millones de dólares de 1950)

Años	Producto bruto	Capital existente	Relación producto-capital
1945	29,8	64,4	0,46
1946	32,2	66,4	0,48
1947	34,0	70,0	0,49
1948	36,1	74,1	0,49
1949	37,2	79,0	0,47
1950	39,0	83,8	0,46
1951	41,1	87,9	0,47
1952	42,2	92,6	0,46
1953	43,2	96,8	0,45
1954	45,9	101,7	0,45
1955	48,2	106,7	0,45

FUENTES: Las que se citan en el Apéndice a este capítulo.

sobre la inversión pública y la privada, arrojan alguna luz sobre el problema.

Como es sabido, la inversión privada está orientada hacia las actividades agrícolas e industriales, por ejemplo, en tanto que la pública se dedica preferentemente a realizaciones básicas —plantas eléctricas, obras de transporte, etc.— que son de extraordinaria importancia, pero que sólo tienen una productividad indirecta y, en todo caso, a más largo plazo. Tal es el tipo de inversión pública predominante y, como en la inversión bruta total de América Latina influyó en 1955 el fuerte aumento de la inversión pública, cabría concluir que la adición neta de capital registrada en el año tuvo una relación pro-

Cuadro 10

AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO POR SECTORES

	1945-55	1954	1955
Agricultura	4,4	1,8	5,4
Minería	4,6	5,4	11,9
Manufacturas	6,1	7,1	5,8
Construcción	5,8	7,2	5,9
Otros sectores	5,0	8,2	6,7
Producto bruto	5,1	6,3	5,9

FUENTES: Las que se citan en el Apéndice a este capítulo.

ducto-capital más baja que la del capital ya existente y que éste ha debido utilizarse con intensidad mayor para que, en promedio, permanezca invariable esa relación.

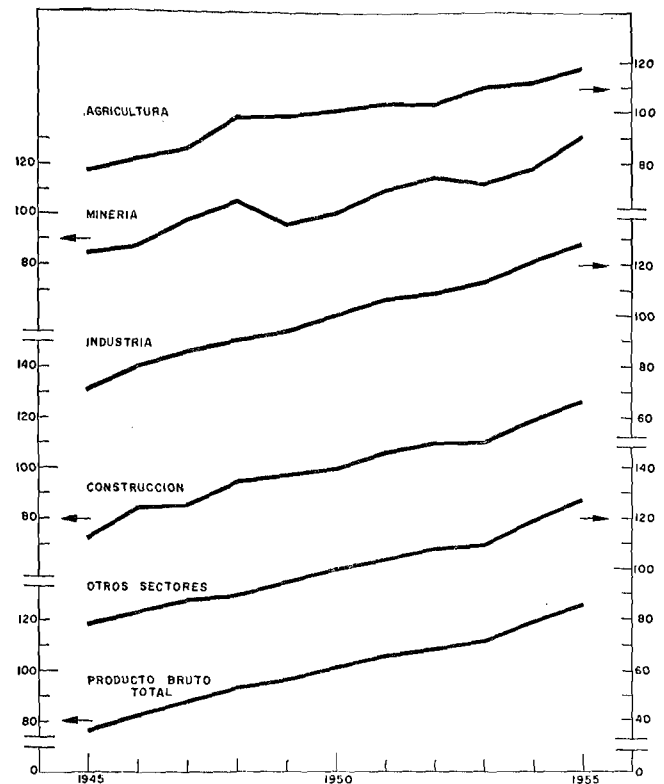
No se ha podido contar con cifras acerca de la inversión por sectores de actividad económica que hubieran permitido analizar con más precisión el problema. El análisis de la evolución que tuvo el producto bruto por sectores resulta insuficiente sin esas cifras. (Véase el cuadro 10 y el gráfico V.)

Gráfico V

AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO POR SECTORES

(1950 = 100)

(ESCALA NATURAL)



Como quiera que sea, en América Latina la relación producto-capital se mantiene oscilante en torno a un nivel estacionario (0,45 por unidad de capital) y su desplazamiento hacia niveles superiores parece obedecer a factores que actúan lentamente, salvo en años excepcionales como los de la última guerra.

II. TENDENCIAS EN ALGUNOS PAÍSES

1. Argentina

a) El desarrollo reciente

Los obstáculos de carácter estructural que vienen afectando a la economía argentina en los últimos años no han impedido que en 1954 y 1955 el ingreso bruto por habitante creciera en 1,2 y 1,9 por ciento, respectivamente, en relación con el nivel inmediato anterior. Para apreciar la magnitud real de este último aumento y su significa-

ción en el desarrollo reciente de la economía nacional, es preciso advertir que el nivel absoluto del ingreso en 1955 —68.000 millones de pesos de 1950 en números redondos— es apenas superior al de 1948 y 1951. Si se tiene en cuenta el crecimiento demográfico, el ingreso bruto por habitante quedó en 1955 cerca de un 10 por ciento por debajo del nivel de aquellos dos años. La prolongada persistencia del estancamiento, que prácticamente se proyecta a partir de 1948, permite ver que, junto a los

factores ocasionales que provocan las oscilaciones de corto plazo del ingreso bruto, se dan otros de carácter desfavorable que afectan el desarrollo económico argentino a largo plazo.

La precaria situación que ofrecen dos sectores básicos de la economía —transporte y energía— ha ejercido influencia negativa sobre ese desarrollo. En materia de transporte, la situación señalada es patente lo mismo en los ferrocarriles que en la red caminera y la disponibilidad de automotores. En los primeros se ha registrado un intenso proceso de descapitalización que se estima superior al 20 por ciento en poco más de 6 años. Sin contar la necesidad de modernizar equipos hoy obsoletos, la falta de reposición ha conducido a que sólo el 25 por ciento de las locomotoras a vapor se encuentren en buen estado de funcionamiento y que el 38 por ciento requieran reparaciones urgentes, a que las vías existentes cuenten entre 32 y 50 años, y a que la intensidad de tráfico —medido por el recorrido anual de los vagones de carga— se haya reducido en pocos años en un 50 por ciento. Por su parte, la red caminera, que en 1947 se extendía a través de 52.192 kilómetros de longitud, se redujo a 51.582 kilómetros en 1954. Si a ello se agrega la carencia de renovación y el escaso mantenimiento que la red acusa, podrá comprenderse la situación actual de los caminos en la Argentina. La flota de camiones dista mucho de ofrecer una situación más halagüeña. Se ha calculado que la renovación del material rodante exigiría, por lo menos, la importación de unas 100.000 unidades.

La energía eléctrica pasa también por una aguda crisis, patente en su escasez y en las restricciones impuestas al consumo. La capacidad en 1955 de las plantas de servicio público fue de 800.000 kw en el Gran Buenos Aires, estimándose que para satisfacer la demanda actual serían necesarios unos 300.000 kw adicionales. Si se quiere mantener un ritmo adecuado de crecimiento en los próximos años, esa cantidad debería incrementarse sustancialmente. Además de la insuficiencia que ofrece el abastecimiento de energía eléctrica, la producción de petróleo ha crecido con lentitud y su importación ha representado en los últimos años el empleo de una parte creciente de la cantidad de divisas disponibles, que eran de por sí exiguas.

b) La demanda total

El crecimiento del ingreso observado en 1955 reflejó el aumento que experimentó el producto bruto por habitante (2 por ciento). Este fue logrado merced al incremento que mostraron el producto por habitante del sector agrícola (4 por ciento) y del industrial (7 por ciento), principalmente este último, no sólo por su mayor crecimiento, sino también por la mayor ponderación que tiene este sector dentro del producto total. La economía argentina contó en 1955 con condiciones meteorológicas más favorables, con un más satisfactorio abastecimiento de materias primas y combustibles y con un alza de la demanda total. La recuperación señalada en la industria en 1955 no significa que se hayan superado los niveles por habitante de años anteriores, como, por ejemplo, los de 1950 y 1951.

Dentro de la demanda total, el sector exterior siguió mostrando los mismos síntomas de debilidad observados en los últimos años y aún llegó a tener influencia negativa mayor que en 1954. Por una parte, el volumen físico de la exportación total de bienes y servicios se contrajo en 7 por ciento; por otra, los efectos de la relación de precios del intercambio provocaron un quebranto superior en 3 por ciento al sufrido el año anterior. En cambio, la demanda interna creció y determinó un alza de la demanda total. (Véase el cuadro 11.)

La inversión en capital fijo, que en los últimos años estuvo contenida principalmente por la insuficiente disponibilidad de bienes de capital, aumentó en 1.000 millones de pesos a precios de 1950 (7 por ciento). La inversión pública y la privada participaron de este crecimiento en proporciones similares. En esta oportunidad el sector externo, si bien no ha inducido con sus estímulos ese crecimiento de la inversión en virtud del comportamiento que se indicó antes, lo favoreció al aumentar la importación de bienes de capital. En cambio, la demanda interna de consumo puede haberle prestado estímulo. Por otra parte, cabe señalar que ese incentivo no era del todo indispensable dadas las grandes necesidades de inversión en sectores básicos, en la industria, etc., todavía insatisfechas. En la actual situación de la economía argentina, parecería que basta aumentar la disponibilidad de bienes de capital para que la inversión se realice. El gasto de

Cuadro 11

ARGENTINA: PRODUCTO BRUTO, EFECTO DE LA RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO, CONSUMO E INVERSIÓN
(Miles de millones de pesos a precios de 1950)

Años	Producto bruto	Efecto de la relación de intercambio	Bienes y servicios disponibles	Consumo	Inversión bruta			Consumo e inversión en % de bienes y servicios disponibles			
					Total	Capital fijo	Variación de las existencias	Consumo	Inversión bruta	Capital fijo	Variación de las existencias
1945	49,0	-2,1	44,0	36,8	7,2	8,4	-1,2	83,6	16,4	19,1	-2,7
1946	55,2	0,4	51,2	39,6	11,6	10,9	0,7	77,3	22,7	21,3	1,4
1947	63,3	2,2	62,2	43,5	18,7	16,5	2,2	69,9	30,1	26,5	3,6
1948	66,0	1,6	66,9	47,7	19,2	17,1	2,1	71,3	28,7	25,6	3,1
1949	62,8	-0,1	63,8	49,9	13,9	14,6	-0,7	78,2	21,8	22,9	-1,1
1950	62,3	—	62,6	49,0	13,6	14,3	-0,7	78,3	21,7	22,8	-1,1
1951	64,2	0,9	67,0	51,0	16,0	14,8	1,2	76,1	23,9	22,1	1,8
1952	59,7	-0,4	61,4	46,9	14,5	13,3	1,2	76,4	23,6	21,7	1,9
1953	63,0	0,4	62,9	51,3	11,6	12,7	-1,1	81,6	18,4	20,2	-1,8
1954	66,0	-0,5	65,8	51,8	14,0	13,3	0,7	78,7	21,3	20,2	1,1
1955	(68,6)	-0,6	69,7	54,7	15,0	14,3	(0,7)	78,5	21,5	20,5	1,0

FUENTES: Las que se citan en el Apéndice a este capítulo.

consumo por habitante creció en 2 por ciento, es decir, tuvo un aumento ligeramente superior al que registró el producto bruto.

Como resultado final de estos movimientos de la inversión y el consumo, el gasto total en bienes y servicios creció en 1955 en más del 5 por ciento, o sea también en una cifra mayor que la del producto bruto.

c) La capacidad para importar

La Argentina constituye un caso especial dentro del fenómeno general que es en América Latina la insuficiencia relativa de la capacidad para importar. Tal vez sea en este país donde esa capacidad ha registrado la caída más espectacular en los últimos años, por los factores particulares que se analizan a continuación.

Habida cuenta del movimiento de los precios internacionales, la capacidad para importar ha dependido en el pasado —y aún depende hoy— de la exportación de productos agropecuarios. Desde 1948 se observa un estancamiento en el volumen físico de la exportación total, que refleja en realidad la falta de estímulos que la producción agropecuaria ha venido padeciendo últimamente. El sector agrícola, sobre todo, ha estado deprimido desde hace aproximadamente 10 años.

Por una parte, ello es consecuencia de la política de cambios y precios aplicada a esta producción y su exportación. Hubo una excesiva sobrevaluación exterior del peso que originó una evidente disparidad entre su poder adquisitivo interno y el que tenía en el extranjero. Dentro del sistema oficial de negociar la producción exportable, esa sobrevaluación significó fijar al productor precios internos que estaban lejos de ser alentadores, sobre todo si se tienen en cuenta las alzas de costos que se sucedieron en la economía argentina. Por otra parte, esta última circunstancia restó al productor los recursos necesarios para tecnificar la explotación, en particular cuando sobre la actividad agropecuaria incidía un éxodo de mano de obra atraída por los mejores salarios que se pagaban en las actividades económicas de los centros urbanos. La inflación que aquejó a la economía argentina desde años atrás —motivada tanto por los factores monetarios como por las alzas generales de salarios en momentos en que se resentía la productividad— impuso una redistribución

de ingresos que afectó igualmente la capacidad de capitalización de los productores.

Todo esto influyó negativamente en la producción agrícola. De 21 millones de hectáreas cultivadas en promedio durante el período 1940-48, se pasó en 1955 a sólo 17 millones. Hay que tener presente que dentro de esta superficie total, sólo se registra decrecimiento en la destinada a productos que tuvieron precios controlados, en tanto que la producción que pudo negociarse con precios libres aumentó aproximadamente un 40 por ciento. Además, parte de esa reducción se compensó con la expansión que tuvo la superficie destinada a la ganadería.

En 1955 la situación de la capacidad para importar ha sido más crítica que en años anteriores, toda vez que se contrajo nuevamente en cerca del 13 por ciento. Para explicar esta contracción bastará recordar el comportamiento ya señalado de las exportaciones y de los precios internacionales. (Véase el cuadro 12.)

La exigua capacidad para importar tuvo que hacer frente a un aumento de las importaciones de bienes y servicios de aproximadamente 17 por ciento, con lo cual se provocó un desequilibrio del balance de pagos de 1.600 millones de pesos de 1950. Este desequilibrio representó un 30 por ciento de exceso de las importaciones sobre la capacidad para realizarlas. Pero adviértase que el crecimiento de las compras exteriores sólo pudo lograr un coeficiente de importación (relación con el ingreso bruto) de 9 por ciento, que es una de las cifras más bajas del período 1945-55. Por otra parte, es casi idéntico al coeficiente registrado en 1952, en que se contrajeron las importaciones ante el deterioro de la capacidad para importar determinado por la pérdida casi total de las cosechas de ese año. De esta suerte, el volumen total de importaciones de bienes y servicios, si bien ha crecido en 1955, aún resulta desproporcionado con respecto a las necesidades de bienes esenciales, no obstante lo cual se ha incurrido en un fuerte desnivel del balance de pagos. Tal es la manifestación más visible de la debilidad que el sector externo muestra actualmente en la Argentina.

d) El consumo, la inversión y la capacidad para importar

La situación de desequilibrio exterior no sólo obedece a efectos desfavorables originados en el sector externo,

Cuadro 12
ARGENTINA: CAPACIDAD DE PAGOS Y CAPACIDAD PARA IMPORTAR
(Millones de pesos a precios de 1950)

Años	Exportaciones	Efecto de la relación de intercambio	Entradas de capitales	Capacidad de pagos	Salida de capitales	Remesas de utilidades e intereses	Capacidad para importar			Importaciones
							Total	En % del ingreso bruto	En % de las importaciones totales	
1945	6.768	-2.130	—	4.638	386	513	3.739	8,0	207	1.803
1946	7.541	392	—	7.933	2.123	674	5.136	9,2	144	3.555
1947	7.378	2.239	—	9.617	761	334	8.522	13,0	136	6.272
1948	6.144	1.613	26	7.783	2.728	45	5.010	7,4	71	7.033
1949	4.543	— 71	61	4.533	18	50	4.465	7,1	81	5.494
1950	5.013	0	233	5.246	—	15	5.231	8,4	98	5.357
1951	3.938	883	666	5.487	16	129	5.342	8,2	80	6.713
1952	2.720	— 391	480	2.809	—	17	2.792	4,7	63	4.448
1953	4.403	370	226	4.999	—	31	4.968	7,8	116	4.288
1954	4.743	— 451	176	4.468	39	57	4.372	6,7	96,6	4.524
1955	4.423	— 565	—	3.858	43	76	3.739	5,2	70,3	5.322

FUENTE: Datos oficiales.

sino también al comportamiento de factores que actúan más profundamente en la economía interna. Todo el proceso económico de creación del ingreso y de su gasto en consumo e inversión ha llevado a desequilibrios internos que luego trascendieron al balance de pagos. La caída de la capacidad para importar y la situación del balance de pagos pueden también analizarse desde este punto de vista.

Ya se ha señalado que la suma del consumo y la inversión fue en 1955 superior al volumen total del producto bruto. Para que esto haya sido posible, tiene forzosamente que haber existido un exceso de importaciones sobre las exportaciones totales. Este exceso fue el que influyó en el mencionado desnivel del balance de pagos.

No es ésta una situación nueva en la economía argentina. Por el contrario, prácticamente desde 1948 viene observándose un exceso del gasto total sobre el producto bruto y otro de las importaciones sobre las exportaciones, coincidentes ambos con un desequilibrio del balance de pagos. Cabe preguntarse ahora cuál de los dos componentes del gasto total —consumo e inversión— ha sido el responsable de la situación apuntada, y cuál ha sido su influencia, directa e indirecta, sobre la capacidad para importar, hacia la que parecen converger en estos momentos los principales problemas de la economía nacional.

A partir de 1947, el coeficiente de inversión en capital fijo ha venido descendiendo casi sin interrupción, y desde 1948 ocurre lo mismo con el nivel absoluto de la inversión por habitante, coincidiendo así esta tendencia con la declinación del producto bruto. En cambio, el consumo por habitante creció entre 1947 y 1955 en algo más del 6 por ciento. Se puede apreciar así que el crecimiento no se logró sólo a expensas del equilibrio del balance de pagos, sino también del nivel absoluto de la capitalización, conclusión válida para casi todo el período.

Además de los efectos señalados, el crecimiento desproporcionado del consumo con respecto a las posibilidades que ofrecía la evolución del ingreso influyó considerablemente en la economía interna y en la capacidad para importar. Por un lado, el crecimiento del consumo se satisfizo en parte a través de una reducción del saldo exportable al tomar para sí un volumen mayor de la producción. Por otro, parece haber promovido, conjuntamente con la política cambiaria y de fijación de precios a la producción agrícola, un proceso interno de redistribución de recursos productivos en perjuicio de la agricultura y, más concretamente, de la de exportación. En otros términos, la producción para consumo interno contó con mayores alicientes no sólo de precios, sino también de demanda. En fin de cuentas, este proceso significa que el crecimiento del consumo, al reducir la exportación, afectó a la capacidad para importar. Si a estas influencias de la economía interna sobre dicha capacidad se agregan las provenientes de una evolución desfavorable de la relación de precios del intercambio, se verá por qué las importaciones de 1955 —aun siendo insuficientes para satisfacer las necesidades correspondientes— han influido en el fuerte desequilibrio de la cuenta internacional.

e) *Las medidas cambiarias y los nuevos precios agrícolas*²

Las medidas cambiarias y los nuevos precios agrícolas que se implantaron en octubre de 1955 responden a la

² Para mayores detalles véase "La situación económica argentina y la nueva política económica", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. I, nº 1 (enero 1956), pp. 26 ss.

necesidad de reorientar la economía argentina y restaurar así la producción agrícola y la capacidad para importar. Ya se vio antes la influencia negativa que tuvo la fijación de precios bajos sobre la producción agrícola, y cómo estos precios dependían, en realidad, de la acentuada sobrevaluación a que estuvo sometida la cotización exterior del peso. De aquí que la primera disposición tomada haya sido la de devaluar el signo monetario argentino (de 5 y 7,50 pesos por dólar a 18 pesos), llevando su poder adquisitivo externo a un nivel de paridad aproximado al de su capacidad de compra en la economía interna. Simultáneamente se unificaron los diversos tipos, simplificando el sistema, no obstante la multiplicidad transitoria que pudiera resultar de las retenciones a la exportación —hasta el 25 por ciento en algunos casos— y de los recargos y gravámenes sobre algunas importaciones. Se creó también un mercado libre por el que se han de realizar los movimientos de capital y los servicios financieros, así como ciertas importaciones y exportaciones. Posteriormente se elevaron los precios agrícolas desde un 15 a un 100 por ciento, según el producto. Cabe mencionar asimismo que las retenciones y los recargos cambiarios alimentarán un Fondo de Restablecimiento Económico, destinado principalmente a promover el adelanto tecnológico y económico de las actividades agrícolas y a pagar subsidios que permitan atenuar los posibles efectos de la devaluación del peso.

El primer efecto de la devaluación y de los nuevos precios fijados a la producción tiene el alcance de una redistribución de ingresos en favor del sector agrícola, sobre todo si se piensa que, dada la fecha en que se adoptaron estas medidas, los cultivos principales ya se habían realizado y la producción no mostrará aumentos sustanciales a corto plazo. El objeto de esta redistribución es adelantar recursos al productor para una mayor capitalización.

En un plazo mayor, hay perspectivas de que aumente la producción agrícola tradicional. El estímulo derivado de los nuevos precios puede ser decisivo en tal sentido, ya que, por una parte, tienden a acercar la actual posición relativa de rentabilidad de los distintos cultivos a la que existió en períodos anteriores, que se caracterizaban por grandes cosechas y grandes exportaciones, y por otra, pueden acrecentar los recursos que los productores destinan a mecanizar y tecnificar la explotación, mejorando así su productividad. Las posibilidades de que esto suceda e incida en aumentos de producción están condicionadas a dos factores principales: que no haya alzas inflacionarias de costos que absorban los beneficios derivados de los nuevos precios y que los mayores ingresos no se empleen solamente en reponer los niveles de consumo del productor agrícola que existían antes.

De cualquier forma que sea, a fin de que los aumentos de producción previstos en las próximas campañas agrícolas puedan mejorar la capacidad para importar, es preciso colocar en el exterior los acrecentados saldos exportables que se obtengan. En cuanto a algunos productos, la Argentina ha venido sufriendo un estrechamiento del mercado internacional, particularmente el del trigo, en virtud de una serie de factores, entre los cuales figuran las grandes existencias acumuladas por los Estados Unidos y el Canadá y el crecimiento de la producción europea. Sin embargo, hay renglones en los que son mucho más favorables las perspectivas, como el maíz, el lino, las carnes, los productos lácteos, etc. Un balance objetivo

parecería indicar que el mercado mundial podría absorber una mayor exportación argentina. Si ocurriese así, se lograría el objetivo de acrecentar la capacidad para importar que se persigue con aquellas medidas.

Cabe preguntar ahora qué papel desempeñan esas medidas con respecto al sector industrial, porque es evidente que habrán de actuar directa e indirectamente sobre él. Por una parte, si se logra una mayor capacidad para importar, el mejor abastecimiento de materias primas y bienes de capital facilitaría una más amplia utilización de la capacidad existente y la modernización de los equipos en los casos en que ello sea necesario. En otros términos, la relación producto-capital podría recuperarse más fácilmente del descenso que ha venido sufriendo en este sector. Por otra parte, las medidas cambiarias otorgan de hecho una mayor protección a la industria y una mayor facilidad para la exportación de algunos de sus productos. Es presumible también que de los mayores ingresos agrícolas antes señalados resulte un alza de la demanda de productos industriales.

f) El aumento de precios

Como consecuencia de la devaluación del peso y de los estímulos al productor, se ha estimado oficialmente que habrá un alza de precios de 10 por ciento. Hay diferencias fundamentales entre este aumento y los que anteriormente experimentó la economía argentina. En efecto, los aumentos anteriores surgían de una inflación de costos promovida y alentada por el crédito bancario y por las alzas generales de salarios no acompañadas de aumentos en la productividad. En cambio, el alza de 1955 proviene de la modificación cambiaria, que elevó los precios de los bienes importados. Pero a ese aumento derivado de la devaluación podrían agregarse otros, si no neutraliza un incremento de la productividad. El medio circulante ha crecido en el último trimestre de 1955 a un ritmo mucho menor (2 por ciento) que el registrado en igual período de 1954 (8 por ciento). Aunque parte de este aumento de los medios de pago lo absorbió la elevación de precios que produjo la devaluación, siempre constituye un factor expansionista que podría ejercer influencias sobre los precios si sus efectos no son absorbidos por los incrementos de la productividad.

En cambio, las alzas de salarios dispuestas en marzo de 1956 pueden tener otros efectos sobre los precios y sobre los estímulos al productor. Aunque esas alzas generales parecerían ser sólo de un 10 por ciento, por el hecho de haberse elevado el salario mínimo y de equipararse al propio tiempo el de las mujeres al de los hombres, se estima que en muchos casos son de mayor magnitud. Mientras los aumentos de salarios no sean absorbidos por los beneficios de los empresarios o por aumentos proporcionales de la productividad, podrían incitar nuevamente las alzas de costos y reducir, en consecuencia, los estímulos a la producción agrícola, sobre la que en fin de cuentas descansa la restauración de la capacidad para importar.

2. Brasil

En 1955 se atenuó la tendencia ascendente que había tenido la economía brasileña en los últimos años. Entre los cambios más notables que se observaron en el año cabe destacar el deterioro de la relación de precios del intercambio y la baja de la inversión privada y las importaciones. A consecuencia de las modificaciones cambiarias y de las restricciones adoptadas sobre las compras exteriores, el balance de pagos tendió a nivelarse en la segunda mitad del año, mostrando finalmente un saldo positivo. Pero ello determinó —aparte de la mencionada baja de las importaciones— un encarecimiento de muchas materias primas y de otros bienes de producción importados. No obstante la restricción al crédito bancario, las fuerzas inflacionarias de la economía —déficit fiscal y fuertes alzas de salarios— han mantenido latente su presión sobre el balance de pagos.

Dentro de este marco general que caracterizó a la economía brasileña en 1955, el producto bruto por habitante sólo creció en poco más del 1 por ciento y el ingreso por habitante permaneció prácticamente estacionario, en agudo contraste con lo ocurrido un año antes, en que ese ingreso aumentó 8 por ciento.

a) Tendencias de la demanda total

La demanda global fue en 1955 casi 2 por ciento superior a la de 1954, que debe compararse con el crecimiento de 9 por ciento que había tenido en ese año.

Cuadro 13

BRASIL: PRODUCTO BRUTO, EFECTO DE LA RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO, CONSUMO E INVERSIÓN
(Miles de millones de crueros a precios de 1950)

Años	Producto bruto	Efecto de la relación de intercambio	Bienes y servicios disponibles	Consumo	Inversión bruta			Consumo e inversión en % de bienes y servicios disponibles			
					Total	Capital fijo	Variación de las existencias	Consumo	Inversión bruta	Capital fijo	Variación de las existencias
1945	192,8	-13,9	170,2	146,4	23,8	24,0	-0,2	86,0	14,0	14,1	-0,1
1946	207,7	-15,8	187,7	158,4	29,3	29,4	-0,1	84,4	15,6	15,7	-0,1
1947	213,0	-13,2	200,2	168,2	32,0	31,6	0,4	84,0	16,0	15,8	0,2
1948	229,0	-14,3	212,2	182,0	30,2	31,3	-1,1	85,8	14,2	14,7	-0,5
1949	242,9	-11,5	232,2	197,8	34,4	32,1	2,3	85,2	14,8	13,8	1,0
1950	253,0	—	249,1	214,8	34,3	34,7	-0,4	86,2	13,8	13,9	-0,1
1951	268,2	-0,1	273,0	231,8	41,2	39,1	2,1	84,9	15,1	14,3	0,8
1952	284,6	-1,4	289,9	239,8	50,1	45,6	4,5	82,7	17,3	15,7	1,6
1953	290,9	-0,7	287,4	242,8	44,6	41,5	3,1	84,5	15,5	14,4	1,1
1954	315,7	4,8	323,4	267,4	56,0	47,4	8,6	82,7	17,3	14,7	2,6
1955	328,0	1,8	328,6	280,4	48,2	43,0	5,2	85,3	14,7	13,1	1,6

FUENTES: Las que se citan en el Apéndice a este capítulo.

Pero ha de observarse que el extraordinario nivel de la demanda total en 1954 fue consecuencia del mejoramiento considerable de la relación de precios del intercambio y del aumento del consumo y la inversión, principalmente de esta última. Además de la debilidad que mostró la inversión total, en 1955 se observaron cambios de importancia en el comportamiento de los diversos componentes de la demanda total. (Véase el cuadro 13.)

La demanda externa que se manifestó un tanto deprimida en la primera mitad del año, se elevó considerablemente en la segunda y absorbió un volumen de exportación de bienes y servicios 10 por ciento superior al de 1954. Sin embargo, la caída del precio medio de las ventas exteriores neutralizó los efectos expansivos que aquel acrecentamiento de la exportación tuvo sobre el ingreso interno. En los últimos años, el considerable y más o menos persistente mejoramiento de la relación de precios del intercambio favoreció en el Brasil un alto nivel de actividad económica, un rápido proceso de capitalización y un sensible aumento del ingreso por habitante. Los efectos favorables que trascendieron del sector externo en esos años se constituyeron en el principal agente dinámico de la economía brasileña, al elevar los beneficios de los empresarios y la demanda total, y al ensanchar la capacidad para importar. En su rápido desarrollo, la economía del Brasil se había adaptado, en realidad, al renovado impulso de ese sector. Su estancamiento en 1955 significó en definitiva sustraer estímulos a la demanda interna.

El sostenimiento en términos reales de la demanda interna a un nivel cerca de 2 por ciento superior al de 1954 se debió principalmente al aumento de la demanda de consumo. Dentro de éste, el consumo privado siguió una tendencia ascendente aunque más atenuada que en años anteriores. En esta oportunidad acusó, principalmente, los efectos de los aumentos generales de salarios del último semestre de 1954 y del primer trimestre de 1955, que han determinado alzas en la demanda de consumo. Sin embargo, la prosecución del alza de los precios fue absorbiendo —sobre todo en la segunda mitad de 1955— los efectos del aumento de salarios sobre esa demanda, aun cuando el salario real permaneció todavía por encima del nivel medio de 1954. El gasto co-

rriente del gobierno también fue sostenido en nivel superior al de 1954 y concurrió a determinar el alza señalada en el consumo total. Pero el financiamiento deficitario de este gasto, conjuntamente con aquellas alzas de salarios, parece haber incidido en la prosecución del proceso inflacionista, que ya se observaba antes en el Brasil.

En marcado contraste con el comportamiento del consumo, la inversión total decreció en 14 por ciento, lo que puede atribuirse a la caída que registró la inversión privada. Por una parte, el deterioro de la relación de precios del intercambio ocasionó una contracción de la capacidad para importar, que llevó a comprimir las compras exteriores en más de un 16 por ciento. (Véase el cuadro 14.) Al propio tiempo, el alza en la cotización de las divisas extranjeras en las diferentes categorías de la importación ha originado en el transcurso de 1955 un gradual aumento de precios de muchas materias primas y bienes de capital importados, aumento que coincidió con el alza inflacionaria de costos y con una restricción de crédito bancario, que sólo en el segundo semestre del año se liberalizó parcialmente. Además, la política cambiaria había favorecido en años anteriores una sobreinversión en equipos, determinando que existiera una capacidad productiva ociosa en muchas ramas industriales. Por su lado, el ingreso de capitales extranjeros —de extraordinaria magnitud en 1954— en 1955 fue menor en 60 millones de dólares de 1950. Todo ello influyó en forma desalentadora sobre la inversión privada.

En cambio, la inversión pública creció considerablemente en 1955 y, a pesar de haber sido financiada por medios deficitarios, no constituyó un aliciente tan poderoso sobre la inversión privada como para contrarrestar los efectos deprimentes que sobre ella ejercieron los factores antes reseñados.

b) Tendencias de la producción

El comportamiento de la producción, considerada en sus distintos sectores, reflejó las tendencias de la demanda total, salvo en los productos agrícolas, sobre los que influyen los factores meteorológicos. Así, la producción agrícola experimentó un aumento de alrededor de 5 por ciento, determinado principalmente por el que se registró

Cuadro 14
BRASIL: CAPACIDAD DE PAGOS Y CAPACIDAD PARA IMPORTAR
(Millones de crueros a precios de 1950)

Años	Exportaciones	Efecto de la relación de intercambio	Entradas de capitales	Capacidad de pagos	Salida de capitales	Remesas de utilidades e intereses	Capacidad para importar			Importaciones
							Total	En % del ingreso bruto	En % de las importaciones totales	
1945	31.314	-13.882	820	18.252	579	966	16.707	9,3	192	8.723
1946	33.652	-15.763	1.088	18.977	466	1.110	17.401	9,1	128	13.624
1947	32.433	-13.240	1.789	20.982	1.347	1.045	18.590	9,3	94	19.672
1948	33.162	-14.324	1.913	20.751	2.777	1.931	16.043	7,5	98	16.376
1949	29.047	-11.502	1.567	19.112	1.171	1.850	16.091	7,0	88	18.305
1950	25.920	0	1.295	27.215	1.998	2.035	23.182	9,2	105	21.980
1951	27.569	-142	1.534	28.961	1.114	2.361	25.486	9,5	79	32.370
1952	22.864	-1.410	1.822	23.276	585	1.647	21.044	7,4	75	28.200
1953	25.171	-709	1.948	26.410	522	2.409	23.479	8,1	108	21.704
1954	22.537	4.807	4.808	32.152	1.822	2.379	27.951	8,7	92	30.274
1955	25.206	1.769	3.650	30.625	1.367	1.817	27.441	8,4	106	25.793

FUENTE: Datos oficiales.

en algunos productos de consumo interno (trigo, maíz y arroz), así como por el café y el algodón. En cambio, el cacao apenas si pudo sostenerse en el nivel de un año antes. En contraste con esta tendencia, la ganadería mostró un crecimiento en las existencias muy inferior al del año precedente.

El producto bruto del sector industrial creció en cerca de 4 por ciento. Contrasta este aumento con el de 10 por ciento registrado en 1954. En el comportamiento de este sector ha influido la situación ya señalada de la demanda interna. La rama más afectada fue la de bienes de producción. Las industrias vidriera y de cerámica redujeron su producción en 3 por ciento, y la industria siderúrgica sólo logró un nivel similar al de 1954. Algunas industrias productoras de bienes de capital parece que han tendido también a mantener una situación estacionaria en todo el año 1955. La restricción de crédito bancario,³ la escasez y encarecimiento de ciertas materias primas y bienes de capital, el menor ingreso de capitales extranjeros y el estancamiento de la demanda total, que influyeron sobre la inversión privada, se han reflejado en el nivel de actividad de estas industrias. En cambio, la del cemento —en la que influyó la baja de la construcción civil— pudo contrarrestar esos efectos desfavorables con la sustitución de importaciones y en menor medida con el aumento que registró la inversión pública. De esta suerte logró un crecimiento de 15 por ciento, que indica una expansión más intensa que la de 1954.

Las industrias productoras de bienes de consumo tuvieron en conjunto un crecimiento de 5 por ciento. Además del aumento ya señalado del consumo, que incidió sobre la producción de estas industrias, hay que advertir que las restricciones a la importación y su encarecimiento se hicieron sentir con mayor vigor en estos bienes. Ello ha estimulado una más intensa utilización de la capacidad productiva para cubrir en algunos casos la reducción de importaciones.

Los demás sectores de la economía parecen haber seguido un crecimiento paralelo al de la población.

c) *El balance de pagos*

El saldo del balance de pagos fue positivo en una cifra aproximada a los 2.000 millones de crueros. Sin embargo, como se dijo al principio, en 1955 se mantuvieron latentes las presiones sobre este balance, que durante varios años anteriores —y muy especialmente en 1954— habían determinado apreciables desniveles. Si en 1955 no se reflejaron en la cuenta internacional, sólo fue por la restricción severa a que estuvo sometida la importación.

Hay que advertir que la evolución del ingreso en los últimos años siguió un ritmo de crecimiento más rápido que el de la capacidad para importar. Aquél siguió una tendencia más o menos uniforme en su intenso crecimiento anual, en tanto que ésta estuvo sujeta a las fluctuaciones bastante marcadas del volumen físico de la exportación y de la relación de precios del intercambio. De cualquier forma, mientras el ingreso creció en más de 30 por ciento entre 1950 y 1955, la capacidad para importar sólo lo hizo en aproximadamente 18 por ciento. Obsérvese ahora que aquel crecimiento del ingreso, promovido por el comportamiento del sector externo, se logró gracias

³ Las industrias de bienes de producción son las que en el Brasil recurren más al crédito bancario.

al alto ritmo de capitalización, alimentado en buena medida por bienes de capital importados. Al propio tiempo, este crecimiento del ingreso ocasionó alzas de la demanda de bienes de consumo —nacionales y de importación— y acrecentó las necesidades de materias primas y combustibles importados. A consecuencia de ello, la propensión a importar se mantuvo en altos niveles. En los años en que esta propensión pudo satisfacerse más ampliamente determinó fuertes saldos negativos del balance de pagos, aun en momentos en que creció la capacidad para importar, como ocurrió, por ejemplo, en 1951 y 1954.

Este es el tipo de presión a que estuvo sometido el balance de pagos. Pero además de esta presión, derivada del intenso ritmo de desarrollo registrado, en el balance de pagos influyeron también en años anteriores los efectos inflacionistas de la economía interna. En 1955 siguieron actuando esos efectos, aunque con menor intensidad si se juzgan a través de la dilatación del medio circulante y del alza de los precios. De cualquier forma, todos estos factores han dado lugar a que la cotización exterior del crucero sufriese sucesivas bajas en el curso del año en las distintas categorías de la importación, reflejando así esta cotización la tendencia al desequilibrio que viene caracterizando al balance de pagos brasileño.

3. Colombia

a) *Tendencias generales*

Iniciado ya en la segunda mitad de 1954, el pronunciado deterioro de la relación de precios del intercambio se acentuó durante 1955, determinando el debilitamiento de una de las fuerzas expansivas que en años anteriores habían promovido un amplio y rápido crecimiento económico. Se interrumpió así la marcada tendencia ascendente caracterizada desde 1945 por una elevada tasa de aumento del producto bruto y por tasas todavía mayores del ingreso bruto y de los bienes y servicios disponibles. Entre 1945 y 1954, la tasa media de incremento anual del ingreso bruto por habitante fue de 12 por ciento. En 1955 el ingreso decreció en 1,8 por ciento, pero los bienes y servicios disponibles pudieron aumentar todavía al mismo ritmo que la población.

En contraste con el comportamiento del sector externo, las fuerzas dinámicas de la economía interna y la política compensatoria seguida por el gobierno tendieron a mantener el nivel de la actividad económica y atenuaron los efectos del deterioro de la relación de precios del intercambio, sosteniendo la demanda interna y el coeficiente de inversión. (Véase el cuadro 15.) Ello se tradujo, sin embargo, en un pronunciado desequilibrio del balance de pagos en cuenta corriente. Ese desequilibrio constituyó en 1955 el rasgo dominante de la economía colombiana. Si persistieran las actuales condiciones en que se desenvuelve el sector exterior, sus efectos repercutirían en el desarrollo económico del país en el futuro próximo.

b) *La demanda total*

La favorable evolución experimentada en los últimos años por la relación de precios del intercambio alcanzó su valor máximo en 1954, con una mejora del 20 por ciento sobre el alto nivel de 1950. En cambio, en 1955 se produjo un deterioro de 11 por ciento con respecto al año anterior, debido principalmente al descenso de los

Cuadro 15

COLOMBIA: PRODUCTO BRUTO, EFECTO DE LA RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO, CONSUMO E INVERSIÓN
(Millones de pesos a precios de 1950)

Años	Producto bruto	Efecto de la relación de intercambio	Bienes y servicios disponibles	Consumo	Inversión bruta			Consumo e inversión en % de bienes y servicios disponibles			
					Total	Capital fijo	Variación de las existencias	Consumo	Inversión bruta	Capital fijo	Variación de las existencias
1945 . . .	4.263	-491	3.833	2.655	1.178	928	250	69,3	30,7	24,2	6,5
1946 . . .	4.539	-471	4.157	3.144	1.013	1.151	-138	75,6	24,4	27,7	-3,3
1947 . . .	4.650	-389	4.486	2.919	1.567	1.435	132	65,1	34,9	32,0	2,9
1948 . . .	4.982	-380	4.684	3.173	1.511	1.408	103	67,7	32,3	30,1	2,2
1949 . . .	5.259	-284	4.913	4.161	752	1.051	-299	84,7	15,3	21,4	-6,1
1950 . . .	5.536	—	5.499	4.033	1.466	1.289	177	73,4	26,6	23,4	3,2
1951 . . .	5.792	-80	5.677	4.026	1.651	1.171	480	70,9	29,1	20,6	8,5
1952 . . .	6.240	-64	6.140	4.566	1.574	1.239	335	74,4	25,6	20,2	5,4
1953 . . .	6.616	-40	6.563	4.942	1.621	1.495	126	75,3	24,7	22,8	1,9
1954 . . .	7.172	221	7.456	5.606	(1.850)	1.670	(180)	75,2	24,8	22,4	2,4
1955 . . .	7.200	75	7.498	5.518	(1.980)	1.780	(200)	73,6	26,4	23,7	2,7

FUENTES: Las que se citan en el Apéndice a este capítulo.

precios del café, que se había iniciado ya en la segunda mitad de 1954. Al propio tiempo, disminuyó también el volumen físico de la exportación total, que resultó 3 por ciento inferior al de 1954. De este modo, el efecto favorable de la relación de precios con respecto a 1950 sólo alcanzó a la reducida suma de 81 millones de pesos colombianos frente a 220 millones en 1954. (Véase el cuadro 16.) La demanda exterior, que había constituido con anterioridad el principal elemento amplificador de la demanda global y por lo tanto el agente dinámico de más peso en la economía interna, debilitó su influencia, y hubiera determinado efectos depresivos aún mayores que los consignados de no mediar los otros factores dinámicos a que antes se aludió y que sólo pueden actuar a corto plazo.

La etapa de desarrollo económico que se observa en Colombia, caracterizada por el rápido crecimiento del producto y el ingreso brutos, fue seguida por un amplio y profundo cambio de su estructura económica entre 1945 y 1954. La alteración que sufrió la ocupación por sectores acrecentó la participación relativa del empleo en la industria, la energía, los transportes, el comercio, etc., de

38 a 45 por ciento entre esos años y en cambio la redujo de 62 a 55 por ciento en el sector agropecuario. El capital existente por sectores experimentó un cambio semejante al orientarse las inversiones hacia las actividades más productivas. Como resultado de ello, también se modificó apreciablemente la estructura de la producción, ya que el sector exportador redujo su participación en el producto bruto de 20 por ciento en 1945 a 13 por ciento en 1955. De este proceso surgieron dos consecuencias de primordial importancia para la economía colombiana: el desplazamiento en cierta medida del elemento dinámico externo a las fuerzas de la economía interna y el correlativo cambio de estructura de la demanda total.

Estas transformaciones tal vez no hubieran bastado en el corto plazo para contrarrestar totalmente la acción negativa de los factores exteriores sin el concurso de la política económica adoptada por el gobierno colombiano en 1955. El financiamiento de tipo compensatorio de las compras de café efectuadas por la Federación Nacional de Cafeteros, el acrecentamiento de la inversión pública y la política cambiaria, monetaria y fiscal actuaron como

Cuadro 16

COLOMBIA: CAPACIDAD DE PAGOS Y CAPACIDAD PARA IMPORTAR
(Millones de pesos a precios de 1950)

Años	Exportaciones	Efecto de la relación de intercambio	Entradas de capitales	Capacidad de pagos	Salida de capitales	Remesas de utilidades e intereses	Capacidad para importar			Importaciones
							Total	En % del ingreso bruto	En % de las importaciones totales	
1945	869	-491	115	493	13	19	461	12,2	105	439
1946	941	-471	127	597	14	21	562	13,8	100	560
1947	901	-389	82	594	8	16	570	13,4	77	737
1948	925	-380	48	593	17	11	565	12,3	90	627
1949	946	-284	29	691	34	25	632	12,7	105	600
1950	860	—	42	902	32	77	793	14,3	96	823
1951	960	-80	62	942	40	61	841	14,7	100	845
1952	947	-64	129	1.012	51	33	928	15,0	110	847
1953	1.144	-40	78	1.182	46	40	1.096	16,7	100	1.091
1954	982	221	156	1.359	44	27	1.288	17,4	102	1.266
1955	962	75	101	1.138	55	35	1.048	14,4	83	1.260

FUENTE: Datos oficiales.

instrumentos neutralizadores y, en consecuencia, contribuyeron a sostener la demanda total.⁴

Así, la demanda generada en el consumo —público y privado— permaneció en nivel similar al del año anterior en términos absolutos, aunque en su expresión por habitante fue 2 por ciento más reducida. Sin embargo, si se tiene en cuenta que las medidas cambiarias tendieron a restringir las importaciones de bienes de consumo, la demanda de productos internos fue en realidad más alta que en el año anterior. Pero, aun teniendo presente esta circunstancia, el crecimiento del consumo de productos nacionales en 1955 estuvo muy por debajo del observado en años anteriores, principalmente en 1954, en que el consumo total creció cerca de 10 por ciento.

Por su parte, la demanda generada en la inversión total registró un aumento de 7 por ciento, que, aunque inferior al de 1954, permitió alcanzar todavía un coeficiente de inversión de 24,6 por ciento. En ello radicó precisamente el principal factor que tendió a neutralizar los efectos de la relación de precios sobre la demanda total. Sin embargo, debe recordarse que la inversión privada sólo tuvo un aumento de 5 por ciento y que respondió sobre todo a la terminación de proyectos iniciados con anterioridad y a la mayor demanda de bienes de producción originada en el sector público. La inversión pública —sumamente alta en 1954— tuvo en 1955 un incremento de más del 14 por ciento, de donde puede inferirse que fue la principal determinante del sostenimiento de aquella demanda, tanto por sus efectos directos sobre ella como por sus posteriores efectos amplificadores en la economía interna.

c) Tendencias de la producción

La producción agrícola logró mantenerse en el nivel del año precedente. En lo que toca al café, se registró la cosecha más alta conocida en Colombia. En realidad, a este producto no le afectan a corto plazo las oscilaciones del precio gracias a la naturaleza y el tiempo que requiere su cultivo para entrar en producción. Por otra parte, en la segunda mitad del año se logró colocar en el exterior el excedente que poseía la Federación Nacional de Cafeteros. El año 1955 fue por lo menos tan bueno como el anterior para otros cultivos agrícolas, y en algunos productos de consumo interno —arroz, por ejemplo— prácticamente no hubo necesidad de importar.

Después del alto ritmo de crecimiento registrado en el sector industrial durante el período 1950-53 (12 por ciento anual), los aumentos observados en 1954 y 1955 fueron muy pequeños. En 1955 la producción industrial se mantuvo principalmente merced a las restricciones a la importación de bienes de consumo y a la demanda de determinados bienes de producción por parte del gobierno, debida a sus acrecentadas inversiones. Pero es evidente que se atenuó el proceso de industrialización, rasgo característico hasta entonces del desarrollo económico de Colombia. La situación de la minería, que pasó por un momento crítico en 1954 —sobre todo por lo que se refiere

⁴ Para una descripción detallada de estas medidas, véase "La política económica colombiana en un año de desequilibrio del balance de pagos", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. 1, nº 1 (Santiago de Chile, enero 1956), pp. 54-55. Sobre otras medidas anteriores, véase asimismo "Impacto de las exportaciones de café en las economías del Brasil y Colombia", en *Revista de la Comisión Económica para América Latina*, número especial (Bogotá, agosto 1955), pp. 46-47.

a los metales preciosos—, se mantuvo sin variación durante el año. Los otros sectores siguieron también más o menos estacionarios.

d) Deterioro de la relación de precios del intercambio y desequilibrio exterior

Al deteriorarse la relación de precios del intercambio, dejó de actuar no sólo como elemento dinámico sino también como factor que en los años últimos había hecho posible un acrecentamiento de las importaciones sin desequilibrios en el balance de pagos. Para comprender en forma cabal la naturaleza del fenómeno, es preciso recordar una característica predominante en el desarrollo económico de Colombia de los últimos años: el rápido y persistente aumento de las importaciones, cuyo volumen se acrecentó en 125 por ciento en una década.

Por una parte, ese desarrollo exigió cantidades cada vez más elevadas de bienes de capital para que la economía lograra alcanzar un coeficiente de inversión que osciló entre 20 y 25 por ciento de los bienes y servicios disponibles en el período 1945-54. En un 40 por ciento, por lo menos, estos bienes procedieron del exterior. Por otra parte, el propio crecimiento del ingreso y los desplazamientos de población hacia las actividades urbanas originaron un cambio en la estructura de la demanda. Por ejemplo, se han comprobado coeficientes muy altos de elasticidad-ingreso en los principales bienes de uso duradero y en otros no duraderos, y relativamente altos en los alimentos preparados. En su mayoría, estos bienes proceden también del exterior y ofrecen un marcado contraste con otros bienes de consumo producidos internamente, cuyos coeficientes estadísticos fueron muy bajos.⁵

Si bien es verdad que en los últimos años se registró un proceso de sustitución de importaciones por producción interna, ello exigió también cantidades crecientes de materias primas importadas. La magnitud de los aumentos en los grupos de importaciones citados determinó una pérdida relativa de significación de los bienes de consumo a consecuencia de aquel proceso de sustitución.

Durante el período mencionado —salvo en 1953—, este aumento de las importaciones totales coincidió con un crecimiento paralelo de la capacidad de pagos en el exterior, determinado por los efectos favorables de la relación de precios del intercambio, más bien que por las mayores exportaciones. La importancia de estos efectos favorables puede apreciarse en toda su significación si se tiene presente que entre 1945 y 1954 originó un crecimiento de 130 por ciento en esa capacidad de pagos, y permitió, además del aumento de importaciones señalado, que se pagasen crecidos servicios financieros sin desmedro mayor del equilibrio del balance de pagos en cuenta corriente.

Pero en 1955 la economía interna y la relación de precios del intercambio evolucionaron, como se ha visto, en forma desigual. El deterioro de la relación de precios y la reducción de la capacidad de pagos en el exterior (esta última de un 15 por ciento) coincidieron con un nivel de la demanda que ha continuado presionando sobre las importaciones y asimismo con el pago de servicios financieros mayores que los de 1954. Las diversas disposiciones restrictivas de las compras en el exterior, basadas principalmente en un sistema de tipos múltiples de cambio,

⁵ Véase art. cit., pp. 54 y 56.

resultaron insuficientes para impedir el desequilibrio del balance de pagos en cuenta corriente, cuyo déficit alcanzó a unos 200 millones de dólares (a precios de 1950).

e) Conclusiones

La experiencia de 1955 ha sido pródiga en enseñanzas prácticas para la economía colombiana. Los factores dinámicos internos han demostrado en cierto grado su capacidad para neutralizar relativamente a corto plazo los efectos negativos de un debilitamiento de la demanda exterior y para mantener el nivel del producto bruto, el empleo y la demanda total. Pero también se ha puesto de manifiesto que su acción conduce a fuertes presiones sobre el balance de pagos, que provocan un desequilibrio, y que esas presiones no pueden contrarrestarse fácilmente a base de medidas restrictivas como las adoptadas en 1955. A largo plazo, la persistencia de esta situación de debilidad del sector externo puede oponer graves obstáculos al desarrollo económico por las dificultades de abastecimiento de bienes de capital y la consiguiente caída del coeficiente de inversiones. Sólo una más activa sustitución de importaciones de bienes de consumo y de ciertas materias primas —lo que no es nada fácil de lograr en poco tiempo— permitiría acrecentar la importación de bienes de capital, sin aumentos sensibles de las compras exteriores totales, por lo menos hasta que Colombia pueda producir internamente muchos de los bienes de capital que hoy se ve forzada a adquirir fuera del territorio nacional.

4. México

En 1955 se acentuó la tendencia ascendente de la economía mexicana, después de la contracción transitoria que había sufrido dos años antes. El ingreso bruto aumentó alrededor de 10 por ciento y el ingreso por habitante subió aproximadamente 7 por ciento, excediendo por primera vez el nivel máximo alcanzado hasta entonces, que fue el del año 1951. Sin embargo, en la economía de México se dan una serie de rasgos que distinguen su auge actual de la fase de intenso desarrollo que culminó en 1951, y subsisten al mismo tiempo algunas de las disparidades que caracterizaron el período de postguerra. Para

describir en la mejor forma posible unos y otras e interpretar su significación conviene analizar primero las tendencias de la demanda total, desdoblada en sus diversos elementos, y examinar después lo que ocurrió en los distintos sectores de la producción.

a) La demanda total

Entre los componentes de la demanda global, fueron tal vez las exportaciones las que —directa e indirectamente— desempeñaron el papel más activo. En lo que a su acción directa se refiere, cabe señalar que el quantum exportado creció 23,2 por ciento sobre el de 1954. La influencia indirecta de este aumento de las exportaciones se manifestó sobre todo en las inversiones privadas. El principal determinante del aludido crecimiento de las exportaciones fue el auge de la economía norteamericana. Las buenas condiciones de la demanda exterior coincidieron en 1955 con la terminación de algunos proyectos de inversión que incrementaron tanto la producción como los saldos exportables, permitiendo así un aumento todavía mayor de las exportaciones.

La inversión bruta global aumentó 16 por ciento, pero esta variación fue el resultado de tendencias divergentes en la inversión pública y en la privada. (Véase el cuadro 17.) En efecto, la inversión pública —que había desempeñado en años anteriores un papel decisivo en la determinación del nivel de actividad y del ritmo de desarrollo— se contrajo casi un 10 por ciento en términos reales. El año 1955 es singular en este sentido, pues el único caso de una caída de la inversión pública en los años recientes se había dado en 1953. La baja de las inversiones públicas ocasionó entonces un descenso general de la demanda y del ingreso, que en 1955 se compensó con la elevación de la inversión privada. En contraste con lo ocurrido a las inversiones públicas, las privadas aumentaron proporcionalmente más que ninguno de los demás componentes de la demanda global (40 por ciento). Este hecho constituye otra de las peculiaridades del año que se examina, pues hasta 1955 las inversiones privadas en México habían sido en gran parte inducidas directamente por la actividad del sector público.

Un estímulo importante para las inversiones privadas

Cuadro 17

MÉXICO: PRODUCTO BRUTO, EFECTO DE LA RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO, CONSUMO E INVERSIÓN
(Millones de pesos a precios de 1950)

Años	Producto bruto	Efecto de la relación de intercambio	Bienes y servicios disponibles	Consumo	Inversión bruta			Consumo e inversión en % de bienes y servicios disponibles			
					Total	Capital fijo	Variación de las existencias	Consumo	Inversión bruta	Capital fijo	Variación de las existencias
1945. . .	32.500	— 94	31.826	28.226	3.600	3.600	...	88,7	11,3	11,3	...
1946. . .	35.100	130	36.634	32.534	4.100	4.100	...	88,8	11,2	11,2	...
1947. . .	35.500	274	36.982	32.082	4.900	4.900	...	86,7	13,3	13,3	...
1948. . .	37.200	502	38.056	32.856	5.200	5.200	...	86,3	13,7	13,6	...
1949. . .	39.400	— 203	38.464	32.864	5.600	5.600	...	85,4	14,6	14,6	...
1950. . .	43.300	—	42.353	36.453	5.900	5.900	...	86,1	13,9	13,9	...
1951. . .	47.200	809	48.339	42.039	6.300	6.301	— 1	87,0	13,0	13,0	...
1952. . .	47.600	1.013	48.331	42.031	6.300	6.297	3	87,0	13,0	13,0	...
1953. . .	46.300	253	46.636	40.936	5.700	5.882	—182	87,8	12,2	12,6	—0,4
1954. . .	49.800	— 30	49.212	43.112	6.100	6.230	—130	87,6	12,4	12,6	—0,2
1955. . .	54.600	— 470	53.347	46.247	7.100	7.210	(—110)	86,7	13,3	13,5	—0,2

FUENTES: Las que se citan en el Apéndice a este capítulo.

ha sido el mantenimiento de la demanda exterior a un alto nivel e incluso su mejoría. Por otra parte, la acción de dos años consecutivos de producción agrícola creciente (30 por ciento de aumento entre 1953 y 1955) amplió el mercado interno y mejoró las perspectivas de inversión en el sector industrial. Estos incentivos se vieron reforzados por la devaluación monetaria de abril de 1954, que no sólo favoreció las exportaciones, sino que ofreció además una protección adicional a las industrias que producen para el mercado interno. Todo ello creó un ambiente favorable para las inversiones privadas. Además, el estado ha estimulado especialmente la expansión de la actividad privada en varios sectores importantes, debiéndose mencionar sobre todo la protección oficial concedida a la creación de industrias nuevas en el ramo del transporte (carros de ferrocarril, motores).

Correlativamente a estos estímulos, aumentó la disponibilidad de recursos para el financiamiento de las inversiones privadas. Un factor que contribuyó a ello fue la ampliación de los márgenes de utilidad de los empresarios, resultado a su vez de la devaluación y de los aumentos dispares de precios y salarios que fueron su consecuencia. Constituyó otro factor coadyuvante la intensificación de la afluencia de capitales extranjeros, que alcanzó un valor neto estimado en más de 75 millones de dólares (incluidas las reinversiones). Esta entrada de capitales financió alrededor del 15 por ciento de las inversiones privadas. (Véanse los cuadros 17 y 18.)

Como resultado del juego combinado de los estímulos y recursos descritos, las inversiones privadas se orientaron en tres direcciones principales. Una de ellas fue la ampliación de la capacidad productiva de las actividades exportadoras, en particular del algodón, el café y el azufre. Otra fue la de aquellos sectores de la industria y el comercio que recibieron una protección adicional más marcada por efecto de la devaluación, la elevación de aranceles y el establecimiento de restricciones cuantitativas a la importación. Cabe asimilar a este grupo la reanudación de inversiones en proyectos de realización aplazada desde 1953. La tercera dirección de las inversiones —como ocurrió en México en anteriores auges— fue la construcción residencial y de edificios comerciales. Por lo demás, siguió su marcha el proceso de inversión regis-

trado desde años anteriores en la ganadería y en productos agrícolas de consumo interno.

Sin embargo, las inversiones en las actividades orientadas hacia el mercado interno no guardan relación con el crecimiento del consumo correspondiente. En efecto, los gastos de los consumidores han seguido un ritmo más pausado que los demás componentes de la demanda global, excepto, como es natural, las inversiones públicas, que decrecieron. El consumo privado, que ya había crecido 5 por ciento en 1954, aumentó 7 por ciento en 1955, pero si se ajusta esta cifra al crecimiento de la población, puede observarse que el consumo real por habitante no ha recuperado todavía el nivel máximo alcanzado en 1951.

Si en la demanda generada en el sector privado de la economía crecieron más las inversiones que el consumo, en el sector público ocurrió lo contrario. Frente al descenso ya comentado de la inversión pública, los gastos corrientes del gobierno federal aumentaron 10 por ciento en términos reales. Este aumento compensó casi exactamente aquella caída, pues los gastos públicos totales crecieron 2 por ciento.

b) Tendencias de la producción

Al analizar en qué medida contribuyeron los diversos sectores al aumento de la producción, se observa la lógica contrapartida de los movimientos de la demanda que acaban de examinarse. Así, en la agricultura —sector en que se dió un crecimiento de cerca del 10 por ciento sobre el año anterior— los aumentos más fuertes se registraron en los productos de exportación (algodón, 18 por ciento; café, 10 por ciento; cacao, 10 por ciento). Los productos de consumo interno aumentaron en medida mucho menor o incluso disminuyeron (maíz, 2 por ciento; frijol, 5 por ciento; trigo, -5,0 por ciento). Las disponibilidades por habitante del conjunto de estos últimos productos casi no variaron, debido al aumento de la población y a la fuerte reducción de las importaciones.

La producción minera respondió al estímulo de la demanda externa y aumentó en 15 por ciento. El aumento más fuerte se observó en el azufre; el zinc y la plata registraron también importantes ascensos.

Por su lado, la producción de energía eléctrica y la de

Cuadro 18
MÉXICO: CAPACIDAD DE PAGOS Y CAPACIDAD PARA IMPORTAR
(Millones de pesos a precios de 1950)

Años	Exportaciones	Efecto de la relación de intercambio	Entradas de capitales	Capacidad de pagos	Salida de capitales	Remesas de utilidades e intereses	Capacidad para importar			Importaciones
							Total	En % del ingreso bruto	En % de las importaciones totales	
1945	7.641	— 94	621	8.168	94	586	7.488	23,1	107	6.967
1946	6.006	130	509	6.645	678	559	5.408	15,4	72	7.540
1947	4.725	274	1.190	6.189	1.116	760	4.313	12,1	69	6.207
1948	4.516	502	431	5.449	299	627	4.523	12,0	84	5.372
1949	5.684	— 203	707	6.188	412	478	5.298	13,5	112	4.747
1950	6.925	—	1.091	8.016	270	586	7.160	16,5	120	5.978
1951	6.566	809	772	8.147	322	510	7.315	15,2	95	7.705
1952	6.796	1.013	1.137	8.946	400	684	7.862	16,2	104	7.527
1953	7.499	253	760	8.512	421	759	7.332	15,7	94	7.835
1954	8.259	— 30	637	8.866	910	551	7.405	14,9	97	7.671
1955	9.256	470	1.194	10.920	452	753	9.715	17,9	121	8.003

FUENTE: Datos oficiales.

petróleo aumentaron en 12 y 7 por ciento, respectivamente. El estímulo externo influyó también en el caso de la industria petrolera, pues las exportaciones aumentaron 18 por ciento, alcanzando casi al 29 por ciento de la producción total.

La producción industrial aumentó alrededor de 10 por ciento. Pero también en este sector se observan grandes disparidades entre las diferentes ramas. Tomadas en conjunto, las industrias de bienes de capital produjeron 20 por ciento más, en tanto que las de bienes de consumo sólo crecieron alrededor de 8 por ciento. Esta disparidad de tendencias es natural, dados los movimientos de la demanda que antes se examinaron.

c) Conclusiones

La influencia de los factores externos en la recuperación de la economía mexicana fue notable en 1955. Aun cuando dichos factores ya habían desempeñado un papel muy activo en otras ocasiones, como la segunda guerra mundial y la guerra de Corea, cabe destacar dos diferencias importantes entre lo ocurrido en los períodos señalados y el último año. En primer lugar, ni durante el conflicto mundial ni a lo largo de la guerra coreana se dieron condiciones que permitiesen aumentar las importaciones de bienes de capital de acuerdo con el auge que prevalecía entonces en la demanda externa. En segundo lugar, las inversiones públicas actuaron entonces en la misma dirección que los factores externos, y no en sentido contrario, como ocurrió en 1955. En consecuencia, puede

concluirse que es difícil encontrar en épocas recientes otro momento en que los factores externos hayan desempeñado un papel tan activo en la determinación del nivel general de actividad y en la orientación de los recursos.

Por otra parte, el auge de 1955 acentuó algunos de los rasgos de la evolución económica de los 15 años anteriores. Siguió observándose un retraso en el crecimiento del consumo frente al de las inversiones y en el de los salarios frente al de las utilidades. En este sentido y pese a la prosperidad actual, sigue habiendo problemas estructurales que pueden estorbar la continuación de un desarrollo rápido y uniforme.⁶ Los estímulos que actuaron en 1954-55 —sostenimiento de un alto nivel de demanda externa y sustitución de importaciones por producción interna— y la elevación del ingreso agrícola, aunque no trajeron mayores cambios en esas condiciones estructurales, sí contrarrestaron sus efectos adversos.

Subsiste una tendencia de la demanda interna que, siguiendo de cerca los movimientos del ingreso, ha conducido a una rápida expansión de las industrias de bienes de producción, pero que ha afectado adversamente a las de bienes de consumo no duradero, cuyo insuficiente mercado continúa siendo un freno a su desarrollo. La nueva demanda de productos nacionales en 1954 y 1955 se ha traducido en otros sectores en un alza de precios más que en aumentos de la producción y el consumo, debido a la inelasticidad de la oferta y al alza de los costos.

⁶ Véase *Estudio Económico de América Latina, 1953* (E/CN.12/358), Publicación de las Naciones Unidas, nº de venta: 1954. II, G. 1, p. 99.

Apéndice

CONCEPTOS Y FUENTES

I. DEFINICIÓN DE LOS PRINCIPALES CONCEPTOS USADOS *

Producto bruto. Se ha usado este término con fines de simplificación queriéndose referir al producto interno bruto a precios de mercado, es decir, al valor de mercado del producto, atribuible a los factores de la producción localizados dentro del país antes de deducir los importes por depreciación. Es igual a la suma de los gastos de consumo, la formación bruta interna de capital y el saldo neto de las exportaciones de bienes y servicios. Difiere del producto nacional bruto a precios de mercado por la inclusión de los ingresos netos de los factores pagados al resto del mundo, por ejemplo, rentas de inversiones (intereses, dividendos, etcétera.)

Bienes y servicios disponibles, llamados en algunos países "disponibilidades totales", se refiere a la suma de los gastos de consumo y formación bruta interna de capital. La suma de los bienes y servicios disponibles más las exportaciones netas de bienes y servicios (o menos las importaciones netas de bienes y servicios) es igual al producto bruto según se ha definido antes.

Ingreso bruto. Se designa con este término la suma del producto nacional bruto, valorado a los precios de un año base (1950) más la ganancia (o pérdida estimada) proveniente de las modificaciones que experimenta la relación de precios del intercambio con respecto al año base. El ajuste por las variaciones en la relación de precios del intercambio es una medida del cambio del poder de compra de las ex-

portaciones, consideradas éstas como un medio para obtener importaciones. El producto nacional bruto y el ingreso nacional bruto son agregados idénticos cuando se expresan en valores corrientes; difieren, sin embargo, cuando se expresan en precios constantes de un año base, excepto para ese mismo año en que, por definición, el efecto de la relación de intercambio es nulo.

Efecto de la relación de intercambio es la designación que se ha aplicado a la ganancia o pérdida resultante de las variaciones en la relación de precios del intercambio con respecto al año base (1950). Se ha calculado como el producto de las exportaciones de bienes y servicios, expresadas en precios constantes del año base, por la variación del índice de la relación de precios del intercambio (relación entre el índice del valor unitario de las exportaciones y el de las importaciones) con respecto al año base; el mismo resultado se obtiene si se efectúa la diferencia entre el valor de las exportaciones de bienes y servicios deflacionados por el índice de valor unitario de las importaciones y el mismo valor deflacionado por el índice de valor unitario de las exportaciones.

Estimaciones en dólares de los Estados Unidos de 1950 se han obtenido por medio de tasas de conversión establecidas por la CEPAL para el año 1950. Estas tasas intentan dar una medida de la paridad de poder de compra general de la moneda nacional de cada país con respecto al dólar en el año 1950 y son admitidas sólo como valuaciones aproximadas. Se está realizando actualmente un estudio sistemático con el fin de obtener tasas de conversión más precisas y satisfactorias para usarlas en informes futuros.

* Una explicación más detallada de estos conceptos aparecerá en próxima edición del *Boletín Económico de América Latina*.

II. FUENTES DE LAS CIFRAS DE PRODUCTO BRUTO

- Argentina:** Período 1945 a 1954: *Producto e Ingreso de la República Argentina en el período 1935-54*, Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Asuntos Económicos, Buenos Aires, 1955; 1955: estimación de la Comisión Económica para América Latina.
- Brasil:** Período 1945 a 1952: *Revista Brasileira de Economía*, diciembre 1954; período 1953 a 1955: Instituto Brasileiro de Economía (Fundación Getúlio Vargas).
- Colombia:** Período 1945 a 1953: Banco de la República, Departamento de Investigaciones Económicas; *XXXII Informe Anual del Gerente de la Junta Directiva*, 19-VII-1954 al 30-VI-1955; 1954 a 1955: datos provisionales del Banco de la República (enero 1956).
- Chile:** Período 1945 a 1952: Cifras del Departamento de Planificación y Estudios de la Corporación de Fomento de la Producción. Período 1953 a 1955: estimaciones preliminares del Instituto de Economía de la Universidad de Chile.
- Ecuador:** Período 1950 a 1953: *El Ingreso Nacional y las Cuentas Nacionales de la República del Ecuador, años 1950 a 1953*, preparado por H. Rijken van Olst, Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, 10 de marzo de 1954; 1954: comunicación del Director del Departamento de Investigaciones Económicas, sección Ingreso Nacional del Banco Central del Ecuador (febrero de 1956); 1955: estimación de la Comisión Económica para América Latina.
- Paraguay:** Período 1950 a 1953: Comunicación de la División de Renta Nacional del Departamento de Estudios del Banco Central del Paraguay; 1954-1955: estimaciones de la Comisión Económica para América Latina.
- Perú:** Período 1945-1952: *La Renta Nacional del Perú*, 1942-1952, Banco Central de la Reserva del Perú, Lima, 1954; 1953: *Boletín del Banco Central de la Reserva del Perú*, mayo de 1955, p. 38; 1954-1955: estimaciones de la Comisión Económica para América Latina.
- Venezuela:** Período 1945 a 1955: estimaciones de la Comisión Económica para América Latina sobre informaciones de fuentes oficiales acerca del volumen físico de producción y valor agregado en 1950 en los principales sectores de actividad. Inversiones en el período 1945 a 1954: *Memoria del Banco Central de Venezuela correspondiente al ejercicio anual 1954* (y memorias de años anteriores); 1955: estimación de la Comisión Económica para América Latina.
- Cuba:** Período 1945 a 1955: Banco Nacional de Cuba, *Memoria de 1952-53* y *Revista del Banco Nacional de Cuba*, septiembre de 1955. (La cifra que se incluye para el año 1955 es una estimación preliminar realizada por el Banco Nacional de Cuba.)
- El Salvador:** 1945-1946: Henry C. Wallich y John A. Adler, *Proyecciones Económicas de las Finanzas Públicas: un estudio experimental en El Salvador*, México, Fondo de Cultura Económica, 1949; 1947 a 1949: CEPAL, *Hechos y tendencias recientes en la economía de El Salvador* (E/CN.12/217/Add.6); 1950: *Estimate of Gross National Product of El Salvador*, por A. Derosso, Misión de Asistencia Técnica en El Salvador, 1950; período 1951-1955: estimaciones de la Comisión Económica para América Latina.
- Guatemala:** Período 1945-1951: *Producto Nacional Bruto de Guatemala en los últimos 24 años*, por J. Antonio Palacios G., Banco de Guatemala, 1952; período 1952 a 1955: estimaciones del Banco de Guatemala y de la Comisión Económica para América Latina.
- Honduras:** Período 1945 a 1952: *Estadísticas del Producto e Ingreso Nacional, 1925-1952* preparadas por Manuel Tosco, Banco Central de Honduras, Departamento de Estudios Económicos, Tegucigalpa, D.C., abril de 1954; período 1953 a 1955: estimaciones de la Comisión Económica para América Latina, con base en datos suministrados por el Banco Central de Honduras.
- México:** Período 1945 a 1951: *El Desarrollo Económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, estudio elaborado por la Comisión Mixta del Gobierno de México y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, México D. F., 1953; período 1952 a 1955: estimaciones de la Comisión Económica para América Latina, con base en datos oficiales.
- Panamá:** Período 1945 a 1952: *El Ingreso Nacional y las Cuentas Nacionales de la República de Panamá, 1944-52*; estudio realizado por H. Rijken van Olst, Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas; período 1953-1955: estimaciones de la Comisión Económica para América Latina.
- República Dominicana:** 1950: *Producto y Gasto Nacional de la República Dominicana, 1950*. Banco Central de la República Dominicana, mayo 1952; 1951: Banco Central de la República Dominicana, *Boletín Mensual*, enero 1953, p. 63; 1952-1954: comunicaciones del Banco Central de la República Dominicana, Ciudad Trujillo, 30 de junio de 1954 y 11 y 15 de junio de 1955. 1955: estimación de la Comisión Económica para América Latina.

Capítulo II

COMERCIO EXTERIOR Y BALANCE DE PAGOS

I. INTRODUCCIÓN

En el comercio exterior latinoamericano influyeron en el año 1955 dos hechos predominantes: un aumento en el volumen de las exportaciones y una disminución en su valor unitario. Estos dos factores han actuado con igual fuerza, de modo que todo el beneficio que pudo esperarse del mayor esfuerzo invertido en la producción exportable quedó anulado por la baja de los precios.

Con todo, los datos para el año 1955 se comparan todavía muy favorablemente con los de 1950. A pesar de una reducción del 6 por ciento con respecto a 1954, el índice de precios se ha mantenido todavía superior en 8 por ciento a lo que fue en 1950 y el volumen exportado alcanzó un nivel que no se había registrado antes, a saber, 7.230 millones de dólares;¹ esta cifra superó en 6 por ciento a la del año precedente, en 11 por ciento a la de 1950 y en 4 por ciento sobre el máximo anterior de 1953. Las importaciones han seguido en aumento: 2 por ciento en volumen físico. En esto también 1955 superó a todos los años anteriores, incluso a 1951. Con respecto a 1950, el aumento llegó al 27 por ciento, que es un índice muy superior al de las exportaciones. Por su parte, el precio de las importaciones registró un alza pequeña debido al encarecimiento de los fletes.² En consecuencia, la relación de precios del intercambio experimentó un deterioro del 7 por ciento con respecto al año anterior y de 1 por ciento con respecto a 1950.

También debe destacarse un notable cambio de tendencia ocurrido en el curso del año. En los primeros seis meses de 1955 las exportaciones no presentaban ninguna señal de aumento; por el contrario, la caída iniciada en el segundo semestre de 1954 se acentuó y las importaciones —aunque algo menores que en el semestre anterior— se mantuvieron muy altas. En claro contraste, en el segundo semestre las exportaciones sobrepasaron en valores corrientes los 4.000 millones de dólares, cifra que no se había alcanzado ni aún en el período más activo de la guerra de Corea. Por otro lado, los mercados extranjeros denotaron mayor firmeza, mejorando las cotizaciones de los productos principales que América Latina exporta, con excepción del cacao y las lanas. El mejoramiento del balance comercial latinoamericano en la segunda mitad del año se debió principalmente al auge de las exportaciones de café en el Brasil y en Colombia, de carnes enfriadas en la Argentina y de lanas en este último país y en el Uruguay. Asimismo tuvieron entonces mayores efectos las medidas adoptadas por varios países desde el principio del año para comprimir las importaciones.

¹ A precios de 1950.

² Esta alza se ha traducido en un recargo del orden de 15 por ciento en los gastos de transporte de las importaciones latinoamericanas, lo que corresponde aproximadamente a un aumento del 1 por ciento en el índice de precios c.i.f.

Algunas cifras destacarán la importancia del cambio señalado: mientras en el primer semestre el saldo positivo del balance comercial latinoamericano se redujo a sólo 115 millones de dólares, en el segundo fue de 320 millones. Sin embargo, el saldo anual muestra una seria disminución: de 1.241 millones de dólares en 1953 bajó a 657 en 1954 y a 435 en 1955.

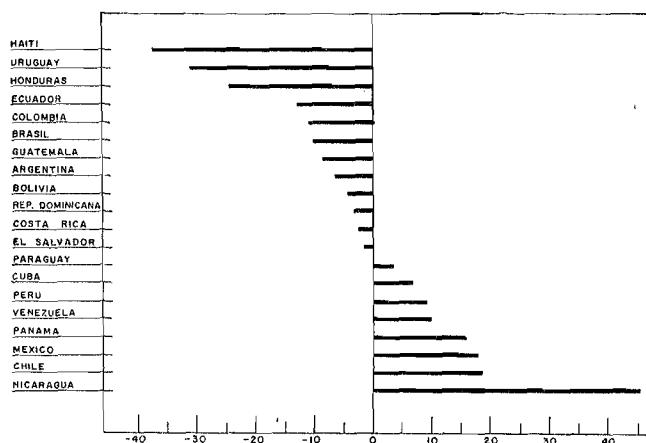
El balance de pagos de América Latina presentó un déficit levemente mayor al del año 1954. La expresada reducción del saldo comercial ha sido la causa directa de ese desmejoramiento que no alcanzó a ser compensado íntegramente por un aumento, en verdad pequeño, de las entradas netas de capitales.

Como es natural, los factores señalados afectaron en forma y medida distintas a cada uno de los países latinoamericanos. Pero merece destacarse que en 1955 se acentuaron los contrastes. El gráfico VI muestra hasta qué punto se han distanciado los países en relación con los aumentos o las disminuciones en el valor corriente de sus exportaciones.

Gráfico VI

AMÉRICA LATINA: CAMBIO PORCENTUAL EN EL VALOR
CORRIENTE DE LAS EXPORTACIONES EN 1955
CON RESPECTO A 1954

(ESCALA NATURAL)



En este aspecto las diferencias han sido más marcadas, como resultado de los cambios ocurridos en el volumen de las exportaciones y en los precios de los productos que más influyen en cada caso. Sin embargo, hubo también grandes diferencias del lado de las importaciones. El cuadro 19 permite distinguir los factores que han obrado sobre el comercio exterior de cada uno de los países latinoamericanos en 1955. Sin perjuicio del análisis

Cuadro 19

AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS DEL INTERCAMBIO EN 1955

Países	Exportaciones				Importaciones		
	Volumen físico		Valor unitario. Variación en 1955 s/1954 (Porcientos)	Valor corriente. Variación en 1955 s/1954 (Millones de dólares)	Volumen físico		Valores corrientes. Variación en 1955 s/1954 (Millones de dólares)
	En 1954 a precios de 1950 (Millones de dólares)	Variación en 1955 (Porcientos)			En 1954 a precios de 1950 (Millones de dólares)	Variación en 1955 (Porcientos)	
Total	6.895	6,4	- 6,2	31	6.671	2,1	228
I. Países con saldos favorables en el balance de pagos	4.311	13,6	- 7,6	249	4.010	- 0,4	- 108
a) Países cuyas exportaciones aumentaron	3.082	14,1	- 1,7	398	2.353	6,2	200
Venezuela	1.498	14,4	- 4,1	165	819	7,0	35
México	613	23,2	- 1,0	143	718	7,3	97
Chile	309	6,6	10,5	72	297	6,9	33
Cuba	600	14,4	- 3,7	36	489	7,2	61
Nicaragua	38	59,6	- 8,8	25	68	- 2,9	- 4
Paraguay	24	3,2	-	1	32	- 15,2	- 4
b) Países cuyas exportaciones disminuyeron	1.327	12,4	- 18,5	- 149	1.657	- 10,0	- 308
Brasil	1.190	13,6	- 19,7	- 139	1.503	- 11,9	- 324
Costa Rica	61	5,5	- 7,5	- 2	74	1,7	1
Guatemala	76	0,3	- 7,8	- 8	80	23,8	15
II. Países con saldos desfavorables en el balance de pagos	2.486	- 6,2	- 3,4	- 261	2.591	6,2	318
a) Países cuyas exportaciones aumentaron	279	8,4	1,4	26	337	15,1	56
Perú	254	7,2	1,8	22	247	20,1	50
Panamá	25	20,6	- 4,0	4	90	1,9	6
b) Países cuyas exportaciones disminuyeron	2.207	- 8,0	- 3,8	- 288	2.254	4,9	262
Argentina	1.059	- 12,8	4,8	- 90	892	15,8	258
Colombia	492	- 1,0	- 10,4	- 73	606	- 1,1	- 1
Uruguay	244	- 14,2	- 14,3	- 66	293	- 23,8	- 49
Ecuador	73	4,7	- 16,6	- 13	118	- 12,5	- 15
Bolivia	80	- 5,7	1,6	- 4	84	60,9	50
El Salvador	66	16,9	- 15,0	- 1	80	3,5	6
Haití	37	- 19,2	- 22,4	- 21	44	- 17,3	- 8
República Dominicana	103	11,7	- 13,4	- 4	87	11,3	13
Honduras	53	- 30,9	9,6	- 16	50	9,1	8

FUENTE: Estadísticas nacionales. Los datos para 1955 son en parte estimaciones.

que se hace más adelante, cabe destacar aquí situaciones tan notables como las de Venezuela y México, que han aumentado mucho menos sus importaciones que sus exportaciones; las de Bolivia y la Argentina que, por el contrario, han importado mucho más mientras mermaban sus exportaciones, y la del Brasil, donde se consiguió un pequeño superávit en el balance de pagos merced a una compresión del 20 por ciento en las importaciones.

Los desequilibrios, en algunos casos muy serios, que han aparecido o se han acentuado en varios países desde los últimos meses de 1954 se reflejaron en la política comercial y cambiaria de los países afectados. Tales desequilibrios provienen fundamentalmente de un crecimiento dispar de las importaciones y las exportaciones. (Véase el gráfico VII.)

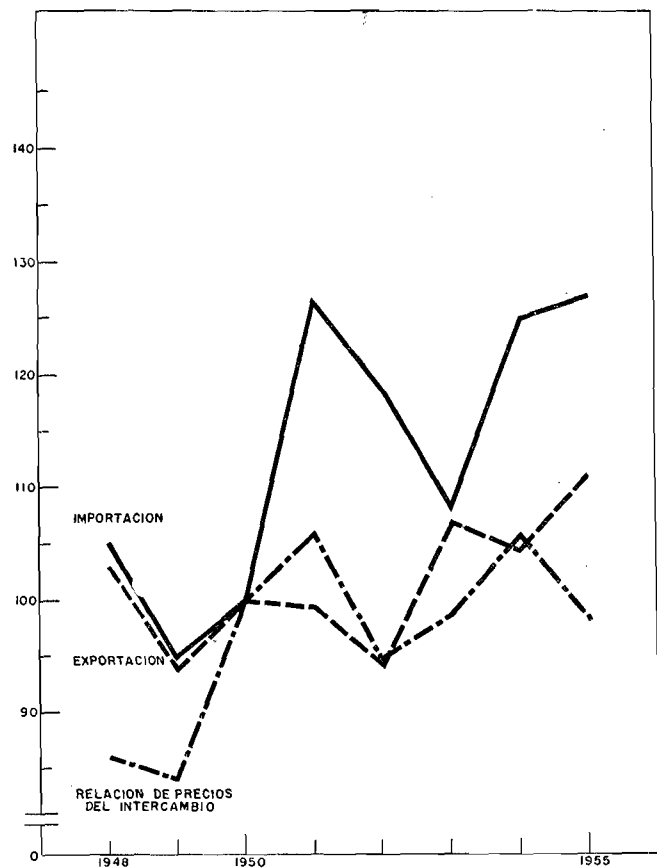
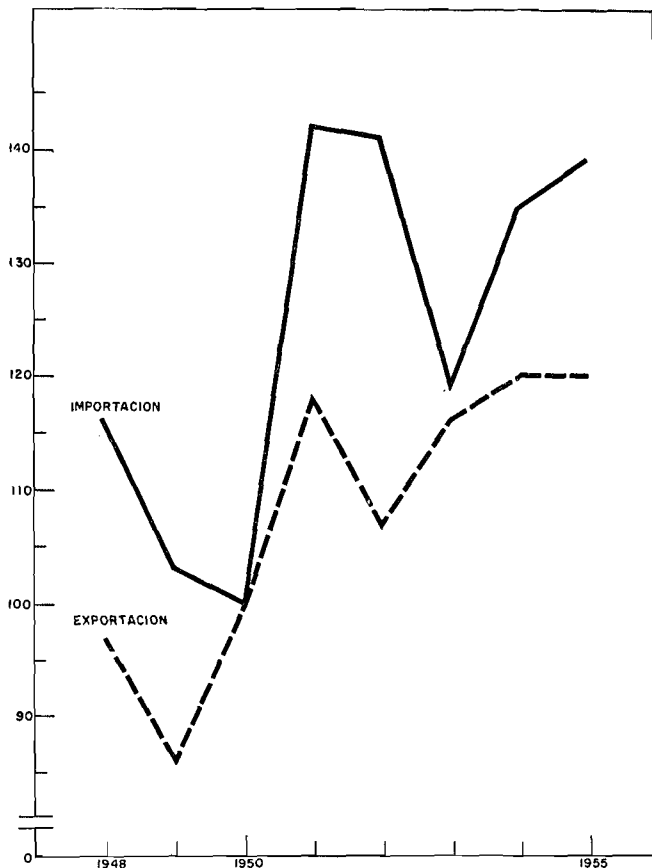
La situación imperante a principios de 1955 indujo a los países con balance de pagos deficitario a reforzar nuevamente las medidas de control restrictivo de las importaciones, siguiendo las normas ya conocidas. Al mismo tiempo —y con un vigor más grande que en años anteriores— se renovó el interés de los gobiernos hacia el fomento de la producción, tanto de exportación como de sustitución de las importaciones. También se toma-

ron medidas en el sentido de proporcionar mayor flexibilidad a la salida de los productos exportables, observándose en este aspecto una tendencia hacia la reducción de los controles administrativos y de la sobrevaluación de los tipos de cambio. Esas medidas —especialmente por lo que toca a la Argentina— son demasiado recientes para poder valorar sus resultados.³ Pero puede apreciarse ya que han sido de gran estímulo en el caso de las exportaciones de lanas argentinas y uruguayas. Cabe observar que los esfuerzos de los países latinoamericanos para aumentar sus recursos por medio de mayores exportaciones tropiezan, en la mayoría de sus productos, con serios obstáculos derivados de la inestabilidad de los precios y de la demanda en los mercados exteriores.

³ Asimismo sería prematuro ensayar el análisis de la nueva orientación que se ha impreso a la política de tratados y convenios de comercio y de pagos. El arreglo plurilateral entre el Brasil y los países del "Club de la Haya" sólo rigió en los últimos meses de 1955. En cuanto a la Argentina, el cambio de política comercial en sus aspectos internacionales no ha pasado aún de la etapa de contactos preliminares. Este cambio presenta problemas que requieren detenidos estudios, siendo quizás el más importante el de mantener, en un régimen de multilateralismo, los créditos recíprocos incluidos en los convenios bilaterales, que han demostrado ser de gran utilidad en años recientes y todavía en 1955.

Gráfico VII

AMÉRICA LATINA: INDICES DE LOS VALORES CORRIENTES DEL VOLUMEN FÍSICO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, Y DE LA RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO
(1950 = 100)
(ESCALA NATURAL)



II. EL BALANCE DE PAGOS

En 1955 se produjeron en los países latinoamericanos amplias fluctuaciones en el saldo del balance de pagos con respecto a 1954 debido en la gran mayoría de los casos a los marcados cambios que registró la capacidad para importar y, en algunos países, a las modificaciones de la política de importación. (Véase el cuadro 20.) Las variaciones del valor de las exportaciones desempeñaron un papel importante en las que experimentó la capacidad para importar.

En la Argentina, Bolivia, el Ecuador, Honduras y la República Dominicana un déficit de consideración vino a sustituir el superávit registrado en el año anterior, en tanto que en Colombia y el Uruguay aumentó considerablemente el déficit antes existente. En cambio, Cuba, Chile, Guatemala y México, que habían sufrido un déficit en 1954, disfrutaron de una reacción favorable. Lo mismo ocurrió, aunque en menor medida, en el Paraguay. El Brasil consiguió remediar el grave desequilibrio que había caracterizado a la evolución de su balance de pagos durante el período 1951-54. Por otra parte, Venezuela experimentó un incremento considerable del superávit de su balance de pagos. Sólo Costa Rica, El Salvador y el Perú no experimentaron cambios importantes con respec-

to a 1954 en el saldo —positivo o negativo— de sus cuentas externas, que siguió siendo de escaso monto.

Considerando el conjunto de América Latina, se advierte que los saldos positivos y negativos se compensaron en gran parte y, aunque estos últimos acabaron por tener mayor peso, el déficit del balance de pagos latinoamericano fue pequeño en relación con el monto total de las transacciones exteriores realizadas durante el año. Estas circunstancias ya se habían observado en 1954 y quitan mucha significación a los datos de conjunto.⁴

1. Tendencias de la cuenta corriente del balance de pagos

a) El intercambio comercial

El valor total de las exportaciones latinoamericanas se sostuvo en 1955 en un nivel similar al de 1954. Esto fue consecuencia de la distinta evolución que experimen-

⁴ En contraste, esos datos habían encerrado gran significación en 1953, porque una disminución casi general y considerable de las importaciones se había traducido en la gran mayoría de los países en importantes superávits, que se acumularon en el conjunto de América Latina.

Cuadro 20

AMÉRICA LATINA: INTERCAMBIO COMERCIAL Y BALANCE DE PAGOS
(Millones de dólares a precios corrientes)

Países	Exportaciones 1955	Variación porcentual 1955/54		Balance comercial		Balance de pagos	
		Exportaciones	Importaciones	1954	1955	1954	1955
Total	7.787,5	- 0,2	2,9	656,6	434,5	- 66	- 96
I. Países con saldos favorables en el balance de pagos	5.288,0	4,9	2,5	632,6	990,0	-172	386
a) Países cuyas exportaciones aumentaron	3.684,0	12,1	7,7	678,2	876,0	- 95	338
Venezuela	1.855,0	9,8	3,8	771,6	902,0	16	92
México.	663,9	17,5	11,0	-148,3	-128,1	- 40	161
Chile	475,8	17,7	9,6	60,2	98,8	- 25	45
Cuba	575,0	10,2	1,7	12,0	- 13,0	- 35	35
Nicaragua.	79,2	45,6	- 5,3	- 13,2	15,2	- 6	2
Paraguay.	35,1	3,2	-10,8	- 4,1	1,1	- 5	2
b) Países cuyas exportaciones disminuyeron	1.604,0	- 8,5	-17,1	- 45,6	114,0	- 77	48
Brasil	1.423,2	- 8,9	-19,9	- 69,5	116,2	- 74	39
Costa Rica	80,7	- 2,3	2,2	2,0	- 1,3	1	4
Guatemala	100,1	- 7,5	17,1	21,9	- 0,9	- 4	5
II. Países con saldos desfavorables en el balance de pagos	2.499,5	- 9,5	11,6	24,0	-555,5	106	-482
a) Países cuyas exportaciones aumentaron	291,8	9,9	16,6	- 74,1	-104,2	3	- 15
Perú.	259,5	9,2	20,1	- 12,0	- 40,5	7	- 10
Panamá	32,3	15,8	6,2	- 62,1	- 63,7	4	- 5
b) Países cuyas exportaciones disminuyeron	2.207,7	-11,5	10,9	98,1	-451,3	103	-467
Argentina	959,9	- 8,6	26,7	81,5	-267,1	100	-220
Colombia.	583,9	-11,1	- 0,1	- 14,9	- 87,1	- 15	-125
Uruguay	183,1	-26,5	-18,0	- 25,5	- 41,9	- 30	- 53
Ecuador	88,3	-12,7	-12,2	- 19,5	- 17,7	5	- 11
Bolivia.	87,9	- 4,1	66,0	16,4	- 37,1	20	- 34
El Salvador.	104,2	- 0,8	7,3	18,3	11,2	2	- 7
Haití	34,9	-37,1	-15,7	7,9	- 5,1	5	...
República Dominicana	114,9	- 3,4	13,1	24,3	7,9	15	- 11
Honduras.	50,6	-24,4	14,7	9,6	- 14,4	1	- 6

FUENTE: Datos oficiales.

taron el volumen físico de las ventas exteriores y su precio medio. Mientras aquél fue 6 por ciento superior al de 1954, éste resultó 6 por ciento inferior. Como el valor total de las importaciones en 1955 superó en más de 200 millones de dólares el de 1954, el saldo neto positivo del balance comercial, que en ese año había sobrepasado los 650 millones de dólares, se redujo en 1955 a unos 430 millones. (Véase de nuevo el cuadro 20.)

Conviene destacar que seis países —Venezuela, México, Chile, Cuba, Nicaragua y el Paraguay— han obtenido balances positivos en virtud del aumento que registraron sus exportaciones (incluso ingresos por turismo en el caso de México y Cuba). En el Brasil se logró también un saldo positivo en el balance de comercio, pero ese saldo provino en cambio de una reducción de las importaciones. Dos países, el Perú y Panamá, tuvieron saldos negativos, a pesar de que sus exportaciones registraron aumento. En el caso peruano el fenómeno se debe a que el importante ingreso de capitales aparejó un aumento de las compras exteriores superior al de las exportaciones. Los demás países ofrecen en general saldos negativos de intercambio, principalmente originados en la reducción de sus exportaciones, que fue de gran magnitud en la Argentina, Colombia y el Uruguay. (Véase de nuevo el cuadro 19.) Obsérvese que la Argentina, que hasta hace pocos años era el país de mayores exportacio-

nes dentro del conjunto latinoamericano, pasó a ocupar desde 1952 el tercer lugar. La nueva baja que experimentó su exportación en 1955 subrayó todavía más esa situación.

El saldo comercial del conjunto de países que tuvieron balance positivo fue de 1.266 millones de dólares, de los cuales 1.130 correspondieron a los países que asentaron esos saldos sobre la base de un aumento de sus exportaciones. El saldo negativo de los restantes —577 millones de dólares— obedeció, principalmente, a los países cuyas exportaciones disminuyeron en 1955.

La distribución geográfica del intercambio comercial experimentó ciertos cambios. Las exportaciones de productos latinoamericanos hacia los Estados Unidos mostraron una leve mejoría después de dos años de descenso, y ello obedeció sobre todo al mayor volumen exportado de petróleo y de mineral de hierro, al ligero aumento del azúcar y al más alto precio del cobre. Sin embargo, cabe señalar que la exportación de estos dos últimos productos se destinó en mayor proporción a los mercados europeos. Tal como viene ocurriendo desde los primeros años de postguerra, las exportaciones a los países occidentales de Europa siguieron aumentando en 1955 (véase el cuadro 21) y fueron casi 5 por ciento superiores a las de 1954. Por su parte, las exportaciones al Japón disminuyeron un 21 por ciento. Aunque no se dispone de datos com-

pletos que permitan hacer un análisis más detallado del comercio interlatinoamericano y del mantenido con los países de Europa oriental, parece indudable que el comercio intrarregional ha tendido a comprimirse en 1955, y que en cambio el otro ha alcanzado un nivel algo mayor, gracias sobre todo a las compras de azúcar que la URSS efectuó en Cuba y México y a las crecientes importaciones realizadas por la Argentina.

Cuadro 21

AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DEL INTERCAMBIO,
INDICES DE VARIACIÓN EN 1955
(1954 = 100)

Exportaciones	Estados Unidos ^a	Canadá ^b	Europa Occidental ^c	Japón ^d
Procedentes de América Latina	101,4	102,1	104,8	79,1
Destinadas a América Latina	97,9	86,1	104,9	82,2

FUENTE: Datos oficiales.

a Importaciones anuales y 10 meses de exportaciones.

b Exportaciones anuales y 11 meses de importaciones.

c Comprende 19 países y los datos corresponden a 9 meses.

d Diez meses.

En lo que toca al origen de las compras hechas por América Latina, se ha registrado una nueva contracción de las importaciones procedentes de los Estados Unidos, el Canadá y el Japón y un aumento de las de Europa occidental. Pero adviértase que la reducción de las compras a los Estados Unidos en 1955 se debe exclusivamente al Brasil. Mientras las importaciones brasileñas de esa fuente bajaron en la considerable cifra de 200 millones de dólares, los restantes países latinoamericanos las aumentaron en conjunto en más de 100 millones. Entre los países cuyas importaciones de los Estados Unidos crecieron más, figuran, por orden de magnitud, México, Venezuela, Chile y la Argentina.

b) *El alza de los fletes*

Uno de los factores que han contribuido a determinar el aumento señalado en el valor de las importaciones latinoamericanas es el alza de los fletes marítimos. (Véase el cuadro 22.) Entre julio de 1954 y fines de 1955 las diversas categorías de fletes marítimos han subido en proporciones muy variables, aunque considerables en la ma-

yoría de los casos: Los índices mundiales hasta ahora publicados señalan los siguientes aumentos: en los barcos de carga sin ruta fija de 85,4 a 141,6 y de 67,6 a 154,1 (1947 = 100), según se trate de un contrato de flete por un solo viaje o por un período de tiempo determinado; en los buques-tanques el índice aumenta en forma todavía más espectacular, pasando de 56 en julio de 1954 a 248 en diciembre de 1955, después de haber sufrido violentos altibajos. Los promedios anuales indican entre 1954 y 1955 un aumento del 40 y del 70 por ciento en el caso de los barcos de carga sin ruta fija y de más del 55 por ciento en el de los buques-tanques.⁵ Los demás índices —en especial el índice oficial alemán y el de la Cámara de Navegación del Reino Unido (United Kingdom Chamber of Shipping)— presentan alzas del mismo orden de magnitud. El británico, por ejemplo, registra alzas del 45 al 53 por ciento —entre los promedios de 1954 y de 1955— para el transporte de carbón, cereales y azúcar por barcos de carga sin ruta fija. Los transportes de carga general efectuados por vapores de líneas regulares han subido en grado mucho menor, y ello es normal si se tiene en cuenta que las tarifas de estas líneas son siempre más estables que las de los barcos del otro tipo. El índice oficial alemán —que cubre los barcos regulares de cualquier pabellón y que se puede considerar como representativo de la tendencia mundial— muestra un alza del 12,5 por ciento entre julio de 1954 y diciembre de 1955. Sin embargo, a juzgar por otras informaciones,⁶ parecería que las líneas regulares norteamericanas del Pacífico han mantenido hasta fines de 1955 tarifas casi iguales a las que regían un año antes.⁷

La causa del alza de las tarifas de transporte marítimo radica en el incremento del comercio mundial en los últimos 18 meses. El índice del quantum de las exportaciones mundiales subió de 101 en el tercer trimestre de 1954 a 110 en el mismo período de 1955 (1953 = 100), es decir, con mucha mayor rapidez que el aumento de la capacidad de carga disponible.⁸ El volumen

⁵ Véase *Norwegian Shipping News*, enero 1956.

⁶ Véase *Export Trade and Shipper*.

⁷ A partir del 1º de enero de 1956, la West Coast South America Northbound Conference aplicó un aumento del 20 por ciento al transporte del cobre sudamericano.

⁸ El aumento neto de las flotas mundiales se estima en cerca del 3 por ciento anual.

Cuadro 22

AMÉRICA LATINA: SALDOS NETOS DE LAS DISTINTAS TRANSACCIONES DE LA CUENTA CORRIENTE,
EXCEPTO MERCADERÍAS^a
(Millones de dólares)

Países	Transportes y seguros		Servicios no financieros ^b		Remesas de intereses y utilidades	
	1954	1955	1954	1955	1954	1955
Argentina	— 72,6	— 127	— 27,0	— 30	— 12,4	— 18
Brasil	— 158,5	— 140	— 82,4	— 90	— 138,9	— 109
Colombia	— 91,0	— 95	— 37,3	— 43	— 15,3	— 20
Cuba	— 47,1	— 53	10,0	16	— 32,2	— 34
México	— 10,9	— 11	203,5	228	— 112,5	— 140
Uruguay	— 37,6	— 32	— 2,9	—	— 5,1	— 3
Venezuela	— 109,2	— 123	— 97,4	— 110	— 464,9	— 515
Otros	— 179,6	— 208	6,7 ^c	12 ^c	— 117,5	— 143
Total	— 706,5	— 789	— 26,8	— 17	— 898,8	— 982

FUENTE: Fondo Monetario Internacional.

^a Las cifras para 1955 son en parte estimadas. Se excluyen también las donaciones oficiales y las privadas.

^b Los servicios no financieros incluyen principalmente los gastos e ingresos por concepto de patentes y marcas registradas, varias transacciones gubernamentales y los gastos e ingresos por concepto de turismo.

^c Los ingresos de Panamá por concepto del Canal compensan con creces los egresos de los demás países.

del comercio ha crecido mucho más para Europa occidental que para las demás regiones, y se caracteriza asimismo por un crecimiento más que proporcional de las cargas a granel y del transporte de combustibles líquidos.⁹

El efecto de las alzas originadas por los fletes sobre los precios unitarios de la importación latinoamericana parece haber sido inferior a lo que resulta de la tendencia mundial. Ello se debe en parte a que una proporción relativamente alta (más de la cuarta parte) de esa importación se compone de carga general transportada por barcos de líneas regulares, y en parte también a que las tarifas marítimas de las líneas norteamericanas han aumentado menos, siendo los Estados Unidos el país de que procede casi la mitad de las importaciones latinoamericanas. También puede haber tenido alguna influencia el hecho de que ha aumentado muy poco el volumen total de las importaciones latinoamericanas. Por otro lado, aproximadamente la séptima parte del intercambio latinoamericano se hace por vía terrestre.

Los factores mencionados, lo mismo favorables que desfavorables, han actuado en diversa medida según los países. México, cuyo comercio marítimo es reducido y además se mantiene en buena parte con los Estados Unidos, apenas ha sufrido las consecuencias de los mayores costos de transporte. Tampoco se han visto muy afectados Centroamérica y los países antillanos, que asimismo comercian principalmente con los Estados Unidos y que importan una mayor proporción de mercaderías de carga general. El efecto ha sido algo mayor en los países sudamericanos de la costa del Pacífico, aunque sus importaciones de combustibles líquidos son reducidas, si se exceptúa el caso de Chile. En cambio, en aquellos países cuyas importaciones llegan por el Atlántico sur, se han sumado los efectos de un alto volumen de carga a granel, de carga líquida y de comercio con Europa. Estos países han obtenido también mayores ingresos de sus flotas.

Teniendo en cuenta los elementos indicados, así como la composición en volumen de las importaciones latinoamericanas,¹⁰ puede estimarse que el orden de magnitud del recargo derivado del alza de los fletes marítimos en 1955 oscila entre 12 y 15 por ciento en el conjunto de América Latina.

c) Otras partidas de la cuenta corriente

Al igual que ocurrió en los años anteriores, las transacciones por concepto de turismo se concentraron en su mayor parte en México.¹¹ En 1955, la afluencia de turistas norteamericanos, que ya se había incrementado después de la devaluación del peso en 1954, siguió en aumento y se reforzó con ello la acción favorable de las mayores exportaciones sobre la capacidad para importar mexicana. En los países del Caribe se acrecentaron tam-

⁹ En los tres últimos años el volumen de petróleo crudo transportado por buques-tanques aumentó en 50 por ciento. El transporte de carbón se ha duplicado entre 1938 y 1953. Aunque de menor proporción, hay aumentos también en el volumen del comercio de cereales y de azúcar.

¹⁰ Estudios hechos sobre las importaciones latinoamericanas en el año 1952 indican la siguiente composición: 15,5 millones de toneladas de combustibles líquidos, 8,7 de carga general y 6,8 de carga a granel, sobre un total de 31 millones de toneladas.

¹¹ Ya en 1954 se calculaba que México recibía el 20 por ciento del gasto total —que supera a los 1.000 millones de dólares— de los turistas norteamericanos en el extranjero.

bién los ingresos por turismo. Por otro lado, según datos parciales, los egresos turísticos de Chile y el Brasil parecen haber disminuido un tanto, posiblemente en razón del alza considerable de los tipos de cambio libre. Los gastos de turistas mexicanos en el extranjero también se redujeron.

Las donaciones oficiales que efectúan los gobiernos extranjeros —en especial el de los Estados Unidos dentro de un programa de ayuda exterior— no fueron importantes en relación con los ingresos totales de América Latina; pero el papel que desempeñaron resultó considerable en ciertos países. Tal fue, por ejemplo, el caso de Bolivia, país en que la ayuda norteamericana —por lo demás superior a la de 1954— hizo subir en 21 millones de dólares, o sea un 22 por ciento, la capacidad para importar. Asimismo, Guatemala y Haití recibieron donaciones que contribuyeron a mejorar sensiblemente su situación cambiaria.

Como ya es tradicional, una proporción muy alta de las remesas de utilidades e intereses se dirigió hacia los Estados Unidos. La mayor parte de estas remesas procedieron de Venezuela, el Brasil, México, Chile y el Perú, donde las inversiones extranjeras son muy importantes. (Véase de nuevo el cuadro 22.) En 1955 aumentaron las remesas hechas por estos países, salvo las del Brasil, pero tal incremento no llegó a modificar las tendencias favorables de las cuentas corrientes respectivas. En efecto, fue sobre todo la consecuencia de la mayor actividad del sector de exportación, que a su vez derivó en gran parte de las inversiones foráneas efectuadas en años anteriores.¹² La disminución de las tendencias brasileñas se explica por la reinversión en el país de una parte importante de las utilidades, que se debe sin duda al alza de los tipos de cambio aplicados a las remesas financieras al exterior.

2. Tendencias de la cuenta de capital y de las nuevas inversiones extranjeras

Después de dos años en que el superávit de la cuenta de capital había disminuido considerablemente, en 1955 hubo un aumento bastante apreciable de los ingresos netos. El apreciable incremento de las inversiones privadas, cuyo volumen había bajado en 1953-54, fue factor preponderante en esta evolución y compensó con creces la baja de los préstamos oficiales a largo plazo. (Véase el gráfico VIII.)

La cuenta de capital a corto plazo experimentó en conjunto ciertos cambios favorables: si bien hubo modificaciones adversas en la situación de algunos países, en otros se produjo un mejoramiento notable. De acuerdo con cifras parciales, las salidas habrían aumentado en varios países centroamericanos, en Bolivia, Chile y sobre todo en el Uruguay, disminuyendo en Cuba y México. En este último país se produjeron repatriaciones al registrarse una evolución favorable de su economía, después de la devaluación de 1954.

La disminución de las entradas de capitales oficiales a largo plazo en 1955 contrasta con el incremento anterior y se debe en parte a los menores desembolsos efec-

¹² A pesar de la escasa importancia de las cifras, cabe señalar las mayores remesas efectuadas por la Argentina, especialmente a favor del Reino Unido. A fines de marzo de 1955 se firmó un convenio que prevé remesas de intereses y utilidades por 1,5 millones de libras hasta fines de junio de 1956.

Cuadro 23

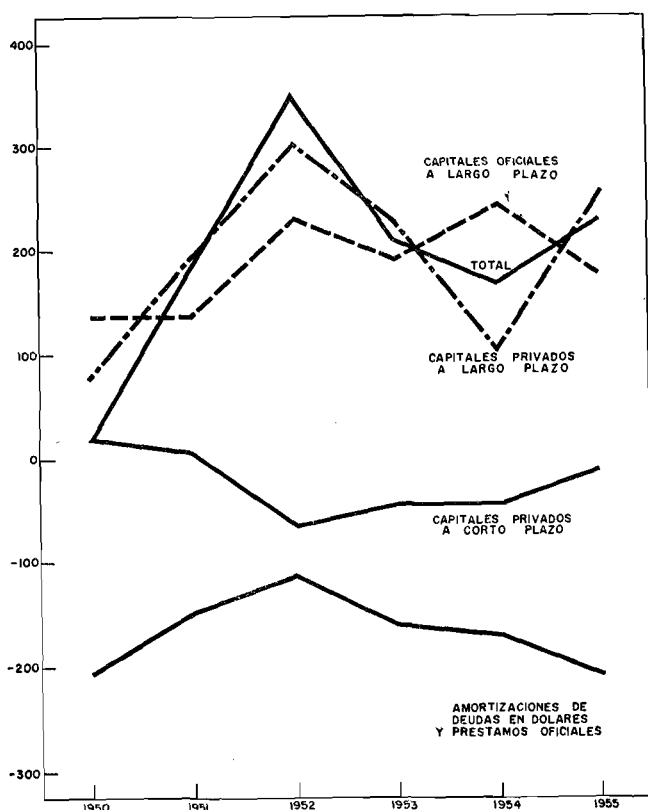
AMÉRICA LATINA: PRÉSTAMOS DE DESARROLLO DEL BANCO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES Y DEL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO
(Millones de dólares)

Países	Nuevas autorizaciones				Desembolsos			
	1954		1955		1954		1955	
	Eximbank	BIRF	Eximbank	BIRF	Eximbank	BIRF	Eximbank	BIRF
Argentina	2,5	—	60,1	—	1,6	—	—	—
Brasil	19,1	18,7	8,6	—	47,0	32,0	41,4	14,0
Colombia	1,2	5,0	2,8	20,4	5,1	8,1	0,2	12,9
México	2,4	61,1	28,1	—	37,2	8,3	4,5	33,0
Perú	98,5	1,7	1,3	25,5	0,1	1,5	0,1	7,9
Otros	29,7	24,6	19,9	42,8	17,3	18,6	26,6	8,6
Total	153,4	111,1	120,8	88,7	108,3	68,5	72,8	76,4

FUENTE: Publicaciones oficiales del Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Gráfico VIII

AMÉRICA LATINA: SALDOS TOTALES Y POR RUBROS DE LOS MOVIMIENTOS DE CAPITALES
(Millones de dólares)
(ESCALA NATURAL)



tuados a cuenta de los préstamos autorizados por el Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos. (Véase el cuadro 23.)

Ello es tanto más notable cuanto que el monto de los préstamos de desarrollo autorizados en 1954 había aumentado considerablemente.¹³ Por lo demás, las nuevas autorizaciones del mismo Banco fueron también menores durante 1955, a pesar de un préstamo de 60 millo-

¹³ Se advierte, por ejemplo, que no se efectuó todavía ningún desembolso a cuenta del préstamo por 100 millones de dólares concedido al Perú y que corresponde aproximadamente a las dos terceras partes de las autorizaciones concedidas en 1954.

nes de dólares otorgado a la Argentina para la construcción de una planta siderúrgica.¹⁴ Por su parte, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento transfirió a América Latina un volumen de capitales ligeramente superior al de 1954, en tanto que disminuían sus autorizaciones. Dentro de estas últimas se destacan los préstamos concedidos al Perú y a Colombia, por 26 y 20 millones de dólares respectivamente.

Las actividades económicas más favorecidas por las dos instituciones antes mencionadas siguieron siendo el transporte y la agricultura. Pero también se advierte un incremento de los préstamos a la industria y a la producción de energía y una reducción de los destinados a la producción minera. Así pues, en 1955 se dio en general más importancia a las actividades directamente dedicadas a satisfacer las necesidades nacionales básicas que a los sectores de exportación. Los desembolsos hechos durante el año por el Banco de Exportaciones e Importaciones y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento beneficiaron principalmente al Brasil, Colombia, México, el Perú y varios países centroamericanos.¹⁵

Sin embargo, con la iniciación del reembolso de otra serie de préstamos de desarrollo concedidos en la post-guerra por ambos bancos, siguió aumentando el peso de las amortizaciones en el conjunto de América Latina, y en varios países llegaron a superar las menores entradas, lo que contrastó con el apreciable superávit registrado en el período 1952-54.

Se carece de datos que permitan presentar un cuadro con cifras detalladas de las nuevas inversiones privadas extranjeras en 1955. A juzgar por informaciones parciales, las mayores inversiones privadas de los Estados Unidos después de la baja de 1954, y la probable continuación del aumento de las inversiones de otros países, fueron los principales factores del mejoramiento que experimentó en 1955 la cuenta de los capitales privados a largo plazo.¹⁶

¹⁴ Sin embargo, conviene señalar que ese instituto bancario ha anunciado su propósito de ampliar operaciones en los años próximos, y lo confirma la decisión de vender al sector privado los bonos que tiene en su cartera. Por otra parte, los nuevos créditos y desembolsos de carácter compensatorio experimentaron un incremento en 1955.

¹⁵ En el campo de las inversiones el proyecto de creación de la Corporación Financiera Internacional ha abierto perspectivas cuya amplitud real todavía no puede apreciarse. En 1955, los Estados Unidos se adhirieron a esta institución y en Costa Rica, el Ecuador, Haití y México se aprobaron leyes que autorizan a los gobiernos respectivos a hacer lo propio.

¹⁶ A la acción de los factores antes indicados pueden agregarse

Sin embargo, para apreciar la significación del aumento ocurrido en 1955, conviene recordar en primer lugar que las entradas de capital privado extranjero fueron en 1954 de limitada importancia en relación con las registradas en 1951 y en 1952. (Véase de nuevo el gráfico VIII.) Por otra parte, las remesas de utilidades provenientes de las inversiones extranjeras¹⁷ llegaron en 1955 a unos 750 millones de dólares y siguieron superando con mucho a las entradas de capitales privados a largo plazo.

Tal como ocurrió en 1954, una gran proporción de los nuevos capitales se orientó hacia la industria y el comercio. A pesar del volumen apreciable de las inversiones en el sector petrolero, la minería no ha recibido un monto de capitales comparable a las cuantiosas sumas invertidas en el período 1950-53. Examinar ahora la situación de algunos países precisará en ciertos aspectos lo dicho antes y la distribución geográfica de las entradas de capitales a largo plazo.

Durante la postguerra fue Venezuela el país en que se realizó la mayor parte de las inversiones extranjeras, casi exclusivamente en la producción de petróleo. Las entradas de capitales con ese destino disminuyeron después al reinvertirse las utilidades, pero el desarrollo de la extracción de mineral de hierro supuso el nuevo ingreso de un monto apreciable de dólares. En 1954-55 las inversiones en este campo llegaron a su fin, y otros sectores atrajeron entonces a los capitales extranjeros, en particular las industrias de caucho, neumáticos y productos petro-químicos. Por otra parte —y aunque no se ha traducido todavía en un ingreso de capitales— conviene señalar el contrato firmado por el gobierno venezolano con dos firmas italianas y que prevé una inversión de 173 millones de dólares en la construcción de una planta siderúrgica.

Las inversiones en la industria petrolera peruana y colombiana siguieron disminuyendo, a consecuencia probablemente de los resultados poco satisfactorios obtenidos por los trabajos de exploración. Sin embargo, en el Perú esta disminución se vio compensada con creces gracias al aumento de las nuevas sumas invertidas en el comercio y la industria pesada y liviana. Asimismo, en Chile y México, el sector industrial —en especial las industrias químicas y manufactureras— recibió un monto de capitales superior al de 1954. A juzgar por las inversiones ya autorizadas, la legislación chilena adoptada en 1954 sobre el régimen de inversiones extranjeras parece haber

las menores compras de títulos norteamericanos por parte de América Latina, en la medida que esa disminución no ha correspondido a una reducción de las inversiones a corto plazo de parte de las reservas de los bancos centrales. Los datos disponibles no permiten conocer la participación respectiva de estas inversiones a corto y a largo plazo. En 1954, el total había aumentado considerablemente y parece que la mayor parte del incremento correspondía a compras a corto plazo efectuadas por el Banco Central de Cuba. Con respecto a los esfuerzos tendientes a incrementar en el futuro las inversiones en América Latina, debe destacarse la reunión, en Nueva Orleans, de una Conferencia Interamericana de Inversiones, con la participación exclusiva de hombres de negocios y empresas privadas. Durante dicha conferencia se decidió crear una compañía de inversiones norteamericana que venderá sus acciones en los Estados Unidos e invertirá el dinero recibido en nuevas empresas privadas en América Latina. La meta fijada para las ventas sucesivas de acciones es llegar a un total de 100 millones de dólares.

¹⁷ Motivos de metodología han llevado a incluir el estudio de estas remesas en el análisis de la cuenta corriente. (Véase la significación del aumento de tales remesas supra, p. 27.)

tenido repercusiones bastante favorables en Europa occidental y en los Estados Unidos.¹⁸

A base de los escasos datos de que se dispone, parece poderse afirmar que los ingresos de capitales registraron cierto aumento en el Brasil.¹⁹ Aproximadamente la mitad de los nuevos capitales se orientó hacia la industria manufacturera.

Como se sabe, la Argentina estableció en 1953 un nuevo estatuto para las inversiones extranjeras, cuyo volumen había sido de escasa importancia en la postguerra. A fines de 1955 las autorizaciones de inversión otorgadas en virtud de dicho estatuto llegaron a unos 40 millones de dólares y gran parte de ellas parece haberse traducido ya en entradas efectivas de maquinaria y equipos especialmente destinados a la industria mecánica. Así pues, fue manifiesta la tendencia hacia una mayor actividad por parte de los inversionistas extranjeros; pero las aportaciones de capital hechas hasta ahora distan mucho de satisfacer las necesidades desde los puntos de vista del balance de pagos y el desarrollo económico. Aparte del fomento de las exportaciones, se espera que la devaluación del peso argentino decretada en octubre de 1955 conceda un estímulo a las inversiones foráneas. Además, en ciertos casos se autorizó nuevamente la importación de bienes de capital sin uso de divisas.

3. El saldo del balance de pagos y métodos de financiamiento

El saldo neto del balance total de pagos del conjunto de América Latina fue negativo en 1955 en una suma cercana a los 100 millones de dólares. Este saldo refleja sobre todo el comportamiento que tuvo el balance de pagos en la Argentina, Colombia, el Uruguay y Bolivia, aun cuando otros países han contribuido también —pero en mucho menor medida— a determinarlo. Lo mismo en la mayor parte de los países que han tenido saldos negativos, que en aquellos que registraron superávit en su balance de pagos, el factor que ejerció mayor influencia fue la evolución de las exportaciones. (Véase de nuevo el cuadro 20.)

Si se consideran los nueve países que en 1955 disfrutaron de un saldo positivo, se verá que en seis de ellos —Venezuela, México, Chile, Cuba, Nicaragua y el Paraguay— el superávit alcanzó a 338 millones de dólares y estuvo determinado, sobre todo, por el incremento de la exportación. Por otra parte, de los once países cuyo saldo fue negativo, en nueve —la Argentina, Colombia, el Uruguay, el Ecuador, Bolivia, El Salvador, Haití, la República Dominicana y Honduras— el déficit se originó principalmente en la contracción de las ventas al exterior. El saldo total negativo de esos nueve países fue de 467 millones de dólares.

Sin embargo, los ingresos provenientes de servicios no financieros y las entradas de capital —aunque por lo general influyeron en forma limitada en la determinación del saldo del balance de pagos— han servido en algunos

¹⁸ El nuevo trato del cobre, promulgado a comienzos de 1955, también parece haber tenido buena acogida. Varias compañías productoras han anunciado un aumento importante de sus inversiones para 1956.

¹⁹ Las inversiones foráneas totales se acrecentaron en un 45 por ciento, pero ello se debió principalmente al aumento de la reinversión de utilidades. A su vez, este aumento de las reinversiones derivó de la decisión de reducir las transferencias de utilidades más que de una política de incremento de las inversiones.

Cuadro 24

AMÉRICA LATINA: CUENTAS COMPENSATORIAS DEL SALDO DEL BALANCE DE PAGOS ^a

(Millones de dólares)

Países	Reservas oro y divisas ^b		Acuerdos de pagos		Atrasos comerciales		Créditos corto plazo		Créditos de consolidación
	1954	1955 ^c	1954	1955 ^c	1954	1955 ^c	1954	1955 ^c	1955 ^c
Argentina	-113	+ 20	+24	+190	+13	—	- 24	+ 10	—
Brasil	+ 27	- 49	-66	—	-97	-26	+210	-143	+179
Colombia	- 83	+100	+ 2	—	+56	+25	+ 40	—	—
Cuba	+ 28	- 39	- 3	—	—	—	+ 10	+ 4	—
México	+ 17	-204	+ 1	—	—	—	+ 22	+ 43	—
Uruguay	- 8	+ 30	+48	+ 20	- 8	+ 3	- 2	—	—
Venezuela	- 3	- 76	—	—	—	—	- 13	- 16	—
Otros	- 14	- 9	+15	- 8	- 3	+22	- 8	+ 20	—
Total	-149	-227	+21	+202	-39	+24	+235	- 82	+179

FUENTE: Fondo Monetario Internacional.

^a Se ha incluido la parte de los errores y omisiones que corresponde a las cuentas compensadoras.

^b Para la cuenta de las reservas de oro y divisas, el signo (-) significa un aumento de dichas reservas; en efecto, desde el punto de vista contable, la cuenta registra en este caso una entrada. El signo (+) corresponde a una salida.

^c Las cifras para 1955 son en parte estimadas.

casos para acentuar la posición favorable que trascendió del balance comercial, y en otros para contrarrestar los desniveles del intercambio.

Dentro de los países cuyo balance registró un superávit, cabe destacar por su magnitud el de Venezuela. Un nuevo auge de las ventas de petróleo explica principalmente el aumento sustancial que tuvo el saldo positivo con respecto a 1954. El notable mejoramiento de la posición del balance de pagos mexicano representa una vigorosa reacción después de las dificultades que ofreció en la primera mitad de 1954.

Una evolución parecida, aunque mucho más atenuada, explica la posición favorable del balance de pagos en Cuba. La situación que ofrece en 1955 contrasta también con el déficit que había tenido el año anterior. Por su parte, Chile mejoró notablemente su situación gracias a la acción conjunta de un aumento en el volumen físico de su exportación y de una mejora de la relación de precios del intercambio. El aumento del volumen exportado fue el principal factor determinante del saldo positivo registrado en el balance de pagos de Nicaragua.

Por el contrario, el Brasil, Costa Rica y Guatemala, que han tenido saldos positivos en sus cuentas exteriores, sufrieron una baja de su exportación. El ligero saldo favorable del último país citado se debió a un aumento de las donaciones oficiales. En el Brasil fue la consecuencia de una reducción importante de las importaciones, para poder adaptar los egresos a los menores ingresos. Además, en el caso brasileño parece haber ejercido influencia en ese sentido el monto de los compromisos externos contraídos en años anteriores para aliviar dificultades cambiarias y que en 1955 hizo necesario nivelar el balance de pagos.

Entre los países que en 1955 tuvieron saldos deficitarios en su balance, cabe mencionar en primer lugar a la Argentina por la considerable magnitud que el déficit revistió en su caso. La merma de las exportaciones de cereales, determinó una baja de grandes proporciones en la capacidad para importar que, unida a un cierto aumento de las importaciones, provocó un déficit de unos 200 millones de dólares frente al superávit de 100 millones registrado en 1954. También en Uruguay el menor volumen de exportación y los precios más bajos —en especial de la lana— contribuyeron a agravar la situación del ba-

lance de pagos, no obstante la reducción que registraron las importaciones. La baja del valor de las exportaciones —debida al menor precio del café— y cierta demora en adaptar los egresos a la consiguiente reducción de la capacidad para importar, determinaron un déficit de más de 100 millones de dólares en Colombia y que el anterior saldo positivo del Ecuador se tornara negativo. En cambio, en el Perú, como las mayores importaciones recibieron la influencia de un considerable ingreso de capital, el saldo negativo fue de escaso monto. Por lo que toca a Bolivia, la continuación del déficit de sus cuentas externas provino de sus mayores compras en el exterior. (Véase de nuevo el cuadro 21.)

Al igual que ocurrió en los años anteriores, los métodos de financiamiento del saldo del balance de pagos fueron distintos en los países que pertenecen y en los que no pertenecen a la zona dólar. (Véase el cuadro 24.) Sin embargo, cabe destacar un hecho interesante: la concesión por los Estados Unidos al Brasil de nuevos préstamos de consolidación con plazo más largo (hasta 8 años), préstamos que se utilizan para cancelar compromisos a corto plazo. Por otra parte, algunos países —en especial la Argentina, Chile y Colombia— adquirieron excedentes de productos agrícolas del gobierno de los Estados Unidos y en esta forma ahorraron divisas convertibles, ya que tales adquisiciones son pagaderas en moneda nacional. Por último, conviene señalar la tendencia hacia el aumento de los créditos a mediano plazo —llamados “pagos diferidos”— que conceden varios países europeos para financiar la importación de equipo.²⁰ Bolivia fue uno de los principales beneficiarios de estos créditos y gracias a ellos pudo cubrir su déficit.

La Argentina y el Uruguay —que no pertenecen a la zona dólar y que suelen realizar la mayor parte de sus transacciones externas con zonas cuyas monedas son inconvertibles— financiaron una alta proporción del déficit mediante la utilización de créditos incluidos en sus acuer-

²⁰ Como se sabe, parte de la contrapartida en moneda nacional de las ventas de excedentes se presta al país beneficiario para fines de fomento económico y es reembolsable en dólares dentro de un plazo que puede llegar hasta 30 años. Por lo tanto, estas transacciones constituyen en cierto modo préstamos de desarrollo. Lo mismo puede decirse de los préstamos de consolidación si se considera su plazo de amortización, así como de los “pagos diferidos”, ya que permiten importar bienes de equipo.

dos de pagos bilaterales. (Véase de nuevo el cuadro 22.) En cambio, Colombia y el Ecuador recurrieron ampliamente a sus tenencias de oro y divisas convertibles con el fin de cubrir el saldo negativo de sus cuentas externas. Aunque en Haití, Honduras y la República Dominicana la utilización de las reservas fue mucho menos importante en cifras absolutas, también hubo de recurrirse en una fuerte proporción a las tenencias totales.

Por otra parte, entre los países que registraron un superávit de cierta importancia, Venezuela, México y Cuba aumentaron sus reservas de oro y dólares. Lo mismo se observó en Guatemala aunque en menor medida. Chile, que no pertenece a la zona dólar, canceló una parte de

sus atrasos comerciales y del pasivo acumulado en las cuentas vinculadas con sus acuerdos bilaterales.

Por último, en el Brasil se registró a la vez un aumento de las reservas y una disminución importante de los compromisos a corto plazo contraídos en años anteriores y que habían llegado a alcanzar cifras de consideración. Sin embargo, cabe recordar aquí que el superávit brasileño fue originado por la reducción considerable de las importaciones; de hecho, la evolución favorable de los compromisos a corto plazo se debe principalmente a los préstamos de consolidación antes señalados y que fueron concedidos por la banca privada y por instituciones oficiales de los Estados Unidos.

III. POLÍTICA COMERCIAL Y CAMBIARIA EN AMÉRICA LATINA

La falta de correlación en muchos países latinoamericanos entre las tendencias de la exportación y de la importación ha sido uno de los rasgos más notables del año 1955. La Argentina y Bolivia han aumentado considerablemente sus importaciones a pesar de la disminución de sus exportaciones; lo mismo ocurrió —aunque en menor medida— en Guatemala, la República Dominicana, El Salvador, Costa Rica y Honduras. El caso opuesto —mayores exportaciones y menores importaciones— se da en Nicaragua y el Paraguay, con lo que estos dos países llegaron a restablecer el equilibrio en sus balances de pagos. Destaca también la disparidad entre la evolución de las exportaciones y de las importaciones en Colombia y en el Brasil. En Colombia las importaciones se han quedado casi al mismo nivel, a pesar de una disminución del 11 por ciento en las exportaciones. En el Brasil, en cambio, las importaciones se han reducido mucho más que las ventas exteriores.

Todas esas situaciones, en apariencia muy distintas y hasta contrapuestas, reflejan la existencia de un mismo problema fundamental. La presión de la demanda interna —no sólo para satisfacer el consumo directo de bienes importados, sino más aún para abastecer las industrias— tiende a crecer más rápidamente que los recursos derivados de las exportaciones. En algunos años esa presión lleva a importar más de lo que correspondería al volumen de los recursos obtenidos a través de las exportaciones y obliga entonces a tomar medidas destinadas a restablecer el equilibrio del balance de pagos.

Tomando como base 1950,²¹ se observa en 1955 un aumento del 27 por ciento en el volumen físico de las importaciones, en tanto que las exportaciones crecieron tan sólo el 11 por ciento y la relación de precios del intercambio pasó a ser levemente desfavorable. Estas cifras indican claramente el orden de magnitud de los problemas que afectan a las economías de estos países, sobre todo si se tiene presente que las importaciones participan con cerca del 16 por ciento en la formación del producto nacional bruto de América Latina y que muchas repúblicas se han visto obligadas a reducir la importación de artículos de consumo prescindibles. De otra parte, es evidente asimismo que la ampliación y la diversificación de los recursos crediticios externos puestos al alcance de los países latinoamericanos ha aliviado algo la presión de la

demanda, aunque el corto plazo de la mayoría de esos créditos pueda afectar la disponibilidad de los ingresos futuros.

De modo general se observa que la preocupación oficial por restaurar y fomentar las exportaciones ha ido creciendo en los últimos años. A ello se debe en buena parte la tendencia hacia una progresiva normalización de los regímenes cambiarios que ponga término a la sobrevaluación externa de las monedas. A la larga, esta sobrevaluación se ha revelado como un factor depresivo de las exportaciones.

Sin entrar en mayores detalles, se procura mostrar a continuación las características de algunas situaciones recientes y se examinan los medios utilizados para corregirlas.

1. Brasil

En el Brasil la disminución del valor de las exportaciones ha sido muy fuerte en 1955. Resulta en parte de la baja de los precios del café, pero no fue éste el factor principal, ya que hubo una notable recuperación en el volumen de la exportación después del fuerte decrecimiento de 1954. Con todo, los ingresos obtenidos del café han disminuido en 97 millones de dólares en 1955 con respecto a 1954. Asimismo han bajado en 103 millones los ingresos producidos por el algodón, como consecuencia de un volumen de ventas mucho menor y de precios también algo menores. Además, la capacidad para importar se vio afectada —en una medida aun mayor— por la acción retardada de los desequilibrios anteriores: en 1955 se han pagado 210 millones de dólares a cuenta de las deudas comerciales a corto plazo acumuladas en los últimos años. Algunos factores favorables atenuaron en cierta medida las consecuencias de los hechos adversos. Aunque la evolución de los mercados externos ha determinado una reducción de 255 millones de dólares en el valor de exportación de los tres productos principales —café, algodón y cacao— que han producido en 1955 sólo 1.052 millones de dólares, el mayor esfuerzo de la producción nacional ha conseguido aumentar de 255 a 320 millones de dólares —es decir, en un 25 por ciento— el rendimiento de las exportaciones de productos menores, entre los cuales destaca la madera de pino. Sin embargo, el Brasil ha tenido que mantener un severo racionamiento de los cambios extranjeros puestos a disposición de los importadores. La compresión de las importaciones ha llegado a 324 millones de dólares en valores corrientes y al 12 por ciento en volumen físico, dejando un saldo co-

²¹ El año 1950 fue relativamente favorable para América Latina desde el punto de vista de su balance de pagos, pues lo saldó con un superávit neto de 274 millones de dólares.

mercantil positivo de 116 millones, gracias al cual ha sido equilibrada la cuenta corriente del balance de pagos.

Una comprensión de tales alcances en las importaciones ha podido realizarse por medio de un sistema cambiario que permite fijar de antemano en forma estricta el monto de las divisas otorgadas a los importadores, que se reparten por licitación entre ellos. Esa política ha tenido por consecuencia aliviar la posición deudora del país, reducir la cuantía de los compromisos comerciales pendientes de pago y asegurar la pronta liquidación de las obligaciones originadas por las compras recientes. De otra parte, el sistema de remate al mejor postor del escaso monto de divisas disponibles para importar aumentó la presión de la demanda de mercancías extranjeras. A consecuencia de la pugna entre los importadores, los agios pagados por encima de la antigua tasa oficial han seguido en rápido y continuo ascenso, pasando de un promedio de 22 cruceros por dólar durante los primeros meses de vigencia del nuevo sistema cambiario (a fines de 1953), a más de 80 en diciembre de 1955.

En cuanto a los efectos de la reducción de importaciones sobre su composición, las primeras indicaciones, basadas en datos de nueve meses, muestran una fuerte reducción en las de materias primas no alimenticias. Sin embargo, los índices de la actividad industrial siguieron aumentando en el mismo período. Aunque se carezca de información suficiente para determinar la importancia de tal factor, es indudable que el mismo desarrollo de la industria brasileña en los últimos años ha dado lugar a numerosas producciones de sustitución de las importaciones, especialmente en la categoría de piezas y repuestos para maquinaria, herramientas, productos químicos y farmacéuticos, artefactos eléctricos y materiales elaborados. No sólo las producciones de esta clase han llegado a sustituir importaciones, sino que empiezan también a ser exportadas, por lo menos a los países limítrofes y a Chile.²² Todo ello está de acuerdo con la tendencia natural del crecimiento económico del Brasil. Sin embargo, la política de fomento selectivo de las inversiones en nuevos ramos de producción industrial, seguida desde hace algunos años, ha contribuido claramente a estimular la sustitución de importaciones y a fomentar nuevas producciones exportables. El desarrollo de la minería en el valle del Río Doce ha permitido aumentar en un 40 por ciento la exportación de mineral de hierro, cuyo rendimiento en divisas se acerca a los 30 millones de dólares.

Entre las medidas tomadas en 1955 por las autoridades brasileñas para mantener o expandir las exportaciones, deben mencionarse también las modificaciones de los tipos de cambio. No se trata de premios a la exportación, sino más bien de una adaptación progresiva de esos tipos al nivel determinado simultáneamente por la elevación inflacionaria de los costos internos y por las fluctuaciones de los precios de venta en los mercados exteriores. De hecho, las principales mercancías exportadas por el Brasil se han beneficiado de esos ajustes en 1955. Los más notables fueron, en enero, la clasificación de los productos de exportación en cuatro categorías con boni-

²² Informaciones recientes confirman la exportación de relojes despertadores a la Argentina, de camiones y máquinas de coser a Bolivia y de varias clases de herramientas y máquinas-herramientas a Chile. También se sabe de algunas ventas de máquinas eléctricas para contabilidad a Venezuela y México. En conjunto, el valor de los permisos de exportación para productos manufacturados ha subido de 5 millones de dólares en 1954 a 18 millones en 1955.

ficaciones cambiarias —desde 17,19 hasta 31,70 cruceros por dólar— por encima del tipo básico de 18,36 cruceros. El café, para el cual se había mantenido inicialmente un cambio especial más bajo, fue incluido en la segunda categoría desde el mes de febrero, lo que representó un aumento de 10 cruceros por dólar. Más adelante, a mediados del año, el algodón, el cacao, la madera de pino y el tabaco también cambiaron de categoría, aumentándose en 6 cruceros por dólar el tipo de cambio correspondiente. La mayoría de los productos secundarios recibió entonces asimismo un tratamiento cambiario más favorable. A esas medidas se debe atribuir la notable recuperación de las exportaciones en la segunda mitad del año y la reapertura de mercados anteriormente perdidos.²³

Por otra parte, la puesta en marcha de nuevas plantas de refinación de petróleo se ha traducido en un ahorro de divisas que se calcula en 17 millones de dólares al año. Sin embargo, debido al aumento del consumo, el gasto efectivo ha seguido creciendo. Es claro que tal aumento hubiera sido mayor de no haber intervenido el desarrollo de la refinación nacional. Las cifras de los once primeros meses de 1955, comparadas con las del mismo período de 1954, indican que las importaciones de gasolina y aceites combustibles han bajado de 6,2 millones de toneladas a 4 millones, en tanto que la importación de petróleo bruto ha pasado de 60.000 toneladas a 3,2 millones. En conjunto, el volumen de la importación total creció en 16 por ciento y el valor sólo en 3 por ciento (5 millones de dólares).

2. Colombia

La evolución del comercio exterior de Colombia fue en 1955 bastante distinta a la del Brasil. Ambos países han sufrido el efecto de la baja en los precios del café, pero en Colombia el aumento del volumen exportado —a diferencia del Brasil— ha sido insignificante. Tampoco hubo aumentos en los demás productos, de modo que el volumen físico de la exportación colombiana ha bajado levemente (0,9 por ciento).²⁴ El índice de valor unitario, tal como resulta de las estadísticas colombianas, ha disminuído en 10 por ciento.²⁵

Un leve aumento de los precios medios de importación hace llegar a más del 11 por ciento el deterioro de la relación de precios del intercambio en 1955 con respecto a 1954. Sin embargo, las importaciones se han mantenido casi al mismo nivel elevado a que habían llegado en ese año, apareciendo, a consecuencia de ello, un déficit comercial de 87 millones de dólares en valores corrientes. Por otra parte, las reservas en divisas han retrocedido en 118 millones de dólares, o sea 44 por ciento, a pesar de mantenerse un arrastre de pagos comerciales

²³ Como ejemplo puede citarse el caso de la cera de carnaúba, que ha podido recuperar el mercado de los Estados Unidos, del cual había sido desplazada por la candelilla mexicana.

²⁴ Estos datos presentan algunas diferencias con las cifras publicadas en "La política económica colombiana en un año de desequilibrio del balance de pagos", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 1, n° 1 (enero 1956), p. 52, algunas de las cuales eran provisionales.

²⁵ Tal cifra no deja de sorprender teniendo presente que el café constituye cerca del 83 por ciento del total exportado y que su precio medio de exportación se redujo en 20 por ciento (de 80 a 64 centavos de dólar, en promedio, por libra de peso). En verdad, la reducción del 10 por ciento se refiere sólo a los valores de registro de las exportaciones. La pérdida sufrida por la economía colombiana ha sido superior por lo menos en la mitad, debido a la disminución del margen de divisas dejado a la libre disposición de los exportadores.

atrasados que se calcula en cerca de 100 millones de dólares.

Las diversas medidas tomadas en el curso de 1955 con el fin de restablecer el equilibrio del balance de pagos han sido comentadas ampliamente en un documento reciente.²⁶ Esas medidas actuaron en forma indirecta, a través de una elevación considerable de la sobretasa de cambio. Al contrario que en el Brasil, en Colombia las sobretasas de cambio han sido preestablecidas sin imponer limitación directa al monto de las divisas por utilizar. Parecería que este método indirecto resultó de acción más lenta y menos eficaz, ya que el valor total de las importaciones colombianas se mantuvo en 1955 sensiblemente igual que en el año anterior: 672 millones de dólares en 1954 y 671 en 1955. Conviene recordar aquí el fuerte aumento (122 millones de dólares, o sea 22 por ciento) que se produjo en 1954 con respecto a 1953. Sin embargo, el examen de las cifras semestrales muestra claramente que ya en el primer semestre de 1955 había sido contenido el auge de los últimos meses de 1954. En el segundo semestre la compresión se hace mucho más efectiva: de 366 millones de dólares en la segunda mitad de 1954, las importaciones bajan a 350 en la primera mitad de 1955 y a 321 en la segunda. Entre tanto, nuevas medidas tomadas en octubre y noviembre —más enérgicas, aunque siempre indirectas— iniciaban la acentuación del descenso, que se ha puesto de manifiesto en los primeros meses de 1956 con una nueva reducción del 40 por ciento en el valor de las importaciones clasificadas en los grupos preferencial y primero. De mantenerse ese ritmo, el menor egreso de divisas sobrepasaría ampliamente la reducción anual de 160 millones de dólares que las autoridades se propusieron como meta.

En cuanto a la composición de las importaciones, las medidas tomadas desde el principio de 1955 han dado resultados que merecen un comentario. Comparando los datos de ese año con los del anterior, se observa que las importaciones de bienes de consumo, de combustibles y de materias primas han disminuído en una proporción que varía del 6 al 15 por ciento, en tanto que las de bienes de capital aumentaron casi el 10 por ciento, hasta llegar a ser más de la mitad de las importaciones totales. Este hecho cambia mucho la primera impresión que se tiene respecto a la eficacia de las medidas de compresión de las importaciones. En realidad, esas medidas han actuado más rápidamente de lo que parecía, pero sólo en los rubros en que lógicamente lo podían hacer, es decir, sobre la importación de productos que no requieren contratos de compraventa a largo plazo. Parece inevitable que una estructura de importaciones en que los bienes de capital participan con casi la mitad no pueda responder con rapidez a cambios bruscos en la actividad económica ni a las medidas de restricción. Cabe agregar que la reducción observada en la importación de materias primas no creó dificultades, al menos hasta fines de 1955. Por lo demás, todas las materias primas esenciales para el normal funcionamiento de las actividades industriales han quedado inscritas en los grupos preferencial y primero, gozando así de prelación con un cambio favorable.

Por otra parte, la política económica colombiana se ha orientado también hacia el desarrollo y la ampliación de los mercados externos. Además de haberse otorgado a los productos de menos importancia el beneficio del

cambio libre,²⁷ la restricción impuesta en mayo a las importaciones procedentes de países con los que Colombia tenía déficit comercial ha determinado un leve aumento de las exportaciones de café a los europeos, aunque con algún sacrificio en los precios traducido en un recargo del valor de los productos importados.

En cuanto a la producción que sustituye importaciones, debe destacarse la industria siderúrgica nacional, que alcanza a cubrir cerca de la mitad del consumo. Asimismo ha de subrayarse el gran aumento de la producción algodonera, que permite ahora el autoabastecimiento de la industria textil colombiana en fibras comunes. Por ello, los derechos arancelarios sobre la importación del algodón y sus derivados han sido aumentados a partir de noviembre último.

3. Ecuador

El Ecuador ha sido el país en que los ingresos procedentes del café y el cacao se han reducido proporcionalmente más en 1955. Al retroceso en las cotizaciones vinieron a agregarse los efectos de una mala cosecha de cacao. Felizmente, la disminución de ingresos por 20 millones de dólares se vio compensada en la mitad por un aumento notable en las exportaciones de bananos, arroz y sombreros de paja toquilla. A pesar de las dificultades encontradas en la comercialización del arroz, los envíos al exterior se han duplicado durante 1955, lo que no ha impedido que las existencias acumuladas desde 1953 también aumentaran a causa de la excelente cosecha. Por su parte, la exportación de bananos ha seguido en ascenso y el Ecuador ha llegado a ser el primer proveedor mundial.²⁸ Admitiendo que el alza de los precios del café y el cacao en 1954 fue excepcional, cabe considerar que la producción exportable ecuatoriana ha mantenido la tendencia hacia un rápido desarrollo iniciada en 1950, que había permitido aumentar la importación de bienes de capital y estimular el desarrollo económico.²⁹ La reducción de las importaciones en 1955 ha afectado a los bienes de capital menos que a las demás categorías. Así, esos bienes han aumentado su cuota, con respecto al año anterior, del 37,1 al 39,6 por ciento del total de las importaciones. De 15 millones de dólares en 1950, las importaciones de bienes de capital han llegado a 40 millones en 1955; esto ha permitido un rápido desarrollo de la industria textil, entre otras actividades.

Los medios utilizados para comprimir las importaciones fueron de diverso tipo. Se actuó en forma indirecta exigiendo el depósito previo del valor de los permisos solicitados para importar, pero también hubo medidas directas: la ampliación de la lista de artículos de importación prohibida. Esas medidas consiguieron reducir las importaciones en un monto algo superior al de la disminución habida en las entradas obtenidas de la exportación, pero no alcanzaron a equilibrar el balance comercial, cuyo déficit se mantiene casi igual al del año anterior, ni el balance de pagos, afectado además por otros factores. Se considera necesario acentuar las medidas restrictivas, pues

²⁷ En comparación con la tasa oficial de 2,50 pesos colombianos por dólar, el cambio libre era superior a 4 pesos por dólar a fines de 1955.

²⁸ La menor producción en Honduras y Guatemala contribuyó circunstancialmente a incrementar la demanda del banano ecuatoriano.

²⁹ Tomando 1950 como año básico, el volumen físico de las exportaciones ecuatorianas subió de 69 en 1949 a 109 en 1952 y a 118 en 1955, con pequeños retrocesos en 1951 y 1953.

²⁶ Cf. el artículo citado *supra*, nota 24.

la evolución desfavorable de la situación comercial y financiera en 1955 ha llevado a sobrepasar tres de los niveles que la ley de régimen monetario considera críticos para el país. En efecto, las reservas internacionales se han reducido en más de 25 por ciento en un año, bajando a menos del 30 por ciento del valor anual de las importaciones y a menos del 40 por ciento del medio circulante.³⁰

El sistema cambiario del Ecuador admite tasas múltiples dentro de un margen suficientemente reducido como para no provocar distorsiones entre los precios internos y los internacionales. La exportación de productos marginales puede estimularse por el beneficio, total o parcial, del cambio libre, pero la distancia entre la tasa oficial de 15 sucres por dólar y el tipo libre no ha pasado en los últimos años —salvo muy excepcionalmente— de un 15 a un 20 por ciento. En esa forma fue lo bastante flexible para permitir la salida de la producción exportable. La única excepción ha sido el arroz, para el cual, por su alto costo de producción, el gobierno concede subsidios directos y procura negociar arreglos con países extranjeros, entre ellos el Canadá.

Por otra parte, recientemente se han adoptado nuevas medidas a fin de fomentar las exportaciones y la producción para sustituir importaciones. Se han creado un Instituto del Café y una Comisión Nacional del Trigo. También se han impulsado los estudios relativos a las plagas del banano. Ya han dado algunos resultados los esfuerzos que se realizaron con anterioridad, por ejemplo el aumento de la exportación de café lavado, que está consiguiendo mejor precio. El notable incremento de la producción bananera se debe en parte al desarrollo del programa oficial de vialidad.

4. Argentina

En la Argentina una mala cosecha de maíz fue la causa principal de que se redujera en 9 por ciento el valor de las exportaciones. Esa reducción habría sido bastante mayor de no haberse recuperado las ventas de lanas en los últimos meses. La tendencia favorable que mostró el mercado lanero después de la reforma cambiaria de octubre de 1955 se ha mantenido en los primeros meses de 1956 gracias a las fuertes compras del Japón y los Estados Unidos.³¹ También se acentuó entonces el auge de la exportación de carnes enfriadas ya iniciado desde junio a consecuencia de la vuelta al comercio libre de la carne en el Reino Unido. Este progreso fue tan notable que las carnes argentinas han conseguido desplazar a las australianas del segundo lugar en el mercado británico. Sin embargo, el balance comercial argentino padeció un agudo desequilibrio en 1955, en gran parte debido al aumento de las importaciones. Las compresiones efectuadas en los años anteriores habían determinado una situación de escasez en el abastecimiento de materias primas y de repuestos para el equipo industrial, que obligó a aumentar los per-

³⁰ Las reservas en oro y divisas se han reducido de 34,1 a 23,4 millones de dólares en el curso de 1955. En marzo de 1956 la Junta Monetaria prohibió importar licores, conservas, automóviles y otros 50 artículos no indispensables.

³¹ Para un examen más completo de las medidas de fomento a las exportaciones decretadas en octubre de 1955 por las autoridades de ese país, véase "La situación argentina y la nueva política económica," *Boletín Económico de América Latina*, vol. I, n° 1 (enero 1956), pp. 26 ss.

misos de importación en una medida relativamente considerable.

La relación de precios del intercambio ha sido muy desfavorable para la Argentina, a pesar de una pequeña mejoría en los precios de exportación. Tal evolución se debe a un fuerte aumento —9 por ciento— en el valor unitario de las importaciones. En él ha influido sin duda el alza de los fletes marítimos, que afectó mayormente a los transportes entre Europa y el Atlántico sur.

5. Uruguay

El Uruguay también sufrió los efectos de los aumentos antes aludidos, pero con la agravante de una baja sensible en el valor unitario de sus exportaciones. Sin embargo, el factor de mayor peso ha sido la casi total desaparición de los saldos exportables de carne. El valor de las exportaciones totales se ha reducido en 27 por ciento, a pesar de que aumentaron mucho, a fines del año, las ventas laneras. Como en el caso de la Argentina, esas ventas han seguido haciéndose a principios de 1956, sobre todo las destinadas al Reino Unido, los Países Bajos y la Unión Soviética. La concesión de un tipo de cambio más favorable ha influido también, pero como ese tipo de cambio se ha otorgado sólo en forma temporal, el saldo exportable del año se ha liquidado totalmente en unos pocos meses.

Al contrario de lo que sucedió en la Argentina, las importaciones uruguayas descendieron en 1955 gracias a la acción directa del organismo de control, que limitó la concesión de permisos previos. Sin embargo, la reducción de las importaciones fue inferior al descenso de las exportaciones, agravándose así el déficit que ya arrojaba el intercambio del año anterior. Por otro lado, como la industria estaba normalmente abastecida por las importaciones anteriores, las medidas de restricción han alcanzado en mayor grado a las materias primas, dado que aumentó la proporción de los bienes de capital. Se observa también un aumento relativo en la importación de bienes de consumo, lo que parece derivar de las modalidades del régimen cambiario. Este lleva a importar un volumen exagerado de mercancías no esenciales y aun suntuarias, por ser las que más fácilmente soportan los recargos de precios necesarios para compensar las bonificaciones directas o indirectas que, por sus costos elevados, requieren muchos productos de exportación.

6. Chile

Un aumento del 17,7 por ciento en el valor corriente de sus exportaciones da la pauta del mejoramiento observado en Chile. Esta cifra proviene del mayor volumen exportado y de los mejores precios a que se vendió. Por otra parte, un alza menor en los precios medios de importación deja como saldo una mejoría de casi el 8 por ciento en la relación de precios del intercambio. A pesar de ello, fue necesario mantener bajo estricto control el volumen de las importaciones, puesto que su reducción en años anteriores y el estado altamente inflacionario de la economía interna habían intensificado la demanda de bienes de procedencia extranjera en todas sus categorías, demanda que queda muy lejos de estar satisfecha con un aumento del 7 por ciento en el volumen físico de esos bienes. Llama la atención la fuerte disminución porcentual de las materias primas, que provocó una reducción

de las existencias y en algunos momentos llegó a crear situaciones difíciles para las industrias de transformación.

Por otra parte, las dificultades encontradas en años anteriores habían dejado un alto volumen de pagos atrasados a principios de 1955. El saldo positivo del último ejercicio ha permitido aliviar sustancialmente esa carga de arrastre —que alcanza hasta 1953— y reforzar las reservas en divisas del país. La persistencia, en los primeros meses del año 1956, de las favorables circunstancias desarrolladas en el año anterior permiten esperar la pronta liquidación de las obligaciones externas pendientes de pago.³² Entre tanto se ha considerado necesario mantener —al menos en sus aspectos esenciales— el control de las importaciones por medio de listas de productos autorizados.

Sin embargo, el mejoramiento de la posición chilena en 1955 y las perspectivas derivadas de un futuro aumento de la capacidad de producción de cobre —gracias a nuevas e importantes inversiones ya decididas por las compañías extranjeras— no pueden hacer perder de vista los inconvenientes que resultan para la economía chilena del hecho de depender en muy alta medida de la situación del mercado internacional en relación con un solo producto. Los ingresos procedentes del cobre cubrieron el 66 por ciento del valor de las exportaciones en 1955, lo que significa un nuevo aumento con respecto a los años recientes. Más aún, han bajado las exportaciones de los demás productos, con la consiguiente agravación de la tendencia manifiesta desde 1953 tanto para los productos animales y vegetales como para las manufacturas. En este último grupo el descenso es aun más fuerte si los productos semimanufacturados de cobre se excluyen del total. Entre los minerales se observa un nuevo retroceso del salitre y, por otro lado, un notable aumento de las exportaciones de azufre, cuya salida al exterior ha sido posible por medio de operaciones de trueque, recargándose notablemente el precio de los productos importados por este procedimiento. El retroceso observado en muchas exportaciones secundarias durante los años últimos no refleja una reducción en la potencialidad productora del país; en gran parte, ese retroceso ha sido la consecuencia de un sistema cambiario demasiado complicado y sin la necesaria ductilidad frente al alza de los costos de producción determinada por la inflación monetaria. Se espera que las medidas coordinadas de normalización cambiaria y de estabilización financiera, actualmente en curso de ejecución, restablezcan el equilibrio indispensable entre los costos internos y los precios externos, permitiendo así una reorientación de las actividades productoras destinadas a la exportación sobre bases firmes y racionales.

7. Perú

Tanto las importaciones como las exportaciones peruanas han llegado en 1955 a sobrepasar todas las cifras anteriores. Sin embargo, el auge de las importaciones ha sido mucho mayor (de 250 a 300 millones de dólares) que el de las exportaciones (de 238 a 260 millones). Es cierto que estas últimas demuestran un crecimiento más consistente, en tanto que las importaciones habían retrocedido

³² El presupuesto oficial de divisas para 1956 dedica una suma de 92 millones de dólares a cubrir los pagos atrasados. Parece que esa cantidad comprende no sólo las deudas comerciales propiamente dichas, sino asimismo las transferencias que corresponden a importaciones realizadas en 1955 y pagaderas normalmente en 1956.

en 1954 con respecto a 1953. Y cabe subrayar además que sólo hace dos años, cuando las importaciones subieron a 293 millones de dólares —es decir, 7 millones menos que en 1955—, se produjo un déficit comercial de 71 millones que llevó a una desvalorización del 25 por ciento en la moneda nacional. En cambio, un volumen de importaciones algo mayor no trajo en 1955 más consecuencia que una pequeña reducción —inferior a 3 millones— en las reservas internacionales del país.³³ Esta evolución favorable se debe en gran parte a un aumento de 22 por ciento en las exportaciones e indica en qué medida se ha fortalecido la economía peruana y ha aumentado la capacidad para importar. Esto, por supuesto, no significa que un déficit comercial de casi 30 millones de dólares³⁴ deje de ser motivo de preocupación. La alta propensión a importar actúa en el plano de un régimen de libertad comercial y cambiaria, obligando a vigilar estrechamente el manejo de los resortes de acción indirecta por medio de los cuales se puede defender el equilibrio del balance de pagos.

En el caso del Perú, el aumento del 20 por ciento en las importaciones del año 1955 está en relación directa con la expansión del sector privado interno, y se debe conjuntamente al crecimiento del producto bruto, a un aumento muy fuerte de los créditos³⁵ y a una distribución del ingreso que, favoreciendo las rentas más elevadas, aumenta más que proporcionalmente la demanda de productos importados. Tanto en el aumento de las importaciones como en el carácter —en cierta medida inflacionario— de la expansión interna, puede haber influido también la notable expansión de las industrias transformadoras. A ese respecto se observan síntomas de un cambio significativo en la evolución económica del Perú. Aunque no ha disminuído el interés en el desarrollo de los sectores básicos de la economía —energía, comunicaciones, habilitación de tierras— ni en la ampliación de las producciones destinadas a la exportación, han aumentado en número y tamaño las iniciativas nacionales y foráneas en el campo de la industria manufacturera. Se están instalando varias fábricas cuyas actividades llevarán a sustituir importaciones de productos imprescindibles, y otras, instaladas desde hace años, tras de haber satisfecho la demanda nacional, llegan ahora a competir en los mercados extranjeros.³⁶

Como es dable suponer, tales exportaciones de productos manufacturados son todavía reducidas y el aumento de las exportaciones sigue basándose en el desarrollo de la minería y de los grandes cultivos industrializados.

³³ Sin embargo, esta reducción de las reservas no deja de tener importancia si se considera su bajo nivel (apenas alcanzan al equivalente de un mes de importaciones). Por eso, a pesar de la estabilidad monetaria, ha sido necesario prorrogar por un año más el *stand-by credit* de 30 millones de dólares contratado en 1954.

³⁴ Después de haber agregado el valor de las exportaciones de oro no monetario a las exportaciones de mercancías.

³⁵ Los préstamos de los bancos comerciales privados han crecido en un 20 por ciento en 1955 y los depósitos en 15 por ciento, proporciones no igualadas antes.

³⁶ Entre las producciones de sustitución de importaciones conviene mencionar los fósforos, los explosivos para minería, las llantas y neumáticos, las pinturas, los productos refractarios de uso industrial, los fertilizantes y el cemento. Por su parte, las fábricas de calzado han exportado en 1955 por valor de un millón de soles al Ecuador, Bolivia y Centroamérica. Es notable el hecho de que esa industria, después de haber crecido bajo una alta protección arancelaria, demuestre ahora su capacidad para competir en precio y calidad en mercados abiertos. Según parece, ello proviene del alto grado de competencia que mantienen las diversas empresas nacionales.

Con un aumento, en cinco años, del 47 por ciento en el volumen físico de sus exportaciones, el Perú presenta—casi a la par con Venezuela— uno de los más altos índices latinoamericanos.

Esas características de la evolución económica peruana explican que un déficit en el balance comercial equivalente al 10 por ciento del valor de las importaciones no haya llegado a producir mayores trastornos en el balance de pagos.

En el transcurso de 1955, el Perú ha conseguido tres préstamos de desarrollo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, por un total de 25 millones de dólares. Además, la Corporación del Santa obtuvo de un banco francés un crédito por 27 millones. Un banco privado norteamericano concedió al Gobierno del Perú otro crédito por 9 millones para el fomento agrícola en el valle de Ica. Sólo una pequeña parte de esos créditos ha sido utilizada en 1955 para pagar importaciones de bienes de capital. El saldo, que es del orden de 50 millones de dólares, aumentará la capacidad para importar en los dos años siguientes. Además de esos créditos de desarrollo, han contribuido también a financiar el exceso de importaciones sobre exportaciones un aumento—estimado en 9 millones de dólares— de los créditos comerciales privados a corto plazo, así como la compra de trigo y mantequilla procedente de los excedentes acumulados en los Estados Unidos, por valor de 7 millones de dólares, que son pagaderos a largo plazo y en moneda nacional peruana.

8. México

A pesar de un leve empeoramiento de la relación de precios del intercambio con respecto al año anterior, la evolución del comercio exterior de México ha sido muy favorable en 1955. Después de disminuir durante tres años, las importaciones volvieron a crecer, llegando a 884 millones de dólares, lo que significó un aumento del 12,3 por ciento sobre las de 1954. Sin embargo, las exportaciones han demostrado todavía mayor dinamismo, pasando de 657 a 790 millones, con un aumento del 21,1 por ciento. Ello explica la baja de alrededor de 50 millones de dólares registrada por el saldo negativo del balance comercial. Este saldo suele compensarse con los ingresos por concepto de turismo, que aumentaron asimismo en 1955. El hecho de que México lograra invertir la tendencia a largo plazo hacia un incremento de las importaciones superior al de las exportaciones, se debe en gran parte a las medidas de política económica que aplicaron las autoridades de este país en 1955 y en los años anteriores y a la sostenida demanda exterior de sus productos. Otra característica del comercio exterior mexicano durante el año ha sido la disminución todavía mayor de las compras de bienes de consumo, mientras seguía subiendo la proporción de los bienes de capital y de las materias primas dentro del total. La política agrícola fue también aquí un factor importante de la evolución observada.

El incremento excepcional en el volumen de las exportaciones se debe principalmente al algodón y, en menor grado, al café, cobre, petróleo y zinc. Las ventas de

algodón subieron de 260.000 a 350.000 toneladas, llegando a representar su valor cerca del 30 por ciento de las exportaciones totales. Como en el caso del café—donde el aumento en volumen fue del 21 por ciento, llegando a 84.000 toneladas—, ello se debió sobre todo al aumento de la producción, originado en parte por las medidas oficiales de fomento. Sin embargo, es muy digno de notarse que el incremento de las exportaciones se produjo a pesar de la situación de ambos productos en el mercado mundial, que era más bien desfavorable. No cabe duda que la devaluación de 1954 desempeñó en ello un papel importante al situar en posición de competencia los precios mexicanos con respecto a las cotizaciones internacionales en baja. Los combustibles líquidos desplazaron al plomo del tercer lugar entre las exportaciones mexicanas. Por lo tanto, no debe sorprender que la participación de los metales en las exportaciones haya disminuído, aunque el volumen de zinc exportado subiera en 10 por ciento. En el henequén se observa asimismo una reducción, pero ello se explica en parte por la política que ha adoptado México en el sentido de elaborarlo y vender sus productos manufacturados, en vez de exportar la fibra.

El aumento del valor corriente de las importaciones se debe, por un lado, al incremento en un 7,3 por ciento de su volumen y, por el otro, al alza en 4,6 por ciento del índice de los precios. La composición de las importaciones tuvo una evolución interesante desde el punto de vista económico. En efecto, mientras el volumen de las importaciones de bienes de consumo bajó en 1955 al 19 por ciento del total (26 por ciento en 1954), la participación de los bienes de capital y de las materias primas se elevó de 45 a 49 y de 21 a 24 por ciento, respectivamente.

Estas modificaciones se vinculan estrechamente con la política de sustitución y de control selectivo de las importaciones. Las compras de productos alimenticios habían aumentado en forma continua hasta 1953, porque la producción interna—aunque creciente— no bastaba a cubrir el aumento de las necesidades. Ello llevó a las autoridades mexicanas a fomentar activamente la agricultura. En 1954, y más aún en 1955, como resultado de tal política, y también de buenas condiciones climáticas y atmosféricas, la producción de alimentos creció en considerable medida, habiéndose logrado ya prácticamente el autoabastecimiento en algunos productos que antes se importaban en cantidades muy importantes, sobre todo trigo, maíz y frijol. Por otra parte, el desarrollo de la producción de lubricantes permitió reducir sus importaciones, lo que, si bien no se tradujo en una reducción de la proporción de los combustibles en el valor total, permitió compensar las mayores compras de petróleo bruto destinado a la zona norte del país, adonde resulta difícil transportar la producción interna. Por último, dentro de la política selectiva de las importaciones, las restricciones y las más altas tarifas aduaneras aplicadas a la importación de bienes de consumo—especialmente automóviles— y, por otra parte, la concesión de facilidades arancelarias a los bienes de capital, respondiendo en todo momento a las necesidades de fomentar el desarrollo económico.

Capítulo III

AGRICULTURA

I. ASPECTOS Y PROBLEMAS GENERALES

1. Tendencias de la producción

En la actividad agropecuaria latinoamericana de 1954/55 se dieron condiciones estimulantes para su sector de mayor producción —que es el destinado al consumo interno— junto con otras que no favorecieron el normal desarrollo del sector orientado principalmente hacia la exportación. En efecto, mientras la creciente demanda interna de alimentos y materias primas provocada por el aumento de la población, los mayores ingresos y la alta tasa de urbanización seguían creando un ambiente propicio a la intensificación de la agricultura y los gobiernos vigorizaban su política de fomento para lograr autoabastecerse, el descenso de los precios en el mercado internacional y la acumulación de excedentes de los principales productos de exportación —lo mismo dentro que fuera de América Latina— constituyeron factores negativos para la comercialización de la cosecha. Sin embargo, gracias a las medidas adoptadas por diversos gobiernos —precios mínimos, tasas de cambio más ventajosas, etc.—, los pro-

ductos latinoamericanos no tuvieron que soportar todo el peso del decaimiento registrado en el mercado internacional de productos agropecuarios. Cabe además señalar que la baja de precios tuvo lugar después de realizadas las siembras y, por lo tanto, no afectó a la producción, salvo en el caso del azúcar.

La producción agropecuaria latinoamericana, que venía creciendo lentamente después de la segunda guerra mundial, experimentó en 1954/55 una pequeña reacción, pues registró una tasa de crecimiento ligeramente más alta que el promedio de los últimos diez años. Favorecida la producción por condiciones meteorológicas adecuadas en las principales zonas, su volumen físico alcanzó un nuevo máximo, superior en algo más del 5 por ciento al de 1953/54 y en 18 por ciento al de 1949/50. (Véase el cuadro 25).

Bajo la influencia de factores imprevisibles en mayor grado que de políticas de reorientación, la composición de la producción agropecuaria experimentó cambios de alguna importancia que pesaron más sobre el abastecimiento in-

Cuadro 25

AMÉRICA LATINA: INDICE DEL VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA
(1949/50 = 100)

	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54	1954/55
Producción agropecuaria total	103,0	103,0	110,0	112,0	118,0
Producción agropecuaria por habitante	101,0	98,0	102,0	102,0	104,0
Producción para consumo interno	103,0	101,0	108,0	111,0	116,0
Por habitante	101,0	97,0	100,0	101,0	103,0
Producción para exportación	104,0	105,0	112,8	114,9	118,6
Por habitante	101,0	100,0	104,8	104,0	105,0
Producción de alimentos	105,0	101,0	111,0	112,9	117,6
Por habitante	102,7	96,6	103,0	102,0	104,0
Cereales panificables (trigo, centeno)	110,7	63,1	147,5	130,0	154,6
Arroz	102,9	100,4	108,0	113,5	125,8
Cereales no panificables	125,8	104,5	131,1	140,0	130,9
Raíces y tubérculos	104,7	101,2	111,3	119,8	116,3
Leguminosas de grano seco	100,4	94,0	108,1	120,7	115,8
Oleaginosas comestibles	115,9	114,7	99,6	105,7	106,0
Azúcar y panela	107,3	123,2	108,2	110,6	106,9
Cacao	84,6	86,4	92,1	107,4	106,6
Frutas	101,1	106,9	109,9	114,5	122,8
Hortalizas	100,1	105,2	117,8	123,5	133,5
Carne	99,1	98,0	96,2	96,2	100,1
Vino	93,0	112,3	103,1	90,1	130,3
Producción de estimulantes	99,2	107,4	108,0	107,7	113,4
Por habitante	96,9	102,5	100,4	97,7	100,5
Producción de materias primas	96,7	107,4	102,1	115,5	119,3
Por habitante	94,4	102,5	94,9	104,8	105,8
Algodón	96,2	116,6	103,8	127,5	133,9
Lana	100,4	101,6	102,8	103,1	97,7

FUENTE: Datos oficiales.

terno del conjunto de América Latina que sobre la producción exportable.

La producción de cereales panificables —trigo y centeno— aumentó en 19 por ciento gracias en primer término a las excelentes condiciones meteorológicas que favorecieron los cultivos de invierno en la zona austral de América Latina (la Argentina, sur del Brasil, Chile y Uruguay) y en México, y en segundo lugar, al fomento del trigo por la mayoría de los países deficitarios. Cabe mencionar que México logró prácticamente su total autoabastecimiento y que los demás países productores, a pesar del incremento de su consumo, pudieron estabilizar —y en algunos casos reducir— las importaciones.

Los cereales no panificables —maíz y avena— sufrieron una disminución del 6,5 por ciento con respecto al nivel de 1953/54. La explicación se encuentra indudablemente en la brusca caída que experimentó la producción de maíz en la Argentina. Las sequías de verano y el deterioro de la relación de precios que viene desalentando este cultivo de tiempo atrás, contribuyeron a que la producción descendiera a uno de los niveles más bajos entre los alcanzados en los últimos 25 años, y a que los saldos exportables de este cereal quedasen reducidos a su mínima expresión. Por su parte, Cuba, que hace dos años había logrado autoabastecerse gracias a la concesión de precios de garantía, tuvo que reducir su producción de maíz en vista de los excedentes acumulados en 1953/54. La medida aparejó una menor superficie sembrada y la consiguiente merma de las cosechas.

La producción de frutas, que venía aumentando en forma sostenida, logró importancia significativa en 1955 pues participó con algo más del 10 por ciento en el volumen físico de la producción agropecuaria regional. El sector de frutas tropicales (bananas y piñas), tradicionalmente dedicado a la exportación, creció en 8 por ciento en relación con 1953/54 y en 23 por ciento con respecto a 1949/50. A su vez, las frutas de clima templado progresaron con mayor rapidez todavía y, aparte de abastecer totalmente la creciente demanda interna, lograron convertirse en importante rubro del comercio internacional.

La Argentina obtuvo su mayor cosecha de frutas de mesa y pudo exportar 77.100 toneladas en los 8 primeros meses de 1954/55, en comparación con sólo 53.600 en igual período del año anterior. Su producción de uva, tanto para consumo en estado fresco como para la elaboración de vinos, tuvo un desarrollo similar: la superficie cultivada pasó de 170.000 hectáreas en 1949/50 a 207.000 en 1954/55, y la producción en este último año, favorecida por excelentes condiciones meteorológicas, llegó a 2,3 millones de toneladas.¹

Chile, Uruguay y México han realizado asimismo grandes progresos en su producción de frutas, principalmente con miras a la exportación. Sin embargo, tanto en los dos primeros países como en la Argentina, las exportaciones se han visto parcialmente restringidas debido a los crecientes costos de producción y, en los dos primeros, a las desfavorables tasas de cambio que les han sido aplicadas. La reforma cambiaria de fines de 1955 en la Argentina permitirá que este país compita ventajosamente en el amplio mercado que los Estados Unidos y los países europeos representan para las frutas provenientes del hemisferio austral.

¹ En 1952/53 la producción de uva alcanzó los 1,85 millones de toneladas y en 1953/54 a 1,5 millones.

La producción de hortalizas también ha adquirido gran importancia, aunque no es posible precisar la magnitud de su desarrollo por la falta de estadísticas adecuadas. Sin embargo, si se tiene en cuenta el rápido crecimiento urbano registrado en casi todos los países y la gran demanda de hortalizas que aparejan los mayores ingresos, puede concluirse que esta clase de cultivos se ha incrementado con rapidez.

Dada la gran importancia del café en la economía latinoamericana, debe destacarse muy especialmente el aumento de casi 7 por ciento que experimentó su producción en 1954/55. Con un total de 2,22 millones de toneladas, la cosecha fue la más alta alcanzada después de la crisis cafetera de los primeros años treinta, y se debió en gran medida a la excelente producción brasileña. Por su parte, los pronunciados aumentos registrados en Cuba, México y Venezuela sirvieron para contrarrestar los fuertes descensos que sufrieron Colombia, el Ecuador y casi todos los países centroamericanos a consecuencia de factores meteorológicos adversos. En realidad, la cosecha de 1954/55 es la primera que refleja en casi toda su intensidad el aumento de las plantaciones iniciadas en 1949 bajo el incentivo que proporcionaba el alza sostenida del precio del café.

Si se examina América Latina en su conjunto, son pocos los sectores de su agricultura que experimentaron descensos significativos en su producción. Las raíces y tubérculos y las leguminosas de grano seco lo hicieron en 3 y 4 por ciento, respectivamente, en relación con la cosecha anterior, pero en ambos casos fueron las malas condiciones meteorológicas las que impidieron un desarrollo normal de los cultivos. Por el contrario, la disminución registrada en la zafra azucarera (3,5 por ciento) presenta un interés especial por haber sido provocada intencionalmente y por las tendencias divergentes que los dos sectores de esa producción —el destinado a la exportación y el orientado hacia el consumo interno— ofrecen en la región latinoamericana. Para evitar un mayor descenso en los precios del mercado internacional e impedir la acumulación de mayores excedentes,² Cuba se vio obligada a restringir su producción en 7,4 por ciento, y lo mismo tuvo que hacer la República Dominicana en 3,3 por ciento. En cambio, otros exportadores de relativa importancia como el Brasil y México, la aumentaron en 6,5 y 9,6 por ciento, respectivamente. El incremento en la zafra brasileña es consecuencia del mantenimiento de los precios de garantía a niveles ampliamente remuneradores. Entre los países de producción deficitaria, hay que destacar el aumento de 48 por ciento en la zafra de Venezuela, que alcanzó con ello las 144.000 toneladas y consiguió el autoabastecimiento total de sus necesidades internas.

Los demás sectores de la producción latinoamericana tuvieron escasa variación en conjunto y, en la mayor parte de los casos, experimentaron pequeños aumentos, acorde con el crecimiento de la población.

Para complementar el panorama ya expuesto, es interesante mencionar los hechos más sobresalientes ocurridos en los diversos países de América Latina. Es indudable que, desde el punto de vista nacional, destaca entre todos el rápido desarrollo que viene experimentando la agricultura mexicana. Un intensivo programa gubernamental

² Véase en la sección II de este capítulo el punto 4, dedicado al azúcar, *infra*, pp. 48-50.

de fomento, la inversión de grandes capitales en obras de regadío y el aumento del ingreso —que ha creado un mercado de consumo interno muy favorable—, permitieron a la actividad agropecuaria crecer a un ritmo mucho más acelerado que en cualquier otro país latinoamericano y comparable sólo con el que registran algunos de los países altamente industrializados.³ La producción de 1955 excedió en 9 por ciento a la de 1954, que, a su vez, había sido superior en 18,9 por ciento a la de 1953. La nueva expansión —además de representar una mayor producción total (36,5 por ciento) y por habitante (18,1 por ciento), con respecto a 1950— ha significado para México la obtención de cosechas sin precedente en algodón, trigo, maíz, cebada, papas, ajonjolí, cacao, azúcar y tabaco, a la vez que un sustancial incremento en la extracción del rebaño bovino. Asimismo implicó una considerable mejora del abastecimiento interno y el aumento de algunos saldos exportables, sobre todo de algodón y azúcar.

El de 1954/55 fue para la agricultura argentina un año de recuperación más que de progreso. Logró reponeerse de la fuerte caída que por efecto adverso de las condiciones meteorológicas había sufrido el año anterior. Con todo, la producción agropecuaria superó en 8 por ciento a la de 1953/54 y en casi 19 por ciento a la de 1949/50. Contribuyeron a este aumento la excelente cosecha de trigo (7,69 millones de toneladas); el fuerte incremento de la producción de vinos (65 por ciento), que con 1.757,6 millones de litros llegó a participar con el 21 por ciento en el volumen físico total, y la recuperación de la ganadería bovina, que entregó para faenamiento un número de reses sólo ligeramente inferior al máximo registrado en 1949/50. Tan elevada producción de carne (9,5 millones de cabezas beneficiadas) permitió a la Argentina recuperar su posición entre los más grandes exportadores mundiales.

A pesar de estos resultados alentadores, la Argentina vio disminuidas las posibilidades de obtener una mayor producción. Lo impidieron las prolongadas sequías de verano, que no sólo dañaron seriamente la cosecha de maíz, sino que afectaron también las siembras de papas, leguminosas de grano seco y oleaginosas comestibles. Cabe señalar con respecto a estas últimas —y en mayor grado que en el caso del maíz— que la desventajosa relación de precios que han venido padeciendo desde hace años⁴ contribuyó a reducir todavía más la superficie sembrada. La situación llevó a una crisis de la producción de aceites comestibles, y fue necesario importar 100.000 toneladas. El caso de las oleaginosas argentinas es uno de los pocos en toda la historia de la agricultura latinoamericana en que un importante exportador se torna importador a consecuencia de presiones internas sobre los precios.

³ De todas las actividades económicas mexicanas, la agricultura es la que se ha desarrollado con mayor velocidad, pues su producto bruto creció en 41 por ciento con respecto a 1950. En el mismo período, la minería sólo se incrementó en 15 por ciento, la industria y la construcción en 21 por ciento y las demás actividades en 23 por ciento. El producto bruto total aumentó en 26 por ciento.

⁴ A consecuencia de la desventajosa relación de precios y del deterioro en los rendimientos, los productores de maíz, lino, girasol y maní vieron reducidos en 1954/55 hasta en un 50 por ciento los ingresos brutos por hectárea con respecto a los productores de cebada, de centeno y, en menor escala, de trigo y de avena en relación con la paridad de ingresos del quinquenio de preguerra. (Véase "La situación argentina y la nueva política económica", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. 1, nº 1, enero 1956, p. 37, cuadro 10.)

Entre los demás hechos de alguna significación para la producción agropecuaria nacional o regional o que influyeron en ella directamente, cabría destacar los siguientes:

1) El autoabastecimiento logrado por Venezuela con su producción de arroz. El país pudo satisfacer todas sus necesidades con las 73.000 toneladas obtenidas, frente a las 48.900 del año anterior. La política de fomento gubernamental y las apreciables inversiones realizadas para habilitar tierras de riego destinadas principalmente al cultivo arrocerero aseguran este alto nivel de producción en el futuro.

2) La continuada expansión del cultivo algodonero en Centroamérica. El Salvador, Honduras y Guatemala registraron alzas en su producción que oscilan entre 30 y 45 por ciento con respecto a 1954. Los altos rendimientos obtenidos con el empleo de técnicas modernas y sin necesidad de regadío, han permitido operar a un costo unitario relativamente bajo, que compensa con creces el descenso de precios en el comercio internacional. El auge de la producción algodonera ha constituido en Centroamérica el elemento dinámico del desarrollo agrícola y ha introducido en la región una nueva clase de agricultura altamente tecnificada. Durante 1955 en dos países —El Salvador y Guatemala— se amplió la superficie cultivada en 22.000 hectáreas, con lo que se llegó a un total de 67.000. Por su parte, en Nicaragua se mantuvo en 87.000 hectáreas. Sin embargo, la producción del algodón, al competir ventajosamente con otros cultivos menos remuneradores, ha logrado su parcial desplazamiento, afectando visiblemente la producción de algunos alimentos básicos, hasta el extremo de hacer peligrar el normal abastecimiento de la población.

3) La virtual anulación del Uruguay como exportador de carne bovina. En la fuerte competencia por el uso de la tierra, la ganadería vacuna fue cediendo poco a poco ante la ganadería ovina y el cultivo triguero. Favorecido por los remuneradores precios de garantía que fijó el gobierno, el trigo pudo ocupar cerca de 250.000 hectáreas de las tierras que antes se utilizaban para invernadas y campos de engorda. Por su lado, la ganadería ovina excedió en su expansión la normal capacidad de carga de los pastos que le estaban destinados. A ello contribuyó el auge que tuvo recientemente el mercado internacional de lanas. Además, los bajos precios pagados al productor, unidos a las múltiples reglamentaciones que restringen la distribución de carne en Montevideo, han creado dificultades en su venta. En consecuencia, no sólo ha disminuido la producción de vacunos, sino que se ha desviado de sus cauces normales, y las exportaciones controladas de carne han quedado reducidas a su mínima expresión.

4) La notable disminución del ritmo de mecanización de la agricultura en algunos países. El fenómeno reviste especial importancia en la Argentina, el Brasil, Costa Rica, Honduras y el Uruguay. En los dos primeros y en este último esa disminución se debe casi exclusivamente a dificultades de balance de pagos y no a que la demanda haya bajado. Por el contrario, hay una gran demanda insatisfecha que en muchos casos se ha traducido en alzas de precios de las máquinas y repuestos.

2. Los precios del mercado internacional y los excedentes

El descenso general de precios de los productos agrícolas en el mercado internacional durante 1955 fue uno de los factores depresivos más importantes para la economía latinoamericana e indudablemente el de mayores consecuencias para la agricultura.

Como aumentó la acumulación de excedentes de los productos básicos agrícolas en los principales países productores del mundo, y como al propio tiempo se estancó relativamente su demanda internacional —ya sea por la creciente tendencia al autoabastecimiento en los países de producción deficitaria o por la resistencia de los consumidores a las altas cotizaciones que alcanzaron algunos artículos—, a fines de 1954 y principios de 1955 se inició un descenso en los precios. La caída osciló entre un 3,9 por ciento para el algodón en el mercado de Londres y un 35,2 por ciento para el cacao en Nueva York. Los precios del azúcar y del trigo —que habían comenzado a bajar en 1953— siguieron descendiendo durante 1955, aunque a un ritmo más lento. (Véase el cuadro 26.)

Ello significó para la economía latinoamericana en 1955 una pérdida de alrededor de 550 millones de dólares en sus exportaciones, pérdida que no habría tenido lugar si el nivel de precios de 1954 se hubiera mantenido. Los ingresos en dólares por concepto de exportaciones de los seis principales productos —algodón, azúcar, cacao, café, lanas y trigo— llegaron sólo a 3.016 millones, lo que supuso una disminución de 21,2 por ciento en relación con los del año anterior. Esta menor entrada de divisas adquiere mayor significación si se considera que el volumen físico exportado de esos seis productos aumentó 8,4 por ciento y que una de las bajas más bruscas correspondió al café, que constituye, como es sabido, el principal rubro de exportación latinoamericano y que participa con más de la mitad del valor total en las exportaciones de productos agrícolas.

Gracias a la política de fomento de la producción que vienen aplicando los gobiernos desde hace tiempo, o a las medidas adoptadas exclusivamente para contrarrestar este desequilibrio en los precios, el efecto de esa caída no lo soportaron los agricultores en toda su intensidad. Aunque a un nivel algo inferior al del año anterior, continuaron recibiendo precios remuneradores en grado suficiente como para mantener y hasta estimular la producción. Aparte del establecimiento de precios mínimos —norma generalizada para proteger muchos productos—, los gobiernos fijaron tipos de cambio más cercanos a la paridad internacional para la exportación, concedieron bonificaciones especiales y compraron por cuenta del estado. En el caso del café también se emprendieron gestiones de carácter internacional para regular la oferta, aunque no fue posible llegar a resultados concretos.

El Convenio Internacional del Trigo y el Consejo Internacional del Azúcar han desempeñado importante papel para evitar un mayor descenso de las cotizaciones de los artículos respectivos. Por su parte, la política que ha seguido el gobierno norteamericano en el sentido de asegurar un determinado nivel de precios a la agricultura ha tenido efectos análogos en las cotizaciones del mercado internacional, por lo que toca en este caso al propio trigo y al algodón.

En tanto que ciertos precios internos de productos exportables fluctuaron de conformidad con los cambios en los precios del mercado mundial —azúcar en Cuba, la República Dominicana y el Perú; algodón en el Perú; algodón y café en Centroamérica—, otros precios internos, bien de los mismos o de diversos productos exportables, siguieron un curso distinto que en dicho mercado, obedeciendo principalmente al influjo de regulaciones oficiales. Así, mientras en 1955 el precio medio del café "Santos" en Nueva York se cotizó a un nivel 27,3 por ciento inferior al de 1954, el recibido por los agricultores en el estado de São Paulo cayó sólo en 7 por ciento.

En casos aislados, como el del algodón en el Brasil y

Cuadro 26

AMÉRICA LATINA: PRECIOS PROMEDIOS Y FLUCTUACIONES DE PRECIOS DE PRODUCTOS BÁSICOS EN 1954 Y 1955

Productos	Mercado	1954		1955	
		Promedio	Fluctuación 1953/55 (Porcientos)	Promedio	Fluctuación 1954/55 (Porcientos)
Café "Santos"	Nueva York a	78,3	25,3	57,0	-27,3
Café.	Brasil b	2.190,67	77,6	2.047,99	-7,0
Café "Manizales".	Nueva York a	80,0	25,3	64,7	-19,2
Café "Pergamino".	Medellín c	38,4	38,6	32,1	-19,6
Cacao.	Nueva York a	57,7	35,8	37,4	-35,2
Cacao.	Brasil d	407	138,0	335	-21,5
Azúcar	Nueva York e	3,26	-4,4	3,24	-0,6
Azúcar	Nueva York f	5,2	-3,7	5,0	-4,0
Azúcar	Brasil g	3.490,0	—	4.646,0	33,1
Trigo	Canadá h	1,81	-13,4	1,77	-2,3
Trigo	Argentina i	50,0	—	50,0	—
Algodón	Londres a	38,5	6,0	37,0	-3,9
Algodón	Perú j	617,37	24,2	581,44	-6,2
Algodón	Brasil k	362,01	41,6	457,10	26,3
Lana.	Boston l	119,4	10,2	110,0	-7,9
Lana.	Argentina m	71	-2,8	131	84,5

FUENTE: Datos oficiales.

a Centavos de dólar por libra.

b Precio medio recibido por los agricultores por saco de 60 kg.; cruceros.

c Precio al por mayor "Pergamino" ordinario; pesos por 12,5 kg.

d Calidad superior, "Bahía"; cruceros por 15 kg.

e Mercado libre; centavos de dólar por libra.

f Mercado americano; centavos de dólar por libra.

g Precio fijado a los productores; cruceros por tonelada.

h Dólares por bushel.

i Pesos por 100 kg.

j Precios netos en moneda nacional deducidos los impuestos de exportación de los precios reales; algodón "Tanguis"; soles por quintal de 46 kg.

k Algodón pluma tipo 5, São Paulo; cruceros por 15 kg.

l Centavos de dólar por libra, base limpia.

m Pesos por 10 kg. Los precios se refieren al promedio de las cotizaciones del mes de noviembre.

Cuadro 27

AMÉRICA LATINA: EXISTENCIAS DE ALGUNOS PRODUCTOS BÁSICOS DE LA AGRICULTURA AL FINALIZAR
LOS AÑOS COMERCIALES RESPECTIVOS
(Miles de toneladas)

Países	Azúcar		Trigo		Café		Algodón	
	(31 de diciembre) 1954	1955	(31 de diciembre) 1954	1955	(1º de julio) 1954	1955	(1º de agosto) 1954	1955
Argentina . . . . .	...	...	1.100,0	1.924,0	—	—	100,8	69,4
Brasil	219,8 a	218,4 a	—	—	198,0	390,0	251,5	202,7
Colombia	—	—	—	—	162,0	216,0	11,5	10,4
Cuba	1.945,4	1.623,0	—	—	—	—	—	—
República Dominicana	75,1	54,0	—	—	—	—	...	...
México	203,8	310,0	—	—	—	—	24,9	46,6
Nicaragua	—	—	—	—	—	—	...	5,2b
Perú	76,6	51,2	—	—	—	—	48,8	57,4
Uruguay	—	—	206,0	122,0	—	—	—	—
Otros países . . . . .	...	...	—	—	—	—	27,3	45,2
Total América Latina	2.520,7	2.256,6	1.306,0	2.046,0	360,0	606,0	464,8	436,9
Total mundial	6.870	6.520	45.016,0	46.052,0c	648,0d	750,0d	4.302,0	4.676,5

FUENTE: Azúcar: Consejo Internacional del Azúcar y estadísticas oficiales para el Brasil; Trigo: Estadísticas oficiales para Argentina y Uruguay; otros países, *Corn Trade News*; Café: Secretaría da Agricultura, São Paulo; Algodón: International Cotton Advisory Committee, y en el caso de Nicaragua estimación de la CEPAL.

a 31 de mayo.

b 31 de diciembre.

c 1º de agosto (comprende sólo Argentina, Australia, Canadá y Estados Unidos).

d Incluye las existencias en Estados Unidos.

la lana en la Argentina, los precios locales experimentaron alzas de alguna consideración. Gracias al precio de garantía otorgado por el gobierno, el valor pagado al productor en el Brasil por tonelada de azúcar experimentó un alza de 33 por ciento al llegar a 4.646 crueros por tonelada. También el algodón mejoró su situación en 26,3 por ciento a consecuencia del aumento del subsidio en crueros para las exportaciones, al pasarse de la segunda a la tercera categoría la tasa cambiaría para este producto.

En el caso de la lana argentina, la modificación en octubre de 1955 del tipo de cambio para las exportaciones de esta fibra —de 6,25 a 18 pesos argentinos (13,50 pesos neto) por dólar— provocó en el mercado interno un alza inmediata que osciló entre 51 por ciento para la craza fina y 160 por ciento para la craza mediana. En cambio, en el mercado mundial, el precio medio de 1955 desmejoró en casi 8 por ciento en relación con el de 1954.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que, excepción hecha del azúcar, el cacao y el trigo, la caída de los precios tuvo lugar después que la mayoría de los cultivos anuales estaban ya sembrados y que, por lo tanto, su influencia deprimente directa o indirecta no pudo afectar las cosechas del año agrícola 1954/55.

La acumulación de excedentes en el mercado mundial parece no haber tenido influencias contraproducentes muy graves en la producción agropecuaria latinoamericana de 1954/55. Sólo las producciones azucareras de Cuba y la República Dominicana se vieron directamente afectadas, pues las cuotas fijadas por el Consejo Internacional del Azúcar obligaron en ambos casos a restringir aún más la elaboración del producto. Como resultado de esta disminución en la producción y de las mayores exportaciones efectuadas por los cuatro principales productores (Cuba, la República Dominicana, el Brasil y el Perú),⁵ los excedentes se redujeron a 2,3 millones de toneladas y se alivió considerablemente la presión que ejer-

⁵ Cuba vendió 568.000 toneladas a la URSS, fuera de convenio. Por su parte, el Brasil exportó en total 443.000 toneladas, con lo que se redujo su saldo exportable a fin de año a algo más de 160.000 toneladas.

cían sobre el mercado. México, en cambio, vio aumentar sus existencias hasta un nivel (310.000 toneladas) que comienza a causar preocupación, pues de acuerdo con las condiciones actuales del comercio internacional, sólo dispone de mercados seguros para las 80.000 toneladas que se le fijaron como cuota dentro del Consejo. Por último, cabe señalar que el sector azucarero cubano mejoró bastante su situación merced a la elaboración de mieles ricas y siropes, que en 1955 llegaron a 874 millones de litros y se exportaron en su totalidad.

La extensión de las siembras y el volumen de las demás cosechas destinadas principalmente a la exportación no fueron afectados por la amenaza de dificultades en la comercialización; al contrario, la producción experimentó un sustancial aumento.⁶ Como se indicó antes, una gran proporción de los saldos exportables de la temporada 1954/55 pudo colocarse en el mercado internacional, aunque para ello fue necesario hacer algunos sacrificios en los precios y recurrir en mayor grado que en años anteriores a acuerdos bilaterales de comercio, a la devaluación parcial o a la concesión de subsidios especiales. En los casos en que la situación parecía agravarse, inesperados acontecimientos vinieron a proporcionar alivio temporal. La Argentina, que al terminar el año 1955 tenía un excedente de 1,9 millones de toneladas de trigo, tuvo una reducida producción en 1955/56 (4,8 millones de toneladas) y, por lo tanto, no tendrá grandes dificultades en liquidar el excedente citado y el saldo exportable de esta cosecha. Sin embargo, debe subrayarse la creciente competencia que el programa de liquidación de excedentes de los Estados Unidos viene ejerciendo sobre la comercialización de las disponibilidades exportables de trigo de América Latina. Aunque el programa opera fuera de los cauces normales del comercio, ya se ha hecho sentir con alguna intensidad la influencia perjudicial que el elevado volumen de ventas y las extraordinarias facilidades otorgadas para su pago han tenido sobre la demanda de

⁶ Excluyendo el azúcar y el maíz de la producción latinoamericana destinada principalmente a la exportación, el índice acusa un aumento de 8,5 por ciento, en vez de 3,2 para todos los productos.

los trigos argentino y uruguayo. En un futuro próximo se prevén mayores repercusiones no sólo en la demanda de los países que se beneficiaron con esa clase de transacciones, sino también en los sistemas de transporte que sirven el intercambio normal de productos entre los países latinoamericanos.

En el Brasil, que esperaba para 1955/56 la mayor cosecha de café de la postguerra, destruyeron parte importante de ella —alrededor de 5 millones de sacos— las heladas que devastaron los cafetales del estado de Paraná en agosto de 1955. Este flagelo, las cosechas más reducidas que en 1954/55 recogieron algunos países de Centroamérica y la disminución de las existencias en el mercado norteamericano, provocada por la incertidumbre que ocasionó el anuncio de una posible devaluación del signo monetario brasileño, entonaron los precios y alejaron —al menos temporalmente— la amenaza de un mayor deterioro del mercado.

Sin embargo, la situación de los excedentes al iniciarse el presente año cafetero ⁷ no se presenta clara. En julio de 1955 el Brasil y Colombia tenían 390.000 y 216.000 toneladas, respectivamente, cantidades que duplican con creces las existencias que poseían en igual fecha de 1954. De acuerdo con estimaciones recientes,⁸ esas existencias

se suman a una producción mundial exportable de 2,3 millones de toneladas. Si se considera que el consumo probable oscilará entre 2,04 y 2,16 millones de toneladas (34 y 36 millones de sacos), es evidente la posibilidad de que a fines de año los excedentes hayan aumentado en grado importante.

La situación del algodón, que no ofrecía problemas de gravedad en América Latina en 1954/55, parece haberse empeorado fuertemente al comenzar el nuevo año algodonero (19 de agosto), ante la inminente y progresiva competencia del producto norteamericano. En efecto, los Estados Unidos tienen colocadas 138.600 toneladas en 19 países para su entrega en 1956. De acuerdo con su programa de liquidación de excedentes, esas ventas son pagaderas en monedas locales y con créditos a largo plazo. Tameña competencia y la posibilidad de una mayor producción mundial en 1955/56, destruyen totalmente la ventaja que había logrado América Latina en 1954/55 al reducir sus excedentes de 464.800 a 436.900 toneladas. A pesar de ese oscuro panorama, la producción algodonera latinoamericana no muestra signos de declinación en 1955/56 y únicamente México ha anunciado un programa de control de siembras a fin de limitar la superficie destinada a su cultivo.

II. SITUACIÓN DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS

1. Trigo

En 1954/55 parece haber rendido sus mejores frutos la intensa campaña de fomento que muchos de los países latinoamericanos vienen manteniendo hace varios años para aumentar su producción triguera. Casi todos los países con condiciones ecológicas adecuadas para el cultivo económico del cereal incrementaron sus siembras y obtuvieron buenos resultados.

La producción del conjunto de América Latina alcanzó uno de los niveles más altos que se hayan registrado hasta el presente: 11,9 millones de toneladas.⁹ Por lo tanto, hubo un aumento de casi 10 por ciento sobre la producción del año precedente, y ello se debió en parte al incremento de 858.000 hectáreas en la superficie cultivada¹⁰ y también a los mejores rendimientos que registraron casi todos los países.

Con esa cosecha la participación de América Latina mejoró significativamente dentro de la producción mundial, pues llegó a constituir el 7,6 por ciento del total, en comparación con 6,3 por ciento en 1954 y en la preguerra. Asimismo mejoró su posición como región exportadora, pues sus ventas fuera del continente superaron en 24 por ciento a las de 1954, alcanzando los 2,2 millones de toneladas. Debe señalarse además que los dos países que más contribuyeron a este mejoramiento —la Argentina y el Uruguay— también incrementaron en 27 por ciento sus exportaciones a algunos países latinoamericanos deficitarios. Gracias a ello y a los aumentos lo-

cales de producción, esos países disminuyeron en cierto grado sus importaciones desde otras regiones del mundo. Por lo tanto, América Latina vio aumentar sus exportaciones trigueras netas, de 122.000 toneladas en 1954, a poco más de un millón de toneladas en 1955. (Véase el cuadro 28.)

Cuadro 28

AMÉRICA LATINA: COMERCIO INTERNACIONAL DEL TRIGO Y SALDO NETO EXPORTADO
(Miles de toneladas)

	1954	1955 ^a
Exportaciones totales	3.298	3.957
Exportaciones fuera de América Latina	1.746	2.170
Exportaciones al resto de América Latina	1.552	1.787
Importaciones desde fuera de América Latina	1.624	1.150
Importaciones totales desde los países de producción deficitaria	3.176	2.937
Exportaciones netas de América Latina	122	1.020

FUENTE: Datos oficiales.
^a Datos preliminares

A pesar de que sólo se contrajeron levemente las importaciones totales de trigo de los países de producción deficitaria, la mayor producción interna permitió mejorar en alto grado el abastecimiento. En 1955 el consumo aparente¹¹ llegó así a 6,45 millones de toneladas, es decir, 4 por ciento más que el año anterior (6,2 millones). Según estas cifras, el consumo aparente por habitante habría aumentado en 2,5 por ciento.

Los doce países productores que tienen que recurrir a la importación para satisfacer su consumo total¹² —la

⁷ 1º de julio de 1955 - 30 de junio de 1956.

⁸ Según esas estimaciones, la producción brasileña exportable en 1955/56 proveniente de la producción de 1954/55 alcanzará a 1,15 millones de toneladas, o sea 138.000 más de lo calculado previamente.

⁹ Sólo la superó la cosecha de 1938/39. Gracias a la extraordinaria producción argentina de 10,3 millones de toneladas, la de América Latina sobrepasó ligeramente los 12 millones.

¹⁰ En 1955 la superficie cultivada con trigo en toda América Latina llegó a 9,6 millones de hectáreas.

¹¹ Para todos los países latinoamericanos excluyendo la Argentina y el Uruguay.

¹² Costa Rica, Cuba, Haití, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana no producen trigo e importan en su totalidad el que consumen.

Cuadro 29

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE TRIGO
(Miles de toneladas)

	1933/34-1937/38	1949/50	1952/53	1953/54	1954/55 ^a
Países de producción deficitaria:					
Brasil	144,2	532,4	771,7	871,3	982,9
Chile	849,9	854,3	989,2	928,4	1.077,6
Colombia	98,4	101,9	170,0	175,0	160,0
Ecuador	19,0	30,8	28,4	32,3	36,0
Paraguay	1,0	0,8	1,6	1,0	1,0
Perú	76,3	143,8	168,7	162,5	170,0
Venezuela	6,5	4,6	6,3	3,1	2,0
México	373,8	587,3	670,6	839,5	881,3
América Central ^b	11,3	22,8	20,8	19,5	17,9
Subtotal	1.580,4	2.278,7	2.827,3	3.032,6	3.328,7
Países exportadores:					
Argentina	6.127,7	5.144,0	7.633,7	6.200,0	7.690,0
Uruguay	360,7	452,0	462,5	818,6	853,6
Subtotal	6.488,4	5.596,0	8.096,2	7.018,6	8.543,6
Total general	8.068,8	7.874,7	10.923,5	10.051,2	11.872,3

FUENTE: Estadísticas oficiales de producción.

^a Datos preliminares.^b Comprende El Salvador y Guatemala.

Argentina y el Uruguay son los únicos que disponen de excedentes exportables—, obtuvieron en 1954/55 una cosecha de 3,3 millones de toneladas, superando en 9,5 por ciento la del año precedente y en 46 por ciento la de 1949/50 (2,3 millones de toneladas). El país que más contribuyó a este aumento fue Chile, cuya producción llegó al nivel más alto de su historia (1.078.000 toneladas), con un aumento de 16 por ciento sobre la del año anterior. (Véase el cuadro 29.)

Diversos factores llevaron a los excelentes resultados chilenos. Las promesas gubernamentales de fijar un precio altamente remunerador y el ambiente favorable creado en 1954 por la bonificación del 50 por ciento sobre el valor de los fertilizantes empleados en el trigo, hicieron que se preparara y sembrara una superficie de 805.000 hectáreas (6 por ciento superior a la de 1953/54). El progresivo mejoramiento de la técnica —sobre todo en lo que toca a emplear variedades adecuadas y semillas seleccionadas, al uso muy generalizado de fertilizantes, a la mecanización cada vez mayor del cultivo— y las buenas condiciones meteorológicas contribuyeron a que se obtuvieran 1.338 kilogramos por hectárea, que es uno de los rendimientos más altos registrados en el país.¹³

El Brasil continuó su política de fomento a la producción triguera, y aunque disminuyó parcialmente la entrega de maquinaria agrícola debido a las menores importaciones, aumentó en cambio la entrega de semillas seleccionadas¹⁴ y fertilizantes, a la vez que estableció el precio de garantía muy favorable de 7 crueros por kilogramo, equivalente a un aumento del 40 por ciento en relación con el precio del año anterior.¹⁵

¹³ El rendimiento promedio registrado en 1935-39 fue de 1.050 kilogramos por hectárea, mientras que en 1950-54 subió a 1.250.

¹⁴ Sólo en el estado de Río Grande do Sul se distribuyeron 10.400 toneladas en comparación con 7.400 en 1953/54 y 2.100 en 1949/50.

¹⁵ En la época en que se fijó este precio —noviembre de 1955—, el Brasil compraba su trigo en el mercado internacional a 2,22 crueros por kilogramo (cambio oficial de 25,82 crueros por dólar). Sin embargo, si se hace la conversión a la tasa de cambio libre vigente entonces, ese precio habría llegado a 5,76 crueros.

A juzgar por las estadísticas oficiales, la superficie cultivada se mantuvo prácticamente estacionaria, pero los rendimientos obtenidos —906 kilogramos por hectárea, superiores en 100 kilogramos a los de la última cosecha— permitieron que por cuarta vez consecutiva la producción superara los niveles de años anteriores con un volumen de 983.000 toneladas. Este nuevo punto máximo en la producción es el resultado de los esfuerzos del Brasil por mejorar su abastecimiento en este cereal y disminuir sus importaciones. La cosecha 1954/55 significa un aumento de casi 13 por ciento sobre la del año anterior, de 85 por ciento sobre la de 1949/50 y de 581 por ciento sobre la de preguerra.

Sin embargo, ese acelerado crecimiento de la producción no había permitido hasta hace muy poco una disminución proporcional de las importaciones. En efecto, las compras en el exterior continuaron aumentando hasta 1953, y sólo en los dos últimos años se han detenido, con un volumen importado de alrededor de 1,65 millones de toneladas. La situación descrita se debió al progresivo avance del consumo aparente por habitante: de un promedio de 30 kilogramos en la preguerra, subió a casi 40 en el quinquenio 1951-55.

México también logró un avance de importancia en su producción triguera. Al igual que los países antes mencionados, recogió la mayor cosecha de su historia: 881.000 toneladas, en comparación con 839.000 en 1953/54 y con un promedio de 573.000 en el quinquenio 1949-53. Las buenas cosechas de los dos últimos años han significado para México alcanzar prácticamente la autosuficiencia. En efecto, las importaciones, que en 1950 llegaban a 425.000 toneladas, en 1955 se redujeron a 9.000.

A la expansión triguera de México han contribuido el aumento de las zonas regadas en el norte del país, la abundancia de agua almacenada en los sistemas de riego durante los dos últimos años y los programas de precios mínimos y créditos oficiales. Sin embargo, lo más importante ha sido el aumento de los rendimientos obtenidos mediante el empleo de semillas mejoradas y fertilizantes.

La mayor parte de la semilla de trigo que se sembró en 1955 correspondió a las variedades aconsejadas por la Secretaría de Agricultura, que entregó a los productores 23.000 toneladas de grano para siembra, o sea lo suficiente para el 30 por ciento de la superficie total. Gracias a ello, los rendimientos han subido de un promedio de 884 kilogramos por hectárea en el quinquenio 1948-52 a un promedio de 1.070 kilogramos en los últimos tres años.

Entre los demás países de producción deficitaria, sólo el Perú parece haberla incrementado en un 4,5 por ciento para llegar a 170.000 toneladas, no obstante el grave problema que para el cultivo representa el intenso ataque de la roya, precisamente en la sierra, que es la zona de mayor producción. A través de sus estaciones experimentales y a lo largo de un decenio de labor constante, el gobierno ha conseguido algunas variedades bastante resistentes para garantizar su cultivo. Sin embargo, sigue siendo difícil para los servicios gubernamentales lograr una eficaz distribución de esas semillas entre los agricultores por la falta de caminos vecinales y porque su sistema de extensión no ofrece suficiente amplitud. El resultado es que sólo de un 10 a 15 por ciento de los agricultores han podido beneficiarse del reparto de esas semillas.

Colombia llevó adelante su política de fomento de la producción triguera manteniendo elevados precios de estímulo e intensificando su programa de investigación genética, pero las condiciones meteorológicas desfavorables —sobre todo las excesivas lluvias— perjudicaron la producción, que disminuyó en 9 por ciento al alcanzar sólo las 160.000 toneladas. En cambio, el Ecuador aumentó al parecer la suya en una proporción cercana al 10 por ciento, gracias a la intensa labor de fomento que llevó a cabo la Comisión Nacional del Trigo.

En los demás países —que no cuentan en su mayoría con suficientes zonas que reúnan las condiciones ecológicas adecuadas y en los que la producción triguera se ha venido logrando en forma más o menos forzada y al amparo de medidas de protección gubernamentales— parece haberse iniciado un retroceso. Las aludidas medidas protectoras, y sobre todo los precios de garantía, no se mantuvieron con el vigor de antes. En consecuencia, se redujeron parcialmente las superficies de cultivo y el volumen de producción. En Bolivia, Guatemala y Venezuela se registraron descensos de alguna cuantía, en tanto que el Paraguay parece haberse mantenido prácticamente sin variación en sus cosechas.

Los altos niveles de producción triguera del Uruguay, sus elevadas exportaciones en 1955 y sus perspectivas de continuar produciendo un volumen muy superior a sus necesidades de consumo interno, permiten clasificar a este país como exportador latinoamericano de cierta importancia.

El hecho de que para la cosecha de 1954/55 se sostuviera el mismo elevado precio del año anterior (16,50 pesos uruguayos por quintal métrico),¹⁶ hizo posible que la superficie sembrada y la producción llegaran a un nuevo máximo de 771.600 hectáreas y 853.600 toneladas respectivamente.

En la Argentina, merced a un aumento de 9 por ciento en la superficie cultivada y a las excelentes condicio-

¹⁶ Tomando el tipo de cambio básico de exportación —1,51 pesos uruguayos por dólar—, el precio por quintal métrico sería de 10,99 pesos uruguayos.

nes meteorológicas que favorecieron a los cereales de invierno, la producción triguera de 1954/55 registró una recuperación importante con respecto a la cosecha del año precedente.¹⁷ Su volumen fue de 7,69 millones de toneladas, que es el más alto nivel de los últimos 13 años.

Las cosechas de los dos países en 1954/55 sumaron un total de 8,54 millones de toneladas. Si se le agregan los remanentes no exportados del año anterior, el saldo disponible fue de 9,85 millones de toneladas. Descontando de esa cantidad la parte destinada al consumo interno (alimentación, semillas, etc.), quedó un saldo exportable de 6,1 millones de toneladas. (Véase el cuadro 30.)

Cuadro 30

ARGENTINA Y URUGUAY: DISPONIBILIDAD Y DESTINO DEL TRIGO
(Miles de toneladas)

	1954	1955	1956
I. Remanentes al 1º de enero	1.213	1.306	2.047
II. Producción.	7.019	8.544	5.640
III. Disponibilidad total al término de la cosecha (I + II)	8.232	9.850	7.687
IV. Exportación.	3.363	4.083	...
V. Disponibilidad neta (III-IV)	4.869	5.767	...
VI. Remanente al final del año	1.306	2.047	...
VII. Consumo (V-VI)	3.563	3.720	...

FUENTE: Datos oficiales.

La sensible disminución de la demanda internacional —ocasionada en parte por el aumento de la producción interna de los países deficitarios—, la creciente acumulación de excedentes en el mercado mundial y la tendencia a la baja de los precios contribuyeron a que se viera con inquietud la existencia de tan elevada disponibilidad de trigo al finalizar la cosecha de 1954/55. Se abrigaron serios temores sobre la posibilidad de colocar en el mercado mundial la parte no comprometida por tratados de comercio, sin sufrir grandes pérdidas, ya sea por concepto de precios o de un almacenamiento prolongado.

Sin embargo, en agosto de 1955 la situación había ya mejorado en forma apreciable. En la Argentina sólo quedaba una existencia de 2,34 millones de toneladas y en el Uruguay aproximadamente 237.000. Las existencias argentinas representaban sólo alrededor del 5 por ciento de las que en esa fecha tenían almacenadas los cuatro principales exportadores del mundo: 46,37 millones de toneladas, cantidad sin precedentes.

Al finalizar 1955, la Argentina había exportado algo más de 3,6 millones de toneladas y el Uruguay, con 501.000 toneladas, alcanzó la máxima exportación de su historia. Aun antes de terminar el año comercial normalmente utilizado en la Argentina (1º diciembre-30 noviembre) y considerando el año comercial mundial (julio-junio), podía advertirse que América Latina venía recuperando lentamente su antigua posición en el mercado triguero internacional al participar con el 15,6 por ciento en las exportaciones mundiales del año 1954/55, frente a 13,7 por ciento en 1953/54 y sólo 11,1 por ciento en 1949/50.

Los convenios bilaterales firmados por ambos países y el hecho de formar parte del grupo de "exportadores de moneda inconvertible" facilitaron sobremanera la coloca-

¹⁷ La producción aumentó 24 por ciento en relación con la de 1953/54.

ción de las cosechas e hicieron posible, además, vender partidas de alguna importancia a cambio de ciertas concesiones en los precios.

En los primeros nueve meses de 1955 la situación de los precios del trigo exportado por la Argentina y el Uruguay se desmejoró un tanto en relación con el promedio de 1954. Las exportaciones argentinas, por ejemplo, se hicieron a un precio medio de 68 dólares por tonelada,¹⁸ en comparación con el de 69,70 dólares que rigió en promedio en 1954. La disminución de 2,6 por ciento es algo mayor que las de Australia y el Canadá, países que para una parte de sus transacciones estuvieron protegidos por el Acuerdo Internacional del Trigo, al cual no está adherida la Argentina.

Las informaciones preliminares hasta ahora publicadas indican una fuerte reducción en la producción triguera latinoamericana de 1955/56. En la Argentina la incidencia de factores antieconómicos derivados de medidas gubernamentales —principalmente la fijación del precio básico al mismo nivel que el año anterior— originaron el cambio de orientación de numerosas explotaciones, con la consiguiente reducción de la superficie cultivada. Por otra parte, las adversas condiciones meteorológicas impidieron la preparación adecuada de los suelos y redujeron fuertemente la proporción de superficie que puede cosecharse económicamente. En noviembre de 1955 el nuevo gobierno argentino fijó otros precios para el trigo¹⁹ y para otros productos agropecuarios. Aunque los nuevos precios no alcanzaron a influir en las siembras, es posible que hayan proporcionado aliciente económico para aumentar ligeramente la proporción de superficie cosechada, y sobre todo que presten mayores incentivos en el futuro.

En el Uruguay, donde ya comenzaron a sentirse las consecuencias perjudiciales del elevado precio de garantía mantenido en los años anteriores, se ha reducido ese precio de 16,50 a 14 pesos uruguayos por quintal métrico, pero sólo para los productores con más de 250 hectáreas. La medida ha surtido los efectos esperados pues la producción descendió a 820.000 toneladas.

Por su parte, en Chile se han registrado graves perjuicios en el cultivo por accidentes meteorológicos de diversa índole y se espera una cosecha inferior a la de 1955 en aproximadamente 100.000 toneladas.

La reducida cosecha de 1955/56 en los países exportadores latinoamericanos simplifica, al menos temporalmente, los múltiples problemas que planteaba su colocación en el exterior. La creciente acumulación de excedentes en el mercado mundial, la sostenida tendencia declinante de los precios y sobre todo la venta de trigo norteamericano, dentro de su programa de liquidación de excedentes en condiciones muy favorables para los países compradores, hacían prever dificultades de toda índole en la colocación de los saldos exportables.

Sin embargo, la fuerte disminución de la nueva cosecha argentina ha hecho incluso necesario rechazar la liquidación de parte de los saldos no vendidos de la cosecha anterior para poder cumplir compromisos ya contraídos. Aun así, no le será posible a este país entregar al Brasil la cantidad de 1,2 millones de toneladas que esti-

¹⁸ Al tipo de cambio de 5 pesos argentinos por dólar, que era el fijado en esos meses para las exportaciones de trigo.

¹⁹ El nuevo precio es de 70 pesos argentinos por quintal métrico, lo que equivale a un 40 por ciento de aumento sobre el precio anterior.

pulaba el acuerdo de 1955 y se han emprendido gestiones en el sentido de reducirla a sólo 900.000. La situación descrita beneficia indirectamente al Uruguay, que ha podido colocar toda su producción.

Sin embargo, el futuro puede considerarse incierto, sobre todo por la perspectiva de la competencia del trigo norteamericano. El Uruguay está estudiando la posibilidad de reducir más aún el precio de garantía con el fin de restringir la superficie de siembra. La Argentina confía en que podrá competir en el mercado a base de la calidad de su trigo.

2. Maíz

Como consecuencia, principalmente, de las malas cosechas argentinas, la producción latinoamericana de maíz experimentó una fuerte baja en 1954/55. Con un total de 17,5 millones de toneladas, quedó a un nivel 14,1 por

Cuadro 31

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE MAÍZ
(Miles de toneladas)

	Argentina	Otros países	América Latina
1949/50	836,4	13.253,1	14.089,5
1950/51	2.670,0	14.927,1	17.597,1
1951/52	2.040,0	13.004,1	15.044,1
1952/53	3.550,0	13.522,3	17.072,3
1953/54	4.450,0	14.805,5	19.255,5
1954/55 ^a	2.546,0	14.979,9	17.525,9

FUENTE: Estadísticas oficiales.
a Datos provisionales.

ciento inferior a la de 1953/54. Sin embargo, si de este cálculo se excluye a la Argentina, se comprueba que el resto de América Latina ha logrado un pequeño progreso —14,98 millones de toneladas en comparación con 14,8— aun cuando no suficiente para mantener el mismo abastecimiento por habitante que en el año anterior. (Véase el cuadro 31.)

En vista de la tendencia declinante de los rendimientos, se ha venido prestando atención preferente al mejoramiento de variedades y a los sistemas de cultivo. La

Cuadro 32

AMÉRICA LATINA: DISPONIBILIDAD DE SEMILLAS DE MAÍZ HÍBRIDO Y PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE SEMBRADA CON ELLAS EN ALGUNOS PAÍSES, 1954/55

Países	Semilla híbrida disponible (Toneladas)	Porcentaje del área total sembrada que cubren
Argentina ^a	4.340	7,2
Brasil	6.450	6
Chile ^b	500	50
México	5.400	6
Perú	37	0,6
Venezuela ^c	120	3

FUENTE: Informaciones oficiales.
a Además se produjeron 4.250 toneladas de semillas mejoradas por polinización libre.

b Año agrícola 1955/56.

c Semillas mejoradas e híbridas.

mayoría de los países ha logrado buenos resultados con la introducción de variedades seleccionadas. Más recientemente aún, se han desarrollado variedades de maíces híbridos que en ocasiones aumentaron los rendimientos

en 50 por ciento. Esas variedades han superado ya la etapa experimental y están siendo multiplicadas en escala comercial en el Brasil, Colombia, Chile, México, el Perú, Venezuela y otros países. Sin embargo, salvo en el caso de Chile, donde el cultivo es relativamente reducido, su difusión no ha alcanzado todavía la magnitud que podía esperarse. (Véase el cuadro 32.)

En 1954/55, la producción de maíz en la Argentina llegó a uno de los niveles más bajos de la postguerra con 2,5 millones de toneladas, lo que equivale a una disminución de 43 por ciento con respecto al nivel de 1953/54 y de 70 por ciento en relación con el de preguerra (8,2 millones de toneladas). Las sequías de verano afectaron al cultivo en tal forma que sólo fue posible cosechar el 62 por ciento de la superficie sembrada, mientras que en épocas normales esa proporción no baja del 70 por ciento. Sin embargo, el factor que ha pesado más sobre la acentuada reducción de este cultivo ha sido la desventajosa relación de precios del intercambio, que desde mediados del decenio pasado ha provocado su desplazamiento por cultivos más remuneradores. Además, los rendimientos cada vez peores a que ha llevado el progresivo empobrecimiento de los suelos argentinos ha agravado esa situación. Mientras en el trienio 1929/30-1931/32 el rendimiento medio por hectárea fue de 1.980 kilogramos, en 1951/52-1953/54 se redujo a 1.592, para bajar todavía a 1.370 en 1954/55. Resulta así que la superficie sembrada bajó desde un promedio de 6,7 millones de hectáreas en 1933/34-1937/38 a sólo 3,2 millones en 1953/54 y a 3 millones en 1954/55. La reducida cosecha obtenida en este último año no sólo limitó las exportaciones del cereal a 375.000 toneladas —frente a 2,2 millones en 1954—, sino que obligó a reducir las ventas exteriores de avena para poder contrarrestar el déficit en la alimentación animal.

En Cuba, donde la producción había sido estimulada mediante la concesión de precios de garantía y se habían llegado a acumular algunos excedentes, se hizo necesario disminuir el nivel de aquéllos para restringir las siembras. El resultado fue inmediato, pues la cosecha sólo alcanzó 178.000 toneladas, lo que equivale a una reducción del 25 por ciento con respecto a 1953/54.

Las condiciones meteorológicas adversas perjudicaron las siembras y los rendimientos en Colombia, el Ecuador, el Uruguay y Venezuela, ocasionando un leve descenso en la producción de estos países. En el Brasil, un pequeño aumento en la superficie cultivada y los mejores rendimientos hicieron que la cosecha superase en 2 por ciento la del año anterior. A pesar de que su cosecha no tiene precedentes en la historia del maíz brasileño, el país tuvo que importar pequeñas partidas de grano para satisfacer la demanda en algunos centros importantes en que la producción fue deficiente. Se dio así el hecho, hasta cierto punto paradójico, de que mientras el maíz se cotizaba a precios bajísimos e incluso se echaba a perder en lugares de gran producción (Triángulo Minero, Goias, Mato Grosso, etc.) por la falta de medios de transporte, en los centros de gran consumo se procedía a planear su importación desde los Estados Unidos.

En Chile, el empleo de semillas genéticas en escala cada vez mayor elevó sustancialmente los rendimientos e hizo posible obtener una cosecha (102.400 toneladas) que excedió en 40 por ciento a la de 1953/54, y es la más alta recogida en el país.

México aumentó su producción, que alcanzó los 4,7 millones de toneladas, y pudo prescindir casi por completo de las importaciones; sólo tuvo necesidad de comprar en el exterior 900 toneladas en comparación con 144.000 en 1954 y 373.000 en 1953. Las abundantes precipitaciones pluviales y los programas de precios mínimos²⁰ y de créditos gubernamentales contribuyeron al mejoramiento de los abastecimientos internos. Comienzan también a hacerse sentir los resultados del programa de semillas mejoradas de la Comisión Nacional del Maíz, que en 1955 entregó a los agricultores 5.400 toneladas de maíz híbrido para la siembra.

Los abastecimientos internos de maíz en Centroamérica fueron escasos en 1955, sobre todo en la primera parte del año. La causa de ello reside en la baja cosecha de 1954, que fue inferior en 14,5 a la de 1950 y en 12 por ciento al promedio de los años 1949 a 1953. Guatemala —que desde hacía algunos años había logrado autoabastecerse e incluso exportar algunas cantidades de maíz a El Salvador y México— pasó durante 1954 por una situación interna que tuvo graves efectos sobre el panorama agrícola: disminuyeron las superficies sembradas y la producción —368.000 toneladas, en comparación con un promedio anual de 432.000 en el quinquenio 1949-53— resultó insuficiente para cubrir las necesidades del consumo. Por eso, antes de que comenzaran a salir al mercado las cosechas de 1955, el país tuvo que importar 37.000 toneladas del grano. Estas son sin duda las mayores importaciones realizadas por Guatemala en el último decenio y provinieron principalmente de los Estados Unidos y México.

En El Salvador, el clásico desequilibrio entre recursos naturales y población —acentuado además por la expansión del cultivo del algodón, que ha desplazado las siembras de granos hacia tierras marginales de rendimientos reducidos— se vio agudizado en 1954 por una mala cosecha. Por ello, en 1955 las importaciones de este artículo básico de la dieta salvadoreña llegaron a 42.000 toneladas, en comparación con 23.700 en 1954 y con el promedio anual de 13.000 en el período 1950-53. En Honduras los daños causados por huracanes e inundaciones obligaron a importar maíz por primera vez en muchos años. Esas importaciones ascendieron a 3.000 toneladas y sirvieron más que nada para compensar las exportaciones hechas a El Salvador entre noviembre de 1954 y abril de 1955. En Costa Rica, también por primera vez en muchos años, fue insuficiente la cosecha y hubo que importar de los Estados Unidos unas 7.000 toneladas de maíz amarillo destinadas a la industria de alimentos concentrados para animales. Nicaragua fue el único país centroamericano que no tuvo necesidad de importar maíz en 1955, pero sus exportaciones a El Salvador se redujeron fuertemente cuando el desplazamiento del maíz por el algodón de las zonas tradicionales de cultivo de la vertiente del Pacífico hizo disminuir la producción.

Este panorama parece que cambiará bastante en 1956. Guatemala obtuvo en 1955 una cosecha de 463.000 toneladas de maíz, que es 7 por ciento superior al promedio del quinquenio 1949-53, y se estima que bastará a cubrir

²⁰ Entre diciembre de 1954 y junio de 1955, los precios de garantía del maíz fueron aumentados paulatinamente. De esta manera, el precio medio del maíz en México se incrementó en porcentajes que varían entre 12 y 16 por ciento, lo que alivió en parte el efecto desfavorable de la devaluación sobre la relación de precios del intercambio de este producto.

las necesidades sin recurrir a la importación. Las cosechas de Honduras y Nicaragua han sido buenas y permiten esperar no sólo que esos países se autoabastezcan, sino que puedan aumentar sus exportaciones tradicionales a El Salvador. En cambio, se estima que las importaciones de maíz alcanzarán en este último país la alta cifra de 46.000 toneladas, pues la cosecha de 1955 ha sido todavía más pequeña que la del año anterior.

3. Arroz

Entre los cultivos que se han desarrollado con mayor rapidez en América Latina figura, sin duda alguna, el del arroz. Todos los países sin excepción lo cultivan, y casi todos han duplicado con creces su producción desde la preguerra, consiguiendo algunos —Chile, el Ecuador, México, el Uruguay y más recientemente Venezuela— su total autoabastecimiento e incluso pasar a ser exportadores en pequeña escala. La cosecha de 1954/55, al registrar una producción de 5,6 millones de toneladas (con cáscara), superior en 10,8 por ciento a la del año anterior y en 200 por ciento a la del período 1933/34-1937/38, reafirmó la tendencia que ha venido siguiendo este cultivo. Tan extraordinaria expansión resulta más notable aún si se compara con la evolución que ha seguido la producción de este grano en el resto del mundo. En efecto, la producción mundial fue en 1954/55 un 4 por ciento inferior a la del año precedente y escasamente 7 por ciento superior a la registrada en el período 1933/34-1937/38. (Véase el cuadro 33.) América Latina ha pasado en 1954/55 a contribuir con el 3,4 por ciento de la producción mundial, lo que se compara muy favorablemente con el 1,2 por ciento de antes de la guerra.

Cuadro 33

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE ARROZ

Años	Mundo ^a		América Latina		América Latina con relación al mundo (Porcentaje)
	Miles de toneladas	Índice	Miles de toneladas	Índice	
1933/34-1937/38 . . .	151.147	99	1.392	46	1,2
1947/48-1949/50 . . .	152.323	100	4.133	100	2,6
1953/54	170.629	112	5.054	122	2,9
1954/55	164.117	107	5.602	135	3,4

FUENTES: CEPAL y FAO.
^a Excluyendo a la URSS.

El acelerado desarrollo de la producción arrocerera ha permitido satisfacer, cada vez en mayor grado, las necesidades del creciente consumo interno y reducir las importaciones de 390.000 toneladas en el período de preguerra a aproximadamente 214.000 en 1954. No se conocen todavía las importaciones de 1955, pero a juzgar por el fuerte aumento de la producción, no pueden haber sido superiores a 190.000 toneladas. Por lo tanto, entre la preguerra y 1955, las importaciones se habrían reducido en algo más del 50 por ciento.

El aumento de casi 550.000 toneladas registrado en la producción arrocerera latinoamericana de 1954/55 sobre la del año anterior proviene, básicamente, del significativo incremento experimentado por las cosechas brasileñas, que de 3,36 millones de toneladas en 1953/54 subieron a 3,92 millones en 1954/55. El Brasil ha recuperado,

pues, su posición de preguerra y de 1949/50 dentro de la producción latinoamericana, al contribuir con el 70 por ciento del total en vez de sólo el 63 y el 66 por ciento en los años 1952/53 y 1953/54, respectivamente. En la mayor cosecha brasileña influyeron sobre todo los mejores rendimientos obtenidos, las buenas condiciones meteorológicas reinantes en los principales centros productores y las mejoras técnicas de cultivo que se van generalizando en ellos.²¹

El Brasil ha sido el principal exportador latinoamericano de arroz. Sin embargo, por diversas razones, sobre todo, por el bajo nivel de precios a que se cotizaba en el mercado internacional y por la baja tasa de cambio asignada a sus ventas al exterior, disminuyeron éstas rápidamente hasta quedar suprimidas del todo en 1954. A consecuencia de ello, en el estado de Río Grande do Sul se acumularon apreciables excedentes que fueron adquiridos por el gobierno y serán exportados en el curso de 1956 gracias a la concesión de una tasa de cambio más favorable.

Entre los países que más han desarrollado el cultivo arrocerero cabe mencionar a Venezuela. Su producción aumentó de sólo 13.000 toneladas en la preguerra a 49.000 en 1953/54 y a 73.000 en 1954/55.²² Los factores que más contribuyeron al incremento del cultivo fueron, por una parte, la ayuda técnica y económica prestada a los agricultores por la Corporación Venezolana de Fomento, con arreglo a un programa de desarrollo arrocerero iniciado en 1949, y por otra, el establecimiento de precios mínimos garantizados por el Banco Agrícola y Pecuario. Logrado el autoabastecimiento, los esfuerzos se encaminan ahora a consolidar esta situación. A tal fin, se desea ir trasladando el actual cultivo de secano, de bajos rendimientos y altos costos de producción, a localidades de riego. Parece que éste se hará paulatinamente y a través de algunos programas de colonización.

El Ecuador también elevó sustancialmente su producción en 1955: su cosecha subió a 70.000 toneladas. Recuperó así el nivel de años anteriores, deprimido en 1954, cuando sólo se registraron 46.000 toneladas. Con todo, el Ecuador no logró exportar en 1955 un volumen mayor que el de 1954 (alrededor de 20.000 toneladas), seguramente por la situación de precios bajos que prevalecía en el mercado internacional.

Chile tuvo en 1955 la mayor producción de los últimos tiempos al cosechar un poco más de 93.000 toneladas. Se combinaron para lograrlo los mejores rendimientos²³ y la expansión en alrededor de 10 por ciento de la superficie cultivada.

En México la producción de arroz fue de 178.000 toneladas, en comparación con 170.000 en 1954 y más de 180.000 en el trienio 1948/49-1950/51. Quedaron así garantizados los abastecimientos internos, estimándose que sobrarán para la exportación unas 20.000 toneladas que vendrán a agregarse a las 17.000 de excedentes de la cosecha anterior.

La cosecha arrocerera de Cuba fue similar a la del año anterior (173.000 toneladas). Los productores han tenido

²¹ La superficie cultivada aumentó en sólo 2,7 por ciento, con lo que llegó a un total de 2,49 millones de hectáreas.

²² Las cifras citadas corresponden a las publicadas por el Banco Agrícola y Pecuario. Sin embargo, las que publicó recientemente el Ministerio de Agricultura y Cría hacen llegar la producción de los dos últimos períodos a 57.900 y 102.300 toneladas, respectivamente.

²³ El aumento fue de 2.930 a 3.110 kilogramos por hectárea.

Cuadro 34

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE AZÚCAR
(Miles de toneladas)

	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54	1954/55
<i>Exportadores habituales</i>					
Cuba	5.759,1	7.224,5	5.159,2	4.890,4	4.527,6
Perú	463,8	470,4	602,2	610,7	614,4
República Dominicana	540,2	588,2	630,5	633,7	613
Subtotal	6.763,1	8.283,1	6.391,9	6.134,8	5.755,0
<i>Deficitarios o exportadores accidentales</i>					
Brasil	1.485,1	1.591,9	1.752,0	1.995,3	2.124,9
Argentina	650,8	559,8	710,4	777,8	583,7
Colombia	183,1	152,0	187,0	233,0	200,0
Venezuela	45,3	64,9	71,8	97,1	144,0
México	651,9	691,1	779,3	830,4	910,0
Otros países	263,7	283,0	270,4	285,6	276,6
Subtotal	3.279,9	3.342,7	3.770,9	4.219,2	4.239,2
Total de América Latina	10.043,0	11.625,8	10.162,8	10.354,0	9.994,2

FUENTE: Estadísticas oficiales.

que afrontar diversos problemas, entre ellos la escasez de agua para riego y la elevación de su contenido salino, la pérdida de fertilidad de los suelos y las menores disponibilidades de crédito. Sin embargo, los niveles de producción alcanzados en los últimos años han permitido a Cuba, principal importador de arroz de América Latina, reducir sus compras exteriores. En el período comprendido entre agosto de 1954 y julio de 1955, las importaciones cubanas provenientes de los Estados Unidos (85 por ciento del total importado) sólo alcanzaron alrededor de 154.000 toneladas, en comparación con las 215.000 de ese mismo origen que se registraron en el período inmediatamente anterior.

4. Azúcar

En 1954/55 la producción de azúcar en América Latina llegó a cerca de 10 millones de toneladas, cantidad que es ligeramente inferior a la de 1953/54 (10,4 millones) y la más baja obtenida en la región en el último quinquenio. (Véase el cuadro 34.)

La disminución puede atribuirse casi por completo a una nueva caída de 363.000 toneladas en la producción cubana. También experimentaron descensos de relativa consideración las producciones de la Argentina, Colombia, el Ecuador y la República Dominicana. Por el contrario, hubo aumentos en el conjunto de los países centroamericanos y en el Brasil, México, el Perú y Venezuela, países éstos que alcanzaron nuevamente niveles sin precedente en su producción.

La evolución descrita traduce en gran medida los diversos factores a que está sujeta la actividad azucarera latinoamericana, según se trate de países exportadores habituales o de países deficitarios o exportadores accidentales. En efecto, la producción conjunta de Cuba, el Perú y la República Dominicana —que formarían parte del primer grupo de países— acusa la tercera caída consecutiva después de 1951/52.²⁴ En cambio, los países del otro grupo registran por quinta vez mejoramientos res-

²⁴ En realidad, el descenso señalado se debe sobre todo a la fuerte disminución de la producción cubana, pues la zafra dominicana sólo experimentó una caída en 1954/55 y la del Perú aumentó constantemente.

pecto del año precedente. Cabe señalar, sin embargo, que el incremento ha sido escaso en 1954/55, debido a la caída de la producción argentina que provocaron las fuertes heladas sufridas durante el año al destrozarse gran parte de las plantaciones.

Cuba —que es el principal productor latinoamericano— se vio apremiada por las condiciones del mercado y por los excedentes acumulados en años anteriores. En vista de ello restringió la elaboración de azúcar a 4,5 millones de toneladas. Esa cantidad, aparte de marcar el punto más bajo del período de postguerra, supone un descenso de 7,4 por ciento con respecto a 1954 y de 27,3 por ciento en relación con la zafra máxima registrada en 1952. Frente a estas sucesivas limitaciones en la producción, la elaboración de mieles ricas y siropes ha venido a aliviar un tanto la situación. Su fabricación había cesado en 1944, y se reinició en 1954 con 495 millones de litros, que se exportaron en su totalidad. Durante 1955 se obtuvieron 874 millones de litros, que pudieron colocarse también en el mercado internacional.

La República Dominicana redujo asimismo —aunque ligeramente— su producción. El Perú es el único país de los exportadores habituales que no sólo pudo mantener el alto volumen de producción de 1953/54 sino que además no se ha visto enfrentado al problema de acumulación de excedentes. Las producciones mayores que ha logrado en los tres años últimos son resultado sobre todo de que ha conseguido mejorar los rendimientos unitarios de caña, gracias a la incorporación de diversas técnicas modernas al cultivo. Merced a estos altos rendimientos y a la eficiencia alcanzada en su elaboración, el azúcar peruano puede competir en los mercados mundiales sin protección estatal alguna.

En el grupo de países que producen azúcar preferentemente para el consumo interno, se han hecho patentes en los años últimos diversos esfuerzos por aumentar la producción. En algunos de ellos esos esfuerzos se han traducido en incrementos verdaderamente notables. A tal extremo que países como el Brasil y México, luego de haber logrado el autoabastecimiento, se enfrentan ahora con problemas de acumulación de excedentes de difícil colocación.

Conviene examinar ahora con algún detalle mayor la situación de los distintos países. En México, la expansión azucarera continuó en 1955 con la producción de 910.000 toneladas, frente a 830.000 en el año anterior y un promedio de 637.000 en el quinquenio 1949-53. El crecimiento ininterrumpido de la producción ha permitido el autoabastecimiento desde 1947 y la iniciación posterior de exportaciones. Las existencias han ido en constante aumento desde 1952 y han rebasado los niveles en que podrían considerarse como reservas normales para el funcionamiento del mercado interno. Así, se ha planteado a México un problema de excedentes. La sola producción de 1955 dejó un excedente no exportado de unas 106.000 toneladas que, sumado a los remanentes de años anteriores, coloca la reserva de azúcar en su punto más alto conocido (310.000 toneladas al acabar el año). Para medir la seriedad de la situación, cabe recordar que en las condiciones actuales del comercio azucarero internacional, México sólo dispone de mercados asegurados para 80.000 toneladas.²⁵

Ante el estímulo de precios mínimos compatibles con el costo de los productores marginales, la producción de azúcar en el Brasil siguió una línea de desarrollo superior a la del incremento del consumo. La región de São Paulo es la que más contribuyó a ese crecimiento. La producción de 1954/55 fue de 2,1 millones de toneladas, volumen superior en 6,5 por ciento al del año anterior y en 31 por ciento al promedio del último quinquenio. Como en años anteriores, se destinaron grandes cantidades de caña a la elaboración de alcohol. Ello evitó que fuese aun mayor la expansión. Satisfecho el consumo interno (1,8 millones de toneladas), la zafra última dejó un excedente exportable próximo a las 300.000 toneladas.

Venezuela logró en 1955 el autoabastecimiento de la demanda interna. Su producción llegó a 144.000 toneladas, contra 99.000 obtenidas un año antes y 66.000 de promedio en el quinquenio anterior. La expansión de esta producción formó parte de uno de los programas básicos que viene impulsando la Corporación Venezolana de Fomento con la cooperación del Ministerio de Agricultura. El primero de dichos organismos estimuló el incremento de las plantaciones de caña de azúcar, facilitando créditos a los agricultores y ampliando la industria azucarera con la instalación de cinco nuevas fábricas y la expansión de otra. El Ministerio de Agricultura, por su parte, ha llevado a cabo una interesante labor de investigación de los aspectos sanitarios y genéticos, haciendo posibles aumentos sustanciales en los rendimientos unitarios de la caña. La próxima zafra es ahora motivo de preocupación, pues probablemente dejará excedentes de 50.000 a 60.000 toneladas. Sin embargo, se estima que algunas medidas tomadas a fin de limitar una expansión incontrolada de la producción y otras encaminadas a incrementar el consumo podrían evitarlo. De no ser así, la situación sería difícil porque los altos costos venezolanos de producción no permitirían colocar esos excedentes en el exterior.

En el Uruguay se prosiguieron con todo éxito los programas de producción azucarera. Se obtuvieron 37.700 toneladas, frente a sólo 20.600 un año antes y a 3.000 en 1949/50. Con la producción actual se satisfacen alre-

²⁵ El Consejo Internacional del Azúcar, en su sesión del 1º de junio de 1955, asignó a México una cuota de exportaciones por 69.800 toneladas, a la cual debe agregarse la cuota que se coloca en el mercado de los Estados Unidos (11.000 toneladas).

dedor del 40 por ciento de las necesidades del consumo interno.

Por lo que toca a las condiciones de precios que prevalecieron en el mercado internacional, cabe distinguir las cotizaciones del mercado libre y las del mercado norteamericano.²⁶ En el primero se frenó la tendencia a la baja. Esa tendencia se hizo evidente en 1954, año en que el precio medio en el mercado libre de Nueva York se redujo en 3,7 por ciento con respecto al promedio de 1953. En 1955 esta baja fue sólo del 0,7 por ciento en relación con 1954. En cambio, en el mercado norteamericano el descenso fue mayor —3,8 por ciento— y reflejó la tendencia a la baja que guardan los precios de los productos alimenticios de los Estados Unidos. De continuar este descenso podría tener importancia para América Latina, dado que gran parte de la producción cubana y cuotas diversas de otros países se envían a aquel mercado.

Las exportaciones latinoamericanas de azúcar superaron en 1955 a las de 1954, lo mismo si se consideran en el aspecto de su volumen que desde el punto de vista de su valor. (Véase el cuadro 35.)

Cuadro 35

AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES DE AZÚCAR DE LOS CUATRO PRINCIPALES EXPORTADORES DE LA REGIÓN, 1954 Y 1955

Países	1954		1955 ^a	
	Volumen (Miles de toneladas)	Valor (Miles de dólares)	Volumen (Miles de toneladas)	Valor (Miles de dólares)
Brasil	161,8	12.380	456,5 ^b	36.512 ^b
Cuba	4.202,4	401.200	4.642,3	431.500
Perú	422,2	32.147	465,5	34.751
República Dominicana	490,7	35.500	556,1	39.800
	5.277,1	481.227	6.120,4	542.563

FUENTE: CEPAL.
a Cifras provisionales.
b Enero-septiembre.

Los dos factores que parecen haber contribuido más a ese aumento fueron la compra de 568.000 toneladas que hizo la Unión Soviética a Cuba a comienzos del año, y la recuperación de las exportaciones del Brasil determinada por la aplicación de una tasa especial de cambio de 50 cruceros por dólar, que permitió la venta de azúcar brasileño a precios de competencia y al margen del Convenio Internacional del Azúcar. El gobierno del Brasil notificó al Consejo que, no habiendo ratificado su país el Convenio respectivo, no debería considerársele adherido a él. La razón de esa posición fue el hecho de no haber logrado obtener una cuota que satisficiera sus necesidades de exportación.

Debido al aumento registrado en las exportaciones y al hecho de que la producción de los países exportadores fue inferior a la del año precedente, no se agravó el problema latinoamericano de los excedentes de azúcar. Sin embargo, todavía algunos países continúan experimentando ciertas dificultades para la colocación de sus saldos exportables. Al terminar 1955, esos excedentes ascendían a 2,3 millones de toneladas, es decir, se redujeron en 10,8 por ciento con respecto a igual fecha de 1954. En Cuba,

²⁶ Véase el cuadro 26.

los excedentes disminuyeron en 322.000 toneladas (de 1,95 a 1,62 millones de toneladas a fines de 1954 y 1955, respectivamente). En la República Dominicana también se produjo una disminución de 21.000 toneladas en el total de las reservas acumuladas, quedando reducidas a sólo 54.000 en 1955. Únicamente México vio aumentar sus existencias de 203.800 a 310.000 toneladas.

A pesar de que el problema de los excedentes no se ha resuelto aún, la mayor parte de los países latinoamericanos productores han seguido ejecutando proyectos que tienden a desarrollar la industria azucarera. En la República Dominicana, por ejemplo, se encuentran actualmente en construcción dos centrales, cada una con capacidad de producción igual al doble de cualquiera de las existentes en el país. Además se está sembrando caña en nuevas zonas (estimadas en 28.000 hectáreas) que antes se dedicaban al cultivo de arroz.

En México se calcula que —con la capacidad actual de los ingenios y con las siembras que se están realizando— la producción podría llegar en un futuro inmediato a 1,5 millones de toneladas. Los aumentos en la producción azucarera del país son consecuencia de un plan que empezó a ejecutarse en 1950, y que se proponía producir 1 millón de toneladas en 1960. Esta última meta puede considerarse prácticamente alcanzada en 1955.

En Bolivia, país dependiente en alto grado de la importación de azúcar, se anuncia que en mayo de 1956 entrará en producción el ingenio que se está construyendo en Montero y que pronto comenzará a construirse otro.

En Chile —el recién llegado en la producción azucarera de América Latina— se han iniciado ya trabajos en la zona de Llanquihue para una segunda planta de beneficio de betarraga. Con esta planta, cuya capacidad anual de elaboración será de 20.000 toneladas de azúcar, la capacidad instalada total del país ascenderá a 40.000 toneladas anuales.

En los países que sólo producen para el consumo interno, los aumentos de producción se han debido sobre todo a la política de precios de garantía que siguen los gobiernos. Así, en el Uruguay y Venezuela la producción de azúcar es objeto de un fuerte subsidio por parte de los consumidores y del gobierno. En Bolivia, el Brasil y Chile también existen precios de garantía para el agricultor.

5. Café

Las primeras estimaciones de la producción latinoamericana de café en 1954/55 —según cifras oficiales publicadas por algunos países antes de diciembre de 1955— hacían llegar el volumen de la cosecha a 2,04 millones de toneladas. Sin embargo, una revisión posterior de la cifra correspondiente a la producción brasileña, de acuerdo con la cantidad de este producto registrada para exportación en el Instituto Brasileño del Café, permite estimar que la producción total de América Latina sería alrededor de 2,2 millones de toneladas. Este volumen llega a uno de los niveles más altos registrados hasta ahora, pues sobrepasa en casi 15 por ciento el del año precedente y en 7 por ciento el promedio de 1934-38. (Véase el cuadro 36.)

A las buenas condiciones meteorológicas que favorecieron la obtención de altos rendimientos en los principales países productores, se unió el hecho de ser éste el primer año en que la producción comenzó a beneficiarse plenamente de las plantaciones de nuevos cafetales iniciadas a fines del decenio pasado ante el incentivo del alza casi constante de los precios del café desde 1946. No se conoce con certidumbre la superficie dedicada al cultivo en la actualidad, aunque se estima que en 1955 entraron en plena producción algo más de 150 millones de plantas nuevas. Todos los países productores participaron en esta expansión, pero principalmente el Brasil, Cuba y algunos de los países centroamericanos. A pesar de la baja experimentada por el precio en 1954, las plantaciones continúan ampliándose en la actualidad, si bien a un ritmo muy inferior.

Con la buena cosecha de 1954/55, que se venderá en el año cafetero 1955/56, se rompió el equilibrio entre la oferta y la demanda que había prevalecido por un corto lapso y comenzó la acumulación de excedentes en los principales países productores. La baja de aproximadamente 138.000 toneladas en el consumo de los Estados Unidos durante el año comercial que finalizó el 30 de junio de 1955, contribuyó a que en esa fecha los remanentes no exportados del Brasil y Colombia —no se conocen los de otros países pero se presume que sean muy reducidos— hayan aumentado en 234.000 toneladas (3,9 millones de sacos), sobre los existentes en la misma fecha del año precedente, para llegar a un total de 606.000 toneladas (10,1 millones de sacos) de las cuales el Gobierno del

Cuadro 36

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE CAFÉ, 1949/50 A 1954/55

(Miles de toneladas)

Países	1949/50	1950/51	1951/52	1952/53	1953/54	1954/55 ^a
Brasil	1.071,4	1.080,2	1.125,4	1.110,6	1.037,0	1.320,0 ^b
Colombia	337,8	302,3	402,7	384,0	404,0	424,0
Cuba	39,8	32,7	28,7	35,7	38,6	46,5
Ecuador	23,4	21,6	24,2	19,2	28,3	22,6
Haití	29,3	35,3	27,2	35,9	23,8	27,3
México	68,1	70,8	87,6	84,9	93,0	80,4
Panamá	2,8	3,2	3,9	3,5	4,0	3,6
Perú	5,6	6,0	8,9	9,6	9,6	9,6
República Dominicana	25,0	31,0	34,5	33,5	32,6	29,5
Venezuela	50,7	34,0	43,3	54,0	41,3	53,4
América Central ^c	175,0	166,2	203,8	176,6	205,6	182,0
Total	1.828,9	1.783,3	1.990,2	1.947,5	1.917,8	2.198,9

FUENTE: Estadísticas oficiales.

^a Datos provisionales.

^b Estimación de *Foreign Crops & Markets*, vol. 71, Nº 23 (5 diciembre 1955).

^c Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Brasil habría comprado y retirado del mercado 192.000 toneladas (3,2 millones de sacos).

Informaciones relativas al movimiento de tostaduras de café norteamericanas en lo que va del presente año cafetero (1955/56) señalan una franca recuperación en el consumo de ese país; el fuerte incremento de las exportaciones del Brasil y Colombia a Europa y el resto del mundo revelan asimismo una franca tendencia a volver hacia los niveles de 1953/54. Sin embargo, y aun en el caso de que el consumo mundial llegara a alcanzar el mismo volumen que en ese año —1,98 millones de toneladas— los remanentes al finalizar el actual año comercial (en 30 de junio de 1956) excederán por lo menos en 180.000 toneladas a los existentes en igual fecha de 1955. Es posible, sin embargo, que parte de este excedente pase a formar parte de las existencias normalmente acumuladas en los países consumidores para facilitar la distribución.

Las heladas que asolaron los cafetales del estado de Paraná, en el Brasil (agosto de 1955), al eliminar prácticamente todo el fuerte incremento de la producción latinoamericana que se esperaba de la cosecha de 1955/56 (entre 240.000 y 300.000 toneladas), aliviaron de momento el problema de los excedentes de café. Antes de esas heladas, en vista de las malas condiciones del mercado y de su inminente empeoramiento al venderse la cosecha aludida, los productores latinoamericanos celebraron diversas reuniones llegando al acuerdo de fundar la Oficina Internacional del Café y a elaborar un plan de emergencia para hacer frente a la situación. Esos acuerdos incluían la creación de existencias reguladoras para evitar las fluctuaciones violentas de los precios, y lograr el incremento del consumo en los mercados mundiales junto con la colaboración técnica y económica de los países asociados. El plan de emergencia dispuso como primera medida el establecimiento de cuotas de exportación para el año cafetero 1955/56 y recomendó vender solamente a precios que fluctúan entre 50 y 60 centavos de dólar por libra inglesa c.i.f. Nueva York. Se acordó, además, continuar u organizar el financiamiento de existencias y se tomaron otras medidas de carácter local. El hecho de que esos acuerdos fueran tomados por los productores y no por los gobiernos y el de que los países productores no latinoamericanos hayan estado ausentes de las reuniones fueron los puntos más débiles de ese esfuerzo, que no logró traducirse en realidades. Posteriormente, los Ministros de Hacienda del Brasil y Colombia se reunieron para llegar a acuerdos más definitivos. Ante la helada, que afectó a la producción brasileña precisamente entonces, emitieron una declaración haciendo constar que los desastrosos efectos habían equilibrado la situación estadística de la producción, y adoptaron acuerdos preliminares para afrontar futuras situaciones de emergencia. Acordaron además, entre otras medidas, asegurar el financiamiento a los productores y no estimular la producción en las zonas no adecuadas para el cultivo del café.

Al analizar la producción por países se advierte que fue el Brasil el que contribuyó en mayor grado al aumento de la producción latinoamericana en 1954/55. En efecto, se estima que ésta habría llegado por lo menos a 1,32 millones de toneladas²⁷ y sería superior en 27 por

²⁷ De acuerdo con las cifras provisionales publicadas por el Servicio de Estadística de la Producción del Ministerio de Agricultura, la cosecha de café habría alcanzado a 1,17 millones de toneladas. Sin embargo, estimaciones realizadas por el Instituto Brasileño del Café

ciento a la del año precedente y en 17 por ciento a la de 1952/53, la cosecha más grande de la postguerra. Contribuyeron a tan buen resultado: a) las excelentes condiciones meteorológicas que prevalecieron en casi todas las regiones productivas importantes y que permitieron obtener rendimientos muy similares y hasta superiores a los del año anterior, aunque el de 1954/55 correspondió al período de baja en el ciclo bianual de producción; b) el ingreso a la etapa de producción comercial de algo más de 100 millones de cafetos de entre 3 y 5 años, muchos de los cuales habían sido dañados por la helada que afectó la producción del año anterior; c) el hecho de que esos arbustos se encuentran en su mayoría en tierras vírgenes de alta fertilidad, que sólo se incorporaron a la producción con el cultivo del café; d) el empleo cada vez mayor, en las plantaciones recientes, de las nuevas variedades de alto rendimiento, sobre todo de las llamadas "Novo Mundo" y "Bourbon Amarelo", y e) los mejores sistemas de cultivo que, si bien en pequeña escala, van dando resultados muy satisfactorios.

Prácticamente el 80 por ciento del aumento registrado en la producción brasileña se originó en el estado de Paraná, donde la cosecha de 1954/55 triplicó a la del año anterior (de 117.600 toneladas se elevó a casi 360.000).²⁸ En realidad fue en este estado donde —aprovechando de la enorme disponibilidad de tierras altamente fértiles "terra roxa"— se intensificaron las plantaciones hasta donde lo permitían las disponibilidades de mano de obra, capital y transportes.²⁹

Sin embargo, la zona cafetera de Paraná parece encontrarse en la frontera climática de este producto y ya en dos oportunidades (1953 y 1955), las plantaciones han sido fuertemente afectadas por heladas de alguna intensidad. La última de ellas parece haber dañado gravemente alrededor del 75 por ciento de las plantaciones. Según estimaciones oficiales, la producción del año agrícola 1955/56 será inferior a 60.000 toneladas (1 millón de sacos), lo que significaría una pérdida de aproximadamente 300.000 toneladas. A pesar de estos inconvenientes y de la baja en el precio del café se han continuado las plantaciones aunque a un ritmo inferior al de hace dos años.

Los ingresos del sector cafetero mejoraron en el último año agrícola, no sólo por el mayor volumen de la cosecha, sino también por la política del gobierno. Esa política consistía en garantizar un precio mínimo a los agricultores. El precio mínimo en dólares para la exportación se redujo, se devaluó el cambio cafetero —pasándolo de la primera (31,5 crucesos por dólar) a la segunda categoría (37,06 crucesos por dólar)— y se compraron grandes cantidades de café a través del Servicio de Financiamiento de la Producción.

y la Secretaría de Agricultura del estado de São Paulo —a base del café registrado para exportación en el organismo primeramente nombrado hasta el día 20 de enero de 1956— hacen subir la producción exportable a 1,2 millones de toneladas (20 millones de sacos). Si se considera que el consumo interno no puede ser inferior a 180.000 toneladas (3 millones de sacos), se llegaría a una producción de 1,38 millones de toneladas (23 millones de sacos). Como estimación conservadora puede darse la del Servicio Agrícola Exterior de los Estados Unidos: 1,32 millones de toneladas (22,2 millones de sacos).

²⁸ Hasta el 20 de enero de 1956 se habían registrado ya en el Instituto Brasileño del Café 310.000 toneladas (5,2 millones de sacos) provenientes de este estado.

²⁹ Según un estudio del Instituto Brasileño del Café, en el estado de Paraná había en 1955 alrededor de 720 millones de cafetos.

Las informaciones disponibles sobre Colombia son en cierto modo contradictorias, pero, a juzgar por las exportaciones realizadas y por diversos datos aislados, puede estimarse su producción en 424.000 toneladas. Significaría esto un aumento del 5 por ciento sobre el nivel del año anterior.

Los trastornos provocados sobre la actividad económica del país por la baja de los precios del café en el mercado internacional y por las menores exportaciones del último trimestre de 1954 y de los dos primeros de 1955, impulsaron al gobierno colombiano a propiciar una política de defensa del sector productor. Entre otras medidas se fijó un precio mínimo al producto y la Federación Nacional de Cafeteros quedó autorizada para comprar toda la producción por cuenta del gobierno. Este organismo contó con recursos provenientes del Fondo Nacional del Café y con créditos del Banco de la República. Además se modificó el cambio cafetero aumentándolo de 2,38 a 2,5 pesos por dólar.

Los diversos fenómenos meteorológicos que castigaron la zona cafetera de México hicieron que la cosecha de este país sólo alcanzara a 80.400 toneladas, lo que significa una disminución del 13,6 por ciento respecto a la del año anterior. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la superficie dedicada a este cultivo ha continuado aumentando gracias a la labor de fomento de la Comisión Nacional del Café. De mayo a julio de 1955 este organismo distribuyó gratuitamente para su plantación 3,2 millones de cafetos y una cantidad elevada de semilla seleccionada.

En los países centroamericanos las lluvias de febrero y marzo produjeron floraciones tempranas que luego se perdieron a causa en parte de la sequía. Al estabilizarse la estación de aguas hubo nuevas floraciones que ocasionaron una maduración dispareja de la cosecha. A consecuencia de ello, se prolongó la recolección, se elevaron los costos, se perjudicó la calidad del fruto y se afectaron desfavorablemente los ingresos de los agricultores. La cosecha fue así de sólo 182.000 toneladas e inferior a la del año precedente (205.600 toneladas), la mayor registrada en esa región.

Cuba, que apenas había logrado autoabastecerse en años recientes, obtuvo en 1955 una producción de 46.500 toneladas —en comparación con sólo 38.600 del año anterior—, lo que le permitió disponer de un saldo exportable de 7.000 toneladas.

La comercialización de la producción cafetalera latinoamericana había entrado en un período de franco deterioro a principios de 1954 y se mantenía sin perspectivas de mejoramiento hasta mediados de 1955. Los precios habían experimentado un brusco descenso y las exportaciones se habían reducido al más bajo nivel de los últimos años. Sin embargo, a partir del mes de junio la situación experimentó una notable mejoría. Los precios se recuperaron en parte y las exportaciones a los Estados Unidos aumentaron con rapidez, sobre todo desde el Brasil. Al finalizar el año 1955, las exportaciones de América Latina habían llegado a 1,52 millones de toneladas y superaban en 16 por ciento las del año anterior.

Las circunstancias que motivaron esta situación pueden resumirse en los siguientes puntos:

a) Los precios del café iniciaron su caída en abril de 1954 y la continuaron hasta junio de 1955, debido a

un menor consumo y la consiguiente reducción en las exportaciones, a una sobreestimación de la oferta y a las esperanzas, por parte de los compradores, de una mayor devaluación del crucero, que, a su vez, habría acarreado una disminución del precio del café en dólares. A consecuencia de las menores importaciones, las existencias del grano en los Estados Unidos cayeron al nivel más bajo registrado desde 1948 —86.400 toneladas al 30 de septiembre de 1955—, mientras que el consumo, en 1955, recuperaba poco a poco su nivel normal. La combinación de ambos factores resultó en un fuerte incremento de la demanda, que se tradujo en el rápido aumento de las importaciones durante el segundo semestre de ese año. (Véase el cuadro 37.)

Cuadro 37

AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PAÍSES PRODUCTORES DE CAFÉ, 1954 Y 1955
(Miles de toneladas)

Países	1954		1955	
	Por países de destino	Total	Por países de destino	Total
Brasil, con destino a:		653,1		830,0
Estados Unidos	340,4		474,6	
Europa	250,3		290,0	
Otros países	62,4		65,4	
Colombia, con destino a:		344,6		351,4
Estados Unidos	297,1		287,9	
Europa	40,5		57,5	
Otros países	7,0		6,0	
Costa Rica	—	23,3	9	29,1
Ecuador	—	21,1	—	23,1
El Salvador	—	62,2	—	66,6
Guatemala	—	52,1	—	53,4
Haití	—	31,8	—	19,6
México	—	69,0	—	83,5
Honduras	—	9,6	—	9,2
Nicaragua	—	17,1	—	27,4
República Dominicana	—	23,6	—	24,4
Total general		1.308,0		1.518,3

FUENTES: Brasil: *Anuario Estadístico*, Nº 47.
Colombia: *Revista del Banco de la República*, diciembre 1955.
Otros países: datos oficiales.

b) También aumentó considerablemente la demanda europea de café latinoamericano —especialmente colombiano— contribuyendo de este modo a las mayores exportaciones de la región.

c) La fuerte demanda de café colombiano tuvo como resultado una disminución de las existencias en los principales países consumidores hasta el extremo de producir cierta escasez de cafés suaves. Como resultado de ello las cotizaciones del café colombiano en la bolsa de Nueva York superaron al café del Brasil por un margen muy superior al normal.³⁰

d) Las exportaciones de otros países latinoamericanos aumentaron en 10 por ciento, especialmente las de Costa Rica, México y Nicaragua. También aumentaron las ex-

³⁰ La diferencia normal entre los precios del café Manizales y el café Santos es de alrededor de 4 centavos de dólar por libra. En los últimos meses de 1955 esta diferencia sobrepasó los 14 centavos por libra.

Cuadro 38

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE FIBRA DE ALGODÓN
(En miles de toneladas)

Países	1933/34-1937/38	1949/50	1953/54	1954/55
Sudamérica				
Argentina	54,2	142,0	138,2	114,1
Brasil	355,0	393,0	395,2	405,7
Colombia	5,8	8,7	27,9	25,2
Ecuador	1,9	3,1	2,1	1,6
Paraguay	11,4	15,0	14,4	15,0
Perú	84,0	73,5	111,9	98,9
Venezuela	2,4	2,7	4,5	5,6
Subtotal	514,7	638,0	694,2	666,1
México, América Central y el Caribe				
México	72,7	260,0	389,7	461,2
El Salvador	1,1	6,8	20,3	29,5
Guatemala	0,4	0,6	9,0	12,0
Honduras	—	1,5	1,9	2,5
Nicaragua	1,1	6,8	47,4	48,8
Haití	—	1,5	1,4	2,0
Subtotal	75,3	277,2	469,7	556,0
Total América Latina	590,0	915,2	1.163,9	1.222,1
Producción mundial ^a	6.001,0	6.718,5	7.012,9	7.317,4
Porcentaje de América Latina en el total mundial	9,8	13,6	16,6	16,7

FUENTE: CEPAL y FAO.
a Excluye a la URSS y otros países de la Europa oriental.

portaciones de África, sobre todo las dirigidas a los Estados Unidos.

A pesar del mejoramiento de las exportaciones en la última parte de 1955 y en la primera de 1956, y de la normalización del consumo en los Estados Unidos, la situación futura no parece muy prometedora, a no ser que se lleguen a tomar acuerdos sobre la regulación del mercado entre todos los países productores. Como se indicó, la baja del consumo en los Estados Unidos dejó un excedente superior al normal en los dos principales países productores. A pesar del gran incremento en el consumo del presente año,³¹ se cree que el excelente resultado de la cosecha pasada dejará el 30 de junio de 1956 en el Brasil y Colombia un excedente que bien puede llegar a las 600.000 toneladas (10 millones de sacos).

Con respecto al futuro mediano es necesario tener en cuenta que las posibilidades de aumento de la producción no guardan relación directa sólo con la entrada en producción de las nuevas plantaciones, sino que, además, debe considerarse la posibilidad de mayores rendimientos medios, especialmente en el Brasil, gracias a las mejores técnicas de cultivo y a que, en general, las nuevas plantaciones entrarán en su fase de mayor eficiencia.

6. Algodón

La producción algodonera de América Latina volvió a registrar en 1955 una cifra sin precedentes —1,22 millones de toneladas—, que superó en 5 por ciento a la del año inmediato anterior y en 23 por ciento al promedio del último quinquenio. Por otra parte, los niveles alcanzados suponen un mejoramiento de 80 por ciento sobre el promedio regional de los años de preguerra. En esta forma la participación de América Latina en la producción mundial pasó de 9,8 a 16,7 por ciento entre preguerra y 1955.

En el año que se estudia, al igual que en los anteriores, fueron México y los países centroamericanos los que contribuyeron en medida mayor a elevar la producción

algodonera. Su participación en el conjunto regional es ahora de 556.000 toneladas y representa 45,6 por ciento, que se comparan muy favorablemente con las 75.300 toneladas y el 12,7 por ciento con que contribuían en los años de preguerra. Al producir 461.000 toneladas en 1955, México ha pasado a ser el principal productor de América Latina, posición que venía ocupando el Brasil. La producción mexicana de 1955 debe compararse con la de 390.000 toneladas en 1954 y la de 260.000 en 1950. (Véase el cuadro 38.)

El cultivo del algodón se ha desarrollado notablemente en México durante los últimos años en las tierras nuevas que le abrieron las obras de irrigación. Junto a las mayores superficies sembradas han venido aumentando los rendimientos unitarios, que subieron de 347 kilogramos por hectárea en el período 1949-53 a 462 en 1955. Ello se debió sobre todo a la disminución de las siembras de secano y al empleo más amplio de fertilizantes. Las regiones dedicadas a este cultivo son las de agricultura más moderna, y en ellas utilizan en alto grado maquinaria, abonos, insecticidas y herbicidas.

La cosecha última dejó a México un excedente exportable de aproximadamente 380.000 toneladas. Debido a la fuerte competencia del algodón norteamericano en el mercado internacional y al hecho de que la producción mundial viene aumentando a un ritmo mayor que la demanda, el gobierno mexicano ha resuelto limitar la expansión del cultivo. Con ese fin en la próxima temporada pondrá en práctica un control de siembras.

Aun cuando la producción de América Central es menor que la de México, su crecimiento ha sido más espectacular y rápido. En 1948 la producción llegaba apenas a 6.000 toneladas y en 1955 ha alcanzado las 92.800. La cosecha de este año fue 18 por ciento mayor que la precedente y casi una y media veces mayor que el promedio anual de producción del quinquenio 1950-54. Así como en 1954 el país que más contribuyó a la expansión algodonera centroamericana fue Nicaragua, que prácticamente duplicó su producción de 1953, en 1955 las siembras crecieron con mayor intensidad en El Salvador

³¹ Año cafetero 1955/56.

y Guatemala. En el primero de esos países, la superficie plantada pasó de 29.000 hectáreas en 1954 a 46.000 en 1955 y en el segundo de 16.000 a 21.000. En cambio, la superficie sembrada de algodón en Nicaragua se mantuvo prácticamente igual (alrededor de 87.000 hectáreas.)

El período de altos precios algodonereros de la postguerra fue el principal incentivo de la expansión de este cultivo en la región centroamericana. Pero aun después de que los precios bajaron fuertemente, los altos rendimientos obtenidos —que se cuentan entre los mejores del mundo y permiten costos de producción relativamente bajos— han influido en que la expansión mencionada continuase. Esos rendimientos, que en el último año llegaron a 646 kilogramos de fibra por hectárea en El Salvador y a 610 kilogramos en Guatemala, se obtienen sin riego y gracias al empleo de maquinaria y métodos modernos de cultivo y control de plagas. Los rendimientos centroamericanos —y lo mismo puede decirse de los de México— son muy superiores a los que obtienen los países sudamericanos (excepción hecha del Perú), y otros productores importantes como los Estados Unidos. (Véase el cuadro 39.)

Cuadro 39

CUADRO COMPARATIVO DE LOS RENDIMIENTOS DE FIBRA DE ALGODÓN POR HECTAREA EN LOS PAISES DE AMÉRICA LATINA Y DE OTRAS REGIONES (Kgs. por ha.)

Países	1954	1955
El Salvador	637	646
Guatemala	552	610
México	424	462
Nicaragua	580	430
Argentina	249	207
Brasil	159	170
Colombia	336	...
Perú	508	440
Venezuela	276	322
Estados Unidos	383	467
India	129	113
Pakistán	220	226
Egipto	525	502

FUENTE: CEPAL y *Foreign Agriculture Circular*, 26 enero 1956.

El cultivo del algodón ha tenido la virtud de despertar en Centroamérica el interés de los agricultores por la tecnificación de los métodos de trabajo (empleo de maquinaria moderna, semillas seleccionadas, fertilizantes, rotaciones culturales, control de enfermedades, etc.), y ello está contribuyendo a formar una nueva generación de empresarios agrícolas antes desconocida en aquella región. Es indudable que su influencia y sus métodos se extenderán en los próximos años a otros sectores de la agricultura centroamericana.

En el Brasil la producción última —405.700 toneladas— es sólo levemente superior (2,7 por ciento) a la de 1954 y semejante al promedio del último quinquenio. Los bajos y en cierto modo declinantes rendimientos por hectárea, debidos al empobrecimiento de los suelos, y al efecto consiguiente en los costos de producción, tal vez constituyan —junto con las dificultades de competencia en el mercado internacional— los más graves problemas del sector algodonerero del Brasil. En efecto, sus rendimientos unitarios se encuentran entre los más bajos de América Latina, junto a los del Ecuador, Paraguay y Venezuela. En estas circunstancias el país ha tenido que

recurrir periódicamente a devaluaciones del crucero para poder competir en el mercado internacional y al propio tiempo compensar el aumento inflacionario de costos internos. En mayo de 1955 el algodón pasó de la segunda a la tercera categoría cambiaria para exportaciones,³² lo que significó un aumento sustancial del precio recibido por los productores en relación con el año anterior, a pesar de la caída de los precios internacionales. Esta circunstancia, unida al deseo de los agricultores de contrarrestar parcialmente los daños causados al café por las heladas de agosto, al abandono de importantes zonas dedicadas al cultivo del maní por el bajo precio que alcanzó en el mercado, y a la perspectiva de una reforma cambiaria general hizo que las siembras de algodón fueran considerablemente ampliadas en el período 1955/56. Lo comprueba el hecho de que las ventas de semilla realizadas por la Secretaría de Agricultura de São Paulo aumentaron en gran medida y alcanzaron a 1,5 millones de sacos, o sea aproximadamente el doble de las ventas de años anteriores.

Las siembras de algodón en el Perú cubrieron la mayor superficie hasta ahora registrada: 225.000 hectáreas. Sin embargo, aún cuando las disponibilidades de agua fueron normales en la mayoría de los ríos de la costa, hubo diversos fenómenos meteorológicos que afectaron al cultivo y favorecieron el desarrollo de plagas y enfermedades, reduciendo los rendimientos y obligando a hacer uso de plaguicidas, que ocasionaron aumento de los costos de producción. La producción (98.900 toneladas) fue 12 por ciento inferior a la del año anterior, que no había tenido precedentes. Las fluctuaciones del mercado externo afectaron directamente al ingreso de los productores que vieron reducidos sus precios en más de 6 por ciento con respecto a 1954.

En cuanto a las exportaciones latinoamericanas de algodón, cabe señalar que en 1955 han sido mayores que en 1954, si se exceptúan las brasileñas. Sin embargo, debe recordarse que la extraordinaria exportación brasileña de 1954 comprendió parte importante de los excedentes acumulados en 1952 y 1953 y que con ello América Latina redujo en 1954/55 sus excedentes de 464.800 toneladas a sólo 436.900. (Véase el cuadro 40.)

Cuadro 40

AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES DE ALGODÓN (Toneladas)

Países	1954	1955	Porcentaje de variación
México	259.419	352.434	42
Brasil	309.486	158.927	— 49
Perú	85.100	83.596	— 2
Nicaragua	23.200	43.300	87
El Salvador	8.400	17.200	105

FUENTE: Estadísticas oficiales.

Exceptuando la de Nicaragua, toda la producción algodonerera centroamericana ha podido colocarse en los mercados externos sin mayores dificultades. En cambio, México no ha podido liquidar totalmente su última cosecha. El excedente no se conoce con exactitud, pero se estima que habría alcanzado a 91.000 toneladas en 1955. Las exportaciones brasileñas se vieron facilitadas por la devaluación.

³² Al finalizar el año los productores estaban ejerciendo presión para que se pasara al algodón a la cuarta categoría.

luación de la tasa de cambio que regía para este producto. Al término del año comercial algodónero (28 de febrero), se calcula que las existencias se mantendrán a los mismos niveles de la temporada pasada (45 a 50.000 toneladas) y que no constituirán mayor problema.

El Perú no ha tenido mayores dificultades en la colocación de su producción exportable, gracias a que su algodón es esencialmente de fibra larga y por tanto padece menos competencia en el mercado mundial.

De todo lo anterior puede concluirse que hasta la cosecha de 1954/55, se ha venido operando en América Latina una expansión constante de la producción algodónera; que ésta ha estado radicada en países que acaban de incorporar el cultivo a sus agriculturas y que al hacerlo han adoptado eficientes sistemas de trabajo que se traducen en una alta productividad. La colocación de los excedentes exportables no había ofrecido hasta ahora problemas insalvables, pues la baja de los precios se había venido afrontando con éxito gracias a los bajos costos en los países que tienen una producción eficiente y con diversas medidas proteccionistas en los demás.

Sin embargo, al término de la temporada se advierte un cambio sustancial en el panorama señalado. Los Estados Unidos han anunciado su nueva política en el sentido de favorecer la activación de sus exportaciones, y ese solo hecho determinó en seguida una caída de los precios y una cierta resistencia en los países consumidores a las compras de fibra. Este cambio en la actitud de los Estados Unidos obedece a la actual posición estadística del algodón. Las disponibilidades mundiales han aumentado en un 30 por ciento en los últimos 5 años, situándose en 11,1 millones de toneladas al comienzo del año algodónero 1955/56. Aunque durante los mencionados años el consumo aumentó 10 por ciento aproximadamente, los excedentes mundiales llegaron a duplicarse, y el 1º de agosto de 1955 alcanzaban a 4,4 millones de toneladas. Entre 1951/52 y 1955/56 los excedentes en los Estados Unidos se elevaron de 490.000 toneladas a 2,4 millones, lo que supone que en este momento retienen el 55 por ciento de los excedentes mundiales cuando antes sólo tenían el 25 por ciento. (Véase el cuadro 41.)

Contribuyeron a crear esta situación las disposiciones legales que autorizaban las exportaciones sólo cuando fueran hechas a un nivel no inferior al 110 por ciento de los precios de apoyo pagados a los agricultores. La política de los Estados Unidos favoreció así el desarrollo de la expansión algodónera de América Latina al mantener los precios a un nivel relativamente estable y remunerador.

Sin embargo, esa política norteamericana ha variado recientemente en forma radical, pues se ha acordado vender los excedentes a precios de competencia y con las grandes facilidades que supone aceptar el pago en las mo-

nedas nacionales de los compradores y el aliciente adicional de conceder créditos a largo plazo para su cancelación. En estas condiciones, los Estados Unidos tienen colocadas ya 138.600 toneladas para su entrega durante 1956. Estas ventas vienen a competir directamente con las del Brasil, Centroamérica y México y más aún si se tiene

Cuadro 41
SITUACIÓN MUNDIAL DEL ALGODÓN ^a
(Miles de toneladas)

	1951/52	1952/53	1953/54	1954/55	1955/56 ^b
ABASTECIMIENTOS					
<i>Existencias al 1/8</i>					
Estados Unidos . . .	499	607	1.215	2.105	2.409
Otros países . . .	1.823	2.279	2.148	1.975	1.996
	2.322	2.886	3.363	4.080	4.405
<i>Producción</i>					
Estados Unidos . . .	3.277	3.298	3.559	2.951	3.168
Otros países . . .	2.930	2.973	3.016	3.429	3.537
	6.207	6.271	6.575	6.380	6.705
Total abastecimiento . . .	8.529	9.157	9.938	10.460	11.110
DISTRIBUCIÓN					
<i>Consumo</i>					
Estados Unidos . . .	1.996	2.062	1.866	1.910	...
Otros países . . .	3.472	3.559	3.971	4.058	...
	5.468	5.621	5.837	5.968	...
<i>Stocks</i>					
Estados Unidos . . .	608	1.215	2.105	2.409	...
Otros países . . .	2.279	2.148	1.975	1.996	...
	2.887	3.363	4.080	4.405	...
Total distribución . . .	8.355	8.984	9.917	10.373	...
DIFERENCIA ^c . . .	174	173	21	87	...

FUENTE: Comité Consultivo Internacional del Algodón y BAE (USA).

^a Excluye la URSS y otros países de la Europa oriental.

^b Estimaciones.

^c Corresponde a pérdidas en siniestros y saldos exportados en el comercio con la URSS y otros países de la Europa oriental.

en cuenta que una parte de ellas fue colocada en países latinoamericanos que eran tradicionales compradores del algodón producido en la región.

7. Carnes

La producción latinoamericana de carnes registró en 1955 una notoria reacción a la tendencia, ligeramente declinante, de los últimos cinco años. Al superar en 4 por ciento el nivel de 1954, sobrepasó, aunque por escaso margen, la producción de 1950, que no había tenido paralelo hasta ese momento. Este cambio se debió sobre todo al

Cuadro 42
AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE CARNES ^a
(Miles de cabezas)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Vacunos	23.180	22.961	22.265	21.584	21.599	23.106
Ovinos	16.008	13.433	16.974	17.393	16.530	16.706
Porcinos	11.618	11.950	12.286	12.633	12.772	11.756
Índice general ^b	100	99	98	96	96	100

FUENTE: Datos oficiales.

^a Incluye exportación de animales en pie.

^b Ponderado según rendimientos medios unitarios: vacunos, 220 kg.; ovinos, 18 kg.; porcinos, 75 kg.

áumento de algo más de 7 por ciento experimentado en la producción de carne bovina; mientras que en 1954 se beneficiaron sólo 21,6 millones de cabezas, en 1955 ese número alcanzó a 23,1 millones, como consecuencia, principalmente, de un fuerte aumento en el faenamiento de esta clase de ganado en la Argentina y México. La producción de carne ovina se mantuvo prácticamente estacionaria, ya que sólo se beneficiaron 176.000 cabezas más que el año anterior, para llegar a un total de 16,7 millones. Por el contrario, la producción de carne porcina experimentó una disminución del 8 por ciento, al reducirse en un millón de cabezas, con lo que el beneficio total fue sólo de 11,75 millones de cabezas; tal reducción se debe casi exclusivamente a la fuerte baja del beneficio de porcinos registrada en el Brasil como resultado de una relativa escasez de alimentos para su crianza. Los demás países, con excepción de Chile, mantuvieron su producción estacionaria o la aumentaron ligeramente. (Véase el cuadro 42.)

El acontecimiento más sobresaliente de 1955 en la producción de carnes fue sin duda el notable aumento experimentado por la faena de vacunos en la Argentina, que permitió a ese país recuperar en gran medida su posición de primer exportador de América Latina. La población vacuna se había recuperado totalmente de los efectos de la sequía que sufrió ese país desde 1948 a 1951, y en sectores aislados incluso se alcanzaba a notar cierta presión sobre la capacidad de carga de las pasturas. Como consecuencia de ello, el abastecimiento de carne a la población fue normal, suprimiéndose en el mes de agosto la prohibición de vender carne vacuna un día a la semana y existiendo además un apreciable excedente para la exportación. La faena de 1955 alcanzó a 9,5 millones de cabezas y superó la del año anterior (8,13 millones) en 16,8 por ciento. Debido a un aumento sustancial en la proporción de terneros, vacas y vaquillonas faenadas⁸³ dentro del total, el rendimiento en carne sólo aumentó en 13 por ciento, llegando a 2,05 millones de toneladas. Debe indicarse, finalmente, que la producción argentina de carne podría haber sido aún mayor, pero dificultades en el sistema de ventas y sobre todo de transportes, impidieron aprovechar toda la oferta disponible. La escasez de transportes, muy especialmente, ocasionó múltiples pérdidas a los ganaderos, ya que se veían obligados a retener sus hatos por temporadas mucho mayores a las necesarias para ponerlos en condiciones de ser comercializados.

En el Uruguay se acentuó en 1955 el carácter decreciente de la producción de carne de vacuno como resultado de la competencia que se ha venido desarrollando en los últimos años por el uso de los limitados recursos naturales del país entre la agricultura y la ganadería, por una parte, y entre las explotaciones vacuna y ovina, por la otra. Como ejemplo del primer caso debe citarse la expansión considerable del cultivo del trigo, que en los últimos tres años pasó de 500.000 a 700.000 hectáreas, ocupando, en su mayor parte, las mejores tierras de pastoreo y especialmente las dedicadas a engordas de invierno. En cuanto al segundo aspecto, cabe recordar que, en virtud del auge de los precios de la lana en el mercado mundial, la explotación ovina se desarrolló en el Uruguay con extraordina-

⁸³ En 1954 sólo el 28,2 por ciento del total de reses faenadas correspondió a vacas y vaquillonas, mientras que en 1955 esa proporción subió al 33,6 por ciento. Para la faena de terneros, esos porcentajes fueron de 4,5 y 6,3, respectivamente.

ria intensidad, al punto de que en el bienio 1953-54 las existencias de ovinos eran estimadas en aproximadamente 27,5 millones de cabezas, frente a 21,6 millones registrados en el período 1946-50 y a 18 millones en la preguerra. La masa vacuna, en cambio, disminuyó de 8,3 millones en 1936-40 a 7,9 millones en 1953-54. A este desequilibrado desarrollo de la masa pecuaria se agrega el hecho de que el consumo de carnes, de suyo elevado, siguió creciendo hasta convertirse en el más alto del mundo, lo que explica claramente la anulación de las exportaciones uruguayas de carne que, hasta 1954, representaban un fuerte porcentaje del total de ingresos de divisas de dicho país. Al desaliento que se advierte en la explotación bovina contribuyen, en gran medida, las condiciones desfavorables en que se desenvuelven la comercialización e industrialización de las carnes, que no sólo obstaculizan la normal entrega de animales para el beneficio, sino que aumentan los costos de su faenamiento.⁸⁴ Estas mismas circunstancias han dado origen a la formación de un mercado "paralelo" no controlado, tanto para el suministro de carne a la ciudad de Montevideo como para las exportaciones.

En el Brasil, a pesar de que la población vacuna parece continuar su acelerado crecimiento —61,4 millones de cabezas en 1955, en comparación con 57,6 millones en 1954 y un promedio de sólo 46,2 millones en el período 1946-50—,⁸⁵ la producción de carne bovina se mantuvo estacionaria, posiblemente como consecuencia de la estricta regulación de precios al menudeo que estuvo vigente durante la mayor parte del año y que luego fue parcialmente levantada.

En México, donde la fiebre aftosa y la prolongada sequía que terminó en 1954 contuvieron el crecimiento de las existencias ganaderas, se comenzó en 1955 un amplio programa de repoblación de los rebaños. El estado estableció el Fondo de Garantía y Fomento de la Ganadería, con un capital de 100 millones de pesos, cuyo fin es garantizar a las instituciones privadas de crédito la recuperación de los préstamos ganaderos. Se importaron 2.000 sementales del Canadá; se establecieron cinco estaciones nacionales de cría; se distribuyeron 20.000 cabezas de ganado "Hereford", y se autorizó la compra, con el crédito y el aval de la Nacional Financiera, de 100.000 vaquillas y 300.000 cabezas de ganado bovino para distribución entre los agricultores. Estas medidas y la apertura de la frontera con los Estados Unidos, que favoreció las exportaciones de ganado, permitieron que la extracción del rebaño bovino aumentara en algo más del 18 por ciento.

Vale la pena mencionar, por último, el hecho de que Costa Rica, que hasta 1953 fue un importador neto de ganado para consumo, logró en 1955 autoabastecerse, aprovechando sus buenas condiciones naturales para la crianza y fomentando la ganadería mediante un programa de créditos y distribución de sementales de la raza cebú. En 1955 intensificó el sacrificio para consumo interno y al mismo tiempo exportó fuera de Centroamérica cerca de

⁸⁴ La existencia de frigoríficos con una capacidad de faena muy superior a los actuales niveles de producción (los cuatro frigoríficos de Montevideo son capaces para elaborar 1,7 millones de cabezas, mientras que sólo ingresaron 522.000 en 1955) da origen a altos costos de operación que en parte son financiados a través de subsidios del estado y en parte redundan en menores precios a los ganaderos. Por otra parte, dificultades en la entrega del ganado en tablada y demoras en el pago perjudican seriamente a los productores.

⁸⁵ Véase *Foreign Crops and Markets*, vol. 72, nº 15, 9 abril 1956.

4.000 novillos gordos, con lo cual la extracción del rebaño fue 2,3 por ciento mayor que en el año precedente y 37,6 por ciento más alta que en 1950.

La producción pecuaria en el resto de los países fue normal en 1955.

La situación de América Latina como exportadora de carnes mejoró notablemente en este año gracias al sustancial aumento de los envíos al exterior de carne y ganado en pie por parte de la Argentina y México.

El aumento en la faena de vacunos en la Argentina dejó un excedente exportable³⁶ equivalente a más de 400.000 toneladas de carne en vara, que se compara favorablemente con las 231.000 de 1954 y las 284.000 como promedio anual del quinquenio 1950-54. También es interesante señalar el cambio significativo en la composición de estas exportaciones, dirigidas en su mayor parte al Reino Unido. A raíz de la terminación del racionamiento en el consumo de carnes, en julio de 1954, la población británica comenzó a demandar en forma creciente vacuno enfriado, en vez del congelado que consumiera durante tantos años. Ello favoreció indiscutiblemente a la Argentina, ya que los otros abastecedores tradicionales de Gran Bretaña—Australia y Nueva Zelandia— no pueden exportar carnes enfriadas a este mercado por razón de su lejanía. Así, mientras en 1953 y 1954 las importaciones británicas del rubro fueron sólo de 4.000 y 16.000 toneladas respectivamente, en 1955 la Argentina exportó a este mercado alrededor de 120.000 toneladas.

La erradicación de la epidemia de fiebre aftosa aparecida en 1953 permitió a México reiniciar sus envíos de ganado bovino en pie a los Estados Unidos. Las exportaciones a este país llegaron a 243.000 cabezas en 1955, frente a sólo 4.600 en 1954 y 134.600 en 1953.

La declinación de las exportaciones uruguayas de carne, iniciada algunos años antes, se acentuó fuertemente en 1955, al extremo de que este país prácticamente desapareció del mercado internacional. En efecto, de 61.200 toneladas de carnes congeladas que exportó en 1951 y de 43.900 en 1954, sólo se enviaron al exterior 3.200 en 1955. Las ventas de carne en conserva en esos mismos años fueron de 12.800, 20.900 y 5.600 toneladas, respectivamente.

8. Lanass

La producción de lanas en América Latina alcanzó en la temporada que finalizó el 30 de septiembre de 1955 un volumen de 315.000 toneladas (base sucia), lo que representó una disminución de 5 por ciento con respecto al año anterior y la cifra más baja de los últimos cinco años.

Si se compara el desarrollo de la producción lanera latinoamericana con la mundial, se observa que esta última ha crecido en forma persistente en los últimos años, mientras que aquélla lo hizo suavemente hasta 1954, para decaer en el último año. (Véase el cuadro 43.) Debido a este dispar ritmo de crecimiento, la participación de América Latina dentro del total mundial, que llegó a ser de 17,8 por ciento en 1951/52, bajó al 15,5 por ciento en 1954/55.

En la lenta evolución de la producción lanera de América Latina influyen decisivamente las fluctuaciones de la esquila argentina, que constituye alrededor del 60 por

ciento del total regional. Después de haber alcanzado en los años 1948 a 1950 niveles cercanos a las 200.000 toneladas, la producción de lana de la Argentina, ante condiciones económicas adversas, comenzó a declinar. Esas condiciones se originaron en la baja tasa de cambio asignada a la exportación. De este modo, en 1955 sólo se produjeron 165.000 toneladas, cifra muy similar a la del período 1934-38.

La producción del Uruguay, segunda en importancia dentro de América Latina, aunque decreció levemente en 1955 con relación al año anterior, se mantuvo siempre en un nivel cercano a las 90.000 toneladas, lo que representa un aumento de casi 80 por ciento con respecto a

Cuadro 43

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE LANA ^a

Años	Total mundial	América Latina	Porcentaje de América Latina sobre el total mundial
	(Miles de toneladas)		
1950/51	1.822,0	323,9	17,7
1951/52	1.836,5	328,2	17,8
1952/53	1.980,5	331,6	16,7
1953/54	2.003,2	332,7	16,6
1954/55	2.030,3	315,4	15,5

FUENTE: Estadísticas oficiales.
a Base sucia.

la pleguerra. Ello ha sido posible gracias a la notable expansión registrada por la masa ovina, que ha desplazado parcialmente al ganado vacuno de los limitados campos de pastoreo uruguayos,³⁷ con serios perjuicios para las disponibilidades de carne de este país, tanto para el consumo interno como para la exportación.

En el resto de los países, que contribuyen con aproximadamente el 20 por ciento de la producción regional, no se advirtieron cambios de importancia en 1955. Cabe señalar que en la región sur del Brasil se ha producido un fenómeno similar al del Uruguay: fuerte desplazamiento de la ganadería vacuna por la ovina, como consecuencia de los altos precios que rigieron para la lana en años pasados y del mejor aprovechamiento de los pastos por el ganado ovino.

La producción de lanas de la Argentina y el Uruguay se destina principalmente a la exportación, mientras que la de los países restantes la consume en su mayor parte la industria nacional. Los dos países antes señalados se cuentan entre los cinco principales exportadores del mundo, junto con Australia, Nueva Zelandia y la Unión Sudafricana.

Tanto para la Argentina como para el Uruguay las exportaciones de lanas representan una valiosa fuente de divisas: en los últimos cinco años, 14 y 43 por ciento, respectivamente, del total de ingresos por exportación de estos países.

Las exportaciones argentinas, que consistieron principalmente en lanas de cruce gruesa, alcanzaron en la temporada 1954/55 un volumen de 105.000 toneladas (incluyendo desperdicios) de peso efectivo, lo que significó un aumento de 12.000 toneladas con respecto a la temporada anterior. Sin embargo, al final del año lanero quedaba

³⁶ Las exportaciones efectuadas fueron: 117.300 toneladas de carne en conserva; 158.100 toneladas de carne de vacuno congelada y enfriada, y 62.300 toneladas de carne congelada de ovino.

³⁷ Mientras la masa de vacunos disminuyó de 8,3 millones de cabezas en el período 1946-50 a 7,8 millones en 1954, las existencias de ovinos aumentaron, en el mismo lapso, de 17,9 a 26,6 millones de cabezas.

un remanente exportable superior en 10.000 toneladas al del año anterior. (Véase el cuadro 44.)

No obstante, las posibilidades de exportación de este saldo se han visto favorecidas por las nuevas medidas cambiarias que a fines de 1955 implantó el gobierno argentino y que incluyen la elevación del tipo neto de cambio para las lanas de 6,25 a 12,42 pesos argentinos por dólar.³⁸

Cuadro 44

ARGENTINA: ABASTECIMIENTOS DE LANA, 1954/55

(Miles de toneladas, base sucia)

Producción	165
Remanente anterior	35
Total	200
Consumo interno	50
Exportación	105
Saldo para colocar al 1º de octubre	45

FUENTE: *World Wool Digest*, 4 enero 1956.

Las posibilidades de exportación también se vieron favorecidas por la tendencia alcista que se advierte en el consumo mundial. En efecto, mientras en los últimos años se había venido registrando una persistente caída del consumo de los Estados Unidos, a causa, principalmente, de la competencia de las fibras sintéticas, en 1955 se advirtió un aumento del orden de 4 por ciento, originado en la mayor demanda de lana para vestuario. En el Reino Unido, principal consumidor de lanas del mundo, se registró otro aumento significativo: el consumo de lana virgen subió de 209.000 a 215.000 toneladas. En conjunto, el consumo mundial mejoró en 1955 aproximadamente en un 3,5 por ciento con respecto al año anterior.

En contraste con el caso argentino, las exportaciones del Uruguay disminuyeron en 28 por ciento en la temporada 1954/55 con relación a las de la temporada an-

³⁸ De acuerdo con las modificaciones introducidas en el régimen cambiario argentino, el dólar lanero se liquida al tipo de 18 pesos argentinos por dólar con una retención de 25 por ciento, lo que da un retorno neto de 13,50 pesos por dólar. Simultáneamente se restableció el antiguo impuesto de 8 por ciento sobre las ventas, lo que significa, en la práctica, un tipo de 12,42 pesos argentinos por dólar.

terior y en 60 por ciento con respecto a las del año 1952/53.

El Reino Unido y los Estados Unidos, que eran usualmente los principales compradores de lana uruguaya, redujeron sus adquisiciones en dos tercios y la mitad, respectivamente, mientras que las compras de la Alemania occidental al Uruguay bajaron a menos de la mitad de las cifras del año anterior. De esta manra, Holanda surgió como principal comprador, pues sus adquisiciones en la última temporada fueron de alrededor de 8.600 toneladas de lana y 6.500 toneladas de tops, lo que constituye el 25 y el 60 por ciento, respectivamente, de las exportaciones uruguayas totales. Un hecho significativo fue la exportación en este año de alrededor de 200 toneladas de tops a la Unión Soviética.

En el último trimestre de 1955, es decir, después de iniciarse la nueva temporada lanera, las exportaciones uruguayas sufrieron un vuelco sorprendente, registrándose despachos que constituyen los niveles más altos anotados hasta ahora. En las primeras seis semanas de esa temporada se declararon para exportación 30.000 toneladas de lanas y 5.800 de tops; durante la última semana de noviembre fueron declaradas 3.000 toneladas y en las dos subsiguientes las declaraciones llegaron a alrededor de 17.000 toneladas. Con ello se liquidó prácticamente el remanente sin colocar de 52.000 toneladas registrado al 1º de octubre. Un factor importante en esta súbita expansión de las ventas puede ser el hecho de que con posterioridad al 1º de enero de 1956³⁹ la bonificación a las exportaciones (establecida el 15 de septiembre de 1955, precisamente para estimularlas), bajaría de 21 a 14 centésimos de dólar exportado, para quedar en 7 centésimos a partir del 1º de abril y eliminarla después del 1º de julio de 1956.

Los precios de las lanas en el mercado mundial, especialmente de los tipos finos, siguieron mostrando una tendencia a la baja en el curso de 1955, movimiento que se acentuó en el mes de septiembre, cuando la lana "Merino" se cotizó al precio más bajo de los últimos tiempos. A partir de esa fecha se observó una leve recuperación, que ha continuado a través del último trimestre del año y de las primeras semanas de 1956.

³⁹ Esta fecha fue reemplazada posteriormente por la del 31 de marzo.

Capítulo IV

INDUSTRIA

I. TENDENCIAS GENERALES DE LA PRODUCCIÓN

En 1955 la producción industrial latinoamericana siguió creciendo. El índice acusó un incremento del 6 por ciento con respecto al año anterior que —aunque superior al registrado en el período 1950-54— reveló cierto debilitamiento en relación con el 7 por ciento registrado en 1954. (Véase el cuadro 45.)

Cuadro 45

AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL
(1950 = 100)

Países	1951	1952	1953	1954	1955
América Latina	107.3	109.1	113.0	121.7	128.1
Argentina	102.9	95.0	93	100.0	110.0
Brasil	110.8	116.0	121.0	134.0	139.0
Colombia	106.5	118.0	137.0	139	142
Chile a	92.0	107	115	121.0	116
Ecuador	103.4	110	116	126.8	134
Guatemala	99.0	104	102	102	105
México	109.0	110	114	123	134
Venezuela	119	139	153	167	187

FUENTE: Estadísticas oficiales.

a De acuerdo con datos de la Corporación de Fomento.

107.1 120.6

Al crecimiento de la producción industrial en el último año han contribuido especialmente: a) el mejoramiento de la demanda a consecuencia del aumento del volumen de las exportaciones, que logró superar los efectos del deterioro de la relación de precios del intercambio e influyó favorablemente sobre la demanda interna; b) el auge experimentado en la producción agrícola, determinante de suma importancia del nivel de ingresos de la mayoría de los consumidores de cada país, y c) el efecto estimulante ejercido en la demanda de productos industriales por el aumento de la inversión, que se estima en el conjunto de América Latina en cerca de 3 por ciento por encima del nivel de 1954.

El curso seguido por la producción manufacturera varió de un país a otro, aunque en casi todos se registró un aumento con respecto al año anterior.

En la Argentina, donde ya en 1954 había empezado a hacerse sentir una recuperación en relación con los bajos niveles de actividad de años anteriores, la producción continuó su ritmo de aumento progresivo durante 1955, y mostró incrementos de 10 por ciento sobre 1954 y de más de 7 por ciento sobre 1951, año de máximo nivel. No fueron ajenos a este crecimiento la aguda escasez de divisas, que prácticamente cerró las posibilidades de importación de muchos bienes manufacturados, ni el aumento de más de 6 por ciento en la producción agropecuaria, que activó la demanda de aquellos bienes. Pero en 1955, al igual que en los últimos años, fue lento el crecimiento del equipo industrial. El debilitamiento persistente en las exportaciones de productos primarios men-

guó los medios que se requerían para una expansión continuada de la capacidad productiva,¹ especialmente en el sector de las industrias básicas, que es el que influye más en la dinámica del crecimiento. De ahí que el aumento de la producción en los años 1954 y 1955 no provenga tanto de una expansión de la industria como de una utilización más intensa de la capacidad instalada.

En el Brasil se debilitó el ritmo de crecimiento de la producción; de casi 10,8 por ciento en 1954 pasó a ser de 3,7 por ciento en 1955. La perspectiva de una reforma cambiaria y del arancel aduanero y las restricciones en el crédito afectaron la producción en los últimos meses del año. Pero la capacidad de la industria siguió expandiéndose, no obstante las dificultades para conseguir divisas e importar equipos y materias primas. La propia dificultad para importar y la posibilidad de buenas ganancias en la producción continuaron haciendo del Brasil un campo atractivo para las inversiones industriales.

En México se reafirmaron las tendencias generales que habían comenzado a perfilarse en la industria manufacturera a partir del segundo semestre de 1954. La producción industrial mantuvo su ritmo de aumento progresivo a lo largo del año 1955, en el que superó en casi un 10 por ciento los niveles alcanzados en 1954. Buena parte de este incremento se debió al efecto estimulante ejercido en la demanda de productos industriales por el aumento de la inversión privada, que se estima sobrepasó en una cifra muy cercana a 40 por ciento a la del año anterior. También tuvieron benéfica influencia los dos años consecutivos de considerable aumento del ingreso en el sector agrícola.

La industria colombiana continuó creciendo, pero a un ritmo inferior que en el período 1950-54. El ingreso nacional no mostró la tasa espectacular de los últimos años, y ello se tradujo en un debilitamiento relativo de la demanda. Por otra parte, a pesar de las modificaciones cambiarias introducidas con el fin de disminuirla, la importación de artículos de consumo competidores de la industria aumentó con respecto a 1954.

En Chile, por primera vez después de varios años de continuada expansión, se contrajo el volumen de producción industrial, y lo hizo en más de 4 por ciento en relación con los niveles de 1954. La restricción de créditos, implantada en los últimos meses del año, ocasionó una disminución considerable de las ventas y, por ende, de la producción. Por otra parte, siguieron existiendo serias dificultades para importar máquinas y repuestos, materias primas y otros elementos vitales para la produc-

¹ El reemplazo de maquinaria quedó diferido. Se estima que la sustitución de maquinaria antigua por moderna representaría por sí sola una inversión superior a 350 millones de dólares.

ción, pese a que llegó a contarse con un monto de divisas superior al que se estimaba en los comienzos del año.

También fue menor la producción industrial en el Uruguay. La marcada diferencia entre la capacidad de producción y la producción efectiva —fenómeno que se viene observando desde los primeros años de la presente década— se acentuó aún más en 1955. En la oferta se hizo sentir la competencia del producto importado, y la demanda se debilitó un tanto a consecuencia del alza en el costo de vida. La expansión de muchos sectores de la industria uruguaya ha sobrepasado las necesidades de su reducido mercado interno, y sólo mediante la exportación podría lograrse un aprovechamiento económico del equipo instalado. Pero el alto costo de la mano de obra, no acompañado por un nivel de productividad comparable, aleja toda posibilidad de competencia en los mercados internacionales, a no ser que se recurra a los tipos de cambio preferenciales, como en el caso de los cueros curtidos o de los tops de lana peinada.

II. LOS ACONTECIMIENTOS MÁS IMPORTANTES EN LA INDUSTRIA LATINOAMERICANA

Aunque fueron varias las realizaciones y los proyectos aprobados o en ejecución, se consideran como principales los que se enumeran en seguida, pudiéndose señalar el hecho de que todos ellos están situados en el sector de las manufacturas básicas, lo que indica que en algunos países se está trasponiendo la frontera que separa la industria liviana de la básica:

a) Acuerdo entre el estado y los empresarios argentinos y una empresa norteamericana para iniciar en Córdoba la construcción de una fábrica que producirá vehículos automotores. Su producción alcanzará al parecer a 35.000 vehículos anuales dentro de los próximos cuatro años y contribuirá a la reposición y al aumento de las unidades de transporte en ese país.

b) Inauguración de la nueva fábrica de la Compañía Brasileira de Aluminio en el estado de São Paulo. La capacidad inicial es de 10.000 toneladas anuales de lingote de aluminio, y se proyecta ampliarla después hasta 50.000. Su funcionamiento permitirá a la industria brasileña un mejor abastecimiento de este metal, que es básico en el sector metalúrgico y mecánico, y que hasta ahora había escaseado por las dificultades de importación.

c) Puesta en marcha de la refinera de Cubatao, en São Paulo, de 10.300 metros cúbicos diarios de capacidad. Además de la significación que tiene la instalación en el campo de los combustibles, será en breve el núcleo de una importante industria petroquímica que utilizará como materia prima los gases residuales de la refinación.

d) Fabricación en serie, en São Paulo, de los primeros motores diesel genuinamente brasileños. Aunque el número de unidades producidas mensualmente fue pequeño todavía y se trata de modelos monocilíndricos de baja potencia, el hecho encierra gran importancia, pues indica el nivel de adelanto que ha alcanzado la industria mecánica brasileña.

e) Convenio entre el capital chileno y una empresa norteamericana para producir implementos agrícolas. La

A pesar de la limitada protección con que cuenta, la industria peruana reveló un cierto desarrollo en 1955. Sin embargo, hubo de seguir luchando con los problemas surgidos a consecuencia de la política de libre cambio y comercio. Las medidas adoptadas en noviembre de 1949 significaron una disminución del poder de compra de la mayoría de la población, con la consiguiente reducción del mercado para la industria. Por otra parte, los sectores de mayores ingresos, que podrían tonificar la demanda de artículos nacionales, dan preferencia a la mercadería extranjera, y ello es una de las causas de que la industria peruana no acuse un crecimiento acentuado en los últimos años.

Venezuela fue el país cuya producción industrial señaló una tasa de crecimiento más alta en 1955. El proceso intenso de industrialización iniciado en 1950 mantuvo su impulso en el último año, y la expansión de las fábricas instaladas y la creación de nuevas industrias continuaba siendo activa.

maquinaria ha sido adquirida ya y se están concluyendo las obras de ingeniería civil para montarla. Se trata de una industria fundamental para Chile, porque los artículos que se van a producir —trilladoras, cosechadoras, etc.— serán decisivos para el buen éxito del plan agrícola en ejecución. Además, desde el punto de vista metalúrgico, el país inicia la producción en serie de máquinas que son de alta elaboración mecánica.

f) La instalación, en El Salvador, bajo dirección técnica japonesa y con capital mixto salvadoreño y japonés, de una moderna planta de hilados y tejidos de algodón que contará con 25.000 husos y 260 telares.

g) Aumento de la capacidad de aceración en México. Al pasar la capacidad de un millón de toneladas anuales, hubo un incremento de 108 por ciento sobre las 527.000 toneladas de capacidad con que se contaba en 1950. El coeficiente de incremento anual de 15,8 por ciento es realmente extraordinario, y denota la orientación que tuvo el desarrollo industrial mexicano en ese período.

h) La inauguración a principios de 1955 de la primera batería de la planta coquizadora de Monclova, México, la que, además de estar en aptitud de producir alrededor de 286.000 toneladas de coque metalúrgico al año, tiene capacidad para 6.600 toneladas de ácido sulfúrico, 3.477 toneladas de sulfato de amonio, 2.877 de productos benzólicos y 12.371 de productos de alquitrán.

i) La puesta en marcha de las fábricas de carros de ferrocarril y de motores diesel en México, la primera de las cuales producirá 1.200 vagones anuales. La construcción de la fábrica de maquinaria textil, con capacidad para producir 120.000 husos y 3.600 telares anuales, la que entrará en operación a fines de 1956.

j) Acuerdo entre una empresa italiana y capitalistas e instituciones de Colombia, el Perú y Venezuela para la creación de la industria petroquímica en cada uno de esos países. La primera meta será la fabricación de fer-

tilizantes nitrogenados (nitrato de amonio, nitrato de calcio y urea).

k) También en el Perú se ha fundado una empresa con la asistencia técnica y financiera de un consorcio belga que producirá explosivos, basándose parcialmente en la materia prima que proporcionará la petroquímica.

l) La puesta en marcha a principios de año en la República Dominicana de una planta de furfural, que utiliza el bagazo de caña como materia prima, con capa-

dad para producir 9.000 toneladas anuales de furfural, que se exportarán en su totalidad a los Estados Unidos.

m) Arreglo entre el capital nacional y una empresa italiana para crear una importante instalación siderúrgica en Venezuela. Será montada en Puerto Ordaz y producirá normalmente 150.000 toneladas anuales de lingote de acero. Como Venezuela es el mayor consumidor de acero por habitante en América Latina,² esta planta hará al país menos dependiente de las importaciones y dará fuerte impulso a su industria mecánica y metalúrgica.

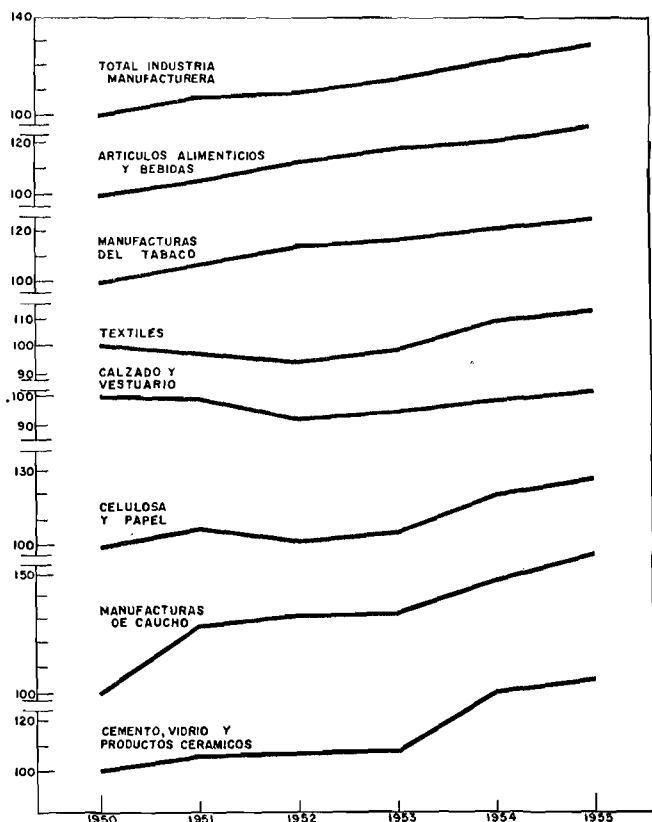
III. EVOLUCIÓN POR SECTORES

Los sectores incluidos en este estudio representan más del 87 por ciento del valor de la producción industrial latinoamericana. Su importancia relativa puede apreciarse en el cuadro 46 y los ritmos de crecimiento registrados en el último sexenio se recogen en el gráfico IX.

Gráfico IX

AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA LATINOAMERICANA Y DE ALGUNOS DE SUS PRINCIPALES SECTORES EN EL ÚLTIMO SEXENIO (1950 = 100)

(ESCALA SEMILOGARÍTMICA)



1. Productos alimenticios y bebidas

Este sector es el más importante en cada uno de los países latinoamericanos aunque también el más heterogéneo, pues está en realidad formado por un gran número de industrias disímiles. En promedio y en cuanto a valor

de producción, casi un 75 por ciento del sector está constituido por productos alimenticios y un 25 por ciento por bebidas. Entre los primeros destacan los productos de molinería, el azúcar, el café (despulpado), las carnes refrigeradas, el arroz (limpieza y pulido del grano), las

Cuadro 46

AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE DIVERSOS SECTORES EN EL VALOR DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL, EN 1955 (Porcientos)

Productos alimenticios y bebidas	32
Tabacos	2
Textiles	16
Calzado y vestuario	7
Celulosa y papel	2
Productos químicos y farmacéuticos	6
Manufacturas de caucho	2
Cemento, vidrio y productos cerámicos	4
Industrias metalúrgicas y mecánicas <	15
Otras industrias	14
	100

FUENTE: Cifras basadas en los últimos censos y estadísticas industriales de los 10 países latinoamericanos más importantes en volumen de producción.

Cuadro 47

AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN EN ARTÍCULOS ALIMENTICIOS Y BEBIDAS (1950 = 100)

Países	1951	1952	1953	1954	1955
América Latina	105	112	118	120	126
Argentina	96	99	104	105	103 ^a
Brasil	110	118	126	121	131 ^b
Colombia	108	118	125	...	...
Chile	103	112	126	130	126 ^c
México	116	111	112	117	127
Perú	102	116	134	166	...
Venezuela	113	129	137	149	171 ^d

FUENTE: Estadísticas oficiales publicadas.

^a Siete meses.

^b Ocho meses.

^c Diez meses.

^d Seis meses.

conservas alimenticias, aceites y grasas comestibles, los productos de panadería y dulcería, y los alimentos preparados. Entre los segundos, los licores, el vino, la cerveza y las aguas gaseosas.

Exceptuando la Argentina —donde este sector sintió

² Cabe advertir que este alto consumo no refleja la existencia de una industria metalúrgica y mecánica importante, sino la demanda de tubería para petróleo y acero estructural para construcciones.

los efectos de la crisis agrícola de 1951 y 1952— y, probablemente, Cuba —cuya producción de azúcar viene disminuyendo en forma acentuada desde 1952—, la industria de elaboración de productos alimenticios y bebidas acusa en todos los países una firme expansión, que ha sido particularmente notable en el Perú y en Venezuela gracias a una política oficial especialmente orientada hacia el impulso de su desarrollo. (Véase el cuadro 47.)

En 1955 se apreció un nuevo incremento en la región; para el conjunto de los 7 países que figuran en el cuadro 47 fue de 5 por ciento. Entre los artículos cuya producción creció con respecto a 1954, destacan la harina de trigo con 18 por ciento de aumento, el café con 7, y los aceites vegetales con 4,5 por ciento. En el caso del azúcar hubo una disminución (3 por ciento), debido a bajas de producción en la Argentina, Cuba y la República Dominicana.

2. Manufactura de tabaco

Con notables excepciones, como la de Cuba, es una de las industrias más concentradas, pues hay pocos establecimientos en cada país, debido principalmente a situaciones de monopolio. Por lo general, se trata de grandes fábricas, próximas a los centros de producción o de consumo,⁸ aunque también existen establecimientos que preparan a mano el tabaco para fumar y mascar.

Salvo en el Brasil y Venezuela, el crecimiento de esta industria ha sido más bien moderado en los últimos años. Pero el desarrollo del Brasil, que es el mayor productor de la región, se deja sentir en el conjunto de América Latina, que vio crecer su producción de tabaco en casi un 25 por ciento entre 1950 y 1955. (Véase el cuadro 48.)

En el cuadro 49 se presenta la producción de cigarros y cigarrillos en varios países de América Latina.

3. Textiles

Aunque la industria textil ocupa todavía en América Latina el segundo lugar dentro de la actividad manufacturera por lo que se refiere al valor de su producción, los capitales invertidos y la mano de obra ocupada, no regis-

Cuadro 48
AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE PRODUCCIÓN DE MANUFACTURAS DE TABACO
(1950 = 100)

Países	1951	1952	1953	1954	1955
América Latina	107	114	116	121	125
Argentina	103	110	109	104	106
Brasil	117	129	134	154	167
Colombia	114	110	112	121	109
Chile	93	101	104	106	106
México	110	109	107	113	...
Venezuela	106	127	138	162	174

FUENTE: Estadísticas e informaciones publicadas.

Cuadro 49
AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE MANUFACTURAS DE TABACO, 1954
(Millones de unidades)

Países	Cigarras	Cigarrillos
Argentina . . . . .	...	19.360
Bolivia ^a . . . . .	...	600
Brasil ^b	248,0	27.197
Colombia	514,0	12.925
Cuba	316,0	9.357
Chile ^c	1,2	5.598
Ecuador	8,7	733
El Salvador . . . . .	...	751
Guatemala . . . . .	...	1.673
Haití . . . . .	...	1.550
México	29,5	27.797
Nicaragua . . . . .	...	724
Paraguay ^a . . . . .	...	528
Perú	1,2	2.608
República Dominicana	32,7	892
Uruguay ^d	7,4	1.920
Venezuela ^d	68,0	3.320

FUENTE: *Statistical Yearbook 1955* e información directa.

^a 1953.

^b 1944. Aunque no se cuenta con cifras absolutas recientes, se sabe que el Brasil es el mayor productor de la región.

^c 1955.

^d 1952.

Cuadro 50
AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN TEXTIL
(1950 = 100)

Países	1951	1952	1953	1954	1955
América Latina	98	95	99	109	113
Argentina	99	81	81	86	89
Brasil	96	102	107	126	132
Colombia	92	103	115	...	...
Chile	99	106	114	120	120
Ecuador	121	127	141	140	...
México	97	93	89	99	107
Perú	88	102	115	122	...
Uruguay	120	110	146	130	...
Venezuela	141	167	182	204	227

FUENTE: Estadísticas y publicaciones oficiales.

tro en los últimos seis años la dinámica de crecimiento de otros sectores. Mientras que en el período 1950-55 la industria manufacturera acusó un incremento de 5 por ciento anual en el volumen físico de la producción, en la textil sólo fue de 2,5 por ciento. (Véase el cuadro 50.) Este menor crecimiento frente a otras ramas de la industria obedece a dos causas fundamentales: *a*) en 1950 se estaba alcanzando ya en los principales países productores un cierto equilibrio entre la producción y la demanda interna y, por lo tanto, no eran de esperar sino aumentos más bien moderados, a consecuencia de un mayor ingreso medio por habitante y de un aumento vegetativo de la población; y *b*) al perderse los mercados de exportación que en los años cuarenta mantuvieron al sector algodonero de algunos países en un período de inusitada prosperidad se ha disminuído el estímulo externo.⁴

En 1955 la producción textil latinoamericana sobrepasó en un 4 por ciento a la del año anterior y, aunque el ritmo de crecimiento fue menor que en 1954, el nivel de actividad debe juzgarse satisfactorio si se tiene en cuenta que este último había sido el primer año de completa

³ Todos los países latinoamericanos, desde México a la Argentina, cultivan el tabaco en cantidad suficiente por lo menos para su consumo local. Algunos de ellos se especializan en tabacos para exportación.

⁴ El Brasil y México, especialmente, exportaron durante la guerra y los primeros años de postguerra a mercados que antes eran abastecidos por el Japón y otros exportadores tradicionales. Pero al normalizarse la situación, estos mercados se han ido perdiendo. Sólo entraron, pues, como fuerzas de reserva, cubriendo claros dejados momentáneamente por los llamados abastecedores tradicionales.

recuperación. El ramo que estuvo más activo en casi todos los países fue el del algodón, gracias a la mayor preferencia que los consumidores mostraron por los artículos de esta fibra (México fue excepción, por desplazamiento de la demanda hacia las fibras artificiales). En cambio se notó un cierto debilitamiento en la demanda de las fibras artificiales, sobre todo los tejidos hechos de filamento, pues los artículos de fibra cortada continuaron gozando de buen mercado, merced al auge de las mezclas de fibras.

El proceso de modernización del equipo fue muy lento; tampoco ocurrieron ampliaciones de significación en la mayoría de los países, por las mismas dificultades que casi todos tuvieron para importar equipos. Por consiguiente, no son de esperar variaciones de importancia con respecto a las cifras de husos y telares que se incluyen en el cuadro 51 y que se refieren a 1954.

Cuadro 51

AMÉRICA LATINA: CAPACIDAD DE LA INDUSTRIA TEXTIL EN 1954

Países	Husos		Telares		Fibras artificiales
	Algodón	Lana	Algodón	Lana	
Argentina a . . .	860.811	470.000	21.132	9.000	7.500
Bolivia	21.000	...	780	...	...
Brasil	3.480.000	252.000	130.000	7.100	27.000
Colombia	386.000	7.614	7.077	894	2.270
Cuba	71.536	...	2.478	...	...
Chile	196.253	96.974	5.136	1.500	3.500
Ecuador	85.000	4.102	1.636	91	376
El Salvador	46.640	...	1.230	...	...
México a	1.136.203	130.000	37.501	2.100	9.952
Paraguay	28.000	...	530	...	...
Perú	207.000	63.000	6.356	950	1.020
Uruguay	115.958	95.000	2.100	770	812
Venezuela	84.087	...	3.684	...	...

FUENTE: Ministerio de Comercio de la Nación Argentina, Dirección de Algodón y otros Textiles; Sindicato de Fiação e Tecelagem em Geral, São Paulo, Brasil; Ministerio de Economía de Chile; Asociación de Industrias Textiles del Uruguay; Ministerio de Fomento y Obras Públicas del Perú, Dirección de Industrias y Electricidad; U. N. Statistical Yearbook 1955.
a Cifras para 1952, último año de que se tiene información.

4. Calzado y vestuario

Es éste un sector de lento ritmo evolutivo, aunque de gran potencial futuro, sobre todo en aquellos países en que los consumos por habitante son aún extremadamente bajos. Su expansión no dependerá tanto del crecimiento vegetativo de la población como de la elevación del nivel medio de vida en América Latina. En el sector predominan los establecimientos artesanales y, por lo tanto, son bajos sus índices de mecanización y de productividad.⁵

De 1950 a 1955, el índice del volumen físico de la producción no acusa cambios de importancia en el conjunto de los principales países latinoamericanos (véase el cuadro 52), aunque de un año a otro hay variaciones en casi todos. En 1955 se notó en la mayoría de ellos una cierta recuperación.⁶

⁵ Por otra parte, hay que mencionar que el equipo en uso es bastante antiguo en muchas de las fábricas grandes, y que este hecho también incide en la productividad y en la calidad de la producción.

⁶ Hubo casos en que la producción se contrajo. El Uruguay fue uno de ellos. Las fábricas de calzado redujeron el volumen de fabricación en un 15 por ciento con respecto a 1954, año que ya había sido bajo en relación con la capacidad de producción efectiva. La mayoría de las fábricas trabajaron 3 ó 4 días por semana, con una utilización del equipo que escasamente alcanzó al 30 por ciento.

La fabricación de calzado representa entre un 25 y un 75 por ciento de todo el sector del calzado y vestuario. Por lo común es menor en los países más adelantados de la región —la Argentina, por ejemplo— porque en ellos está más generalizado el uso de ropa hecha en fábrica lo mismo entre las clases acomodadas que entre la población de menores ingresos.

Cuadro 52

AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE PRODUCCIÓN DE CALZADO Y VESTUARIO (1950 = 100)

Países	1951	1952	1953	1954	1955
América Latina	99	93	95	98	101
Argentina	97	86	87	90	91
Brasil a	121	111	114	109	117
Colombia	92	104	114	...	...
Chile	97	101	110	113	111
México a	89	92	83	82	82
Perú	77	90	106	106	...
Venezuela a	75	92	98	...	...

FUENTE: Estadísticas e informaciones publicadas.
a Sólo calzado.

Si se considera el hecho de que en casi todos los países es muy pequeña la importación de calzado y de que, por lo tanto, la producción interna abastece prácticamente el consumo, puede concluirse que en América Latina hay un subconsumo de calzado. En efecto, sólo cuatro países —la Argentina, Cuba, Chile y el Uruguay— pasan de 1 par por persona al año. (Véase el cuadro 53.) Compárense estas cifras con 3,2 pares en Estados Unidos y 2,7 en el Reino Unido.

Cuadro 53

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE CALZADO DE CUERO

Países	Total (Miles de pares)	Por habitante (Pares)
América Latina	121.503	0,76
Argentina a	25.400	1,36
Brasil e	50.000	0,88
Colombia a	3.633	0,29
Cuba e	12.160	1,98
Chile e	12.000	1,86
Ecuador b	323	0,09
El Salvador a	153 d	0,07
Honduras e	47	0,03
México a	13.000	0,45
Perú e	3.000	0,32
República Dominicana a	608	0,26
Uruguay a	2.815	1,10
Venezuela b	2.550	0,45

FUENTE: Statistical Yearbook 1955. Argentina, Brasil, México, Perú, Uruguay y Venezuela: información directa.
a 1954.
b 1953.
c 1955.
d Incluye calzado de otros materiales.
e 1951.

La fabricación de calzado es uno de los ramos en que se ha logrado menos progreso en cuanto a calidad. No sólo incide en ello la falta de técnica o de equipo adecuado, sino también la calidad del cuero, que suele ser deficiente. En materia de mejoramiento y asistencia técnica la industria tiene por delante un amplio campo que abarca desde el cuidado del ganado para que las pieles no tengan defectos por marcas o plagas, hasta las opera-

ciones de curtido y la fabricación de un zapato más durable y menos caro.

5. Papel y celulosa

Observando el índice de volumen físico de producción de cinco países, que representan en conjunto casi el 100 por ciento de la celulosa y cerca del 90 por ciento del papel que se produce en América Latina, puede apreciarse que este sector industrial ha experimentado en 1950-55 un crecimiento medio de 5 por ciento anual. (Véase el cuadro 54.) Este aumento de la producción no ha sido suficiente para satisfacer la demanda creciente de pro-

Cuadro 54

AMÉRICA LATINA: INDICE DE PRODUCCIÓN DE CELULOSA Y PAPEL (1950 = 100)

Países	1951	1952	1953	1954	1955
América Latina	107	102	105	119	127
Argentina	109	94	84	108	123
Brasil	105	105	117	121	120
Chile	104	108	117	129	129
México	107	113	121	133	155
Perú	99	98	154	128	...

FUENTE: Estadísticas e informaciones publicadas.

ductos celulósicos, especialmente en lo que se refiere a pasta química y papel de diario. De un total de 1,7 millones de toneladas de papeles y cartones que se consumen anualmente en América Latina, se produce internamente alrededor de un millón, y queda un déficit —en su mayor parte de papel de diario— de 750.000 toneladas, o sea, que un 43 por ciento del consumo debe importarse. En cuanto a la celulosa, se importa casi el 60 por ciento de la que se consume.

Esta dependencia de las importaciones ha ocasionado graves dificultades en el abastecimiento de la demanda,

que se derivan por un lado de las fuertes variaciones de precios y existencias en el mercado mundial, y por otro de la escasez de divisas, que en general ha obligado a los países latinoamericanos a restringir sus importaciones. La situación señalada se traduce en que el ritmo de consumo de papel en América Latina sea más lento que el que debería tener de acuerdo con la tasa de crecimiento de su ingreso por habitante.

Si se analiza la posición presente de los países exportadores —principalmente los de Norteamérica y Europa—, se llega a la conclusión de que América Latina no podrá encontrar en el aumento de las importaciones provenientes de los proveedores tradicionales la solución para satisfacer en el futuro el constante crecimiento de la demanda.⁷ En vista de ello, algunos países latinoamericanos han empezado a formular planes a largo plazo para el desarrollo de sus fuentes internas de producción. Algunos lo hacen sólo en escala nacional y para cubrir sus propias necesidades; en cambio, otros —mejor dotados en cuanto a materia prima fibrosa— con miras a la exportación.

Hasta 1954 la tendencia en la fabricación de productos celulósicos en la región se había caracterizado por un crecimiento mayor de la elaboración de papel que de la de celulosa. Sin embargo, en 1955 parece observarse una modificación: frente a un aumento de 8 por ciento en la fabricación de papel, la de celulosa ha crecido en 10 por ciento. (Véase el cuadro 55.) El fenómeno se debe a un conjunto de circunstancias entre las cuales cabe destacar las siguientes: a) muchos países latinoamericanos han llegado casi a la autosuficiencia en papeles distintos al de diario; b) el gran atraso en la producción de celulosa —aunado a las dificultades para importarla— ha hecho que la atención de industriales y gobiernos se oriente de preferencia hacia la creación de fuentes nacionales de

⁷ Véase *Perspectivas de la Industria de Papel y Celulosa en América Latina* (E/CN.12/361/Rev. 1) Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 1955.II.G.4.

Cuadro 55

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE CELULOSA, PAPELES Y CARTONES (Toneladas)

Países	Pasta mecánica	Celulosa	Papel de diario	Otros papeles	Cartulinas y cartones	Total papeles y cartones
1954						
América Latina	68.661	169.507	57.782	613.135 a	178.701 a	874.418
Argentina	12.976	39.717	18.466	160.248	67.340	246.054
Brasil	11.500 b	52.000 c	26.961	254.325	33.162	314.448
Chile	18.652	3.369	12.355	37.265	2.368	51.988
México	25.533	59.121	...	146.500	65.600	212.100
Perú . . . . .	...	12.000 d	...	14.797	10.231	25.028
Uruguay . . . . .	...	3.300	...	...	...	24.800
1955						
América Latina	71.845	187.909	55.962	668.153 a	190.771 a	941.386
Argentina e	17.000	40.700	18.500	170.000	75.000	263.500
Brasil	11.000 b	62.000 c	26.000	269.000	35.000	330.000
Chile	17.845	2.207	11.462	40.501	1.653	53.616
México	26.000 d	67.102	...	171.698	69.733	241.431
Perú . . . . .	...	12.600 d	...	16.954	9.385	26.339
Uruguay . . . . .	...	3.300	...	...	...	26.500

FUENTES: *Statistical Yearbook 1955*. Argentina: Asociación de Fabricantes de Papel; Brasil: Sindicato da Indústria de Papel; Chile, México, Perú y Uruguay: Información directa de las empresas.

a No comprende el Uruguay.

b Cifras de 19 empresas.

c Cifras para 13 de las 14 empresas que hay en el país.

d Estimación.

e Estimación sobre 7 a 10 meses.

esta materia prima, y c) los progresos en la fabricación del artículo escaso, el papel de diario, han tropezado con algunos elementos desalentadores: tarifas aduaneras preferenciales, pequeños márgenes de ganancia y, sobre todo, la necesidad de hacer inversiones extraordinariamente grandes.

De los diversos proyectos existentes para aumentar la capacidad productiva en papel y celulosa, cuatro se llevarán a cabo en 1956. En la Argentina se pondrá en marcha una nueva fábrica en Puerto Piray con una capacidad nominal de 30.000 toneladas anuales de celulosa para papel y rayón, pero no se espera alcanzar la producción plena hasta 1957 o 1958.

En el Brasil iniciará su producción la fábrica de Río Claro con una capacidad de 15.000 toneladas de celulosa blanqueada para papel y de 10.000 toneladas de celulosa para rayón, utilizando el eucalipto como materia prima.

De las dos fábricas que se construyen en Chile en la zona de Concepción, la de papel de diario —con capacidad de 44.000 toneladas anuales— iniciará sus operaciones a fines de 1956. La segunda unidad, proyectada para una producción de 47.000 toneladas de celulosa y 10.500 de papel kraft, lo hará dentro de uno o dos años más. La nueva fábrica de papel de diario no sólo satisfará la demanda interna, sino que dejará un excedente exportable.

En México estaba ya por terminarse a fines de 1955 la construcción de la nueva planta de Chihuahua, que producirá anualmente unas 24.000 toneladas de celulosa blanqueada e igual cantidad de alfacelulosa destinada a la fabricación de fibras artificiales, papel celofán y cuer-

La principal fábrica peruana de papel y celulosa está instalando nueva maquinaria que la pondrá en condiciones de ampliar en 50 por ciento su actual capacidad de 20.000 toneladas anuales de papel. Esta mayor producción se alcanzará gracias a un nuevo procedimiento que permite acortar sensiblemente el tiempo de lejiación del bagazo de caña de azúcar.

Estas realizaciones representan el 22 por ciento del consumo actual latinoamericano de papel de diario y el 18 por ciento del de otros papeles y cartones, porcentajes que resultan al comparar esas futuras producciones con las cifras del consumo. (Véase el cuadro 56.)

6. Productos químicos

La industria química primaria no se ha desarrollado en América Latina al ritmo que han guardado otros sectores. El mayor obstáculo a su desarrollo ha sido probablemente la limitación de los mercados internos, que no justifica la elaboración de muchos de los productos a los bajos niveles actuales de consumo. Por otra parte, la industria química presenta ciertas características, no tan marcadas en otros sectores, que en última instancia se traducen en la necesidad de elevados capitales. Entre esas características pueden citarse: a) la elevada inversión que requieren las instalaciones; b) la exigencia de destinar fondos a la realización de investigaciones, generalmente en un grado mayor del que requiere cualquier otra industria; c) la rapidez con que cambian los productos y métodos de elaboración, y d) el grado relativamente alto de obsolescencia de los equipos, que hace necesaria su constante modificación o renovación.

En su estructura actual, la mayor parte de la industria química latinoamericana es productora de artículos de consumo directo: productos farmacéuticos, pinturas, jabones, fósforos, etc. Se ha alcanzado en ellos un nivel bastante alto de autosuficiencia —en algunos rubros hasta cierta saturación⁹— y de ahí que los pequeños incrementos registrados en la producción sean sobre todo consecuencia de los aumentos vegetativos de la demanda. La industria de materias primas y productos intermedios, a la que correspondería una función básica en el crecimiento de este sector, tiene todavía muy poca significación.

El año 1955 estuvo lleno de contrastes en el campo de la química; por un lado, se observó un cierto estancamiento en la producción,¹⁰ y, por otro, se elaboraron importantes proyectos, muchos de los cuales se llevaron a ejecución. Merecen consideración especial las inversiones brasileñas en resinas plásticas —poliestireno, resinas fenólicas y vinílicas—, sector en que se espera alcanzar una producción de 37.000 toneladas en 1957-58. La petroquímica es otra de las industrias básicas cuya instalación se acordó, se inició o prosiguió en varios países. El Brasil, Colombia, el Perú y Venezuela contarán dentro de

Cuadro 56

AMÉRICA LATINA: CONSUMO DE PAPELES Y CARTONES,
1954 Y 1955
(Miles de toneladas y kilogramos)

Países	Papel de diario	Otros papeles y cartones	Consumo papeles y cartones	
			Total	Por habitante (Kg.)
Argentina . . .	71	225	296	15,8
Brasil	167	302	469	8,2
Chile	22	40	62	9,6
México	61	239	300	10,4
Perú	12	30	42	4,6
Uruguay	22	29	51	20,4
Otros países . . .	92	189	281	5,9
Total América Latina:				
1954	447	1.054	1.501	8,8
1955	527	1.184	1.711	9,8

FUENTE: Newsprint Association of Canada, *Newsprint Data*. Noviembre 1955. Estadísticas publicadas, información directa y anuarios de comercio exterior.

das de alta tenacidad para neumáticos. Con ello se elevará la capacidad total de producción de celulosa del país a unas 100.000 toneladas, lo que permitirá cubrir a corto plazo toda la demanda nacional de celulosa. También se encuentran bastante adelantados los proyectos para establecer fábricas de papel de diario y sustituir su importación.⁸ Una de esas plantas, situada en Uruapan, tendrá una capacidad de 40.000 toneladas anuales; la otra, en Tuxtepec, podrá producir 32.000 toneladas al año.

⁸ Las importaciones mexicanas en este rubro ascendieron en 1955 a 45.857 toneladas.

⁹ En el Brasil, por ejemplo, la producción de penicilina excedió en mucho a las necesidades de la demanda; los fabricantes entablaron intensa competencia durante 1955 y, para evitar que ésta adquiriera mayores proporciones, acordaron reducir la producción hasta acondicionar parte del equipo para producir otros antibióticos, especialmente estreptomocina. Por eso en 1955 se registró un descenso de casi 10 por ciento en la producción farmacéutica brasileña.

¹⁰ En realidad, los índices acusan en 1955 un descenso en la producción química. Pero dada la pequeñez de la muestra en que se basan en cada país, no se han incluido aquí, por considerarlos poco representativos del sector. México y Venezuela no siguieron la tendencia general y tuvieron aumentos importantes en su producción química.

poco con fábricas de amoníaco sintético, con una capacidad conjunta de 300 toneladas diarias. Aprovecharán en la fabricación el gas natural y los gases derivados de la refinación del petróleo. El producto se aplicará en su casi totalidad a la fabricación de fertilizantes nitrogenados. Con ello, América Latina aumentará en seis veces su producción actual de estos abonos sintéticos.¹¹ Aun cuando las exportaciones chilenas a estos países sólo representan unas 90.000 toneladas, el desarrollo previsto confirma una vez más que el problema fundamental del salitre natural no es de mercados sino de precios, y explica la difícil situación por que atraviesa la industria salitrera frente a los abonos sintéticos.

Sería ocioso subrayar la importancia que tales instalaciones tendrán para elevar la productividad de la agricultura, pues no obstante el aumento registrado en el uso de fertilizantes nitrogenados en los últimos años,¹² la cifra media de consumo por hectárea en América Latina (1,7 kilogramos en 1954) está muy por debajo de las necesidades de los cultivos o del consumo por hectárea en países más desarrollados.

Además de la producción de fertilizantes, estas fábricas colocarán en el mercado sus excedentes de amoníaco y ácido nítrico, lo que constituirá un estímulo para la creación de otras industrias. En el Perú, por ejemplo, fabricará explosivos una empresa que cuenta con la asistencia técnica y financiera de un grupo francés.

Cuadro 57

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE FERTILIZANTES, SODA CAUSTICA Y ACIDO SULFÚRICO, 1955 (Toneladas)

Países	Fertilizantes nitrogenados a	Fertilizantes fosfatados b	Acido sulfúrico	Soda cáustica
Argentina . . . . .	...	5.000	100.000	21.600
Brasil	1.000	17.000	121.000	c
Chile	250.900	16.000	27.000	4.000
Colombia . . . . .	...	300	10.000	11.500
Cuba . . . . .	...	9.600	49.000	—
México	13.556	14.600	124.306	21.363
Perú	41.500 d	27.700 d	14.763	1.330
Uruguay . . . . .	...	4.700	8.300	...

FUENTE: Estadísticas oficiales e información directa de los productores.
 a Expresado en toneladas de nitrógeno.
 b Expresado en toneladas de ácido fosfórico.
 c No se indican cifras porque las informaciones recibidas son contradictorias.
 d La capacidad de producción se estima en 30.000 toneladas anuales.
 e Guano de islas.

Dentro del campo de otras sustancias químicas inorgánicas, también se efectuaron ampliaciones, especialmente en álcalis¹³ y en ácido sulfúrico. Las producciones totales correspondientes a 1955 se indican en el cuadro 57.

7. Manufacturas de caucho

Al contrario de lo ocurrido con la industria química, la fabricación de productos de caucho cuenta entre las que

¹¹ La producción total será el equivalente de 600.000 toneladas de salitre natural.

¹² Véase el cuadro 79 del Estudio Económico de América Latina, 1954, (E/CN.12/362/Rev. 1), en el que las cifras de los consumos deben leerse en kilogramos por 100 hectáreas, y no por hectárea como se indica.

¹³ Cabe destacar las ampliaciones que está realizando la Planta Colombiana de Soda. Después de cuatro años de funcionamiento, esta fábrica ha debido aumentar en un 50 por ciento su producción para hacer frente a la creciente demanda de carbonato de soda.

señalaron un crecimiento más acentuado en los últimos años. Entre 1950 y 1955 el índice para el conjunto de siete países latinoamericanos, que representan en la región más del 90 por ciento de la producción del sector, acusó un incremento medio anual de 10,5 por ciento, que sólo se encuentra en grado similar en la industria siderúrgica. Aunque grande en todos los países, el crecimiento ha sido espectacular en Venezuela, que mostró en esos años la extraordinaria tasa media anual de 31 por ciento. (Véase el cuadro 58.)

Cuadro 58

AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE PRODUCCIÓN DE MANUFACTURAS DE CAUCHO (1950 = 100)

Países	1951	1952	1953	1954	1955
América Latina	126	131	132	149	164
Argentina	143	147	121	150	172
Brasil	114	123	139	138	153
Colombia	95	130	169	...	...
Chile	95	148	128	171	131
México	127	118	115	130	141
Perú	125	143	148	148	...
Venezuela	125	153	214	360	379

FUENTE: Estadísticas e informaciones publicadas.

Al analizar la expansión de las manufacturas del caucho debe distinguirse entre la llamada "industria pesada del caucho", que comprende la fabricación de neumáticos, y la "industria liviana del caucho", que reúne todas las demás manufacturas. La primera es la que más ha contribuido al crecimiento registrado en todo el sector, porque la producción de los otros artículos de caucho—aunque acusó también una expansión—tuvo un desarrollo mucho más lento, quizás por la competencia de los plásticos, que están sustituyendo varios de sus rubros.

Cuadro 59

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE LLANTAS Y CAMARAS PARA AUTOMOTORES (Miles de unidades)

Países	1954		1955	
	Llantas	Cámaras	Llantas	Cámaras
América Latina	5.102	2.569 a	5.504	2.357 a
Argentina	969	...	1.170	...
Brasil	2.054	1.274	2.173	1.195
Colombia	315	...	313	...
Cuba	102	46	101	47
Chile	191	169	146	134
México	823	572	893	510
Perú	137	101	139	98
Uruguay	139	63	149	68
Venezuela	372	344	420 b	305 b

FUENTES: Argentina: Asociación de Fabricantes de Productos de Caucho; Brasil: Comissão Executiva de Defesa da Borracha; México: Dirección General de Estadística; Venezuela: Dirección General de Estadística; Colombia, Chile, Perú y el Uruguay: informaciones directas de los productores.
 a No comprende la Argentina ni Colombia.
 b Estimado sobre datos de 11 meses.

La producción de neumáticos alcanzó en 1955 a unos 5,5 millones de unidades (véase el cuadro 59), lo que significa un aumento de un 8 por ciento con respecto al año anterior. Esta mayor producción se logró casi exclusivamente mediante el mejor aprovechamiento de la capacidad productiva, pues la nueva fábrica venezolana no se puso en marcha hasta fines de 1955, y las otras

ampliaciones realizadas durante el año no se reflejarán en la producción hasta 1956.¹⁴

8. Cemento, vidrio y cerámica

Se incluye en este sector la producción de cemento, vidrio, cerámica, ladrillos, tejas y otros derivados de la arcilla, artículos que en su mayor parte están ligados a la construcción. Por tratarse de materiales básicos en el desarrollo, de mucho volumen por unidad de precio y de fabricación relativamente fácil, es éste uno de los sectores en que se ha dependido menos de las importaciones. Debido a ello, los índices acusan un crecimiento bastante acentuado en los últimos años, aunque parecería que en 1955 se ha perdido en cierto grado el extraordinario ritmo logrado en el año anterior. (Véase el cuadro 60.) La causa debe buscarse en la menor actividad de la cons-

trucción en el Brasil, Chile y el Uruguay, y en el hecho de que la producción de cemento en Venezuela —la más importante dentro del sector en ese país— no acusó variaciones con respecto a 1954, pues la gran expansión del quinquenio supuso que en ese año la oferta nacional excediera al consumo. En la Argentina, en México y sobre todo en el Perú, fue mayor la producción. En el último de los países citados el sector se ha desarrollado en forma considerable gracias a una intensa actividad del ramo de la construcción.

El cemento y el vidrio son dos rubros que destacan en el sector, dado que en conjunto representan de un 40 a un 70 por ciento del total, según el país de que se trate.

La industria del cemento continuó en expansión. La producción fue de 11,6 millones de toneladas, lo que significa un incremento del 10,7 por ciento con respecto a la de 1954. (Véase el cuadro 61.) Salvo en el Uruguay y en Venezuela, donde se acusaron sólo ligeros aumentos, y en el Paraguay, donde se mantuvieron los niveles del año anterior, en los otros países hubo en 1955 una mayor producción, que varió entre un 3 por ciento en Chile y un 54 por ciento en el Ecuador.

En el Brasil, que es el mayor productor de América Latina, la industria del cemento siguió un curso francamente expansivo.¹⁵ La producción creció 9 por ciento con respecto a 1954, y, aunque en los últimos meses del año se apreciaba cierto equilibrio con la demanda, todavía se considera que esta industria constituye un campo interesante para nuevas inversiones. México afirmó su posición como segundo productor latinoamericano, al dejar bastante rezagada a la Argentina, que hasta 1954 le seguía de cerca. A pesar de haber crecido en un 18 por ciento el volumen de la producción, persistió en México

¹⁵ La industria brasileña del cemento contaba en 1954 con 18 fábricas distribuidas en 10 estados, con más de 9.000 personas entre obreros y empleados, 36 hornos en producción y 6 en construcción o en proyecto. Y se estaban montando otras 6 fábricas, con un total de 8 hornos que comenzarán a funcionar en 1956. La capacidad de producción, que era de 3,03 millones de toneladas en 1954, parece haber llegado a 4,49 en 1955.

Cuadro 60

AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE PRODUCCIÓN DE CEMENTO, VIDRIO Y CERÁMICA (1950 = 100)

Países	1951	1952	1953	1954	1955
América Latina . . .	106	107	117	131	136
Argentina	98	89	86	93	100 a
Brasil	115	123	147	156	157 b
Colombia	94	111	129	...	...
Chile	110	120	113	114	108 c
México d	115	111	123	131	150
Perú	145	180	223	275	...
Uruguay e	100	95	97	97	96
Venezuela	113	141	162	242	244

FUENTE: Estadísticas e informaciones publicadas.

a Siete meses.

b Ocho meses.

c Diez meses.

d Sólo cemento y vidrio.

e Sólo cemento.

¹⁴ En 1955, la Argentina amplió su equipo con el fin de producir llantas para tractores y Chile empezó a instalar nueva maquinaria que permitirá aumentar en un 20 por ciento la producción actual del país.

Cuadro 61

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE CEMENTO (Miles de toneladas)

Países	1954 a			1955		
	Produc- ción	Consumo		Produc- ción	Consumo	
		Total	Por habi- tante (kg.)		Total	Por habi- tante (kg.)
América Latina	10.522	11.610	73	11.645	12.664	79
Argentina	1.671	1.944	104	1.823	2.042	107
Bolivia	33	37	12	37	39	12
Brasil	2.419	2.756	48	2.630	2.970	51
Centroamérica y Panamá	221	314	32	244	361	36
Colombia	962	956	77	1.047	1.034	82
Cuba	420	603	99	489	691	108
Chile	775	777	121	801	801	118
Ecuador	95	113	32	146	162	44
Haití	—	28	8	25	36	10
México	1.766	1.768	61	2.086	2.037	69
Paraguay	7	11	7	7	11	7
Perú	485	515	56	546	576	61
República Dominicana	160	160	68	234	234	97
Uruguay	295	387	151	296	412	159
Venezuela	1.213	1.241	221	1.234	1.258	218

FUENTE: CEPAL, sobre estadísticas oficiales, información directa y datos publicados por la Asociación de Fabricantes de cemento Portland de la Argentina. a Las cifras han sido revisadas y reemplazan las publicadas en el cuadro 74 del *Estudio Económico de América Latina, 1954* (E/CN.12/362/Rev. 1).

9. Hierro y acero

una gran disparidad entre la capacidad productiva y la producción efectiva: ésta representó en 1955 sólo un 79 por ciento de aquélla. En la Argentina, el aumento de la producción fue del 9 por ciento, y, aunque todavía se importaron 219.000 toneladas, se estima que en 1956 ya no será preciso recurrir a nuevas adquisiciones del exterior. En Colombia y el Perú los aumentos fueron de 8 y 13 por ciento respectivamente. En cambio, en Venezuela, donde casi se triplicó entre 1950 y 1954, la producción quedó en 1955 prácticamente en los niveles del año anterior.

El consumo latinoamericano de cemento se estimó en 1955 en 12,8 millones de toneladas, o sea en unos 73 kilogramos por habitante, cifra pequeña si se compara con 400 kilogramos en los países del Benelux, 344 en la Alemania Occidental y 229 en el Reino Unido. Estas cifras muestran que, a pesar del crecimiento considerable de los últimos años, existe todavía un margen muy grande de expansión para esta industria.

La industria del vidrio está compuesta por algunos grandes establecimientos y además un buen número de fábricas de tipo artesanal, que en la mayoría de los países tropieza con serias dificultades económicas para colocar en el mercado su producción marginal. Estas instalaciones no pueden competir con las fábricas grandes, equipadas con maquinaria automática para producir frascos, botellas, ampollitas de laboratorio, tubos de vidrio, bulbos para lámparas incandescentes y vidrios planos.

Cuadro 62

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE VIDRIOS PLANOS
(Miles de metros cuadrados)

Argentina	2.564 a
Brasil	2.718 b
Chile	986 c
México	1.021 d
Uruguay	545 d

FUENTE: Información directa de las empresas productoras.

a 1954.

b Cifra referente al Estado de São Paulo en 1950.

c 1953.

d 1955.

La fabricación de vidrios planos es la que acusa una mayor concentración. Por su alta densidad de capital, y porque sólo un mercado muy amplio puede permitir su funcionamiento económico, no todos los países pueden tener este tipo de industria, y en los que la tienen, el número de establecimientos es muy limitado. En el cuadro 62 se consigna la producción de vidrios planos en algunos países latinoamericanos.

La producción siderúrgica latinoamericana acusó en 1955 aumentos de 3,5 por ciento en arrabio; 6,4 por ciento en lingote y 10,2 por ciento en laminados. (Véase el cuadro 63.)

El ritmo relativamente lento de crecimiento de la producción de arrabio fue consecuencia del estancamiento observado en el Brasil y del descenso experimentado en Chile. La producción brasileña ha alcanzado prácticamente su capacidad máxima y todo parece denotar que, mientras no entren en funcionamiento los nuevos hornos siderúrgicos y no se completen los programas de expansión de las actuales instalaciones, no habrá aumentos considerables. En cuanto a Chile, el cambio del revestimiento del alto horno de Huachipato y una huelga de 17 días en ese centro siderúrgico fueron los motivos que impidieron superar en 1955 las cifras de producción de 1954.

El aumento registrado en la Argentina puede atribuirse a la mayor afluencia de materias primas importadas (palanquilla), que permitió un empleo más amplio de la capacidad instalada. En cambio, el notable crecimiento de la producción en México se debió fundamentalmente a un aumento considerable de la demanda de productos de acero, y a la normalización en la operación de las nuevas instalaciones puestas en marcha en 1954 y en 1955. La capacidad de aceración pasó con ello del millón de toneladas anuales, o sea que experimentó un incremento de 108,2 por ciento sobre la de 1950.

La producción de la siderúrgica de Paz del Río, en Colombia, ha venido normalizándose, luego de las contingencias propias de una puesta en marcha. Ya en abril de 1955 su producción había pasado de 500 a 4.000 toneladas mensuales de lingote, y se espera que ese centro funcione en breve a toda su capacidad.

La industria siderúrgica latinoamericana registró también cambios importantes en lo que toca a su calidad y diversidad. Merece destacarse el progreso en el campo de los aceros de aleación que la industria de transformación necesita. El país que mayores adelantos ha hecho en este sentido es el Brasil, tanto en los tipos laminados como en forjados y fundidos de alta y baja aleación.¹⁶

El consumo de aceros se mantuvo en general por encima de la producción, pero no hubo escasez, porque el

¹⁶ Si entre los aceros especiales se incluyen los laminados para máquinas y herramientas, las chapas para motores y transformadores y el acero para resortes, el consumo brasileño fue en 1955 del orden de 80.000 toneladas, y en un 60 por ciento lo abasteció la producción nacional.

Cuadro 63

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE ARRABIO, LINGOTE DE ACERO Y PRODUCTOS LAMINADOS
(Miles de toneladas)

Países	1954			1955		
	Arrabio	Lingote	Laminados	Arrabio	Lingote	Laminados
América Latina	1.687	2.257	2.282	1.753	2.423	2.591
Argentina	41	168	539	...	180	667
Brasil	1.089	1.148	971	1.070	1.156	1.029
Colombia	a	a	a	99	77	35
Chile	305	350	244	256	319	240
México	252	591	503	328	691	586
Uruguay . . . . .	...	...	26	...	...	32

FUENTES: Argentina: Centro Industriales Siderúrgicos y Centro Laminadores Industriales Metalúrgicos Argentinos; Brasil: Serviço de Estatística da Produção, Ministério de Agricultura; Colombia: Empresa Siderúrgica Nacional; Chile: Compañía de Acero del Pacífico; México: Banco de México, S. A. y empresas siderúrgicas mexicanas; Uruguay: Empresas productoras.

a Aunque inaugurada en octubre de 1954, la siderúrgica de Paz del Río empezó realmente a producir a principios de 1955.

déficit lo cubrieron las importaciones, que en algunos países llegaron a exceder las necesidades de la demanda. Tal sucedió en el Brasil que, no obstante su creciente producción interna, en 1954 importó 322.000 toneladas de acero, o sea 100.000 toneladas más que el promedio de años anteriores. En el primer semestre de 1955 importó otras 200.000. Estas fuertes adquisiciones en el extranjero influyeron sobre la producción interna, y por primera vez en su historia, Volta Redonda cerró el año con algunas existencias acumuladas.¹⁷ También por primera vez, el Brasil pasó a exportar a países industrializados productos de su siderúrgica: en el curso de 1955 se hizo un embarque de 20.000 toneladas de arrabio al Reino Unido, y a principios de 1956 se hacían los preparativos para otro despacho igual con destino a los Estados Unidos.

Los planes latinoamericanos de expansión siderúrgica han continuado. En la Argentina se siguió trabajando en los proyectos de expansión de San Nicolás.¹⁸ Se autorizó un préstamo a la Compañía Siderúrgica Nacional del Brasil de 35 millones de dólares que contribuirá a la ampliación de Volta Redonda y a la adquisición del equipo necesario para completar el plan original de alcanzar el millón de toneladas de laminados.¹⁹ Mientras tanto otras empresas han proseguido la construcción de diversas instalaciones, especialmente en São Paulo y Minas Gerais. Su plan es anticiparse a crear capacidad productiva para hacer frente a una demanda futura a corto plazo proveniente en su mayor parte de la industria automovilística.²⁰ Entre los proyectos en vísperas de realización se destaca el de la nueva instalación siderúrgica integrada que se ubicará en Santos, sobre el litoral del Estado de São Paulo. La capacidad inicial prevista es de poco más de 200.000 toneladas anuales de chapas anchas; después llegará a 600.000 toneladas, cuando se hagan las ampliaciones proyectadas.²¹ Esta instalación se caracterizará tanto por su localización (es la primera de su género que se sitúa sobre el litoral) como por su programa de fabricación, en el que predominan productos utilizados por la industria de transformación que antes se importaban en su totalidad. En México se prosiguieron activamente los trabajos de expansión, especialmente en los centros de Monclova y Monterrey, en los que se monta un laminador templador de 56.000 toneladas, un laminador semicontinuo, de combinación, de 120.000 toneladas, tres hornos eléctricos para 245.000 toneladas y una instalación electrolítica para 45.000 toneladas anuales de hojalata, que permitirá ahorrar un 50 por ciento en el consumo de estaño. En el Perú quedó prácticamente concluida la instalación de los laminadores de Chimbote y a principios de 1956 se esperaba la llegada de las primeras partidas de palanquilla importada para ponerlos en funcionamiento mientras se concluye el montaje de los dos hornos eléctricos que han de suministrar

17 El único material escaso fueron las barras pesadas, que todavía no se producen en el Brasil.

18 Un importante paso acaba de darse en este sentido con la aprobación de un cuprónimo por 60 millones de dólares, a principios de 1956, para adelantar esos trabajos.

19 Con ello se pondrá fin al actual desequilibrio entre la producción de arrabio y de laminados en Volta Redonda.

20 Sólo la fabricación de 50.000 camiones anuales, de capacidad media, representará un consumo adicional de 20.000 toneladas de aceros especiales, o sea 40 por ciento de la producción registrada en 1955.

21 Las autoridades brasileñas han anunciado una meta de 2 millones de toneladas de lingote para 1960.

el lingote de acero. Por su parte, en Venezuela se firmó un contrato mediante el cual una firma italiana instalará la siderúrgica de Puerto Ordaz, de 150.000 toneladas de lingote, que se espera concluir a fines de 1957. Todas estas nuevas realizaciones, unidas al esfuerzo de algunos países en el sentido de diversificar su producción siderúrgica, son índices reveladores de que América Latina entra en una etapa de franco desarrollo de esta importante industria básica.

10. Industria de transformación de hierro y otros metales

Este es uno de los sectores que más influencia tiene en la dinámica del desarrollo económico de un país, porque comprende las industrias mecánicas y metalúrgicas productoras de equipos para la agricultura, la industria, la minería, los transportes y la generación de energía, indispensables todos ellos para el aumento de la producción y de la productividad.

El Brasil es uno de los países en que este sector ha acusado un desarrollo más acentuado en los últimos años. Después de haber sustituido con producción interna la casi totalidad de las importaciones de artículos de consumo duradero²² —muebles metálicos, artefactos eléctricos para el hogar, equipos de radiotelefonía, etc.—, la industria se orienta ahora hacia la construcción de equipos para la industria pesada.²³ Con este objeto, se ha constituido la Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Industrias de Base, que a través de sus integrantes —las principales empresas del ramo en el Brasil— ha empezado a prestar servicios a la industria petrolera²⁴ y a la industria química pesada.²⁵ Con la llegada al Brasil de dos importantes empresas europeas, cobrará un impulso considerable la actividad en estos rubros de la mecánica pesada.

Una de las actividades que más se ha desarrollado últimamente en el Brasil es la fabricación de piezas o repuestos para automotores, en la cual ha pasado ya a la categoría de país exportador. Desde hace unos dos años, la industria brasileña aporta un 30 por ciento del peso de los vehículos; en algunas empresas esta cifra llega a 36 por ciento y se espera pasar del 48 por ciento en 1956. Todo parece indicar que a fines de la presente década la industria brasileña producirá un 88 por ciento del peso de los automóviles y camiones que requiera entonces el

22 En ciertos ramos, como en la fabricación de relojes de mesa y de pared, la capacidad de producción excede a las necesidades del consumo, y la industria hace frente en la actualidad a ciertas dificultades que se pretende atenuar o eliminar mediante la exportación. También en las máquinas de coser se estima que al ritmo actual de producción —156.000 unidades en 1954 y 225.000 en 1955— dentro de dos años se superarán las necesidades de la demanda interna, y que es preciso planear desde ahora una política de exportación.

23 La industria constructora de máquinas y equipos tuvo una capacidad productiva ociosa entre 1946 y 1953 porque no podía competir con las importaciones, que recibían un tratamiento preferencial. A causa de las dificultades para importar mostró una gran actividad a partir de 1954. Aun más, como los equipos importados eran relativamente baratos en cruceros, los industriales mecánicos y metalúrgicos tendieron a agregar equipos a sus instalaciones, sin interesarles el grado de utilización que pudieran darles. Pero esta situación ha cambiado y actualmente, frente al alto costo de la maquinaria, se trata de sacar mayor provecho a su capacidad productiva.

24 Un 60 por ciento del equipo para la Refinería de Mataripe, de 35.000 barriles diarios, será producido en el país.

25 El 100 por ciento del equipo de una fábrica de gas freon que se está instalando en el país es de procedencia brasileña.

país. El 12 por ciento restante, constituido por los mecanismos más complicados, se obtendría en el extranjero. En 1955, varias grandes empresas tenían proyectos de instalación o ampliación de fábricas, cuya ejecución sólo esperaba decisiones gubernamentales favorables en materia de política de importación.

Aunque no con el mismo impulso que se aprecia en el Brasil, en otros países también se registró gran actividad en este sector. En la Argentina se llegó a un convenio celebrado entre el estado y empresarios nacionales y una empresa norteamericana para la fabricación de vehículos. La fábrica se está construyendo en Córdoba y los trabajos de instalación se encuentran avanzados.²⁶ Además hay proyectos en marcha para la fabricación de implementos agrícolas, motores eléctricos de diverso uso, motores diesel estacionarios, pistones y anillos para pistones, máquinas de oficina, etc., que aumentarán y diversificarán la producción actual de la industria mecánica argentina. En México, las instalaciones dedicadas a la producción y ensambladura de aparatos, máquinas, motores y vehículos recibieron un fuerte impulso desde 1954,

²⁶ Es interesante destacar la diferencia entre las soluciones para la fabricación de automóviles en el Brasil y la Argentina. En este último país se proyecta una fabricación integrada, con montaje y producción de un gran número de piezas dentro de la misma empresa. En el Brasil, en cambio, la industria central es esencialmente de montaje, y la fabricación de las piezas está a cargo de numerosos establecimientos independientes. Esta diferencia de métodos es evidentemente un reflejo del grado distinto de desarrollo de la industria de piezas en los dos países.

después de haberse modificado el tipo de cambio. La elevación de los gravámenes sobre algunas unidades producidas y armadas en el exterior, junto con el aumento de sus precios en moneda nacional, redujo la importación y desplazó la demanda hacia los productos de origen nacional a los nuevos precios del mercado. Este impulso se hizo sentir en la producción de hierro y acero, que no sólo registró cambios importantes en cuanto a volumen, sino también en cuanto a la calidad y diversidad de los materiales que requiere la industria mecánica. En Chile fue también considerable el desarrollo en diversos rubros de este sector. Puede medirse ese desarrollo en la insuficiente capacidad de Huachipato para cumplir simultáneamente con las necesidades del mercado interno²⁷ y con los compromisos exteriores, ya bastante reducidos. El progreso ha sido particularmente importante en el ramo de artefactos eléctricos para el hogar, que abastece gran parte del consumo. Un paso de gran significación —que puede considerarse como el acontecimiento más importante en la industria chilena en 1955— ha sido la creación de la primera fábrica grande de maquinaria agrícola, esfuerzo del capital privado nacional y del capital y la técnica extranjeros, cuyos resultados se harán sentir muy pronto en el rendimiento y la productividad de los campos de Chile.

²⁷ Conviene mencionar que el mercado interno chileno de ciertos productos siderúrgicos fluctúa bastante, lo que crea alguna irregularidad en el cumplimiento de los compromisos de entrega por parte de la empresa productora.

Capítulo V

MINERÍA

1. Hechos y tendencias recientes

En 1955 las principales industrias mineras latinoamericanas siguieron tendencias que en general se habían afirmado en años anteriores.¹ Aunque en la producción predomina todavía la influencia de la exportación, el pequeño porcentaje que se consume en América Latina ha registrado una tendencia persistente al alza. Sin embargo, el consumo es tan reducido que la industria minera latinoamericana sigue dependiendo en lo principal de la demanda de mercados foráneos. Los precios de varios de los minerales más importantes están sujetos a fluctuaciones de corto plazo y pocos son los sectores productivos en que estas variaciones tienen una repercusión inmediata y efectiva. No es posible, por lo tanto, separar el problema de los precios de cualquier examen de la situación minera en América Latina.

La producción latinoamericana de estaño ha experimentado una baja durante tres años consecutivos. Complicaron el futuro de esa industria minera los siguientes factores de incertidumbre: a) la política del Gobierno de los Estados Unidos con respecto al horno Longhorn (Tejas) que funcionó durante todo el año 1955; b) las necesidades futuras de existencias estratégicas por parte del gobierno norteamericano; c) el Convenio Internacional del Estaño, ratificado ya por un número suficiente de gobiernos y que entrará probablemente en vigor en 1956, y d) el mantenimiento del nivel económico mundial alcanzado en 1955.

La producción latinoamericana de cobre, plomo y zinc continuó aumentando a consecuencia de la demanda —sin precedentes en tiempo de paz— de los fabricantes europeos y norteamericanos. La producción de zinc sobrepasó en un 16 por ciento a la de 1954, que había sido la más alta de todos los tiempos. La producción de cobre aumentó en más de 12 por ciento, elevándose sobre el máximo de la postguerra, alcanzado en 1952. La paralización de las faenas debida a conflictos del trabajo impidió producir a plena capacidad durante varias semanas del año. Las nuevas inversiones para la explotación y beneficio de las minas cupríferas en América Latina y otras partes del mundo deben traducirse en un aumento anual de la producción durante los próximos 8 ó 9 años.

Es más compleja la relación que guardan la producción latinoamericana de mineral de hierro, bauxita y azufre y los niveles que prevalecen en la actividad industrial mundial. La explotación de los yacimientos latinoamericanos de estos minerales obedece a programas de desarrollo de largo alcance por parte de los usuarios más importantes. Así, por ejemplo, los planes para aprovechar el mineral de hierro de Venezuela fueron formulados antes de la segunda guerra mundial por empresas siderúrgicas integradas. Los programas para ampliar la producción de

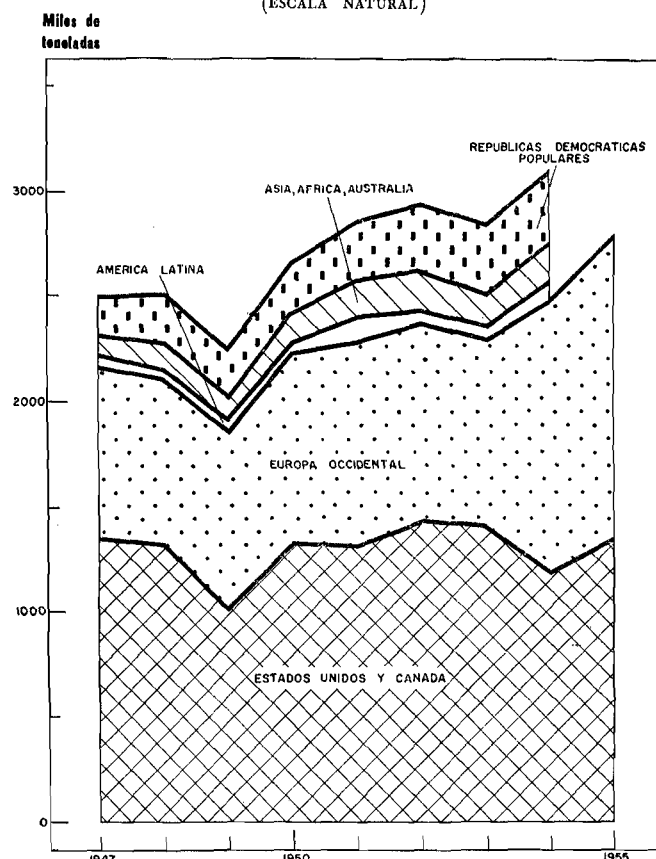
bauxita y azufre fueron concebidos y ejecutados de manera similar y es probable que se hubieran aplicado cualesquiera que fueran las condiciones derivadas de los ciclos comerciales. Como el uso de estos productos está determinado en gran parte por consideraciones técnicas, en la producción latinoamericana de hierro y bauxita no repercutió el ligero receso económico que los Estados Unidos experimentaron durante 1953-54.

2. Cobre

En ningún otro sector fue más manifiesta la influencia favorable de la demanda externa en 1955 que en el mercado mundial del cobre. Esto no es sorprendente dado que más de la mitad de la producción mundial de este metal se utiliza en la construcción, en los equipos eléctricos y de comunicaciones, y en las máquinas herramientas y otros componentes industriales cuya producción desempeña papel predominante en la actividad económica. En 1954 y 1955 la producción industrial, tanto de Europa occidental como de los Estados Unidos, registró

Gráfico X

CONSUMO MUNDIAL DE COBRE POR ZONAS, 1947-1955
(ESCALA NATURAL)



¹ Sobre el carbón y el petróleo véase el capítulo VI.

Cuadro 64

EXPÓRTACIONES Y REEXPORTACIONES DE COBRE A LOS PAÍSES DE EUROPA ORIENTAL Y A CHINA, POR TIPO DE PRODUCTO Y PAÍS
(Toneladas)

	1953 Promedio semestral	1954		1955	
		Enero- junio	Julio- diciembre	Enero- junio	Julio- diciembre
1. Cobre en barras					
Alemania	145	46	1.833	2.907	...
Bélgica-Luxemburgo.	85	160	2.260	2.499	...
Países Bajos	—	—	1.151	1.328	...
Finlandia	—	2.009	2.003	1.468	...
Suecia	4	1	2	210	...
Reino Unido	2.487	1.058	7.300	7.210	...
Total.	2.721	3.274	14.549	15.622	...
2. Productos elaborados sencillos ^a					
Reino Unido a Hong Kong (promedio)	998	975	975	680	680
a otros países (promedio)	1.318	5.329	5.329	14.514	14.514

FUENTE: Naciones Unidas, *Commodity Trade Statistics*; Board of Trade, *Accounts Relating to Trade and Navigation of the United Kingdom*. a Grupo 682 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, excluyendo los productos de forja y moldeado.

uno de los avances más rápidos experimentados en tiempo de paz.² Las repercusiones de estos acontecimientos se observan en el gráfico X, que indica el consumo mundial de cobre, por zonas, a partir de 1947. Puede advertirse un aumento relativamente grande en Europa en 1954 y en Norteamérica durante 1955.

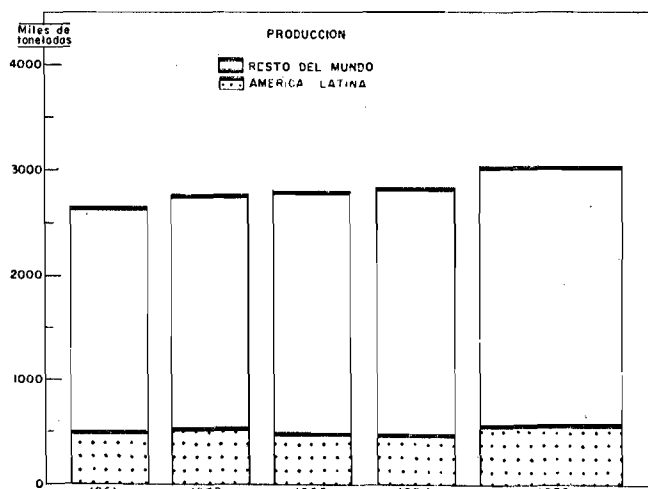
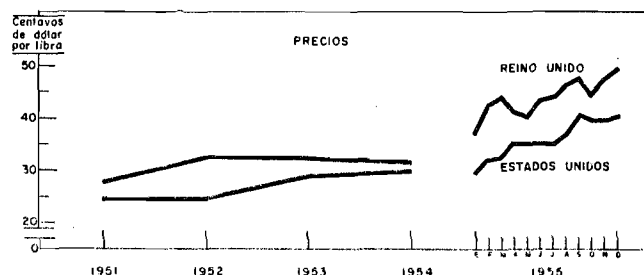
Un segundo factor que se dejó sentir en el mercado del cobre desde mediados de 1954 fue el gran aumento del consumo en los países poco desarrollados de América Latina, Asia, África, Oceanía y sobre todo en los países con economías planeadas centralmente de la Europa oriental y de Asia. El consumo de este último grupo de naciones —excluyendo la producción interna—, ha revestido las siguientes formas: a) envíos directos de cobre refinado y sin refinar de los productores, y reexportaciones de otros países; b) importaciones de productos cupríferos elaborados y de maquinaria y equipo fabricados con cobre y aleaciones cupríferas.

Los datos del cuadro 64 permiten apreciar en forma parcial el aumento de estas últimas categorías en 1954 y 1955. Es necesario destacar que las estadísticas se limitan a las exportaciones de cobre refinado y sin refinar en barras y de productos elaborados sencillos (alambre, cables sin aislar, varillas y tubos) por parte de Europa occidental. No se calcula el volumen de cobre incorporado en equipos eléctricos y otras manufacturas que se exportaron a los países de la Europa oriental y a China.³

El gráfico XI muestra los movimientos de precios y de producción de cobre en el último quinquenio. En 1952 y 1955 se registraron incrementos notables en la producción mundial y en esos años también subieron los precios. Las diferencias entre los precios de Londres y Nueva York, que se habían atenuado en 1954, se hicieron más

marcadas en el primer trimestre de 1955. Por este motivo, una gran proporción de las exportaciones latinoamericanas se desplazó en 1955 desde los Estados Unidos hacia los mercados europeos (sobre todo los del Reino Unido). Sin embargo la demanda aumentó continuamente en los Estados Unidos, en parte porque los consumidores hubieron de reponer las existencias agotadas en 1954. Los productores de cobre respondieron durante el primer trimestre de 1955 con un alza de precio a 36

Gráfico XI
PRECIOS Y PRODUCCIÓN DE COBRE, 1951-55
(ESCALA NATURAL)



FUENTE: *Engineering & Mining Journal*, vol. 157, Nº 2, febrero 1956.

² En Europa occidental "prácticamente se repitió en 1954 y 1955 el aumento de un 10 por ciento que registró la producción industrial entre 1953 y 1954". Véase *Economic Survey of Europe in 1955*, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 1956.II.E.2, p. 1. Un índice de producción industrial para los Estados Unidos que se ajusta estacionalmente llegó a 144 en diciembre de 1955 en comparación con 130 un año antes y 123 en julio de 1954 (1947-49 = 100).

³ Los círculos comerciales londinenses estimaban que las importaciones totales de cobre de la Unión Soviética alcanzaban a 100.000 toneladas en 1955. En el cuadro 64 se ve con claridad que esta cifra relativamente alta se ha logrado desde mediados de 1954.

Cuadro 65

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE COBRE
(Miles de toneladas)

	1951	1952	1953	1954	1955
Producción mundial	2.634,7	2.745,4	2.786,6	2.807,8	3.017 a
Producción latinoamericana.	492,5	516,4	481,7	476,6	536,1
Bolivia b	4,8	4,7	4,5	3,7	3,5 c
Cuba	19,5	17,3	15,4	15,2	17,6 d
Chile	380,7	408,6	363,1	363,6	418,5 e
México	55,2	55,4	63,3	56,4	54,6 f
Perú	32,3	30,4	35,4	37,7	41,9 g
Consumo mundial	2.840,3	2.927,1	2.833,4	3.090,6	...
Consumo latinoamericano	100,6	55,1	55,7	85,7	...

FUENTE: *Yearbook of the American Bureau of Metal Statistics, 1954*, salvo otras indicaciones.

a Estimación de la British Office of Non-Ferrous Metals Research Association.

b Volumen de exportación.

c Banco Central de Bolivia.

d Estimación basada en exportaciones a los Estados Unidos.

e Ministerio de Minería de Chile; incluye 14.134 toneladas de cobre blister producidas en la fundición de Paipote.

f Dirección General de Minas y Petróleo de México.

g Sociedad Nacional de Minería y Petróleo del Perú.

centavos de dólar la libra de cobre vendida en Nueva York.

La escasez se agravó a raíz de huelgas prolongadas en las minas y beneficios de Rodesia del Norte, Chile y los Estados Unidos, que redujeron las disponibilidades de cobre en casi 131.000 toneladas. Durante la mayor parte del año el Departamento de Comercio norteamericano implantó cuotas de exportación sobre la chatarra de cobre y de aleaciones cupríferas, el alambre, los cables y el metal refinado. En el Reino Unido se destinaron 66.000 toneladas de las reservas para hacer frente a la escasez. Entre el 16 de octubre de 1954 y el 30 de septiembre de 1955, se distrajeron más de 65.000 toneladas de las reservas estratégicas de los Estados Unidos y de otras existencias acumuladas por su gobierno. Finalmente se buscó un nuevo equilibrio, fijando el precio en 43 centavos de dólar en septiembre de 1955. A este precio la demanda se mantuvo alta hasta 1956.⁴

El arancel de 2 centavos de dólar sobre el cobre, negociado en el GATT en 1947, fue suspendido hasta el 30 de junio de 1955. La ley establece que si el precio descende a menos de 24 centavos la libra, puesto en Connecticut Valley, esta suspensión será revocada, y, como durante todo el año el precio excedió los 24 centavos, el arancel no rigió en 1955.

Paralela al incremento de la producción mundial, la producción de cobre en América Latina alcanzó un nivel más alto que en cualquier año posterior a 1948. La producción de Chile y el Perú aumentó en 54.900 y 4.200 toneladas, respectivamente. (Véase el cuadro 65.) La nueva ley del cobre, vigente en Chile desde mayo de 1955, ha tenido como efecto la inmediata rebaja de los impuestos que pesaban sobre la gran minería. En esa ley se concede máxima importancia a los impuestos sobre las ganancias, pues las grava con un impuesto básico del 50 por ciento más un recargo adicional del 25 por ciento, que disminuye proporcionalmente hasta desaparecer del todo cuando la producción anual llegue a 600.000 toneladas. La ley también devuelve a las compañías el control de las ventas, que ejercía antes el Banco Central. Desde su promulgación, los proyectos de inversión de la gran minería suman 226 millones de dólares, constituyendo el

⁴ En febrero de este año el precio en Nueva York ha subido de nuevo a 46 centavos.

programa más ambicioso de inversión que jamás se haya comprendido en el campo industrial chileno.

La capacidad mundial de producción de cobre está aumentando con rapidez. El cuadro 66 indica cuánto cobre produjeron en 1955 precisamente aquellas minas que tienen en marcha programas de expansión, y cómo se espera ampliar en los próximos tres años la capacidad de esas minas y de las nuevas instalaciones que se proyecta poner en actividad. Estas estimaciones se hicieron a base de los planes de expansión conocidos. Quizás surjan otros proyectos si continúa la creciente demanda de cobre. Se estima que la capacidad mundial de producción, excluida la de las economías de la Europa oriental, pasará de los 2,9 millones de toneladas en 1958.

Cuadro 66

CAPACIDAD MUNDIAL DE PRODUCCIÓN DE COBRE, 1955-58, EN MINAS NUEVAS Y EN OTRAS QUE SE ESTÁN AMPLIANDO a
(Miles de toneladas)

	Número de proyectos	1955	1956	1957	1958
América Latina	7	392	434	433	431
Estados Unidos	7	79	156	199	213
Canadá	15	84	129	134	177
África	10	344	380	422	469
Otros b	9	25	34	41	50
Total	48	924	1.133	1.229	1.340
Capacidad mundial proyectada	—	2.484	2.692	2.788	2.900

FUENTE: Informaciones del comité del cobre de la Copper and Brass Research Association.

a No incluye las repúblicas de la Europa oriental, la Unión Soviética, la China continental, ni Corea septentrional.

b Incluye Australia, las Filipinas, Austria, Noruega e Israel.

La pequeña disminución prevista en la producción latinoamericana obedece al agotamiento de una mina en Cuba. Sin embargo, se cree que la producción latinoamericana experimentará un brusco aumento en 1959, al ponerse en marcha la mina peruana de Toquepala, y en 1961-62 cuando se inicien las faenas en la mina de El Salvador (Indio Muerto) en Chile, con una capacidad eventual de producción que asciende a las 100.000 toneladas.

Como ya se ha señalado, la influencia de los factores

a largo plazo se vio oscurecida en los últimos años por las pronunciadas fluctuaciones cíclicas que han experimentado los determinantes a corto plazo de la demanda de cobre. Los datos del gráfico X demuestran que no se ha registrado ninguna tendencia de verdadero crecimiento en el mercado norteamericano desde la segunda guerra mundial. Como se indicó en un estudio anterior,⁵ se ha venido observando recientemente una tendencia regresiva en la relación entre producción industrial y consumo de cobre en los países industrializados. En otras palabras, el consumo de cobre en los Estados Unidos y en los principales países de Europa occidental ha sufrido menores cambios proporcionales desde 1949 que la producción industrial, en comparación con los años 1947-49 y períodos anteriores. Éste hecho se atribuye a que la industria del cobre tuvo que competir con otros metales que han irrumpido en la composición del consumo durante la postguerra.

El alambre de aluminio con alma de acero (ACSR) ha desplazado al cobre —al parecer en forma permanente— en las líneas de transmisión a larga distancia. Otros artículos característicos en que el aluminio ha reemplazado también al cobre son el embobinador para motores y las bases de bombillas eléctricas. La forma acelerada en que se ha ido sustituyendo el bronce por el acero en los cascos de granadas constituye otro ejemplo de esas sustituciones. La técnica las ha ido promoviendo mediante la introducción de numerosos metales para revestir, entre ellos el propio cobre de revestimiento, que proporcionalmente ocupa menor cantidad de metal. Los circuitos eléctricos impresos también han aparecido en reemplazo del alambre de cobre, y el aluminio y los aceros inoxidable han reducido igualmente su uso en la industria de la construcción.

El cobre ha podido conservar algunos mercados porque el aluminio escaseaba en el pasado. Por otra parte, hay todavía numerosas aplicaciones industriales en que el cobre resulta especialmente adecuado. No es posible aún fabricar con éxito un radiador de automóvil que no sea de cobre. Las industrias de calefacción, aire acondicionado y refrigeración, en que la tubería de cobre se utiliza ampliamente y no ha podido superarse, es probable que continúen absorbiendo cantidades importantes de este metal.⁶ Sin embargo, la tendencia de crecimiento a largo plazo se presenta mucho menos favorable para el cobre que para la mayoría de sus posibles sucedáneos.

3. Estaño

Al aumentar el consumo mundial de estaño en el año 1955, la oferta y la demanda tendieron a lograr un equilibrio mayor que en los dos anteriores. Durante 1955 hubo una contracción relativamente pequeña en la producción mundial estimada, al descender en un 3 por ciento la exportación boliviana de concentrados de estaño. En 1953, la producción mundial aventajó al consumo en 44.200 toneladas, en 1954 en 37.100 y en 1955 en 27.300. (Véase el cuadro 67.) El aumento de casi el 6,4 por ciento en el consumo de estaño primario se tradujo al fin del año en un brusco agotamiento de las existencias para el consumo.

⁵ Estudio Económico de América Latina, 1953, pp. 185-186.

⁶ United States Bureau of Mines, *Mineral Facts and Problems*, Bulletin 556, marzo 1956.

Estos cambios de poca monta en las condiciones del mercado motivaron amplias fluctuaciones de los precios. La cotización en el mercado de Nueva York llegó a subir en diciembre a 1,10 dólares por libra en comparación con el mínimo de 0,86 por libra que se registró en enero.⁷ Aunque el precio registró una tendencia alcista

Cuadro 67

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE ESTAÑO
(Miles de toneladas)

	1951	1952	1953	1954	1955
Producción mundial . . .	170,1	173,2	179,3	179,8	179,2 a
Producción latinoamericana .	34,5	33,4	36,3	30,0	29,3
Argentina	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1 b
Bolivia c.	33,7	32,5	35,4	29,3	28,4 d
Brasil	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2 b
México	0,4	0,4	0,5	0,4	0,6 e
Consumo mundial	141,7	134,1	135,1	142,7	151,9
Consumo latinoamericano .	4,4	4,3	4,5	4,7	4,5

FUENTE: International Tin Study Group, *Statistical Bulletin*, diciembre 1955, salvo otras indicaciones.

a Estimación basada en datos de 10 y 11 meses.

b Estimación basada en datos de 10 meses.

c Volumen de exportación.

d Banco Central de Bolivia.

e Dirección General de Minas y Petróleo de México.

en 1955, el volumen de estaño para las reservas estratégicas de los Estados Unidos fue casi igual al excedente del consumo sobre la producción mundial. Hace ya algún tiempo que se alcanzó la meta mínima de las reservas de estaño, y el objetivo a largo plazo deberá cumplirse en junio de 1956. Cuando terminen por completo las compras del gobierno norteamericano para su reserva estratégica, es posible que aparezca un excedente cuantioso en el mismo año.

El Convenio Internacional del Estaño de 1953 establece la creación de un Consejo Internacional con atribuciones para fijar —en forma periódica y mediante la aplicación de cuotas de exportación— el volumen de este metal que puede entrar en el comercio internacional. En febrero de 1956 el Convenio había sido ratificado por los parlamentos de los respectivos países en nombre de los siguientes productores: Congo Belga y Ruanda-Urundi, Bolivia, Malaya, Nigeria, e Indonesia, con un total de 934 votos. Han ratificado también el Convenio los siguientes países importadores: Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Ecuador, Francia, India, los Países Bajos y el Reino Unido, con un total de 347 votos.⁸ Los gobiernos firmantes deberán precisar la fecha de entrada en vigor del Convenio, cuya finalidad es estabilizar las condiciones del mercado mediante la formación de un fondo de reserva equivalente a 25.000 toneladas de estaño metálico.⁹

⁷ Sin embargo, el 16 de febrero de 1956 el precio en Nueva York había bajado a un dólar por libra. Entre otras causas de este aumento momentáneo de los precios cabe destacar la incertidumbre en cuanto al abastecimiento futuro —reflejo de los disturbios políticos de Malaya y el Cercano Oriente— y las fuertes compras destinadas a acumular existencias a fines de año.

⁸ El Convenio debía comenzar a regir cuando lo ratificaran países productores con un mínimo de 900 votos y no menos de 9 países consumidores, con un mínimo de 333 votos. Los Estados Unidos han manifestado que no se adherirán al Convenio. Alemania occidental, el Brasil y Suiza no lo han firmado todavía.

⁹ Las contribuciones iniciales para formar esta reserva se harán en la fecha que decida el Consejo. Los países productores harán una primera aportación equivalente en conjunto a 15.000 toneladas largas de metal, el 25 por ciento de las cuales será en efectivo. Las contri-

4. Plomo y zinc

Si comienza a regir el Convenio durante 1956, las aportaciones a ese fondo de reserva podrán mitigar el efecto sobre el mercado mundial del posible cese de las compras de los Estados Unidos destinadas a su reserva estratégica. Siempre que no se presente una depresión mundial prolongada, parecen favorables las perspectivas a largo plazo de la demanda de estaño. Como resultado de dilatadas investigaciones realizadas en años recientes, se han descubierto nuevos usos del metal, que permitirán recuperar al menos una parte del terreno que ha perdido en sus aplicaciones anteriores. Entre estas innovaciones, la más importante es el revestimiento de diversos productos con aleaciones a base de estaño, por electro-deposición. Por otra parte, la preparación de electrolitos para ese procedimiento viene ofreciendo un mercado cada vez más amplio a las sales de estaño.

El gobierno de los Estados Unidos afronta un problema por lo que toca a la administración y eventual destino que se dé al horno Longhorn (Tejas). En esta fundición los costos han resultado más altos que en cualquier otra parte, en buena medida porque se han aceptado en ella todos los tipos de concentrados, algunos de los cuales requieren un tratamiento muy caro. El Congreso de los Estados Unidos acordó en 1955 prolongar la vida de esta fundición hasta el 30 de junio de 1956. En la resolución respectiva se pedía al poder ejecutivo que estudiara y presentara al Congreso sus recomendaciones sobre el modo más eficaz de mantener una industria nacional permanente para la fundición del estaño, ya fuera de propiedad fiscal o privada. La decisión final en cuanto al funcionamiento o paralización de la fundición dependerá de la aprobación del Congreso.

Si se excluye el horno de Longhorn, existe hoy suficiente capacidad de fundición para satisfacer la demanda mundial de estaño. Como ningún país controla por sí solo la producción de mineral ni las principales fundiciones, continuará la competencia entre las fundiciones para obtener minerales y entre los productores para ganar mercados mundiales. A este respecto, cabe señalar que una importante firma británica se ha comprometido a comprar un 50 por ciento del mineral de estaño que produzca Bolivia en un período de cinco años a partir de enero de 1956.

La fundición de Longhorn absorbe actualmente alrededor de la mitad de la producción boliviana de concentrados de estaño. De paralizarse el horno, ese volumen tendría que venderse a las fundiciones europeas. Es dudoso que el mercado abierto pueda ofrecer un precio tan alto por los concentrados bolivianos, pues las operaciones de la fundición de Longhorn siempre han arrojado pérdidas.

Es difícil prever, sin embargo, la diferencia de precio que corresponde a esta pérdida, dado que las condiciones de demanda del estaño metálico variarán seguramente en los próximos meses. Por otro lado, alguna parte del estaño metálico producido por la fundición de Longhorn es de un tipo que no encuentra fácil mercado para la fabricación de planchas.

buciones en metal y en efectivo se distribuirán entre los productores según el artículo VIII, secciones 1 y 2 del Convenio en la siguiente proporción porcentual: el Congo Belga y Ruanda-Urundi, 8,72; Bolivia, 21,50; Malaya, 36,61; Nigeria, 5,38; Indonesia, 21,50 y Tailandia, 6,29. El término "efectivo" se define en el Convenio como dólares de los Estados Unidos o libras esterlinas.

La expansión de la demanda norteamericana de aleaciones de zinc para moldeados a presión y de planchas a base de plomo para baterías, ligada a las exigencias de producción del año automovilístico de los "ocho millones" de vehículos, constituyó acaso el rasgo sobresaliente del mercado mundial en cuanto al plomo y el zinc. La demanda europea también alcanzó niveles sin precedentes. El incremento aproximado del consumo total de plomo en el mundo se estima en 5 por ciento, y el de zinc en 12 por ciento.¹⁰

La producción mundial de plomo aumentó 2 por ciento en comparación con 1954. En marcada contraposición con el cobre, el estaño y el zinc —y pese a la brusca disminución de las existencias de fundición— el mercado mundial del plomo se mantuvo sin mayor variación durante todo el año. Los precios subieron un centavo por libra, llegando a 16 centavos de dólar en el último semestre. Sin embargo, la producción total de plomo en el mundo —comprendidas las recuperaciones de plomo secundario— es ahora mayor que la demanda. La producción latinoamericana ha registrado una ligera tendencia al descenso desde 1952. (Véase el cuadro 68.)

Cuadro 68

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE PLOMO
(Miles de toneladas)

	1951	1952	1953	1954	1955
Producción mundial	1.641,2	1.759,3	1.811,4	1.914,1	1.952 a
Producción latinoamericana	377,4	402,9	390,2	379,6	380,3
Argentina	24,0	20,0	15,9	26,0	35,0 b
Bolivia c	30,0	29,3	23,8	18,2	19,1 d
Brasil	3,5	2,8	3,0	3,0	...
Chile	7,8	4,1	3,2	3,2	3,6 a
Ecuador	—	0,1	0,1	—	0,1 e
El Salvador	0,5	0,1	—	—	—
Guatemala	3,3	4,2	7,1	2,4 f	9,0 a
Honduras	0,5	0,5	1,0	1,5 f g	1,0 a
México	225,5	246,0	221,5	216,6	210,8 h
Perú	82,3	95,8	114,6	108,7	101,7 i
Consumo mundial	1.650,9	1.598,1	1.759,7	1.937,9	2.035 a
Consumo latinoamericano	72,7	50,3	44,6	67,3	...

FUENTE: *Yearbook of the American Bureau of Metal Statistics, 1954*, y *Minerals Yearbook, 1953*, salvo otras indicaciones.

a Estimación.

b Estimación basada en datos de 10 meses tomados de *Síntesis Estadística de la República Argentina*.

c Volumen de exportación.

d Información directa del Banco Central de Bolivia.

e Información publicada por la Dirección General de Minas y Petróleo, del Ecuador.

f Según el Bureau of Mines de los Estados Unidos.

g Importaciones de los Estados Unidos.

h Información directa de la Dirección General de Minas y Petróleo, de México.

i Informes de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo, del Perú.

El consumo de plomo se incrementó mucho en las industrias de la construcción y de la cerámica norteamericana, así como en la fabricación de materiales aislantes para la energía nuclear.¹¹ Esta última aplicación deberá crecer a medida que aumente la producción de energía

¹⁰ Véase la exposición del señor Simon D. Strauss, Vicepresidente de la American Smelting and Refining Co., ante la National Industrial Conference Board, publicada en *E & MJ Metal and Mineral Markets*, Nueva York, vol. 27, n° 4, 26 enero 1956, p. 3.

¹¹ No se diferencian estos distintos usos en las estadísticas de consumo. Véase "Lead Survey and Outlook", *Engineering and Mining Journal*, Nueva York, febrero 1956.

atómica y el uso de los isótopos radioactivos. No se ha observado ninguna tendencia definida en el consumo latinoamericano del último quinquenio.

En 1955 la producción mundial de zinc aumentó alrededor del 8 por ciento. (Véase el cuadro 69.) Como se dijo antes, la producción latinoamericana superó en alrededor de 16 por ciento la del año anterior, continuando así una tendencia que se manifiesta desde 1951. La mayor producción registrada en 1955 fue especialmente señalada en la Argentina, Guatemala y México.

Cuadro 69

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE ZINC
(Miles de toneladas)

	1951	1952	1953	1954	1955
Producción mundial	2.223,5	2.458,3	2.518,7	2.524,4	2.726 a
Producción latinoamericana	334,4	416,7	404,6	424,2	490,3
Argentina	15,5	15,4	16,1	18,9	41,0 b
Bolivia c	30,5	35,6	24,0	20,4	21,3 d
Chile	0,6 e	3,3 e	3,2 e	1,5 e	2,5 a
Guatemala	6,5	8,2	6,1	4,0 e	23,0 a
Honduras	0,1	0,3	0,6	0,7 e	1,3 a
México	180,0	227,4	216,5	223,7	269,4 f
Perú	101,2	126,5	137,7	155,0	131,8 g
Consumo mundial	2.055,1	1.964,1	2.135,0	2.319,7	2.589 a
Consumo latinoamericano	43,1	33,2	31,0	49,7	...

FUENTE: *Yearbook of the American Bureau of Metal Statistics, 1954*, y *Minerals Yearbook, 1953*, salvo otras indicaciones.

a Estimación.

b Estimación basada en datos de 10 meses de *Síntesis Estadística de la República Argentina*.

c Exportación.

d Información directa del Banco Central de Bolivia.

e Según el Bureau of Mines de los Estados Unidos.

f Dirección General de Minas y Petróleo de México.

g Sociedad Nacional de Minería y Petróleo del Perú.

Los precios subieron rápidamente, aunque durante el segundo semestre del año las remesas de metal para la reserva estratégica del gobierno norteamericano cayeron al nivel más bajo registrado desde que se implantó el programa acelerado de acumulación de reservas. Durante

los trimestres segundo y tercero de 1955 se notó una mejoría en el mercado de Nueva York.¹²

La expansión general de la demanda de zinc registra un alza continua, que se ha traducido en precios más altos y en mayor producción. Aunque en el pasado ha sido inestable la demanda de zinc, la tendencia actual encuentra un apoyo parcial en la política de acumulación de reservas por parte del gobierno norteamericano. Pese a algunas críticas, desde mediados de 1954 se viene siguiendo un programa de ampliación de existencias para no aumentar los derechos arancelarios del plomo y el zinc.

5. Mineral de hierro

El aumento de la producción latinoamericana de mineral de hierro superó en 1955 la tasa anual de crecimiento registrada durante 1951-54, pese a la menor producción del Brasil y Chile. El incremento de la producción latinoamericana se debió en gran parte a la continua expansión de los beneficios de Cerro Bolívar y, en menor grado, de la mina de El Pao. Otras dos grandes concesiones y los yacimientos que mantiene en reserva el gobierno venezolano no se explotaron en 1955. La producción de los yacimientos de Marcona, en el Perú, continúa creciendo con rapidez. (Véase el cuadro 70.)

La significativa contracción de actividades en Chile, que hizo bajar a este país del tercero al cuarto lugar entre los productores latinoamericanos de hierro, se atribuye al agotamiento del mineral de buena ley situado en El Tofo. Las instalaciones portuarias de Guayacán, que atenderán al nuevo beneficio de El Romeral cuando se agote El Tofo, quedaron terminadas en 1955. Los yacimientos de alta ley de Cerros Negros y Carmen, en Atacama, fueron preparados durante el año. El mineral se enviará a los Estados Unidos y a Alemania occidental para mezclarlo con minerales de más baja ley. La producción de mineral de hierro en la pequeña y mediana minería de Chile aumentó en 272 por ciento (de 169.000 a 632.000 toneladas) en 1955.

¹² En febrero de 1956 el precio ha llegado a ser de 13,5 centavos de dólar, contra 11,5 en enero de 1955.

Cuadro 70

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE MINERAL DE HIERRO
(Miles de toneladas, contenido metálico estimado)

	1951	1952	1953	1954	1955
Producción mundial	111.600	108.700	123.500	104.000	...
Producción latinoamericana	5.525	6.077	7.672	9.126	11.940 a
Argentina b	19	32	36	41	...
Brasil	2.413 c	2.972 e	3.353 e	2.784 e	2.648 d
Colombia a	—	—	18	22	168
Cuba	6	34	137	15	19
Chile	1.961	1.428	1.723	1.310	978 e
México	313	340	331	314	376
Perú	—	—	558	1.118	1.804 f
República Dominicana g	—	10	44	53	...
Venezuela	813	1.261	1.470	3.469	5.850 h
Consumo latinoamericano ¹	1.289	1.418	1.444	1.712	...

FUENTE: *Statistical Yearbook, 1955*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1955-XVII-10 y *United Nations Monthly Bulletin of Statistics*, vol. X, N° 2, febrero 1956, salvo otras indicaciones.

a Estimación.

b Información del Centro de Industriales Siderúrgicos de Argentina.

c Estimado a base de exportaciones y de producción de arrabio según datos del U. S. Bureau of Mines.

d Información sobre 10 meses proporcionada por el Ministerio de Agricultura del Brasil.

e Información del Ministerio de Minería de Chile.

f Información de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo del Perú.

g Estimado a base de importaciones norteamericanas de mineral.

h Embajada de Venezuela en Washington, *Venezuela Up to Date*, vol. VI, N° 9, febrero 1956.

i Estimado a base de producción de arrabio.

Cuadro 71

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE BAUXITA
(Milcs de toneladas)

	1951	1952	1953	1954	1955
Producción mundial	11.002,6	12.601,4	13.440,6	15.375,0	...
Producción latinoamericana	4.731,0	5.924,5	6.679,0	7.701,4	7.713 a
Jamaica	—	419,6 b	1.238,3 b	2.098,1 b	2.569,8 c
Brasil	19,0	14,3	18,8	22,7 a	...
Guayana Británica d	2.034,9	2.322,6	2.146,0	2.159,6	2.438 e
Surinam	2.677,1	3.168,0	3.275,9	3.421,0	2.684 f
Consumo latinoamericano	1,6 f	4,5 f	4,9 f	6,2 f	4,5 g

FUENTE: *Yearbook of the American Bureau of Metal Statistics*, United States Bureau of Mines, y Ministerio de Agricultura del Brasil.

a Estimación.

b Equivalente directo del mineral bruto.

c Excluye envíos de alúmina por un total de 186.912 toneladas, lo que equivale a 407.306 toneladas de bauxita.

d Volumen de exportación.

e Estimado a base de datos sobre cargamentos enviados al Canadá (2.200.000) e importaciones norteamericanas (238.000).

f Estimado a base de la relación entre producción e importaciones norteamericanas durante 1951-54.

g Estimado a base de 3,68 toneladas largas de bauxita (peso seco) por tonelada corta de aluminio producido. No se indica el consumo para la fabricación de abrasivos, productos químicos, materiales refractarios y otros.

En el mismo año, un importante productor brasileño recibió un empréstito de 33,92 millones de dólares del Banco de Exportaciones e Importaciones para comprar equipo minero y ferroviario. Se considera que con este material la producción del estado de Minas Gerais podrá aumentar de 2.262.000 a 3 millones de toneladas anuales.

Como en los próximos tres años las compañías siderúrgicas norteamericanas proyectan agregar 16 millones de toneladas a su actual capacidad de producción (128 millones), es muy probable que su demanda de hierro siga creciendo con rapidez. Además, la tendencia actual a producir más arrabio por horno exige usar minerales de mayor contenido metálico que antes. No hay duda de que ello redundará en beneficio de los minerales latinoamericanos de alta ley, porque la concentración de los materiales de baja ley que se obtienen en el distrito del Lago Superior viene resultando relativamente cara.

Aunque todavía no se dispone de estadísticas sobre 1955, el consumo latinoamericano denota un constante aumento. Un nuevo consumidor de importancia es la siderurgia de Paz del Río, Colombia, que comenzó a producir en 1955. Ese año se anunció el descubrimiento de nuevos yacimientos en la misma zona. En consecuencia, a una tasa de explotación de 3.175 toneladas diarias—equivalente al triple del beneficio actual— podrán extenderse aproximadamente a cincuenta años más los abastecimientos de esa siderurgia.

6. Bauxita

Gracias a los programas de expansión emprendidos desde 1950, la capacidad norteamericana de producción de alúmina casi se ha duplicado, aumentando así la dependencia de las importaciones de bauxita. Además de la bauxita necesaria para producir alúmina, de la cual se fabrica el aluminio virgen por el procedimiento Hall, ha aumentado la demanda de este producto para la fabricación de abrasivos, productos químicos y materiales refractarios. A consecuencia del aumento de la demanda, se han ampliado las instalaciones de producción en América Latina y se preparan nuevos yacimientos. Los explotados por los grandes productores de aluminio se encuentran en la Guayana Británica, la República Dominicana, Haití, Jamaica y Surinam. La producción latinoamericana de alúmina se concentra en el Brasil y Jamaica.

En el cuadro 71 se anotan los datos sobre producción y consumo de bauxita en América Latina.

En todos estos países, salvo en el Brasil, Haití y la República Dominicana, ya se terminaron los programas de expansión de la producción, y en 1955 se han iniciado las operaciones comerciales. También en 1955 se empezó a construir en el Brasil una planta integrada para la producción de aluminio primario que comprenderá una sección para la fabricación de alúmina. La planta está en Todovalho, a 75 kilómetros de São Paulo, y producirá más o menos 30.000 toneladas anuales de alúmina a base de bauxita nacional.

Están casi terminadas las instalaciones mineras en el Plateau de Rochelois, cerca de Sainte-Croix, Haití, aunque todavía no se exporta mineral. Se ha iniciado el envío de partidas experimentales de mineral del yacimiento de Pedernales, República Dominicana, y se espera que comience la producción en escala comercial en 1956. Las reservas exploradas en los últimos tiempos en Haití y la República Dominicana suman más de 30 millones de to-

Cuadro 72

AMÉRICA LATINA: RESERVAS DE BAUXITA a

	Millones de toneladas	Porcientos de la reserva mundial
Brasil	192,0	12,0
Guayana Británica	65,0	4,0
Haití	23,4	1,5
Jamaica	320,0	19,9
República Dominicana	6,1	0,4
Surinam	50,0	3,1
Total	656,5	40,9

FUENTE: *United States Office of Defense Mobilization, Materials Survey Bauxite*, Washington, octubre 1953.

a Estimado en octubre de 1950.

neladas de bauxita, con un contenido medio de 47 por ciento de alúmina.¹³ Las reservas de bauxita de los principales productores latinoamericanos se estimaron recientemente en un total de 656,5 millones de toneladas, lo que equivale casi al 41 por ciento de las reservas mundiales conocidas. (Véase el cuadro 72.)

¹³ U.S. Bureau of Mines, *Mineral Trade Notes*, vol. 38, nº 6, junio 1954.

Cuadro 73

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE AZUFRE VIVO
(Miles de toneladas)

	1951	1952	1953	1954	1955
Producción mundial	5,893	6,096	5,893	6,150 ^a	...
Producción latinoamericana	63,4	72,8	68,1	183,7	572,7
México	11,6	12,0	6,0	115,1 ^b	520,8 ^b
Argentina	7,7	18,6 ^c	19,0 ^a	21,3 ^a	22,0 ^c
Bolivia ^d	9,2	5,6	2,5	2,6 ^e	4,0 ^f
Chile	30,1	48,6 ^a	32,8 ^a	44,7 ^g	25,9 ^g
Colombia	2,5	3,0	2,7	...	...
Ecuador	—	2,4	0,1	—	—
Perú	2,3	5,1	5,0 ^a	...	...

FUENTE: United States Bureau of Mines, *Minerals Yearbook*, 1953, salvo otras indicaciones.

^a *Statistical Yearbook*, 1955, de las Naciones Unidas.

^b Información de la Dirección General de Minas y Petróleo de México.

^c Estimación basada en informaciones de 10 meses publicadas en *Síntesis Estadística de la República Argentina*.

^d Exportación.

^e Información del Banco Minero de Bolivia.

^f Información del Banco Central de Bolivia.

^g Información proporcionada por el Departamento de Minas y Petróleo de Chile.

7. Azufre

El azufre vivo, las piritas y demás minerales metálicos sulfurados, los gases de petróleo, el carbón, el yeso y diversos desechos industriales contribuyen al abastecimiento mundial de azufre. Sin embargo, la estructura actual de la industria mundial se basa en el precio y disponibilidad del azufre obtenido por el método Frasch, que ha transformado radicalmente las modalidades de la oferta.

En 1952, América Latina todavía era importador neto de azufre;¹⁴ pero con la explotación de los domos salinos del istmo de Tehuantepec, en México, aplicando el procedimiento Frasch, América Latina pasó a ser una fuente importante de suministro para el mundo. (Véase los datos sobre producción en el cuadro 73.) Desde mediados de 1954, cuando empezó la producción en la zona de Tehuantepec, han aumentado con rapidez las cifras mensuales de producción mexicana, alcanzando en 1955 un

volumen de 520.800 toneladas, contra 115.100 en 1954. Las exportaciones mexicanas en 1955 sólo ascendieron a 180.000 toneladas debido a dificultades de transporte y a la necesidad de acumular existencias. Las instalaciones portuarias de Coatzacoalcos se están ampliando para poder manejar el mayor volumen de producción y facilitarán el envío de crecientes exportaciones de azufre.

El rápido progreso de la producción mexicana ha sido el único acontecimiento importante relacionado con la producción latinoamericana de azufre vivo. (Véase el cuadro 73.) La producción argentina ha aumentado constantemente, llegando a un máximo de 22.000 toneladas en 1955, pero las importaciones siguen representando una parte importante del consumo. Ha sido irregular la producción de Chile, obstaculizada principalmente por sus altos costos. En otros países no ha habido cambios significativos, debido en parte a que los precios de importación del azufre han permanecido relativamente bajos. El Brasil afronta un serio problema, porque continúan aumentando sus importaciones y todavía no se ha descubierto yacimiento alguno de azufre vivo en el país.

¹⁴ Véase el cuadro 168 del *Estudio Económico de América Latina*, 1953 (E/CN.12/358), Publicación de las Naciones Unidas, nº de venta: 1954. II. G. I.

Capítulo VI

ENERGÍA

1. Introducción

En el curso del año 1955 el consumo de energía bruta ha aumentado 6 por ciento en los países latinoamericanos. Ello representó un incremento de 4 por ciento en el consumo por habitante, pero no significó una mayor energización de América Latina en relación con el producto bruto, pues éste se elevó en forma similar.

La composición del consumo presenta las características generales que se han venido observando en el período de postguerra, a saber: un crecimiento constante y rápido del empleo de energía eléctrica y un gradual desplazamiento del carbón mineral y de los combustibles vegetales por los derivados del petróleo. Este último fenómeno se traduce en una tendencia de la demanda de carbón a estabilizarse, en tanto que disminuye levemente el consumo de combustibles vegetales.

En conjunto, la producción de energía eléctrica se ha elevado en forma apreciable durante 1955 con respecto al nivel anterior. Sin embargo, los aumentos logrados no han bastado para eliminar todos los déficit existentes, aunque muchas zonas afectadas por escasez de electricidad han visto mejorar su suministro. Debido al rápido crecimiento de la demanda, es de temer que esta situación se agrave en los próximos años, si no se le hace frente mediante nuevos y mayores esfuerzos para elevar la capacidad instalada de plantas eléctricas.

La cantidad de petróleo producido en América Latina también experimentó un considerable aumento, debido principalmente al aporte de Venezuela y México. El crecimiento en todos los demás países, aunque de menor importancia para el área en valor absoluto, fue porcentualmente grande en varios casos. La presión que ejerció la creciente demanda de derivados ha obligado a varios países importadores a emplear en combustibles una parte importante de sus recursos en divisas. Para disminuir la carga que esas importaciones representan en su balance de pagos, estos países se están esforzando por ampliar su producción de petróleo crudo y su capacidad de refinación. Esta última se ha elevado 14 por ciento en 1955 en el conjunto de América Latina.

Mediante la construcción de oleoductos se han solucionado en algunos países los problemas de transporte que entorpecían o impedían la producción de ciertos campos petrolíferos, pero serán necesarios mayores esfuerzos aún en este sentido para eliminar del todo las trabas originadas por esas dificultades.

La gravedad de los problemas mencionados —déficit en el suministro de electricidad y gastos crecientes de divisas para la importación de combustibles— ha llevado a varios países latinoamericanos a acelerar la preparación y ejecución de programas y planes de desarrollo en el sector energético. Esos planes son en general parciales y sólo abordan determinados aspectos del problema: sumi-

nistro de electricidad o diversas fases en el del petróleo. Los que pueden considerarse más acabados corresponden al desarrollo de la producción eléctrica, pero su cumplimiento suele verse retardado por dificultades de orden financiero, administrativo o técnico, que pesan asimismo en el campo de los combustibles.

Para aumentar la disponibilidad de energía —propósito al que se atribuye gran importancia— se ha acentuado la acción de los organismos estatales encargados de desarrollar la producción en cada campo energético y se ha procedido a la formación de nuevas instituciones especializadas. Dicha política no ha significado reservar este sector de la economía a la sola acción estatal, pues al lado de ella se han adoptado otras medidas tendientes a alentar una mayor participación de los capitales privados. Ciertos países han abierto nuevas zonas a la explotación petrolífera privada o han buscado su cooperación en otras fases de la industria, y en algunos se estudian leyes que hagan posible esta forma de operación. También se advierte una tendencia a mejorar la rentabilidad de las empresas eléctricas, lo que haría más atractiva la inversión de capitales privados en este campo y permitiría una capitalización más holgada de las empresas fiscales.

La magnitud de la financiación se refleja en las cuantiosas inversiones destinadas a este sector. En 1955 representaron el 12 por ciento de las inversiones totales de América Latina y el 9 por ciento si se consideran solamente las destinadas al abastecimiento de la región. En el sector oficial el 20 por ciento de todas las inversiones se destinó a energía. Pero para mantener en años próximos un ritmo elevado de desarrollo económico, industrial y urbano será preciso un esfuerzo sostenido y coordinado, tanto en los planos técnicos y administrativos como en los financieros internos y externos.

2. La evolución del consumo

Aunque el consumo total latinoamericano de energía se incrementó en un 6 por ciento en 1955, ese aumento no hizo más que acompañar el del producto bruto en el mismo año, por lo que no denota una mayor energización de América Latina. Los ritmos de crecimiento fueron muy variables de un país a otro, por razones distintas en cada caso. Sin embargo, puede decirse que en general se hicieron esfuerzos muy intensos —algunos países tuvieron incluso que importar una proporción muy crecida de su consumo interno— a fin de elevar el suministro de energía al nivel de la demanda. Con todo, el esfuerzo realizado para promover el aumento de las fuentes de abastecimiento de energía puede resultar insuficiente para mantener en el futuro un alto nivel de actividad económica en muchos de los países latinoamericanos en que ya se registran retrasos en la puesta en marcha de nuevos planes. En el conjunto de América Latina los consumos

Cuadro 74

AMERICA LATINA: CONSUMO BRUTO a DE ENERGIA TOTAL Y PRODUCCIÓN DE ELECTRICIDAD

	Unidad	1937	1952	1954	1955
Consumo bruto de energía total	miles tons. ^b	43.508	76.759	84.775	90.010
Por habitante	kg. ^b /habitante	373	472	496	515
Por unidad de producto	tons. ^b /millón de dólares 1950	1.938	1.821	1.845	1.868
Composición:					
A. Excluyendo combustibles vegetales					
Petróleo y derivados	%	57,6	74,7	75,7	75,4
Pesados	%	74,8	67,3	68,2	68,6
Livianos	%	25,2	32,7	31,8	31,4
Carbón mineral	%	30,5	11,2	10,4	10,1
Hidroelectricidad	%	11,8	14,1	13,9	14,5
B. Incluyendo combustibles vegetales					
Petróleo y derivados	%	26,8	50,1	53,5	54,8
Carbón mineral	%	14,2	7,5	7,3	7,3
Hidroelectricidad	%	5,5	9,5	9,8	10,6
Combustibles vegetales	%	53,5	32,9	29,4	27,3
Producción de electricidad total	mill.kwh	11.300	32.060	37.300	41.300
Por habitante	kwh/habitante	96	197	218	236
Por unidad de producto	kwh/millón de dólares 1950	503	760	812	857
Producción de electricidad total sobre consumo bruto de energía total	kwh/kg ^b	260	418	440	459

FUENTE: Datos oficiales.

a El consumo bruto incluye, además de la energía que llega al consumidor, la gastada en su producción, transformación y transporte.

b Petróleo equivalente de 10.700 Calorías/kg.

de energía bruta total y por habitante crecieron en 1955 con una tasa similar a la de 1954, con lo cual se recuperó el ritmo observado desde la terminación de la guerra, algo amortiguado en 1952-53. (Véanse el cuadro 74 y el gráfico XII.)

El consumo total de energía bruta por unidad de producto bruto mantiene en 1955 la suave tendencia creciente que se advierte desde mediados de los años cuarenta. La tasa de crecimiento del 1,2 por ciento en 1955 resultó semejante a la acumulativa anual del período 1946-55, que fue de 1,1 por ciento.

Una situación análoga se aprecia en la producción de electricidad total y por habitante, que ha mantenido en 1955 la tasa de crecimiento de 1954 —levemente superior a la histórica del período 1937-55— y que permitió contrarrestar la disminución de 1953. La producción de electricidad por unidad de producto creció en 1955 a un ritmo poco mayor que el de los años anteriores.

Estos hechos denotan que en 1955 ha habido una mejoría, aunque pequeña, en el abastecimiento eléctrico latinoamericano. Sin embargo, no puede dejarse de señalar que continuaron manteniéndose elevados déficit en muchos centros urbanos (300.000 kw en el Gran Buenos Aires y cerca de 500.000 en São Paulo) y relativamente altos en otros lugares (Quito y algunas ciudades de Colombia). Esos déficit perturban el desarrollo económico y obligan a la industria a instalar equipos propios, solución antieconómica, salvo en los casos en que la imponen la localización, el tipo de proceso o el de actividad.

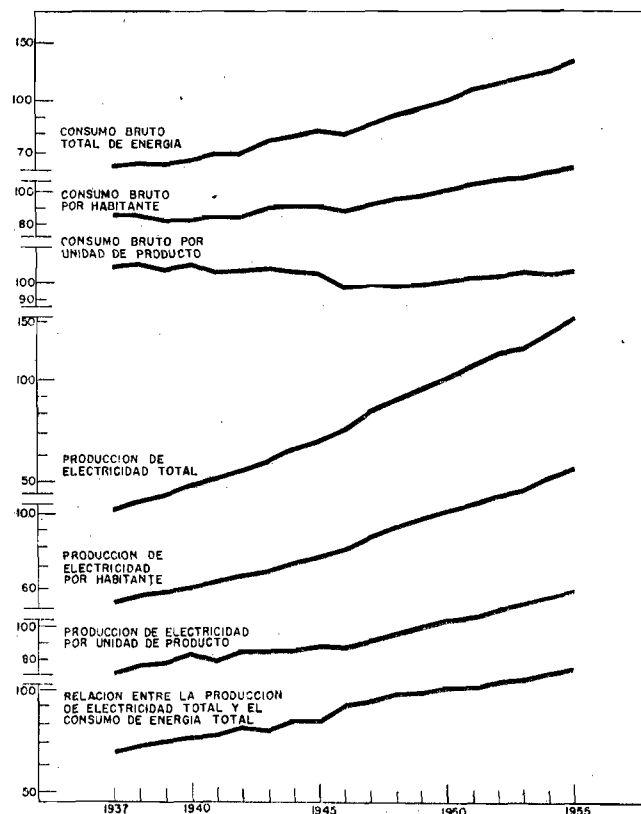
Ello significa que la industria de electricidad deberá mantener en el futuro ritmos altos de crecimiento si quiere ir saldando gradualmente estas deficiencias acumuladas y llegar a preceder a la demanda.

El crecimiento de la relación entre la producción de electricidad total y el consumo total de energía bruta es un índice de la mayor electrificación, que en forma continua se va operando y que se ha acentuado en 1954

Gráfico XII

AMERICA LATINA: INDICES DE EVOLUCIÓN DEL CONSUMO BRUTO DE ENERGÍA Y DE LA PRODUCCIÓN DE ELECTRICIDAD (1950 = 100)

(ESCALA SEMILOGARÍTMICA)



Cuadro 75

AMÉRICA LATINA: CONSUMO BRUTO DE ENERGÍA COMERCIAL^a Y PRODUCCIÓN TOTAL DE ELECTRICIDAD

Países	Total b (Miles de toneladas)		Derivados de petróleo		Hidroelectricidad		Carbón mineral v coque		Producción total de electricidad (Millones de kwh)	
					(Porcientos)					
	1954	1955	1954	1955	1954	1955	1954	1955	1954	1955
América Latina	59.890	65.950	75,7	75,6	13,9	14,4	10,4	10,0	37.300	41.300
Argentina	11.690	11.860	89,2	89,4	1,2	1,3	9,6	9,3	...	...
Bolivia	330	390	65,1	65,6	33,1	33,6	1,8	0,8	...	...
Brasil	12.700	14.280	58,8	58,5	31,1	31,2	10,1	10,3	11.680	13.180
Colombia	3.360	3.900	53,6	53,2	16,5	15,9	29,9	30,9	1.950	2.230
Chile	4.200	4.470	39,3	40,6	20,7	21,7	40,0	37,7	3.637	4.100
Ecuador	360	400	88,8	87,3	11,2	12,7	—	—	230	241
México	12.870	14.200	83,9	83,2	9,0	10,2	7,1	6,6	6.282	7.001
Perú	2.350	2.420	81,8	81,1	14,3	15,1	3,9	3,8	...	...
Uruguay	1.323	...	76,6	...	19,1	...	4,3	...	1.000	...
Venezuela	6.900	8.480	89,0	89,6	10,7	10,1	0,3	0,3	...	...

FUENTE: Datos oficiales.
a Excluidos los combustibles vegetales.
b Petróleo equivalente de 10.700 cal/kg.

y 1955, hasta llegar a 115 (1950 = 100) en este último año, correspondiendo a 459 kwh por kilogramo de petróleo.

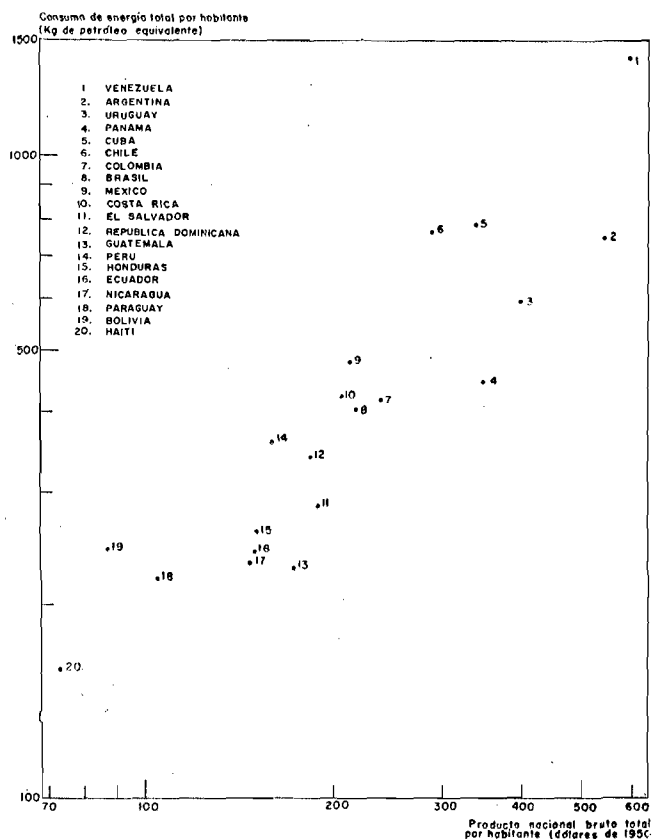
Téngase en cuenta que las variaciones medias de los coeficientes de consumo energético unitario para una región como América Latina, que comprende países de estructura económica diversa y dotados de ritmos muy desiguales de crecimiento, ocultan comportamientos distintos y hasta opuestos en cada país en particular. Así, en economías de base minera en etapas intermedias de desarrollo, como Chile, se estaba observando hasta 1954 una disminución del consumo de energía por unidad de producto, debido a la caída relativa de la minería, actividad caracterizada por una elevada intensidad de consumo energético. En 1955 —en virtud del brusco ascenso del mismo— también sube el coeficiente. La Argentina constituye un caso inverso al de Chile. Como en su desarrollo económico ha partido de una base agrícola, de bajo consumo de energía, la industrialización debía incrementar el consumo total por unidad de producto. Sin embargo, el carácter predominante de las industrias livianas —cuyo consumo de energía no es muy elevado—, unido a una relativa mecanización agrícola y a un nivel tecnológico comparativamente adelantado, que implica una mayor utilización de energía, ha motivado que se mantenga, con pequeñas oscilaciones, el valor del consumo unitario.

En los países agrícolas que se encuentran en una etapa de incipiente industrialización, el aumento del coeficiente analizado es rápido, fenómeno que se mantuvo en 1955. Esa situación puede observarse, por ejemplo, en Centroamérica. (Véanse el cuadro 75 y el gráfico XIII.)

Los aumentos en el consumo de energía se produjeron sobre todo en los sectores industrial y minero, que compensaron el menor consumo relativo de todos los demás.

Así, al incremento mencionado en el consumo de energía en América Latina entre 1954 y 1955 —6 por ciento— correspondió un aumento del producto bruto de aproximadamente 5 por ciento. El ritmo de aumento de este último fue de un 6 por ciento en las industrias manufactureras y de un 15 por ciento en la minería. La importancia de ambos sectores es manifiesta si se considera que alrededor del 50 por ciento del incremento en

Gráfico XIII
AMÉRICA LATINA: RELACIÓN ENTRE EL CONSUMO BRUTO DE ENERGÍA TOTAL POR HABITANTE Y EL PRODUCTO BRUTO POR HABITANTE, 1954-55
(ESCALA LOGARÍTMICA)



el consumo total de energía proviene de los aumentos que experimentaron en 1955, aunque la participación de esos sectores en la producción bruta no pasa del 25 por ciento del total para América Latina.¹ Los análisis por países permiten aclarar esa dependencia.

¹ Es muy grande la medida en que el aumento del consumo energético promedio depende de la actividad en ciertos sectores de mayor

Cuadro 76

ARGENTINA: CONSUMO BRUTO DE ENERGÍA POR SECTORES ECONÓMICOS, 1954
(Miles de toneladas de petróleo equivalente de 10.700 cal/kg.)

	Derivados	Carbón	Electrici-	Combus-	Total		Porcientos	
	de petró-				1954	1954	1954	1948	1954	1948
	leo	mineral	dad pú-	tibles ve-	1954	1948	1954	1948
	1954	1954	blica	getales	1954	1948	1954	1948
			1954	1954				
Agricultura.	230	—	—	—	230	—	1,6	—
Industria	2.700	170	540	970	4.380	4.060	30,4	33,7
Transportes	3.200	604	170	480	4.454	4.180	30,9	34,8
Automotores y aviación	1.730	—	—	—	1.730	1.600	a	
Ferrocarriles	1.250	590	170 b	480	2.490	2.310	a	
Navegación.	220	14	—	—	234	270	a	
Consumo doméstico.	970	40	520	1.230	2.760	2.960 c	19,2	24,7 e
Repeticiones públicas y comerciales	470	—	510	—	980	—	6,8	—
Empresas de energía	1.260	16	320	—	1.596	824	11,1	6,8 d
Energía eléctrica e	—	—	320	—	320	176	a	
Petróleo.	1.220	—	—	—	1.220	620 d	a	
Fábricas de gas	40	16	—	—	56	28	a	
Total e	8.830	830	2.060	2.680	14.400	12.030		
Porcientos	61,3	5,8	14,3	18,6	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Estadísticas nacionales. Cifras provisionales.

a Se omiten los porcentos parciales.

b Incluye transportes eléctricos urbanos.

c Incluye agricultura, repeticiones públicas, comerciales y otras.

d La refinación de petróleo declinó considerablemente en 1948 en relación con años anteriores. Por esa razón, este rubro aparece disminuido en exceso.

e Los combustibles para generar electricidad térmica no se incluyen para evitar duplicaciones, ya que se ha considerado la electricidad producida. En 1954 fueron: derivados de petróleo, 1.600; carbón mineral, 290, y combustibles vegetales, 30 (todos en miles de toneladas de petróleo equivalente).

En el Brasil el aumento del producto en industrias y minería fue del 5 por ciento y de sólo 1 por ciento en la agricultura, al paso que el del consumo de energía fue de 6 por ciento. En Venezuela un aumento de 14 por ciento del producto en la minería y de 11 por ciento en las industrias, vino acompañado de un 20 por ciento de aumento en el consumo energético. (El desproporcionado aumento de energía se debió a una mayor refinación de petróleo en el país.) Situación análoga se manifiesta en Colombia; frente al mantenimiento casi total del producto en minería e industrias, el 8 por ciento de aumento del consumo de energía se debe a la mayor refinación de petróleo y al establecimiento de la industria siderúrgica. En Chile el incremento de 6 por ciento en el consumo de energía corresponde en buena parte al gran aumento del 20 por ciento en el producto originado en la minería, que compensa la disminución del 7 por ciento en el producto de la industria. En la Argentina el consumo de energía aumentó mucho menos que el producto (7 por ciento en la agricultura y 11 por ciento en la minería y las industrias), circunstancia que puede deberse al hecho de que en la industria el aumento del producto se haya registrado sobre todo en las ramas de tipo liviano y se haya obtenido en parte por un mejor aprovechamiento del equipo y por el aumento de la productividad con el mismo consumo de energía.

La información existente sobre la distribución del consumo de energía por sectores en la Argentina y el Brasil permite también puntualizar esas observaciones. (Véanse los cuadros 76 y 77.) En 1955 (la diferencia con res-

consumo específico. Así, la producción de 1955 en minería, metalurgia de metales no ferrosos, siderurgia y semielaboración de acero, cemento, celulosa y papel, extracción del azúcar y extracción y refinamiento del petróleo, aumentó en promedio en América Latina en 10 por ciento —35 por ciento en la minería del hierro y 50 por ciento en la industria del cobre—, correspondiéndole aproximadamente un 15 por ciento del consumo total de energía.

pecto a 1954 es muy pequeña) el sector industrial absorbió 33 por ciento del total de la energía en el primer país y 34 por ciento en el segundo.² En la Argentina —donde se cuenta con cifras para años anteriores— se observa que entre 1948 y 1954 el consumo industrial de energía disminuye en 3 por ciento su participación en el total, con un aumento del 8 por ciento sobre los volúmenes consumidos.

La composición del consumo total de energía es semejante a la de 1954. Se mantuvo la leve tendencia a una mayor electrificación y al aumento de la participación del petróleo, tanto de los derivados pesados como de los destinados al transporte automotor, aunque estos últimos disminuyen un poco su ritmo de crecimiento en algunos casos, y en otros apenas lo sostienen. Ese aumento del consumo de los derivados pesados del petróleo sigue la tendencia marcada desde hace años en este tipo de combustibles: además de ir absorbiendo la casi totalidad de las nuevas demandas —que no pueden ser satisfechas sino en medida muy reducida por fuentes hidroeléctricas—, también sustituye y desplaza a otros combustibles ya en uso, particularmente el carbón y los combustibles vegetales. Refuerza esa tendencia la favorable política cambiaría y de precios de que han gozado en general esos combustibles, aunque en algunos casos la política mencionada se atenuó en 1955 o en los primeros meses de 1956.

Después de un crecimiento rápido de los derivados del petróleo, las cifras se estabilizan a un nivel que representaría el 75 por ciento³ del total de la energía comer-

² Por lo que se refiere al Brasil, las proporciones son más elevadas y el aumento más rápido en electricidad. Así, en 1955 las industrias de São Paulo consumieron 14 por ciento más de energía eléctrica que el año anterior, frente a un 10 por ciento de aumento general.

³ En casi todos los países del mundo el consumo de petróleo creció más rápidamente que el de otros productos (y que el total de energía). En el último quinquenio en los países occidentales de Europa y en Asia el consumo de petróleo creció proporcionalmente 3 veces

Cuadro 77

BRASIL: CONSUMO BRUTO DE ENERGÍA POR SECTORES ECONÓMICOS, 1955
(Miles de toneladas de petróleo equivalente de 10.700 cal/kg.)

	Derivados de petróleo	Carbón mineral	Electricidad ^a	Combustibles vegetales ^b	Total		Porcientos	
					1954	1955	1954	1955
Agricultura	80	—	—	—	70	80	0,3	0,3
Industria	2.500	360	2.190	3.210	7.760	8.260	33,7	33,7
Transportes	3.550	410	510	900	5.060	5.370	21,9	21,9
Automotores y aviación	2.800	—	—	—	2.600	2.800		c
Ferrocarriles	500	390	190	900	1.980	1.980		c
Navegación	250	20	—	—	240	270		c
Transportes eléctricos urbanos	—	—	320	—	240	320		c
Residencial, comercial y otros	1.150	220	2.220	6.060	9.280	9.650	40,2	39,3
Empresas de energía	310	340	530	—	890	1.180	3,9	4,8
Electricidad ^d	—	—	530	—	550	530		c
Petróleo	310	—	—	—	30	310		c
Carbón	—	140	—	—	130	140		c
Fábricas de gas	—	200	—	—	180	200		c
Total ^d	7.590	1.330	5.450	10.170	23.060	24.540		
Porcientos	30,9	5,4	22,2	41,5	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Estadísticas nacionales. Cifras provisionales.

^a Hidroeléctrica total y térmica pública. Se adoptó un rendimiento de 4.500 cal/kwh.

^b Incluye carbón vegetal.

^c Se omiten los porcentos parciales.

^d Los combustibles consumidos para generar termoelectricidad no se incluyen para evitar duplicaciones, ya que se ha considerado la electricidad producida. En 1955 fueron: derivados de petróleo, 770; carbón mineral, 130; leña, 80 (todos en miles de toneladas de petróleo equivalente).

cial; la ligera tendencia a crecer observada en los últimos años se amortigua en 1955.

En algunos países ese ritmo se ha debilitado un tanto, respondiendo a causas de diverso orden, entre las cuales puede haber jugado un papel determinante la escasez de divisas para costear las importaciones de petróleo. La proporción en que el petróleo entra en los consumos nacionales varía según los países. Si se incluyen los com-

más que el de energía total. Los aumentos fueron mucho menos notables en los países en que el petróleo ya representa una porción considerable del consumo total, llegando su crecimiento a ser algo menor que el de toda la energía. En el mundo la proporción en que el petróleo y el gas natural entran en el consumo de energía comercial, es del 39 por ciento (76 por ciento en América Latina, 63 por ciento en los Estados Unidos y 17 por ciento en Europa).

bustibles vegetales, es aproximadamente un tercio del total; si se les excluye, esa proporción alcanzó el 80 o el 90 por ciento en muchos países y, en general, son superiores al 50 por ciento. (Véase de nuevo el cuadro 75.)

3. Producción y consumo de petróleo y derivados

El aumento en la producción de petróleo crudo ha sido inferior al crecimiento del consumo de derivados en el conjunto de los países latinoamericanos, con la excepción de Bolivia y Venezuela. Esta circunstancia les ha obligado en 1955 a elevar sus importaciones de hidrocarburos con respecto al nivel del año anterior. Sin embargo, la composición de dichas importaciones se ha modificado,

Cuadro 78

AMÉRICA LATINA: PETRÓLEO CRUDO
(Miles de metros cúbicos)

Países	Producción ^a		Porcentaje de la producción ^b exportada	Refinación		Porcentaje refinado con crudo nacional		Capacidad de refinación (miles de metros cúbicos por año)		En constr.
	1954	1955		1954	1955	1954	1955	1954	1955	
América Latina	138.733	155.685	83,5	53.265	65.257	89	84	63.523	72.803	15.906 ^d
Id. excluyendo Venezuela	28.748	30.502	32,0	27.532	34.117	78	69	33.917	42.753	6.456
Argentina	4.713	4.850	—	8.894	9.500	52	52	9.590	11.585	—
Bolivia	269	428	23,6	246	338	100	100	605	605	—
Brasil	158	321	—	316	4.090	50	7	2.328	5.950	3.675
Colombia	6.408	6.460	63,3	1.703	2.238	100	100	2.410	2.410	1.474
Cuba	15	44	—	...	...	...	...	340	...	...
Chile	276	410	—	123	760	96	54	1.183	1.183	—
Ecuador	522	584	41,1	305	319	91	100	315	315	—
México	13.514	14.525	29,4	11.923	12.797	100	100	13.144	16.363	1.307
Perú	2.873	2.880	36,6	2.316	2.371	99	100	2.611	2.611	—
Uruguay	—	—	—	1.406	...	—	—	1.391	1.391	—
Venezuela	109.985	125.183	96,0	25.733	31.140	100	100	29.607	30.051	9.450

FUENTE: Estadísticas nacionales.

^a Incluye la producción de gasolina natural, salvo en Bolivia, Chile, México y Cuba.

^b Incluye el petróleo crudo correspondiente a los derivados exportados.

^c Se tomaron 350 días por año de trabajo para las refinarias.

^d No incluye Cuba.

ya que el incremento de la capacidad de refinación ha permitido reducir las compras de derivados y, en cambio, ha obligado a mayores adquisiciones de petróleo crudo.

La escasez de medios de transporte creó serias dificultades en el curso de 1955, porque, a causa de lo reducido de las flotas petroleras nacionales, las alzas en los fletes extranjeros repercutieron directamente en los costos de los productos importados. Además, la falta de oleoductos limitó y hasta impidió la explotación de algunos campos.

La producción de petróleo crudo en toda América Latina (excluyendo a Venezuela), aumentó 6 por ciento en 1955. En Venezuela el aumento fue de casi 14 por ciento, contribuyendo con el 15 por ciento a la extracción mundial. Como productor, América Latina mantiene su posición en el conjunto mundial, gracias a la contribución de Venezuela; sin ese país, su participación en 1955 habría descendido en una décima parte.

La extracción se mantuvo prácticamente estable en Colombia y el Perú, con un aumento muy pequeño en la Argentina y de 7 por ciento en México. En el Ecuador, después del lento crecimiento de muchos años, fue posible llegar a un aumento grande de producción (12 por ciento). En Bolivia, el Brasil, Cuba y Chile, los aumentos —aunque pequeños en valores absolutos— han sido de un orden porcentual muy alto. (Véase el cuadro 78.)

El aumento de la producción nacional de petróleo crudo en 1955 no bastó a cubrir las demandas adicionales del año, salvo en Bolivia y Venezuela. En el conjunto de los países productores latinoamericanos, excepto Venezuela, los aumentos del consumo sobrepasaron en 1955 a los de la producción en más de un millón de toneladas, lo que representa un 40 por ciento del aumento total del consumo. Esto ha obligado en algunos casos a disminuir los saldos netos exportables y en otros a recurrir a mayores importaciones. (Véase el cuadro 79.) Así, mientras la producción ha crecido en alrededor de 1.540.000 toneladas en el conjunto de los países latinoamericanos, con la excepción de Venezuela, el consumo total aumentó en 3.060.000 toneladas de petróleo equivalente.

Con el fin de hacer frente a la creciente presión de la demanda de derivados del petróleo, los países han hecho esfuerzos para asegurar que los incrementos futuros de la producción de crudo sean por lo menos del mismo orden que el aumento de la demanda. Dada la creciente diferencia entre demanda y producción, esos esfuerzos, aunque intensos, fueron insuficientes. Aunque prosiguen las prospecciones geofísicas y geológicas y aumenta el número de pozos perforados, tanto de exploración como de producción, y aunque varios países liberalizaron el régimen de concesiones, la producción no experimentó un aumento satisfactorio. El crecimiento de la perforación se hace a un ritmo bastante elevado (10 por ciento anual desde la terminación de la guerra, semejante al de los Estados Unidos) y el número de pozos en producción a fines de 1955 llegó a casi 13.000 (excluyendo a Venezuela). La falta de un aumento proporcional en la extracción puede deberse a la variedad de las estructuras, al rendimiento relativamente pequeño de los pozos y al hecho de que su número absoluto no es bastante elevado para asegurarlo.

En 1955, algunos países importadores crearon determinadas condiciones que abren buenas perspectivas para su producción futura. A este respecto se destacan los anuncios hechos por la Argentina en el sentido de que espera producir 3 millones de metros cúbicos adicionales de petróleo y gas para 1958-59. Por su parte Chile considera que en 1958 será posible abastecer con petróleo nacional la mayor parte del consumo, excluido el de la gran minería.

La refinación nacional de crudo constituye el rubro petrolífero en que se han realizado mayores progresos en 1955. En efecto, sus aumentos de 23 por ciento (incluyendo Venezuela) y de 24 por ciento (excluyéndola) son mucho mayores que los de la extracción y el consumo. En algunos países —el Brasil y Chile— los incrementos fueron enormes o muy grandes —Bolivia, Colombia y Venezuela. Este hecho confirma la tendencia mundial a aumentar la refinación en los países consumidores.

Cuadro 79

AMÉRICA LATINA: COMERCIO EXTERIOR DE PETRÓLEO CRUDO Y DERIVADOS
(Miles de metros cúbicos de petróleo equivalente)

Países	Exportación				Importación				Saldo neto			
	Petróleo crudo		Derivados		Petróleo crudo		Derivados		Petróleo crudo		Derivados	
	1954	1955	1954	1955	1954	1955	1954	1955	1954	1955	1954	1955
América Latina	90.320	101.170	23.900	27.300	6.350	10.540	19.500	17.130	+ 83.970	+ 90.630	+ 4.400	+ 10.170
Países exportadores												
Bolivia	10	80	5	20	—	—	25	15	+ 10	+ 80	— 20	+ 5
Colombia	4.820	3.860	35	220	—	—	690	500	+ 4.820	+ 3.860	— 655	— 280
Ecuador	200	240	—	—	30	—	65	95	+ 170	+ 240	— 65	— 95
Perú	370	380	600	640	20	—	120	260	+ 350	+ 380	+ 480	+ 380
Venezuela	84.050	95.770	20.070	23.160	—	—	115	90	+ 84.050	+ 95.770	+ 19.955	+ 23.070
México	730	840	3.190	3.260	—	—	1.880	2.400	+ 730	+ 840	+ 1.310	+ 860
Total	90.180	101.170	23.900	27.300	50	—	2.895	3.360	+ 90.130	+ 101.170	+ 21.005	+ 23.940
Total, excl. Venezuela	6.130	5.400	3.830	4.140	50	—	2.780	3.270	+ 6.080	+ 5.400	+ 1.050	+ 870
Países importadores												
Argentina	—	—	—	—	4.350	4.550	2.780	2.800	— 4.350	— 4.550	— 2.780	— 2.800
Brasil	—	—	—	—	160	3.900	8.380	5.610	— 160	— 3.900	— 8.380	— 5.610
Chile	140	—	—	—	60	350	1.720	1.350	+ 80	— 350	— 1.720	— 1.350
Uruguay	—	—	—	—	1.440	—	15	10	— 1.440	—	— 15	— 10
Países restantes	—	—	—	—	290	300	3.710	4.000	— 290	— 300	— 3.710	— 4.000
Total	140	—	—	—	6.300	10.540	16.605	13.770	— 6.160	— 10.540	— 16.605	— 13.770

FUENTE: Estadísticas nacionales.

Cuadro 80

AMÉRICA LATINA: CONSUMO DE DERIVADOS DE PETRÓLEO

(Miles de toneladas)

Países	Fuel oil		Diesel y gas oil		Kerosene		Gasolina		Total en petró- leo equivalente ^a		Por ciento importa- do del consumo total de 1955
	1954	1955	1954	1955	1954	1955	1954	1955	1954	1955	
	América Latina	21.070	23.200	5.370	6.120	3.490	3.890	10.920	11.800	45.340		49.850	48,8
Argentina	5.708	5.700	1.354	1.400	863	990	1.666	1.690	10.426	10.600	60,5
Bolivia	103	128	28	29	15	19	68	74	216	252	5,4
Brasil	2.970	3.491	1.207	1.353	517	571	2.611	2.748	7.468	8.357	100,3
Colombia	616	690	215	267	170	203	753	865	1.800	2.077	21,7
Chile	938	1.010	177	218	143	170	367	390	1.647	1.814	83,5
Ecuador	130	135	46	50	22	24	116	131	318	345	24,9
Perú	651	644	205	174	208	233	778	835	1.923	1.965	11,9
Venezuela	2.009	2.718	535	847	353	376	1.081	1.225	6.138	7.592	1,1
Países restantes	7.945	8.404	1.603	1.702	1.199	1.264	3.480	3.682	15.404	16.848	42,2

FUENTE: Estadísticas nacionales.

Nota: Cada derivado incluye los similares de distinta denominación según los países.

^a Incluye gas natural y licuado, así como el 95 por ciento del petróleo crudo y la totalidad de los derivados importados.

En 1955, países como la Argentina y el Uruguay refinaban ya lo suficiente para cubrir la casi totalidad de sus necesidades, en tanto que la refinación nacional representó en el Brasil el 40 por ciento del consumo y en Chile el 35 por ciento.

En algunos países —Ecuador, el Uruguay y Venezuela— la refinación sobrepasó a la capacidad instalada, hecho que indica la presión habida sobre las instalaciones existentes y la necesidad de ampliarlas. El aparente aumento del aprovechamiento anual que presentan Bolivia, el Brasil, Colombia y Chile (véase el cuadro 78) se debe a que parte de la capacidad indicada para 1954 comenzó a funcionar ya entrado el año. La disminución en la Argentina y México se origina en que dicha circunstancia se presentó en 1955. A fines del año se hallaba en construcción en América Latina nueva capacidad equivalente al 23 por ciento de la instalada a la fecha (18 por ciento si se excluye a Venezuela). Con las plantas en construcción y los proyectos existentes, puede esperarse un considerable ritmo de aumento de la refinación en los próximos años.

A raíz de la acrecentada refinación interna de crudo, tanto nacional como importado, parte de la importación de derivados fue reemplazada por petróleo crudo, más conveniente económicamente. Así, en 1955 el petróleo crudo representó 38 por ciento del volumen total de im-

portaciones de hidrocarburos, mientras que en 1954 había sido 25 por ciento. (Véase el cuadro 79.)

La instalación o ampliación de plantas de desintegración del petróleo (*cracking*) permitió disminuir la importación de gasolina y otros productos livianos. Tal es el caso de Colombia, cuyas importaciones de gasolina disminuyeron 34 por ciento, pese al aumento del consumo. Sin embargo, en la Argentina aumentan más las importaciones de derivados que las de crudo (por insuficiente producción nacional de derivados pesados y medianos), y en el Perú se produce el fenómeno de que, mientras se triplica la importación de residuo combustible (*fuel oil*), se duplica con exceso la exportación de *gas oil* y *diesel oil*, con evidente beneficio económico en el intercambio.

La relación entre los consumos de *fuel oil* y gasolina se ha inclinado más fuertemente a favor del primero, corroborando la creciente importancia de la sustitución energética. (Véanse los cuadros 80 y 81.) El consumo del transporte automotor subió menos (salvo en casos como Colombia, el Ecuador y Venezuela), aunque al propio tiempo debe señalarse el aumento del consumo de combustible diesel (*gas* y *diesel oil*) por esos vehículos.

Es interesante observar que, en forma semejante a como ocurre en los Estados Unidos, desde hace veinte años el aumento de los derivados medianos (*diesel oil* y *gas oil*) va superando el consumo del pesado (*fuel oil*).

Cuadro 81

AMÉRICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL CONSUMO DE DERIVADOS DE PETRÓLEO

(Porcientos)

Países	Fuel oil			Diesel oil			Kerosene			Gasolina			Total		
	1950- 1953	1954	1955	1950- 1953	1954	1955	1950- 1953	1954	1955	1950- 1953	1954	1955	1950- 1953	1954	1955
	América Latina	10,1	14,0	11,5	8,1	...	...	9,9
Argentina	2,0	5,8	- 0,1	14,4	12,5	3,4	10,3	8,7	14,7	- 0,3	7,1	1,4	4,0	9,7	1,7
Bolivia	5,2	21,2	24,3	22,6	199,0	3,6	15,9	22,7	26,7	8,7	12,7	10,9	5,9	25,6	16,7
Brasil	10,2	23,3	17,5	22,5	13,6	12,1	19,9	15,4	10,4	14,6	3,1	5,2	14,7	13,8	11,9
Colombia	11,4	9,8	12,0	26,5	24,8	24,2	32,4	27,2	19,4	17,4	21,5	14,9	17,1	20,4	15,4
Chile	3,6	10,1	7,7	13,2	25,0	23,2	36,8	28,4	18,9	10,1	8,3	6,3	7,7	13,6	10,1
Ecuador	5,1	3,7	3,8	13,6	14,0	8,7	10,1	12,8	9,1	8,7	20,7	12,9	7,8	5,7	8,5
Perú	0,7	0,2	- 1,1	13,3	30,5	- 15,1	16,9	10,0	12,0	16,1	64,2	7,3	8,0	25,3	2,2
Venezuela	4,1	90,3	35,3	2,2	37,9	58,3	13,1	11,0	6,5	13,8	15,1	13,3	5,7	32,6	23,7

FUENTE: Datos oficiales.

Ello parece deberse a la tendencia a aumentar el uso de locomotoras diesel en el transporte ferroviario y al aumento de los vehículos automotores que consumen *gas oil* en vez de gasolina.

El transporte de petróleo crudo, derivados y gas natural ha continuado siendo un problema crítico en algunos países. Las severas condiciones invernales que prevalecieron en Europa en 1955-56 motivaron una escasez de transporte marítimo para los países latinoamericanos, que se tradujo en un encarecimiento de los fletes entre ellos. Como la mayor parte de las importaciones de los países latinoamericanos son transportadas por vía marítima y provienen de los grandes productores de la región⁴ —principalmente Colombia y Venezuela—, es evidentemente necesario incrementar las flotas petroleras para hacer más independiente el transporte interlatinoamericano.

Por otra parte, las dificultades que existen para el transporte terrestre del petróleo han entorpecido en alto grado las posibilidades productoras de algunos países, además de obstaculizar el normal suministro interno de combustibles. Bolivia, que ocupa una posición geográfica favorable para abastecer parte de las necesidades de petróleo de sus vecinos importadores, requiere, a la par del incremento de su producción, disponer de un sistema de oleoductos, que es el método más económico y seguro para el transporte de combustibles líquidos. Los campos de Mendoza, en la Argentina, tuvieron que restringir su producción en medio millón de metros cúbicos, y en Campo Durán aún no se comienza la explotación por falta de medios de transporte. En los campos de Bahía, en el Brasil, sólo pudo aprovecharse un tercio de la capacidad productiva potencial —que en 1955 era de 2.500 metros cúbicos diarios— mientras se termina el oleoducto de 50 kilómetros hasta la terminal marítima de Madre de Dios, que permitirá el envío de crudo a las refinerías del sur del país.

Aunque las adiciones efectuadas en el año 1955 a las redes de tubería de América Latina —o la continuación de las obras en construcción— no tuvieron gran importancia porcentual, significan una aportación realmente sustancial en el sistema petrolífero de la región.

En Bolivia, la mayor parte de las inversiones del año en el sector petrolero se destinaron a oleoductos. El más importante de ellos, que va de Cochabamba a La Paz (6" y 370 km), se comenzó y terminó en el año, con lo que se logró sustituir un costoso transporte ferroviario. La ciudad de Cochabamba, origen de este oleoducto y asiento de una refinería, está comunicada con el campo de Camiri, por lo que el petróleo podría llegar al altiplano. Desde allí se exportará al Pacífico mediante un nuevo oleoducto hasta el puerto chileno de Arica, cuya construcción está acordada. Se pretende después unir directamente los campos productores a la ciudad de Sicasica (en el altiplano), con un oleoducto capaz de transportar hasta 8.000 metros cúbicos por día. Para facilitar sus ventas a la Argentina, también en 1955 se inauguró una tubería de los campos de Camiri al centro fronterizo de Yacuiba (6" y 254 km), que se prolonga en 27 kilómetros hasta Aguarray (Salta). Los resultados no son todavía efectivos por las dificultades de transporte hacia los principales centros de consumo en la Argentina.

⁴ De las importaciones de América Latina en 1955, la mitad del crudo y el 85 por ciento de los derivados provienen de países latinoamericanos. El resto de los derivados y un 15 por ciento del crudo se traen de los Estados Unidos.

Al igual que Bolivia, Colombia posee una topografía que necesariamente se traduce en graves problemas de transporte. Tiene solucionada su exportación con el oleoducto troncal de 538 kilómetros desde los dos mayores centros productores hasta Puerto Mamonal (Cartagena) sobre el Caribe y la terminación de Galán-Velázquez (12" y 180 km), que hace posible ampliar la producción de este último campo. Las dificultades para el suministro interno fueron parcialmente salvadas con el oleoducto de Puerto Berrío-Medellín (6" y 180 km). Por otra parte, se proyecta unir Buenaventura con Cali mediante una tubería de 100 km y 6".

Los oleoductos construidos en el Ecuador y el Perú, de unos 75 kilómetros cada uno, tuvieron una importancia menor que los señalados más arriba.

En cuanto al tendido de tuberías para el transporte de gas, en 1955 no hubo prácticamente adiciones a la red existente (excepto en México). La falta de tuberías —que se piensa salvar con importantes construcciones en el futuro—⁵ ha contribuido a agravar el déficit en el suministro local de hidrocarburos en varios países.

En México, ante la constante ampliación del mercado nacional, ha habido que aumentar la disponibilidad de transporte terrestre de productos petrolíferos. Para ello, se terminó en 1955 el oleoducto de Poza Rica a Azcapotzalco (16" y 236 km), con lo que la capacidad de bombeo desde ese campo a la capital alcanzó a 24.000 metros cúbicos diarios. Junto a la tubería anterior corre un gasoducto con capacidad de 480 metros cúbicos por día. Durante el año se duplicó la capacidad del oleoducto Minatitlán-Salina Cruz, que llega ahora a 4.800 metros cúbicos. Consecuente con su política de aumento de la red de tuberías, México prosigue la construcción de nuevos oleoductos y tiene proyectado iniciar algunos otros. Entre los primeros están el de Tampico-Monterrey (12" y 490 km), que se destinará al transporte de productos refinados, y el de Angostura-Veracruz (20" y 80 km), que conducirá crudo. Ambos oleoductos están diseñados para 4.000 metros cúbicos diarios, pero el primero de ellos puede ampliarse al doble. Además, se proyecta construir los oleoductos Guaymas-Ciudad Obregón-Navojoa y Guaymas-Hermosillo y prolongar hasta Torreón el que va de Tampico a Monterrey.

4. Producción y consumo de energía eléctrica

Los aumentos en la capacidad generadora de electricidad —que fueron levemente mayores para la hidráulica que para la térmica (véanse los cuadros 82 y 83)— y las mejoras efectuadas en la interconexión de algunas zonas permitieron elevar apreciablemente en 1955 la producción de esta forma de energía en América Latina, pero no ha sido posible eliminar todos los déficit regionales de 1954.

Aunque se acrecentó la producción de energía eléctrica gracias a aumentos de la capacidad generadora, quedó rezagada frente a la demanda y, salvo pocas excepciones, no pudieron cubrirse los déficit acumulados. Estos se dejaron sentir con particular intensidad en torno a algunos de los centros urbanos más importantes. Sin embargo, el suministro en muchas zonas del interior mejoró sensiblemente. Es muy probable que, de existir un am-

⁵ En la Argentina, por ejemplo, se espera terminar las pocas obras pendientes del gasoducto del sur a Buenos Aires y la construcción de otro desde el norte.

Cuadro 82

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN DE ELECTRICIDAD DE SERVICIO PÚBLICO

Países	Total (Millones de kwh)		Porcentaje hidráulica		Tasas de crecimien- to anual (Porcientos)		
	1954	1955	1954	1955	1950- 1953 ^a	1954	1955
	América Latina	29.446	32.729	62,1	63,5	—	5,6	11,2
Argentina	5.540	5.944	6,0	6,0	3,6	8,1	7,3
Bolivia	215	225	74,4	73,3	6,3	2,8	4,6
Brasil	10.730	12.200	79,5	79,5	8,0	16,9	13,7
Colombia	1.630	1.800	69,3	69,4	11,6	13,2	10,4
Costa Rica	218	260	...	...	15,6	3,5	19,2
Cuba	928	1.020	...	...	10,0	9,0	9,9
Chile	1.695	1.902	83,5	86,3	8,7	9,1	12,2
Ecuador	193	212	41,7	43,9	7,9	10,0	10,0
El Salvador	76	92	...	...	6,5	4,1	22,0
Guatemala	185	197	...	...	8,7	4,4	6,4
Honduras	60	62	...	...	5,4	...	3,0
México	5.078	5.615	44	49	9,0	10,5	10,6
Nicaragua	42	49	—	—	17,6	21,0	16,1
Panamá	105	114	—	—	5,8	4,6	8,2
Perú	566	615	83,7	84	9,2	10,1	8,6
Venezuela	1.080	1.250	—	—	12,0	13,3	15,7

FUENTE: Estadísticas nacionales.
a Tasa acumulativa anual.

plio abastecimiento de energía eléctrica, la producción industrial hubiera crecido más allá del nivel que alcanzó en 1955 y habrían podido hacerse importantes economías de combustible o de energía mediante la electrificación de los tramos más sobrecargados de ciertos ferrocarriles. En México se llegó a retirar algunas unidades anticuadas y altamente antieconómicas para la producción de electri-

cidad térmica (en un total de 56.000 kw), cuyo consumo por kwh es doble o triple del que representa en unidades más modernas. No haber podido hacer lo mismo en otros países significa el mantenimiento de un factor adicional de mal aprovechamiento energético y de baja eficiencia.

Aunque la atención de los gobiernos suele concentrarse cada vez más en el aprovechamiento de las fuentes de energía hidroeléctrica, ésta sólo aumentó en muy pequeña medida en proporción al total, debido en parte a no haberse completado las obras hidráulicas en curso o las líneas de transmisión, como por ejemplo en Nihuil (Argentina).⁶ La situación por países no ha variado, y así la energía térmica sigue primando sobre la hidráulica en la Argentina, México y Venezuela, aunque no en el Brasil, Chile, el Perú, etc.

Al mismo tiempo, en algunos países se nota el agotamiento de ciertas fuentes hidroeléctricas cercanas a los centros más poblados, si bien tal situación no se da en otros casos en los que existe un importante potencial económico y en varios de ellos la interconexión ha permitido hacer frente a dificultades originadas en la falta de agua o en el aumento del consumo (zona Río de Janeiro - São Paulo; zona central de Chile).

Las condiciones hidrológicas adversas en algunas zonas de América Latina —por ejemplo, en varios estados de México y parcialmente en São Paulo— afectaron la disponibilidad de energía al reducir el nivel de agua en los sistemas hidroeléctricos. Esta circunstancia vuelve a poner de manifiesto la gran conveniencia de mejorar y es-

⁶ Un caso parecido se presentó en la planta térmica de San Nicolás, en la Argentina, que debe permanecer en su mayor parte ociosa por falta de medios de transmisión.

Cuadro 83

AMÉRICA LATINA: CAPACIDAD INSTALADA DE PLANTAS ELÉCTRICAS
(Miles de kw)

Países	Servicio público						Total (público y privado)	
	Total		Porcentaje hidráulicas		En construcción		1954	1955
	Dic. 1954	Dic. 1955	1954	1955	Total	Porcentaje hidráulicas	1954	1955
América Latina	7.804	8.495	48	51	3.450 ^c	73	10.113	10.851
Argentina	1.572	1.629	4	6	603	49	2.002	2.069
Bolivia	107	117	64	70	15	80	107	117
Brasil	2.647	2.904	78	80	1.132	94	2.806	3.065
Colombia	365	420	55 ^a	...	270	70	480	520
Costa Rica	39	50	79	74	45	73	45	57
Cuba	227	267	3	2	80	—	515	555
Chile	425	526	71	77	124	96	856	958
Ecuador	47	48	44	43	18	67	60	63
El Salvador	50	50	81	81	15	100	70	70
Guatemala	41	44	78	80	15	100	54	57
Haití	21	23	—	—	...	—	21	23
Honduras	9	9	17	17	2	...	19	20
México	1.372	1.451	44	49	552 ^b	91	1.850	1.930
Nicaragua	13	16	4	3	30	—	25	27
Panamá	29	29	...	...	...	...	29	29
Paraguay	47	47	—	—	...	...	47	50
Perú	173	200	84	84	80	100	332	391
República Dominicana	60 ^a	60 ^a	—	—	...	—	60	60
Uruguay	270	270	44	...	137 ^a	64	290	290
Venezuela	290	335	24	...	315	32	445	500
Capital privado extranjero	4.291	4.527			520			
Capital público	1.916	2.366			2.730			
Otros capitales	1.597	1.602			200			

FUENTE: Estadísticas nacionales.

a Estimación.

b Sólo Comisión Federal de Electricidad (Véase nota c del Cuadro 88).

c Se estima que las plantas para servicio privado en construcción alcanzan a un total de 150 mil kw aproximadamente a fines de 1955.

tabilizar el potencial hidroeléctrico efectivo, regularizando los cursos de agua, construyendo embalses compensatorios, interconectando en lo posible zonas de distinto régimen pluviométrico o de deshielos. En este terreno se ha avanzado poco en 1955, aunque existen obras encaminadas a remediar la situación. La interconexión de las plantas de la zona central en Chile constituye una excepción, como lo es también el refuerzo de la interconexión São Paulo-Río, en el Brasil, y el sistema interconectado del Centro, en México.

En cuanto al empleo de electricidad de origen hidráulico, pese a aumentos absolutos en la producción y el consumo, su participación porcentual en el consumo total de energía comercial se ha mantenido prácticamente invariable en el último quinquenio. (Véanse de nuevo los cuadros 74 y 75.) Sus perspectivas mejoran gracias a las obras en construcción, a la acrecentada actividad en el campo de la prospección de los recursos hidráulicos y a la selección de los mejores lugares para aprovechamiento inmediato (aunque no abundan anteproyectos terminados). También merece señalarse la mayor preocupación de los gobiernos por obras para el aprovechamiento múltiple del recurso hidráulico. En ese sentido el acontecimiento más importante del año tuvo lugar en Colombia, donde la recientemente creada Comisión Autónoma del Valle del Cauca acaba de terminar el primer programa para el desarrollo de la cuenca, que comprende 220.000 kw hasta 1962 y 290.000 hectáreas por regar. Al mismo tiempo continuó trabajándose en México en los valles del Papaloapan y el Tepalcatepec. En el Perú, la reanudación de los trabajos en el río Santa renueva la posibilidad de un desarrollo integral de esa región en un futuro cercano.

Además de las características generales consignadas con respecto al problema eléctrico, los distintos países presentan peculiaridades propias que conviene anotar. En la Argentina subsistió en 1955 la marcada situación deficitaria patente ya desde hace algunos años. La demanda insatisfecha es especialmente notoria en el Gran Buenos Aires, cuyo consumo corresponde al 70 por ciento del total. El déficit en esta zona, que se estima en 300.000 kw —sobre los 840.000 kw existentes—, ha obligado a establecer las más severas restricciones y a no autorizar nuevas conexiones.

La situación de abastecimiento de energía eléctrica en Bolivia se alivió en la capital, donde la empresa concesionaria puso en funcionamiento poco más de 8.000 kw en unidades agregadas a sus plantas hidroeléctricas existentes. En el resto del país las adiciones han sido de poca importancia.

El grave problema que durante 1954 constituía en el Brasil el suministro de electricidad fue parcialmente solucionado en 1955, lo que permitió levantar temporalmente el racionamiento en Río de Janeiro y en menor medida y más irregularmente en São Paulo, pese al incremento habido en el consumo.⁷

Colombia realizó progresos en su intento de disminuir las agudas escaseces de energía eléctrica en algunas zonas industriales y de ampliar su suministro a nuevas regiones y municipios. Sin embargo, algunas ciudades (Bogotá, Cali, Medellín) siguieron en difícil situación.

⁷ No obstante el apreciable aumento de capacidad logrado, se estima que a principios de 1956 existía aún en el país un importante déficit que sería parcialmente cubierto por las plantas actualmente en construcción.

El abastecimiento eléctrico de Chile mejoró en 1955, al inaugurarse el sistema de interconexión de la zona central del país y al empalmarle la nueva planta hidráulica de "Los Cipreses", de 104.000 kw.⁸ El Gobierno de Chile, en vista de los retrasos en el programa de ampliación de la capacidad instalada, ha decidido mantener en el invierno de 1956 el racionamiento del consumo eléctrico en las provincias centrales en la misma forma en que lo viene haciendo desde 1953. De esta manera se espera frenar el crecimiento de la demanda mientras no se tenga la seguridad de abastecerla adecuadamente.

En México, el suministro de electricidad total ha superado en 1955 las altas tasas de crecimiento de los años anteriores. Sin embargo, debido a una reducción en el nivel de agua de los sistemas hidroeléctricos, se presentaron serias dificultades en el suministro de electricidad en los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí. El ritmo de aumento de la capacidad instalada —7,3 por ciento si se computan los equipos retirados de servicio— decayó con respecto al del quinquenio anterior —9,2 por ciento anual—, debido a la terminación en 1950-52 de importantes proyectos.

Mientras en el Ecuador, Guatemala y Honduras subsistió durante 1955 la escasez de energía, en el Uruguay y Venezuela la producción de electricidad se mantuvo al nivel de la demanda.

5. El proceso de la sustitución dentro del sector energía

Un estancamiento en el consumo del carbón y una leve disminución en el de los combustibles vegetales son la manifestación del desplazamiento de estas formas de energía, sobre todo por *fuel oil* y gas natural. Tal sustitución es fruto tanto de ventajas técnicas —que se aprecian en particular en el campo de los ferrocarriles y en la generación térmica de electricidad— como de la existencia de una política de precios generalmente favorable a los hidrocarburos.

El desplazamiento del empleo del carbón para usos sustitutivos por el gas natural o el *fuel oil*, queda puesto de manifiesto por la disminución porcentual, y a veces absoluta, de su empleo en América Latina. El consumo total sólo creció en 25 por ciento de 1954 a 1955. (Véase el cuadro 84.) Salvo en Colombia, donde hubo un aumento del 20 por ciento con respecto a 1954, en todos los demás países la producción se mantuvo prácticamente sin variaciones, ya que sólo creció 2,5 por ciento, revelando un estancamiento generalizado. Las importaciones declinaron en general —a veces fuertemente, como en la Argentina—, con pocas excepciones. Entre éstas se contaría el Brasil, donde aumentaron en casi un 25 por ciento, debido en buena parte al aumento de la siderurgia.

El estancamiento de la producción en muchos países refleja las serias dificultades a que se enfrenta la industria carbonífera. Entre los obstáculos comunes a muchos de ellos se encuentran la falta de mecanización, de transporte y de plantas beneficiadoras, que a veces se suman a las difíciles condiciones de explotación del recurso y a la dispersión de faenas en un gran número de pequeñas labores. Para vencerlas habrían sido necesarias costosas inversiones en los diferentes rubros mencionados, que de haberse realizado contribuirían a disminuir los altos precios comerciales del producto.

⁸ Véase *infra*, p. 93.

Cuadro 84

AMÉRICA LATINA: CARBÓN MINERAL^a
(Miles de toneladas)

Países	Producción		Consumo		Tasas de crecimiento del consumo			Porcentaje importado		
	1954	1955	1954	1955	1950-1953	1953-1954	1954-1955	1950-1953	1954	1955
América Latina ^b	6.817	7.249	9.560	9.750	1,0	3,0	2,0	30	29,7	26
Argentina	107	151	1.678	1.641	- 1,3	0	- 2,3	98	89	90,8
Brasil	1.439	1.478	2.247	2.485	- 5,8	3,1	10,6	47	42	47
Colombia	1.500	1.800	1.500	1.800	6,8	21,8	20,0	—	—	—
Chile	2.267	2.308	2.501	2.513	4,3	- 1,4	0,5	6,7	10,1	9,9
México	1.314	1.343	1.366	1.384	17,2	- 8,4	1,3	2	4,9	3,7
Perú	158	139	139	139	3,4	17,0	0	—	(—)	(—)
Uruguay	—	—	85	90	- 8,0	2,0	5,9	100	100	100
Venezuela	32	30	33	31	5,0	9,3	- 6,0	3	2	2

FUENTE: Estadísticas nacionales.

^a Incluye el coque en las importaciones.^b Incluye las importaciones de los demás países no consignados.

El desarrollo de la industria pesada en América Latina viene constituyendo un puntal de importancia para la minería del carbón. De casi 10 millones de toneladas de este combustible consumidas en 1955, no menos de 1,5 millones (es decir, más del 15 por ciento del consumo total de carbón en ese año) se destinaron a coque metalúrgico, principalmente para la siderurgia y la fabricación de acero. En el Brasil, por ejemplo, el consumo de carbón para la metalurgia representa cerca del 20 por ciento del consumo carbonífero total, en Chile, el 16 por ciento, y en México, el 35 por ciento. Además, debe tenerse en cuenta que más de medio millón de toneladas de carbón vegetal se utilizaron también para la siderurgia, principalmente en la Argentina y el Brasil, y que esa cifra va en aumento.

Ya se ha mencionado la tendencia, particularmente desde los años de postguerra, a la disminución del consumo de combustibles vegetales. Este hecho que, por falta de estadísticas, no es cuantificable en la mayor parte de los países latinoamericanos, puede precisarse en la Argentina y en el Brasil, donde la disminución del consumo de combustibles vegetales representó un 2 por ciento en ambos países durante el período 1954-55, lo que refleja la tendencia natural a la modernización de los equipos que utilizan los combustibles. Sin embargo, el alejamiento de las fuentes de abastecimiento y las dificultades de transporte —que se traducen en precios relativamente más altos de los combustibles vegetales en centros alejados del lugar de explotación— han hecho que su uso disminuya en muchos casos con mayor rapidez de lo que hubiera sido conveniente desde el punto de vista económico. En efecto, esa disminución ha habido que suplirla con derivados del petróleo, que en varios países se importan con graves dificultades para los balances de pagos respectivos.

Un hecho que interesa destacar es el aumento del consumo de gas natural, principalmente en la Argentina, México y Venezuela, no sólo en los campos petrolíferos y las refinerías cercanas a los mismos, sino también en los sectores industriales y urbanos. En 1955, el consumo doméstico de gas creció en la Argentina 3 por ciento y en Venezuela 7 por ciento. Además, sigue también en aumento creciente y rápido el empleo de gases licuados derivados del petróleo, el transporte de los cuales se hace más fácilmente por medio de recipientes en muchas ciudades que antes carecían de ellos.

El consumo para usos domésticos del gas de refinería

—ya sea licuado, para mezclar con el gas de carbón o directamente— aumentó en 1955 en la proporción de 62 por ciento en el Brasil, 43 por ciento en Colombia y 12 por ciento en el Perú. Se destacan el fuerte impulso de este consumo en la Argentina, el Brasil y Colombia, y la iniciación de los proyectos de Chile, donde se prevé la construcción de un gasoducto desde la refinería de Concón a Valparaíso y Santiago para reforzar la dotación de las redes existentes y en parte comercializarlo envasado. En la Argentina y el Uruguay se utiliza la totalidad de los sobrantes de las refinerías, estando ampliamente difundido el uso de gas envasado.

¿Qué factores han contribuido a reforzar el proceso de sustitución de carbón y combustibles vegetales por derivados del petróleo? Son por demás conocidas las ventajas técnicas de los hidrocarburos con respecto a los combustibles sólidos, que se traducen en facilidades de abastecimiento y manejo y en mayor eficiencia y economía en su uso. Existen además ventajas tecnológicas específicas, de otro orden, que sólo pueden manifestarse mediante el empleo de hidrocarburos, como es el caso de las locomotoras diesel, cuyas características favorables para la tracción rebasan en mucho la posible economía de combustible. La relación de precios entre diferentes combustibles, generalmente favorable para los derivados del petróleo, acentuó esa tendencia, lo mismo que las mayores garantías que pudieran ofrecerse al consumidor al asegurar la continuidad en el suministro.

La sustitución de la tracción a vapor por unidades diesel, en rápido crecimiento, unida al mayor aprovechamiento de las últimas y a la parcial transformación de los hogares a carbón o a leña por quemadores de *fuel oil*, está contribuyendo en medida cada vez más acelerada a la preeminencia del consumo de petróleo. Los datos asequibles sobre varios países permiten afirmar que el consumo de carbón y leña en 1955 disminuye o se estanca en los ferrocarriles. Por otra parte, el aumento de la generación térmica de electricidad —que posiblemente se haya cumplido casi por entero mediante mayor uso de *fuel* y *diesel oil* y a veces de gas natural— ha contribuido a la mayor demanda de esos derivados del petróleo. Además, el creciente empleo del gas de refinería, natural o licuado, estanca el uso de carbón para la producción de gas e incluso amenaza eliminarlo.

La política de precios es un factor de peso en los casos citados del transporte y la fabricación de electrici-

dad, aunque su importancia no es decisiva para la industria en general, dada la incidencia relativamente pequeña del precio de la energía sobre el costo de los productos.

No existe en los países latinoamericanos una relación constante entre los precios del carbón y el *fuel oil*, expresados ambos en términos equivalentes de energía potencial, aunque generalmente este último es más barato que el primero, relación que también rige en los Estados Unidos.

Por otra parte, durante 1955 los precios de las diversas formas de energía han sufrido variaciones muy disparas. Los cambios no han sido tampoco uniformes dentro de un mismo país ni se han ajustado, en general, a las variaciones del índice del costo de la vida. Resulta interesante señalar, sin embargo, que en general las alzas en el precio del *fuel oil* fueron muy moderadas y que no ha ocurrido lo propio en las experimentadas por los derivados medianos (*diesel* y *gas oil*), que llegaron a porcentajes muy elevados. Estos reajustes permitieron corregir las relaciones anormales de precios que existían entre estos combustibles y que determinaban una orientación inconveniente del consumo.⁹

Esa disparidad en los precios relativos obedece, a veces, a una política de subsidios indirectos o bonificaciones que los gobiernos otorgan, según los casos, a los productores o consumidores de petróleo, y que se realiza aplicando tipos de cambios preferenciales a sus importaciones de petróleo crudo y derivados. Las tasas que fijan a este efecto suelen ser menores que las del tipo promedio de cambio aplicadas a las importaciones. Se bonifica así a estos combustibles favoreciendo su consumo y colocándolos en determinados casos en una posición ventajosa con respecto a los combustibles locales (carbón en especial). De no haberse aplicado ese cambio preferencial, el precio de los combustibles se habría elevado considerablemente, hecho que puede observarse en la Argentina con la eliminación del cambio que regía para los combustibles importados y la aplicación del cambio oficial uniforme a las internaciones correspondientes.

6. El petróleo en el presupuesto de divisas

El creciente aumento del consumo de petróleo provocó dificultades en los países en que no le ha acompañado un aumento similar en la extracción nacional. Se ha logrado, en general, que el abastecimiento respondiera a los requerimientos de la demanda, pero no sin ciertos sacrificios en países como la Argentina, el Brasil y Chile. Las importaciones de combustibles en estos últimos han crecido más rápidamente que la capacidad para importar, creando presión considerable y serios problemas en el balance de pagos, y restando posibilidades a las importaciones de bienes de capital indispensables para acelerar el proceso de desarrollo. Durante 1955, la importación de combustibles en América Latina (736 millones de dólares) alcanzó al 10,2 por ciento de las importaciones totales, en tanto que esa proporción fue de 9,2 por ciento en 1951-54. (Véase el cuadro 85.)

Aunque estas cifras globales cuantifican de modo general la magnitud del problema, no son suficientes para apreciar la incidencia de las medidas que se han ido tomando para solucionarlo. Para ello es conveniente estu-

⁹ En las primeras semanas de 1956 tuvieron lugar correcciones de ese tipo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Ecuador.

diar algunos casos particulares con más detalle. El considerable aumento de la capacidad de refinación que se produjo en América Latina repercutió favorablemente en la economía de divisas. Aun cuando las refineries deban ser alimentadas con crudo importado, esa operación evita

Cuadro 85

AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE LOS COMBUSTIBLES EN EL VALOR DE LAS IMPORTACIONES TOTALES DE VARIOS PAÍSES (Porcientos)

Países	1934-1938	1946-1950	1951-1953	1954	1955
América Latina	—	—	9,2	9,3	10,2
Argentina	8,3	11,6	19,6	18,0	13,4 ^a
Brasil	12,4	10,5	12,8	18,7	21,7
Chile	7,9	10,1	11,2	15,5	15,4
Cuba	5,9	5,0	7,3	10,8	12,9
Uruguay	4,8	7,3	10,4	13,0	13,0 ^b

FUENTE: Estadísticas nacionales.

^a La disminución se debe a un gran aumento del total de las importaciones argentinas, ya que el valor de las importaciones de combustibles se ha mantenido constante.

^b Estimación.

un gasto en divisas muy convenientes para el país, lo que naturalmente se acrecienta cuando el ciclo completo —desde la producción de crudo hasta la de los derivados— tiene lugar dentro del territorio nacional.

Los ejemplos del Brasil y Chile ilustran esos efectos de la refinación y la producción nacional de petróleo. En el Brasil, las tres plantas en operación en 1955 —Presidente Bernardes, Capuava y Marguinhos— refinaron 3,5 millones de metros cúbicos de crudo en el año, con un valor de 70,5 millones de dólares. Para importar los derivados producidos con este crudo habrían sido necesarios 87,2 millones. El ahorro bruto de divisas fue, por consiguiente, de 16,7 millones de dólares. Si se considera que la construcción de estas refineries ha implicado la adquisición de compromisos en el extranjero del orden de 60 millones de dólares —es decir, las dos terceras partes de la inversión total—, se ve la posibilidad de amortizarlos con sólo la economía de divisas en tres o cuatro años.

El caso chileno refuerza este hecho. La producción de la refinaria de Concón requirió una inversión de 10,5 millones de dólares y produjo en 1955 un ahorro de divisas de aproximadamente 3 millones de dólares.

La producción nacional de petróleo crudo eleva naturalmente la economía de divisas. En 1955, la extracción de 321.000 metros cúbicos en el Brasil y de 410.000 metros cúbicos en Chile representó un menor egreso de moneda extranjera de 6 y 8 millones de dólares, respectivamente. La comparación de estas cifras con las de la economía de divisas resultante de la refinación permite apreciar que la producción de crudo ha significado un ahorro casi cuatro veces superior al que se obtiene con la elaboración del mismo volumen de petróleo importado.

7. La evolución de las inversiones en energía y su financiamiento

El capital que se invirtió en América Latina durante 1955 para hacer posible el aumento de la producción de energía es una suma importante dentro del total de inversiones del área, y comparable a la de años inmediatamente

anteriores. Tomando en consideración todas las actividades relacionadas con electricidad y combustibles, aun las que sólo constituyen una industria de exportación como la mayor parte de la del petróleo en Venezuela, se llega a una cifra aproximada de 1.200 millones de dólares de inversión bruta en 1955, lo que significa cerca del 14 por ciento de los 8.700 millones en que se estima la inversión total realizada en la economía latinoamericana durante el mismo año. De aquella cifra, aproximadamente la mitad corresponde al esfuerzo público y la otra mitad al de capitales privados, principalmente de origen extranjero. La participación relativa varía según el rubro; así, la empresa pública oficial representa el 75 por ciento en electricidad y el 29 por ciento en petróleo. Excluyendo de las inversiones totales petrolíferas el equivalente necesario para producir lo exportado fuera de América Latina —que corresponde sobre todo a Venezuela—, se pueden determinar las inversiones que fueron necesarias para asegurar el abastecimiento de esta región. (Véase el cuadro 86.) Descontando aquella cifra se llega a 875 millones de dólares, lo que aún significa un 10 por ciento de la inversión bruta total. Este porcentaje representativo debe considerarse cercano a lo que sería adecuado para mantener el ritmo de abastecimiento en América Latina. En realidad, países que tienen activos programas de electrificación nacional y están desarrollando la explotación de sus yacimientos de combustibles, como Chile y México, han dedicado en años recientes de 10 a 12 por ciento de su capitalización nacional al rubro energético.

Cuadro 86

AMÉRICA LATINA: INVERSIONES TOTALES EN ENERGÍA PARA ABASTECIMIENTO INTERNO REALIZADAS DURANTE 1955 a (Millones de dólares)

	Públicas	Privadas extranjeras	Otros b	Total	Porcentos
Electricidad Servicio Público	365	100	20	485	56
Autoproducción	—	20	10	30	3
Petróleo	200	145	5	350	40
Carbón	5	—	5	10	1
Totales	570	265	40	875	
Porcentos	65	30	5		100

FUENTE: Informaciones nacionales.

a Incluyendo la parte de la inversión de la industria petrolera que correspondió a exportaciones fuera de América Latina, la cantidad bajo empresas privadas extranjeras en petróleo pasa de 145 a 485 millones de dólares, con lo que el total de petróleo sube de 350 a 690. El gran total de 875 millones subiría a 1.215 millones.

b Corresponde a capital privado local y a pequeños municipios.

Naturalmente, en los porcentajes totales de América Latina influyen mucho las inversiones en los países mayores. Habiendo sido éstas relativamente bajas en la Argentina en 1955 y habiendo también caído algo las del Brasil por la terminación de proyectos eléctricos importantes que había en construcción, es posible que el porcentaje del resto de América Latina sea un poco mayor. Puede decirse por eso, a base de estas cifras globales aproximadas, que en América Latina se está haciendo un esfuerzo en el campo energético proporcionado a sus medios, aunque ello no signifique por fuerza la solución de todos los problemas, sobre todo en los grandes centros urbanos, en muchos de los cuales se registra gran presión de la demanda.

La composición de esta inversión bruta anual en energía para uso interno revela que cerca de los dos tercios —570 millones de dólares— corresponde a la labor de organismos capitalizados con fondos públicos, que son entidades de importancia creadas en varios países para organizar el desarrollo sistemático del abastecimiento nacional de energía. Como el sector eléctrico, en virtud de tarifas que no siguen el aumento del costo de la vida, resultó en general el menos atractivo para el capital privado, la gestión oficial se dirige preferentemente a él, que recibió, a su vez, el 64 por ciento de las inversiones públicas. Estas (570 millones) representaron el 22 por ciento de la inversión bruta anual pública en el total de la economía latinoamericana, que se estima en 2.500 millones de dólares. Se refleja así la mayor importancia relativa que atribuye a este rubro la gestión fiscal, ya que las inversiones privadas en energía sólo absorbían el 10 por ciento de las inversiones nacionales, como acaba de verse.

De la capitalización por inversionistas privados extranjeros, corresponde poco menos de la mitad a las compañías norteamericanas y canadienses, que tienen concesiones de suministro de electricidad en muchas capitales y ciudades importantes, y el resto a los consorcios petrolíferos extranjeros que sirven los mercados locales con producción del país o importada.

Las industrias eléctricas han seguido obteniendo créditos para su desarrollo a un nivel superior al del año anterior, tanto en divisas como en moneda nacional de cada país.

Los préstamos internacionales públicos concedidos para energía en América Latina durante 1955 ascienden a 17,5 millones de dólares del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y a 26,6 millones del Banco de Exportaciones e Importaciones. En conjunto, estos préstamos son superiores en un 16 por ciento a los otorgados por las mismas instituciones en 1954, si bien los dos casos difieren entre sí: el Banco Internacional sólo prestó en 1955 la mitad que el año anterior; en cambio, el Banco de Exportaciones e Importaciones sólo había contribuido con 750.000 dólares en 1954.

De los préstamos concedidos por el primero de dichos bancos, hay uno de 4,5 millones a la empresa autónoma de capitalización fiscal que abastece de electricidad a la ciudad de Cali, Colombia, para la ampliación de 20.000 kw a la hidroplanta de Achicayá —cuyos primeros 24.000 kw, recién inaugurados, también contaron con el crédito de este banco— y para la instalación de la usina térmica de 12.500 kw en Yumbo, que funcionará a base de carbón local. Se concedieron 5,5 millones a Usinas y Teléfonos del Estado, en el Uruguay, para la tercera unidad de 50.000 kw en la planta termoeléctrica de Montevideo, la que generaba antes 100.000 kw, 50.000 de los cuales también habían contado con la ayuda del banco. Por último, 7,5 millones se prestaron a Nicaragua para una nueva planta de 30.000 kw y sus redes de distribución en la zona de Managua. Con estos préstamos el total concedido por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para el desarrollo de la energía eléctrica latinoamericana asciende a 307 millones de dólares, es decir, aproximadamente un 46 por ciento del total que ha concedido en todo el mundo para la electricidad y un 49 por ciento del total asignado a América Latina.

De los préstamos para energía del Banco de Exportaciones e Importaciones, 2,5 millones se otorgaron a la

Cuadro 87

AMÉRICA LATINA: EMPRESAS ELÉCTRICAS CAPITALIZADAS PRINCIPALMENTE CON FONDOS PÚBLICOS^a

Países	Empresas	Capacidad de generadores			
		(En miles de kw a fines de año)			
		En servicio			En constr.
		1953	1954	1955	1955
Argentina	Aguas y Energía Eléctrica	150 ^b	191	248	603
	Gobiernos provinciales	78 ^b	78	78	20 ^b
Brasil	Cía Hidr. São Francisco	—	120	180	180
	Cía. Hidr. Río Pardo (São Paulo)	—	—	—	126
	Cía. do Paranapanema (São Paulo)	—	—	—	68
	Centrais Elect. Minas Gerais	14	35	83	126
	Gob. Estado Rio Gr. do Sul	51	51	54	30
	Gob. Estado Espiritu Santo	—	—	—	103
	Gob. Estado Bahía	—	—	—	20
	Gob. Estado Río de Janeiro	—	—	13	16
	Otros	—	—	—	20
Colombia	Varios ^c	230 ^b	250	280	250
Costa Rica	Inst. Cos. Ric. de Electr.	5	8	10	42
Chile	Empr. Nac. de Electricidad	207	207	310	125
Ecuador	Empr. Munic. de Quito	12	12	12	3
	Otras	—	—	—	10 ^d
Perú	Corp. Peruana del Santa	—	—	—	50
México	Com. Fed. de Electricidad	375	479	604	552
	Nueva Cía. Electr. Chapala	108	108	108	—
Nicaragua	Emp. Nac. de Luz y Fuerza	7	7	10	30
El Salvador	Com. Hidr. Río Lempa	—	30	30	15
Uruguay	Usinas y Telf. del Estado	246	296	296	137 ^b
Venezuela	Corp. Venez. de Fomento	60	88	93	95
	Proyecto Río Caroní	—	—	—	100
	Total	1.538	1.960	2.409	2.730

FUENTE: Informaciones nacionales.

^a Se incluyen las empresas en que los fondos públicos poseen la mayoría del capital ya sea a través de organizaciones autónomas o departamentos del gobierno nacional, provincial, estatal o municipal. De entre estas últimas sólo se incluyen las de cierta importancia dentro del conjunto del país, excluyéndose las pequeñas plantas municipales operadas directamente o a través de concesionarios en comunidades pequeñas.

^b Estimaciones.

^c Instituto Nacional de Aguas y Fomento Eléctrico y empresas municipales importantes, como las de Bogotá, Medellín, etc.

^d Incluye el proyecto de 5.000 kw en Riobamba.

misma empresa nicaragüense aludida antes, y 1 millón al Instituto Costarricense de Electricidad para compra de equipos electrógenos a base de motores diesel. El resto —23 millones— se destinó para sus programas de expansión, a empresas eléctricas mexicanas capitalizadas con fondos extranjeros. El total de préstamos de este banco a América Latina para abastecimiento eléctrico vigente a comienzos de 1956 ascendía a 160 millones de dólares, lo que representa un 10 por ciento del total de sus préstamos a dicha región.

De entre las instituciones nacionales que otorgan créditos con fondos públicos para fomento eléctrico, fue importante la labor del Banco de Desarrollo Económico del Brasil. Aun cuando el total de empréstitos de este banco bajó considerablemente de 1954 a 1955, los destinados a energía eléctrica aumentaron en un 44 por ciento, llegando a la suma de 1.570 millones de cruzeiros (aproximadamente 34 millones de dólares),¹⁰ lo que absorbió un 46 por ciento de lo prestado por el Banco. Estos créditos han beneficiado a empresas privadas, tanto nacionales como extranjeras, y a las que dependen de los estados.

La Nacional Financiera de México también financia

¹⁰ Para la conversión de estas cantidades, que sólo corresponden a gastos locales, se ha usado una tasa de cambio que representa aproximadamente la paridad real de la divisa extranjera. Más adelante se encuentran otras equivalencias de inversiones que incluyen gastos en moneda extranjera. Estos últimos se han convertido, en general, a la tasa oficial aplicable.

a empresas eléctricas de capitalización fiscal y privada, las cuales han absorbido cerca de un 16 por ciento de sus créditos e inversiones.

En Chile, el financiamiento de la empresa nacional de electricidad se ha hecho a través de la Corporación de Fomento, la que ha canalizado por esta vía toda su ayuda a la industria eléctrica. Últimamente ha venido restringiendo estas aportaciones por escasez de los fondos fiscales.

En Cuba, la Financiera Nacional ha hecho dos préstamos por un monto total de 18 millones de dólares a la principal empresa de servicio público del país para financiar parcialmente su programa de ampliación de la capacidad.

8. Las inversiones en electricidad y petróleo

Es interesante valorar las aportaciones relativas a las distintas iniciativas en el sector de empresas para servicio público de electricidad, cuya inversión en 1955 se estima en 470 millones de dólares. La suma corresponde a una labor que permitió instalar en el año una capacidad generadora eléctrica total de 690.000 kw y a fines de 1955 tenía 3,6 millones de kw en vías de instalación para completarse en los siguientes tres a cuatro años. Este programa futuro, que significa la puesta en marcha de cerca de 1 millón de kw nuevos por año, haría crecer la capacidad actual de 8,6 millones de kw a tasas anuales superiores al 10 por ciento. Se trata, sin duda, de un

buen promedio para América Latina. Sostenido por algunos años, permitiría un aceleramiento considerable en la elevación del nivel de consumo eléctrico, desde luego superior al observado en el período 1946-55, en que la tasa media de crecimiento anual de la capacidad eléctrica de uso público ha sido de 7 por ciento.

Desde otro punto de vista, de este total terminado en 1955 y en construcción a fines del mismo año, un 75 por ciento es obra de empresas capitalizadas con importantes fondos públicos nacionales, estatales o municipales, que a la fecha sólo tienen 28 por ciento (2,4 millones de kw) del total instalado. (Véase el cuadro 87.) Se aprecia así el impulso de desarrollo relativamente grande que mantiene este tipo de iniciativa, que hace diez años sólo tenía unos 300.000 kw en tres países (Chile, México y Uruguay).

La inversión de estas entidades gravita principalmente en la generación de electricidad, para entregarla en forma de alta tensión a terceros que la distribuyen. Así se espera establecer una oferta que estimule la colaboración del capital privado. Esa política ha dado ciertos resultados en Chile y México. Sin embargo, se viene presentando el caso —aun en estos países— de que las entidades fiscales tienen que ayudar al financiamiento de las empresas distribuidoras, o tomar a su cargo esta labor, para asegurar la prestación del servicio cuando se trata de regiones nuevas o de proyectos muy importantes.

En la Argentina, durante 1955, se dejó en manos del estado la máxima responsabilidad del financiamiento de las inversiones del sector energético, y por ello la construcción de centrales se encuentra a cargo de Aguas y Energía Eléctrica, organismo nacional cuya gestión no ha adquirido aún grandes proporciones. En efecto, durante ese año sólo terminó poco más de 50.000 kw, completando una capacidad instalada de 250.000 kw, apenas 12 por ciento del total nacional.¹¹

Mientras se crea el organismo nacional previsto en el Plan de Electrificación, las inversiones públicas en este sector se realizan en el Brasil a través de entidades regionales autónomas. Algunas de ellas explotan un determinado recurso, como es el caso del río San Francisco, donde en 1955 se inauguraron 60.000 kw, o del río Pardo, en el estado de São Paulo, en proceso de construcción. Otras son iniciativas de los estados —Minas Gerais, Río Grande do Sul, Espírito Santo, Bahía, etc.—, en los cuales se estaban instalando 420.000 kw al acabar el año.

Durante 1955, el Instituto de Aguas y Fomento Eléctrico de Colombia inauguró una de sus primeras grandes realizaciones en la etapa inicial de la Central Hidroeléctrica de Achicayá, de 24.000 kw, que alivia la penosa situación del suministro de la ciudad de Cali y hasta la fecha representa una inversión equivalente a unos 18 millones de dólares.¹²

¹¹ A comienzos de 1956 tenía unos 600.000 kw en construcción, en los cuales proyecta invertir durante el año el equivalente de unos 63 millones de dólares, cifra similar a los 65 millones de dólares que se invirtieron en 1954 y a los 59 millones a que ascendió la inversión en 1955. Aparte de una gran central termoeléctrica para alivio inmediato del Gran Buenos Aires, Aguas y Energía Eléctrica tiene en estudio el desarrollo de importantes proyectos hidroeléctricos. La energía hidroeléctrica, por estar alejada de los centros de consumo, sólo puede explotarse en grandes unidades que hagan económica la instalación de las líneas de transmisión necesarias.

¹² De las plantas en construcción a comienzos de 1956, que suman unos 270.000 kw, dos tercios corresponden a subsidiarias del Instituto. Un 30 por ciento de ellas corresponde a usinas termoeléctricas que, a la vez de utilizar disponibilidades de carbón de la región de Boyacá

La Empresa Nacional de Electricidad de Chile puso en marcha en 1955 una planta hidroeléctrica de 104.000 kw en la zona central del país, llegando así a completar 310.000 kw (56 por ciento de la capacidad total para servicio público.) También inauguró el importante sistema de interconexión que une Santiago con una central situada 533 kilómetros al sur, lo que permitirá combinar regímenes hidrológicos complementarios entre la parte central y austral del país, a la vez que efectuar las reparaciones que necesitan las plantas más antiguas del sistema sin interrumpir el servicio.

La Comisión Federal de Electricidad de México realizó en 1955 inversiones que representaron la mayor parte de un total nacional que en el rubro ascendió a 559 millones de pesos (44,7 millones de dólares), 35 por ciento más que la inversión en pesos del año anterior (en términos nominales). Estas inversiones de 1955 contribuyeron a terminar 135.000 kw y dejaron en construcción otros 550.000. Se interconectaron el sistema del Centro con la zona del Bajío y la nueva planta de Michoacán con Guanajuato y Chapala.

En el Perú está llegando a su término la instalación de la primera etapa de 50.000 kw en la usina hidroeléctrica de Cañón del Pato, que construye la Corporación del Valle del Santa, en el río de este nombre. Esta obra, que tendrá una capacidad total de 150.000 kw, está destinada a propiciar el desarrollo económico general de la zona y en especial suministrará la energía necesaria para los altos hornos eléctricos que se están instalando en la región. Es interesante notar que la Corporación obtuvo un crédito de 15 millones de dólares de un banco privado europeo para acabar la construcción de esta central eléctrica, detenida después de un serio aluvión que destruyó parte de las instalaciones.

Usinas y Teléfonos del Estado, en el Uruguay, que tiene a su cargo exclusivo el abastecimiento eléctrico del país, no puso en marcha nueva capacidad en 1955, pero continuó su programa. Este comprende la inmediata adición de 50.000 kw en la planta térmica de Montevideo y un segundo aprovechamiento hidroeléctrico importante en el río Negro.

La Corporación Venezolana de Fomento también está ejecutando un programa de electrificación nacional. En él invirtió en 1955 unos 4 millones de dólares, poniendo en marcha sólo 4.800 kw. Al fin del año tenía en construcción 95.000 kw y licitaciones por otros 140.000 kw. También con fondos públicos se construyen los 100.000 kw iniciales de la central hidroeléctrica del río Caroní, primera gran planta de este tipo en sus realizaciones, que por razones obvias se basan fundamentalmente en usinas a base de petróleo, y que servirán para fomentar la instalación de industrias, sobre todo siderúrgicas y químicas.

De importancia como inversiones públicas de fomento eléctrico en Centroamérica han sido las de alcance nacional del Instituto Costarricense de Electricidad y las que han permitido aprovechar la energía del río Lempa, en El Salvador.

Otro núcleo importante de empresas eléctricas en América Latina está formado por las pertenecientes a capitales extranjeros. Tienen instalados en conjunto 4,6 mi-

y El Valle, están concebidas con fines de fomento del desarrollo de este combustible, al que se le asignan posibilidades interesantes para el futuro.

Cuadro 88

AMÉRICA LATINA: EMPRESAS ELÉCTRICAS CAPITALIZADAS PRINCIPALMENTE CON FONDOS PRIVADOS EXTRANJEROS

Países	Empresas	Capacidad de generadores			
		(Miles de kw a fines del año)			En constr.
		En servicio			
		1953	1954	1955	1955
Argentina	Varias a	1.020	1.035 b	1.051	—
Bolivia	Bolivian Power Co.	35	35	46	10
Brasil	Brazilian Traction, Light & Power	1.017	1.493	1.623	260
México	Cia. Mexicana de Luz y Fuerza	445	490	490	150 c
Perú	Lima Light & Power	115	115	136	30
Varios	American & Foreign Power d	1.076	1.170	1.228	220 b
	Total	3.708	4.338	4.574	670 c

FUENTE: Informaciones nacionales.

a Incluye los siguientes grupos de compañías: CADE, Italo, Sociedad de Electr. de Rosario (a comienzos de 1956 fue traspasada a ENDE), SUDAM y Cía Suizo-Argentina de Electricidad, que en 1955 tenían, respectivamente, 657.000, 252.000, 112.000, 18.000 y 11.000 kw del total indicado ese año.

b Estimaciones.

c Este volumen de obras no revela el verdadero ritmo de construcciones de los respectivos grupos financieros. Por un lado, puede observarse que la empresa brasileña está terminando un programa importante que ha significado una adición de más de 800.000 kw desde 1953. Y, por otro, las de la American & Foreign Power han iniciado recientemente nuevos planes de mayores proporciones mediante los cuales pondrá en servicio unos 800.000 kw nuevos en los países que opera, en sólo 5 años. Además existen proyectos muy adelantados para importantes adiciones en el Gran Buenos Aires por las compañías concesionarias incluídas en este cuadro, y la empresa de Lima inició a comienzos de 1956 las obras hidráulicas para una usina de 30.000 kw. También la empresa mexicana ha anunciado un programa para invertir 6.000 millones de pesos (aproximadamente 480 millones de dólares) en los próximos diez años. En consideración a esto último y a inversiones realizadas en 1955, se asignó a esta compañía la cifra estimada de 150.000 kw en construcción, o a punto de iniciarse a fines del año, que se indica en el cuadro.

d Esta empresa, de propiedad de la Electric Bond and Share Co. de los Estados Unidos, tiene plantas en once países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Venezuela).

lones de kw, o sea 53 por ciento del total de uso público en la región y en 1955 sólo aportaron el 21 por ciento de las inversiones en el rubro. (Véase el cuadro 88.) Con la excepción del caso argentino, estas empresas extranjeras han contado con una evolución favorable en la política oficial y ya anuncian programas cuya ejecución parece que comenzará pronto.

La más importante de tales empresas, que opera en la zona Río de Janeiro-São Paulo, está terminando un importante programa de ampliaciones que significará una capacidad adicional de cerca de 800.000 kw entre 1953 y 1956. La que le sigue en importancia, una compañía norteamericana con plantas en once países latinoamericanos, que desde 1945 invirtió más de 380 millones de dólares para instalar 475.000 kw, anunció para los próximos cinco años un programa de 800.000 kw adicionales con un costo de 450 millones de dólares. En ese proyecto no se incluyen tres pequeñas plantas eléctricas de 10.000 kw cada una, a base de energía atómica, que se construirán a título experimental pero que todavía no se ha decidido definitivamente en qué países serían instaladas.

La empresa canadiense que opera en México un 25 por ciento de la capacidad nacional de servicio público (490.000 kw) ha elaborado un vasto plan de ampliaciones para los próximos diez años por valor de 6.000 millones de pesos (480 millones de dólares).

Por último, la empresa extranjera instalada en Bolivia está constituyendo casi el único alivio a la apurada situación del abastecimiento eléctrico de este país, que ha debido dedicar al petróleo la mayor parte de sus recursos financieros para energía.

El resto de la inversión en fábricas de electricidad en América Latina —4 por ciento del total— lo han realizado el capital local y los pequeños municipios. A pesar de las dificultades que este tipo de empresas debe vencer para su financiamiento, el esfuerzo relativo no ha sido despreciable, porque a fines de 1955 había 1,6 millones de kw instalados y las obras en curso equivalían a un 12 por ciento de esta capacidad. Ejemplos de esta acción

del capital privado nacional se encuentran en varias ciudades del Brasil, Chile, México, Venezuela, etc. En este último país se encuentra la compañía quizá más importante de este tipo, que sirve a Caracas y que ha seguido manteniéndose por delante de la creciente demanda de esta ciudad. En el último quinquenio instaló 130.000 kw y se encuentra abocada a la construcción de otros 120.000.

También debe notarse que el capital privado nacional viene participando, aunque en pequeña escala, en muchas de las empresas capitalizadas principalmente con fondos públicos, en las de administración autónoma y hasta en las empresas privadas extranjeras, a través del mercado de acciones. Esto último se ensayó con cierto éxito en el Brasil, donde se ha reunido de este modo el equivalente de 20 millones de dólares desde 1949, y en Cuba, donde el mismo consorcio norteamericano ha colocado bonos entre el público por 6 millones de dólares. La importancia de esas participaciones reside en el interés que han ido creando entre el público por la suerte financiera de esta rama económica.

En el campo del petróleo, la inversión bruta total en América Latina fue en 1955 de unos 685 millones de dólares; el 29 por ciento de esa suma proviene de fondos públicos y el resto de capitales privados extranjeros. Sólo unos 350 millones de dólares corresponden al abastecimiento de América Latina. La inversión pública absorbe un 57 por ciento de este nuevo total y corresponde a las explotaciones de la Argentina, Bolivia, el Brasil, parte de Colombia, Chile y México. En general estas explotaciones contaron con los capitales para sus necesidades más urgentes, que revistieron diversos caracteres. En la Argentina y Bolivia, por ejemplo, se está dando preferencia a los medios de transporte, para permitir una mayor producción de reservas ya ubicadas, algunas en explotación. El Brasil, en cambio, se encuentra ante una ardua tarea de producción y dio importancia a la posibilidad económica más segura e inmediata, que reside en la refinación. Chile desarrolla armónicamente todas las fases de la industria e intensifica la explotación de sus yacimientos. La empresa colombiana fiscal debe hacer esfuerzos por con-

trarrestar la declinación de sus pozos y se preocupa de ampliar su reserva. En 1954-55 las mayores inversiones tuvieron lugar, en general, en refinerías, con la excepción de Bolivia.

Las empresas petrolíferas privadas también encontraron un clima más favorable para sus inversiones en los países latinoamericanos. Salvo la Argentina y el Brasil, los demás productores reforzaron su política de aumentar la participación de este tipo de empresas o estudiaron formas de hacerlo. El incentivo principal, sin embargo, parece ser la naturaleza del recurso, ya que mientras Venezuela, en que éste es muy rico, recibe cada vez más capital exterior, otros países —Colombia, el Ecuador y el Perú, por ejemplo— no logran aumentar sustancialmente su producción, a pesar de ofrecer mayores incentivos legales y fiscales.

La influencia de la naturaleza del recurso resulta evidente al observar el resultado de los diversos esfuerzos de producción, tanto en los países con exclusividad estatal: la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile y México, como en aquellos otros con participación del capital privado: Colombia, Cuba, el Ecuador, el Perú y Venezuela.

En la Argentina la exploración de los técnicos nacionales ha logrado ubicar una importante potencialidad de producción en el norte del país, cerca de la frontera con Bolivia, descubrimiento ratificado por una misión de asistencia técnica de las Naciones Unidas y cuyo aprovechamiento permitiría disminuir considerablemente la dependencia del país de las importaciones de crudo en 1958. El problema que existe para ello no reside tanto en las inversiones de producción —que no dejan de ser importantes—, como en los grandes oleoductos y gasoductos que exige el alejamiento entre los yacimientos y los centros de consumo. Actualmente se estudian esquemas nuevos de financiamiento especial para esta inversión extraordinaria, que pasaría del equivalente de 150 millones de dólares. La magnitud de esa cifra se aprecia teniendo en cuenta que se invirtieron en el petróleo los equivalentes de 47 y 45 millones de dólares en 1954 y 1955, respectivamente.

La entidad fiscal de Bolivia encontró en 1953 un horizonte nuevo de gran potencialidad en los antiguos campos de Camiri y ha podido hacer crecer la producción a tal punto que hoy deja saldos exportables.¹³ Alentado con estos augurios, el gobierno promulgó una ley abriendo al capital privado el resto del territorio, donde no trabaja el organismo fiscal. A comienzos de 1955, ya se ha anunciado que una importante empresa petrolífera norteamericana proyecta invertir 40 millones de dólares.

Petrobras, del Brasil, no descuidó la producción de crudo,¹⁴ pero sus gestiones fueron insuficientes para solucionar el problema. Además, las necesidades del país habrían requerido grandes capitales, de los que no pudo disponer. El descubrimiento de Nova Olinda, cerca de Manaos, a comienzos de 1955, puede ser de significación, aunque hasta ahora las perforaciones han avanzado más lentamente de lo que se esperaba y no ha comenzado todavía la etapa de producción.

La inversión en la industria petrolífera de Colombia ha mantenido un nivel similar al de años anteriores y ha tenido que afrontar la dificultad, todavía considerable, de ampliar el recurso en explotación. A pesar de esfuer-

zos de prospección relativamente importantes, no se ha podido compensar aún la tendencia decreciente de los dos yacimientos principales del país. Como uno de ellos es la Concesión de Mares, que es explotada por una entidad fiscal formada en 1951, al revertir al gobierno la concesión privada correspondiente, esto plantea al país un problema de financiamiento de considerable magnitud, ya que se trata de una explotación de gran volumen. Para ayudarse, la empresa fiscal ha buscado la colaboración del capital privado, y celebró un contrato de perforación con una compañía norteamericana en la región de Carare, dentro de su concesión, lo que podrá representar una inversión de 7,5 millones de dólares en cinco años.

En México se han intensificado con buenos resultados los esfuerzos para desarrollar la producción de crudo. La perforación de 330 pozos (10 por ciento más que en 1954) permitió aumentarla en 12,4 por ciento y elevar en más de 200 millones de barriles las reservas probadas. En el campo de Poza Rica se concluyeron una nueva instalación de inyección de agua al yacimiento, una ampliación de la planta de reinyección de gas y una unidad que permite duplicar el volumen de gas procesado. Estos trabajos representaron en conjunto una inversión de 246,5 millones de pesos (19,7 millones de dólares, aproximadamente).

La Empresa Nacional del Petróleo de Chile tiene conocimiento de la reserva en los campos que desde hace años trabaja en la Tierra del Fuego, aunque falta prospección en el resto del país. Posee también programas que le han permitido grandes incrementos de la producción en los últimos tres años. Se espera cubrir todo el consumo nacional, sin el de la minería de exportación, en 1960. Esto presupone una tasa anual de crecimiento de la producción de 35 por ciento. El financiamiento correspondiente se obtiene de la economía de divisas que va dejando la sustitución de importaciones de crudo y derivados con producción nacional.¹⁵ Como los recursos fiscales resultan insuficientes para el intenso desarrollo de las posibilidades petrolíferas del país, se está estudiando la forma de permitir la explotación de crudo por terceros en las zonas que no trabaja la Empresa Nacional del Petróleo.

Entre los países en los que opera el capital privado extranjero, como se dijo, ha habido resultados muy variados. En Colombia contribuye con 72 por ciento a la extracción anual y aumenta sus inversiones. La legislación y la política oficial han favorecido continuamente la expansión de este tipo de empresas, y durante 1955 reforzaron esa política nuevas disposiciones aclaratorias y una mayor deducción por agotamiento de las utilidades netas imponibles.

Las perforaciones del Ecuador no logran mejorar la calidad de los yacimientos conocidos, a pesar de que, a través de los años, ha habido iniciativas de exploración en muchas zonas del país. En el Perú, a pesar de los numerosos esfuerzos de perforación, no se llega todavía a resultados satisfactorios en la región de Sechura, abierta a las concesiones privadas sólo hace un par de años.

En Venezuela, en cambio, la actividad de producción fue grande y de buenos resultados. Las inversiones superaron a las del año anterior y serán mayores en 1956. Las que se proyectan pueden incrementarse más aún con la anunciada medida del gobierno de ampliar la zona de

¹³ En 1956 podrán ascender a algo más de 6 millones de dólares.

¹⁴ En 1956 proyecta invertir en ella 26 millones de dólares.

¹⁵ En 1956 se proyecta invertir en la zona de yacimientos 1.650 millones de pesos (unos 4,5 millones de dólares).

concesiones, pues el capital petrolífero internacional manifestó gran interés en esa ampliación.

El transporte de crudo y derivados ha planteado también algunos problemas de inversión en América Latina.¹⁶

En Bolivia se cumplió un intenso programa de construcciones por valor de 23 millones de dólares,¹⁷ mientras que en Colombia las inversiones en el rubro pasan de 15 millones. En México la importante expansión en esos medios de transporte insumió cerca de 30 millones de dólares, y en la Argentina —donde se avanzó muy poco en 1955— se proyecta invertir unos 20 millones en los próximos dos a tres años.

En la refinación latinoamericana se cumplió en 1955 una fase de importantes ampliaciones (iniciada dos o tres años antes) y ya comienza otra que exigirá considerables inversiones.

La Argentina inauguró a comienzos del año refineries que pusieron la capacidad nacional a la altura de la demanda y comprende nuevas inversiones importantes para absorber el crecimiento futuro del consumo total. El Brasil, como se dijo, ha dedicado preferentemente sus medios financieros a este tipo de empresa y espera llegar en dos años más a capacidades de refinación que nivelen el consumo. La refinería Presidente Bernardes, inaugurada en 1955, de 60.000 barriles diarios de capacidad, requirió una inversión de 1.500 millones de cruzeiros (aproximadamente 50 millones de dólares) por parte de Petrobras. En este rubro no existe exclusividad fiscal y la iniciativa privada nacional terminó en 1954 dos importantes refinerías.

Una empresa extranjera que opera en Colombia comenzó a fines del año, también para el abastecimiento interno, la instalación de una refinería de unos 26.500 barriles diarios de capacidad de tratamiento de crudo (en el puerto Mamonal, Cartagena), lo que representará una inversión de 30 millones de dólares, que se espera terminar en 1957.

Las inversiones venezolanas para refinación, que habían dado una capacidad de tratamiento superior a las necesidades de venta, bajaron durante 1955,¹⁸ y en ese año sólo se terminó una pequeña planta. Un contrato de abastecimiento de combustibles líquidos para la industria eléctrica británica ha inducido a la compañía de esta nacionalidad que opera en Venezuela a construir una importante ampliación de sus refinerías en este país, la que, junto a otra de la compañía más importante, dará 170.000 barriles diarios de capacidad nueva en los próximos dos o tres años. También se construye una planta para producir 35.000 barriles de gasolina de aviación, con un costo de 36 millones de dólares, y se instalará otra gran planta de reinyección de gas.

En México, Pemex ha tendido a aumentar su capacidad de refinación para que ésta siga más de cerca a la producción de crudo y a las necesidades del mercado interno y de exportación, en especial en cuanto a productos livianos. Se ha terminado un plan de ampliación de la refinería de Azcapotzalco que eleva su capacidad de 50.000 a 100.000 barriles diarios. Se concluyó en 1955 una expansión de la refinería de Minatitlán, que comprende

¹⁶ Véase el punto 3 del presente capítulo.

¹⁷ Es interesante observar que el oleoducto de Cochabamba a La Paz permite realizar importantes economías de divisas con respecto al transporte por ferrocarril, parte de cuyas entradas por fletes deben cambiarse por divisas al tipo oficial.

¹⁸ Para 1956 se proyectan mayores inversiones.

la primera planta de desintegración catalítica instalada en México.

9. Los planes de desarrollo energético y su cumplimiento

La acción oficial en la orientación del desarrollo de la producción y abastecimiento de energía en América Latina fue reforzada en 1955 por nuevas iniciativas y el progreso de las existentes. El hecho de que haya planes integrales o parciales no ha sido seguido siempre por la acción correspondiente, pero en todo caso ha servido para valorar y destacar la magnitud de las necesidades, así como la conjunción de factores de diverso orden —financiero, económico, técnico, administrativo— que harían posible su realización. Al mismo tiempo, dado el carácter de elemento crítico para impulsar la producción que ha adquirido el suministro de energía en casi todos los países latinoamericanos, queda puesta de manifiesto la significación de los posibles retrasos para la economía nacional.

Puede decirse que, en general, salvo casos como el de México, en ningún país de América Latina se alcanzaron en 1955 todas las metas que se habían formulado para el desarrollo de las diversas fuentes de energía. Aunque en muchos de ellos fue satisfactorio su cumplimiento, en otros sólo pueden anotarse progresos relativos.

A entorpecer el cumplimiento de los planes y programas concurrieron circunstancias de diversa índole, entre ellas las dificultades de orden financiero y sobre todo la escasez de divisas. Fallas en la programación efectiva de las obras, retrasos en la provisión de algunos equipos, falta de contratación oportuna de los trabajos o de integración de las diversas fases de un mismo proyecto fueron a menudo causas decisivas que impidieron la habilitación a tiempo de algunas obras importantes. Las agravaron otras dificultades administrativas, tales como la lentitud de los trámites y la falta de clara delimitación en cuanto a decisiones y responsabilidades. Conviene mencionar, por último, que a veces los retrasos se debieron a la falta de estudios completos en el terreno, previos a la iniciación de las obras, que determinaron paralizaciones en el curso del trabajo, o a la ausencia de anteproyectos o proyectos definitivos para obras que hubieran podido contar con financiación adecuada y oportuna.

Prácticamente ninguno de los países cuenta con planes orgánicos que abarquen todo el sector de la energía y se propongan el desarrollo armónico de los distintos recursos en función de las necesidades globales del país. El caso más general en la región ha sido que sólo existan algunas iniciativas de coordinación entre los diversos sectores energéticos y que no hayan llegado a tener gran significación. En la Argentina, sin embargo, la organización es mucho más amplia.

La producción de petróleo crudo no permite una planificación muy precisa, basada como está en un recurso de incierta valoración. Por ello, en este sector sólo se registran planes de acción a corto plazo de las entidades fiscales y directivas de política oficial que sólo permiten una orientación general. La exploración ha continuado en los diversos países, aunque con ritmos desiguales, pero las perforaciones realizadas han sido en general insuficientes —salvo en Venezuela— para asegurar en el futuro un aumento de producción en consonancia con la demanda prevista. Lo propio ha ocurrido en cuanto a la extracción.

Sin embargo, los planes para aumentar la capacidad de refinación van cumpliéndose satisfactoriamente y las

obras de oleoductos y gasoductos no han sufrido —en términos generales y exceptuada la Argentina— retrasos considerables.

En el campo de la electricidad, en cambio, son varios los países que ya cuentan con planes nacionales (en diverso grado de implementación) y muchos otros trabajan en ello. De esto último ha surgido en algunos casos una dificultad que conviene destacar. El número de obras comenzadas, el de las que cuentan con proyectos definitivos o que se encuentran en estudio, no ha bastado en 1955 para permitir una rápida aceleración del ritmo de construcciones, ni bastaría en los años inmediatos aunque se dispusiera de los capitales necesarios.

En la Argentina no se han completado aún las líneas de alta tensión ni se ha dado comienzo a las obras de interconexión.¹⁹ Otros proyectos para remediar la situación se encuentran también muy atrasados.

En Chile, la Empresa Nacional de Electricidad (Endesa) cumplió en 1953-54 la primera etapa de trabajo del Plan Nacional que se elaborara en 1940, pero dificultades económicas y presupuestarias no le han permitido poner en marcha activa la segunda etapa. En 1955, presupuestó inversiones por 3.760 millones de pesos (aproximadamente el equivalente de 8,5 millones de dólares), pero sólo pudo disponer de 3.000 millones (6,8 millones de dólares). Para 1956 el presupuesto de 8.690 millones (17,5 millones de dólares) ha tenido que rebajarse a 6.620 (13 millones de dólares), como consecuencia de las economías fiscales extraordinarias del plan antiinflacionista que ha adoptado el gobierno. Esta reducción afectará a unos 125.000 kw, que están en construcción. En realidad, el presupuesto aprobado para 1956 sería algo mayor al del año anterior, pero, considerados los retrasos, esto no va a permitir resolver satisfactoriamente la situación. Por otro lado, la parte que el Plan Nacional ha supuesto que se construya en los próximos diez años a través de la iniciativa privada —178.000 kw y las redes de distribución para absorber la energía que genera Endesa— tampoco se está cumpliendo en la medida deseada, al parecer por falta de suficiente rentabilidad. Para corregir esta situación, el gobierno ha proyectado revisar la vigente Ley General de Servicios Eléctricos, sobre todo en cuanto al sistema tarifario, con objeto de permitir una rentabilidad que constituya un aliciente para el inversionista privado, a la vez que sitúe a los servicios fiscales en mejor base financiera.

Las realizaciones en México superaron las estimaciones y planes de los años anteriores, y la capacidad total de 2 millones de kw, prevista para 1958, será rebasada ya a mediados de 1956. A pesar de todo, decreció el ritmo de habilitación de nueva capacidad (en 1954-55 sólo ha aumentado en el 4,3 por ciento, contra un promedio anual de 9,2 por ciento en 1950-55). Ello se debe a la terminación de importantes proyectos de electrificación y al retiro de plantas anticuadas, y no significa una atemperación de los ritmos de construcción para el futuro. Se calcula que con las construcciones ahora en curso y las proyectadas en 1960, podría llegarse a una capacidad de 3 millones de kw (50 por ciento más que en 1955-56).

La Comisión Federal de Electricidad de México parece que terminará dentro de los plazos previstos —hacia 1960— la primera etapa de su programa de expansión

eléctrica, y en la actualidad se están llevando a cabo estudios de alcance nacional para los próximos diez años. Hasta 1963 se estima que se invertirán 3.529 millones de pesos (282 millones de dólares) y 248 millones de dólares en toda la industria de electricidad. Un 55 por ciento de tales inversiones corresponderá a fondos públicos y será obra, en su mayor parte, de la Comisión Federal de Electricidad. El resto, salvo un 4 por ciento, lo invertirán los dos grupos de empresas extranjeras que operan en el país.

Otras naciones —el Brasil y Colombia— tienen planes de electrificación nacional de más reciente data que, si bien están orientando la expansión del sector, no han sido totalmente dotados de los elementos legales necesarios para su aplicación integral.

Presentado por el gobierno federal del Brasil, sigue sometido al Congreso el Plan Nacional de Electrificación. Se prevé en él la creación de una entidad que se dominaría Centrais Eléctricas Brasileiras, S. A. (Electrobras) y a la que se encargaría la realización del vasto plan de obras planeadas. Para la obtención de los recursos destinados a financiar tales obras, el gobierno federal presentó al mismo tiempo un proyecto de ley creando el Fondo de Electrificación, que fue aprobado en agosto de 1954. De acuerdo con esta ley, corresponde a los gobiernos federal, estatales y municipales, respectivamente, un 40, otro 40 y un 20 por ciento de las entradas del aludido fondo. La distribución se efectuará a través del Banco Nacional de Desenvolvimento Económico, en el cual se concentran estos recursos. Durante 1955 se estimó que se recibirían 1.966 millones de cruzeiros (unos 43 millones de dólares), procedentes de las siguientes partidas: 1.000 millones como producto del impuesto único sobre electricidad establecido en la ley del fondo; 420 millones producidos por los dos décimos del rendimiento del impuesto federal sobre transferencia de fondos al exterior y 546 millones del 40 por ciento del producido en 1954 por el impuesto de consumo.

Mientras se pone en marcha el Plan Nacional como tal, han seguido progresando programas regionales de electrificación, algunos a cargo de entidades autónomas capitalizadas por el estado —tal la del Valle de San Francisco— y otros a través de los estados, como los de Minas Gerais, Río Grande do Sul, Espírito Santo, etc.

El Plan Nacional de Electrificación de Colombia, terminado a comienzos de 1955, señala necesidades de inversión del orden de 75 millones de dólares por año, incluyendo gastos locales, lo que permitiría un aumento anual de la capacidad instalada de 11 por ciento. Este plan se elaboró bajo la coordinación del Instituto de Aguas y Fomento Eléctrico y para su realización se formaría posiblemente un organismo fiscal que aportaría la mayor parte del capital, constituyendo entidades autónomas o reforzando la capitalización de las actuales empresas. El plan tomó en cuenta los existentes en las diversas regiones, y lo realizado hasta ahora corresponde a las directivas de estos últimos. Entre ellos se destaca el de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, cuyo plan para el aprovechamiento hidráulico múltiple recibió ya fondos del estado para su iniciación y tramita otros ante el Banco Internacional.

El Plan de Electrificación de la Corporación Venezolana de Fomento no acusó progreso de significación en 1955; pero considerado el progreso desde 1953 y lo

¹⁹ No obsta a lo dicho el hecho de que la central de San Nicolás, de 300.000 kw de capacidad, haya sido terminada a comienzos de 1956.

que podrá terminarse en 1956, el promedio de expansión sería el previsto.

El plan del Instituto Costarricense de Electricidad sufrió retrasos en 1955 y por ello su principal proyecto hidroeléctrico no podrá terminarse antes de 1957. Para obtener ayuda inmediata se ha recurrido a las plantas termoeléctricas.

Debe citarse, por último, el esfuerzo que está realizando el Comité de Planificación del Ecuador para dar curso a un plan quinquenal de electrificación nacional, elaborado con asesoría técnica internacional. Por medio de él se espera aumentar el ritmo de instalaciones, insuficiente en el pasado.

10. *El desarrollo institucional*

En el transcurso de 1955 continuó manifestándose la gestión institucional en el campo de la energía, tanto mediante el establecimiento de nuevos organismos o la reestructuración de los antiguos como por la acción legislativa.

En Nicaragua se creó una Comisión Nacional de Energía. En la Argentina se ha modificado ligeramente la estructura gubernativa. En Colombia se proyecta una reorganización del Instituto de Fomento Eléctrico y el establecimiento de una Comisión Nacional de Electricidad. Se consideran medidas legislativas para los servicios eléctricos en la confianza de que estimulen el aumento de la capacidad eléctrica por parte de las empresas privadas en países como Chile, mientras que en el Perú ya se dictó una ley en tal sentido.

En 1955 se ha ampliado y mejorado la acción de los organismos oficiales, tanto en el estudio y formulación de programas para aumentar la utilización de las fuentes nacionales de energía como en la inversión estatal para realizaciones concretas. Se ha avanzado también en los estudios integrados de utilización de los distintos tipos de energía y en el conocimiento de los recursos disponibles, sobre todo en petróleo, pero también en hidroelectricidad y carbón mineral. Diversos países han recurrido al asesoramiento de técnicos de organismos internacionales especializados.

En algunos de los países de América Latina, durante el período analizado, se inició o intensificó la prospección de minerales radioactivos, y se han obtenido resultados muy alentadores en gran parte de los casos. El Brasil,

considerado como uno de los países mejor dotados del mundo en este tipo de recursos, tiene ya en explotación yacimientos de monazita. En la Argentina acaba de completarse una pequeña planta para producir uranio natural metálico. En varios países del continente se ha demostrado la existencia de yacimientos cuyas leyes y extensión permiten suponer futuras explotaciones comerciales.

Estas actividades las llevan a cabo, en general, comisiones nacionales de energía atómica. Una de ellas existía desde hace varios años en la Argentina, y en 1955 se han creado otras en Chile y en el Brasil. En este último país ha sido integrada dentro del Consejo Nacional de Investigaciones, que desde 1951 venía ocupándose de energía atómica. Existen proyectos análogos en el Perú y en México —a base de un instituto que se ocupa de minerales radioactivos— y en Bolivia. Los cinco países mencionados en primer término, además de Cuba, Colombia, el Uruguay y Venezuela, han firmado acuerdos bilaterales con los Estados Unidos que les permiten recibir equipos²⁰ y tomar en arrendamiento combustible nuclear para fines de investigación atómica y entrenamiento de personal, circunstancia esta última de gran interés para el futuro y a la que los gobiernos latinoamericanos están dando merecida importancia.

En el terreno de la cooperación internacional en materia energética se destacan los adelantos para el aprovechamiento bilateral de recursos hidráulicos. A ese respecto cabe mencionar el convenio firmado entre el Paraguay y el Brasil para el estudio de las posibilidades hidroeléctricas de los ríos Acaray y Monday, afluentes del Paraná, ambos por el lado paraguayo. En virtud de dicho acuerdo, el Brasil realizará los estudios y colaborará con el Paraguay a fin de obtener el financiamiento necesario para las obras.

Por otra parte, los gobiernos de Bolivia y el Perú han abordado el estudio del aprovechamiento de las aguas del lago Titicaca mediante el establecimiento de una comisión mixta para tal objeto, y se ha reiterado el activo interés por parte de la Argentina y el Uruguay en la construcción de las obras necesarias para aprovechar la potencia hidroeléctrica del Salto Grande sobre el río Uruguay.

²⁰ Se ha anunciado que el primer reactor de ese tipo, de 5.000 kw, será instalado pronto en un centro de investigación en el Brasil. Otros gobiernos se hallan en conversaciones para recibir también reactores experimentales.

Apéndice

LAS INDUSTRIAS MECÁNICAS DE LA MADERA*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Las industrias mecánicas de la madera comprenden una gran variedad de empresas, desde el más primitivo desbastado y aserruchado manual que practicaban los primeros colonos hasta los modernos aserraderos y fábricas que proporcionan los productos madereros de construcción requeridos por la industrialización más avanzada. La difusión en el uso de productos madereros elaborados que acompaña al desarrollo de las industrias mecánicas de la madera constituye claro indicio de que mejoran los niveles de vida. Cuando estos productos se obtienen de bosques locales, explotados según los principios de la producción continua, y son transformados por industrias locales, existe un fundamento sólido para el desarrollo económico continuado y para el incremento de la prosperidad y el bienestar social del país y de la región. En las páginas siguientes se esboza la situación actual de los aserraderos, fábricas de madera contrachapada, de planchas de fibra y de partículas prensadas en América Latina, con especial referencia a los once países¹ que han presentado informes sobre el particular.

En el pasado las explotaciones forestales de América Latina incurrieron en los mismos errores que dieron lugar a la destrucción de los bosques en otras partes del mundo. Entre ellos, cabe mencionar el aprovechamiento exclusivo de las especies de gran valor comercial, la tala destructiva, sin tomar en cuenta la reforestación, que en muchas partes ha desplazado al bosque lejos de las ciudades, y la práctica antieconómica, todavía muy en boga, de la agricultura migratoria tropical. Sin embargo, por lo general estas prácticas no han mermado seriamente el inmenso capital forestal de América Latina, pero si se consideran los bosques en explotación, cabe señalar que en varios países han hecho mucho daño los métodos de aprovechamiento y la agricultura migratoria. Por otro lado, existen varios factores que justifican una actitud optimista en cuanto a las posibilidades de rápida expansión de las industrias mecánicas de la madera, que podrían contribuir cada vez más a la prosperidad creciente de la región latinoamericana.

En primer lugar cabe destacar el sorprendente despertar de una conciencia de los problemas forestales, sobre todo en los últimos diez años. Los gobiernos y pueblos reconocen al fin la importancia de su patrimonio natural y adoptan enérgicas medidas para conservarlo y usarlo de manera racional. Puesto que América Latina

es una extensión geográfica joven y en rápido desarrollo, debe evitarse en ella la destrucción desenfrenada de los bosques, que acompañó a la industrialización de los países más avanzados del mundo. La creación de direcciones forestales, escuelas de formación profesional y centros de investigación, promete una mejor ordenación forestal y un control más eficaz en la explotación. La investigación intensiva de las características físicas y químicas de los miles de especies latifoliadas que viven en los bosques tropicales, puede fructificar en un pleno aprovechamiento de estos recursos tan valiosos como heterogéneos.

En muchas partes de América Latina se construyen caminos y vías férreas que permitirán la explotación, durante todo el año, de nuevas zonas forestales. En varios países, la construcción reciente de esas nuevas rutas de transporte ha dado acceso a extensos bosques cuya explotación podrá comenzar cuando lo requiera la demanda.

La riqueza forestal latinoamericana no se limita a los bosques naturales. Estos se encuentran distribuidos en la región en forma desigual y en muchos países ya se han creado los bosques artificiales necesarios para compensar las deficiencias locales de abastecimiento. Son notables sobre todo las plantaciones de eucaliptos del Brasil, las de pino insigne en Chile y los rodales de álamo y sauce-álamo en la Argentina; pero los bosques artificiales no se hallan sólo en estos países ni comprenden únicamente estas especies.

La escasez de capital ha sido un impedimento para las faenas de explotación y para el desarrollo más acelerado de las industrias mecánicas de la madera. La naturaleza estacional de muchas de estas industrias exige una inversión de capital relativamente cuantiosa. A medida que progresen las economías nacionales y se amplíen los mercados locales, será más fácil cubrir las necesidades de capital.

Las direcciones de bosques en varios países latinoamericanos se enfrentan al difícil problema de controlar el uso de tierras que, aunque más apropiadas para los árboles forestales que para la agricultura, son destruidas periódicamente por las prácticas de la agricultura migratoria. La propiedad de la tierra está mal definida y es transitoria en muchas zonas forestales; no suele haber demarcaciones ni hitos y en muchas zonas colonos advenedizos ocupan y explotan la tierra por cierto tiempo. Se estima, por ejemplo, que en algunos países centroamericanos hasta un 67 por ciento de los agricultores son colonos de esta clase y gran número de ellos practican un tipo de agricultura migratoria que con demasiada frecuencia destruye bosques y tierras a la vez que contribuye muy poco a la producción agrícola. Con el fin de mejorar esta situación, esos agricultores desarraigados deberían integrarse en la economía forestal, y aprovechar la

* Contribución de la División Forestal de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

¹ La Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Guatemala, Honduras, México, el Paraguay y el Perú. Se estima que estos países, que poseen en conjunto alrededor de un 92 por ciento de la superficie latinoamericana cubierta de bosques accesibles, suministran el 90 por ciento del volumen total de productos aserrados de América Latina.

Cuadro I

AMÉRICA LATINA: ASERRADEROS EXISTENTES EN ALGUNOS PAÍSES, CLASIFICADOS SEGÚN SU CAPACIDAD ANUAL DE PRODUCCIÓN
(Metros cúbicos)

Países	Menos de 1.000	1 a 5.000	5 a 10.000	10 a 20.000	20 a 50.000	Más de 50.000	No especificado	Total
Argentina . . . . .	...	...	...	...	...	...	1.009	1.009 ^a
Brasil	2.159	2.923	244	144	13	1	—	5.484
Colombia	50	90	10	—	—	—	—	150
Costa Rica	35	63	7	1	—	—	62	168
Cuba . . . . .	...	...	...	...	...	...	235	235
Chile	344	103	18	6	1	—	—	472
Guatemala	40	23	10	5	—	—	—	78
Honduras	8	29	14	14	2	—	—	67
México . . . . .	...	...	...	...	...	...	300	300
Paraguay	37	20	—	—	—	—	—	57
Perú	89	3	3	—	—	—	—	95
Total	2.762	3.254	306	170	16	1	1.606	8.115

^a Del censo de 1946.

mano de obra que representan en las faenas de explotación, fabricación de carbón de leña, aserreo, plantación, etc., haciendo progresar al propio tiempo su producción agrícola.

A medida que las industrias mecánicas de la madera se modernicen y se creen otras nuevas, se mitigará parte

de la demanda de tierras, pues aumentará el empleo en las industrias rurales. La silvicultura y las empresas manufactureras basadas en esta actividad se prestan muy bien para absorber a los agricultores desplazados de los claros forestales improductivos donde sostienen una precaria lucha por la existencia.

II. LOS ASERRADEROS

En América Latina el principal producto de las industrias mecánicas de la madera es la madera aserrada de especies latifoliadas, cuyo volumen en 1955 se estima en más de 5 millones de metros cúbicos. Ese volumen comprende varias especies; en Cuba, por ejemplo, una producción anual de maderas de especies latifoliadas de poco más de 50.000 metros cúbicos incluía no menos de 45 especies.

Las coníferas, que suelen preferirse para la construcción y otros fines en lugar de las maderas duras o de especies latifoliadas, porque es más fácil aserrarlas, desecarlas y conformarlas, son relativamente escasas y se encuentran sólo en puntos determinados de América Latina. A pesar de ello, se estima que en 1955 se produjeron casi 4,75 millones de metros cúbicos de madera aserrada.

El cuadro I muestra el número de aserraderos y el

promedio de producción anual. La comparación entre producción, importaciones y exportaciones en los años que se indican, revela hasta qué punto los aserraderos pudieron satisfacer la demanda corriente de productos aserrados. (Véase el cuadro II.) Los países exportadores netos parecen ser el Brasil, Chile, Honduras, México y el Paraguay. Sin embargo, es interesante observar que, según se informa a la FAO, el consumo de madera aserrada por habitante es relativamente bajo en la mayoría de los países latinoamericanos. No obstante, hay que interpretar con algunas reservas los datos del cuadro III, por cuanto su información es sin duda incompleta para muchos países. Por ejemplo, en los casos del Perú y el Paraguay, el consumo de madera aserrada puede ser mucho más alto que el indicado.

Cuadro II

AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN Y COMERCIO DE MADERA ASERRADA EN ALGUNOS PAÍSES^a
(Miles de metros cúbicos)

Países	Producción					Importaciones					Exportaciones				
	1950	1951	1952	1953	1954	1950	1951	1952	1953	1954	1950	1951	1952	1953	1954
América Latina ^b	7.160	8.700	9.400	9.100	9.500	...	...	...	...	...	1.650	1.790	1.310	1.620	1.700
Argentina . . . . .	...	1.048	900 ^b	910 ^b	980 ^b	859	1.210	660 ^b	540 ^b	780 ^b	13	10 ^b	10 ^b	5 ^b	—
Brasil	3.270	4.188	4.361	4.305	4.386	0,2	1,3	0,5	1,0	1,0	867	1.144	662	777	947
Colombia . . . . .	...	...	...	580	670	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Costa Rica . . . . .	...	...	...	...	...	5,0	...	...	2,5 ^b	...	2,4	...	...	22 ^b	...
Cuba	76 ^b	...	...	55	53	...	...	...	173 ^b	159 ^b	...	...	...	1,0 ^b	0,7
Chile	525	620	602	579	840	1,9	7,6	2,3	4,7	—	178	126	94	136	202
Guatemala . . . . .	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	6,4
Honduras	954	...	521	...	...	1,7	...	0,4	...	...	76	103	140	133	...
México	1.420 ^b	1.490 ^b	1.120 ^b	1.060 ^b	940 ^b	54 ^c	77 ^c	84 ^c	87 ^c	89 ^c	400 ^b	250 ^b	140 ^b	120 ^b	120 ^b
Paraguay	68	73	119	...	...	...	...	...	...	...	16	...	...	19	13
Perú	27	75	94	77	86	47	59	69	159	8,1	7	11	10	3,2	13

^a No comprende durmientes.

^b Estimación de la FAO.

^c Cifra norteamericana de exportación.

Es evidente que, pese al hecho de que muchos de los países estudiados exportan madera aserrada, su consumo es bastante menor que en América del Norte y Europa, regiones más industrializadas, aunque en ellas la escasez de madera en pie ha obligado a economizar y a reemplazar los productos aserrados por otros materiales.

Los aserraderos de los once países considerados son en general de propiedad privada y se financian con capitales internos; al parecer, el capital externo desempeña sólo un papel de menor importancia en la industria ase-

2. Brasil

El total de 5.484 aserraderos en funcionamiento que se da para el Brasil (véase el cuadro I) se encuentra en los cuatro estados meridionales, São Paulo, Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul; no hay informaciones disponibles para el resto del país. En general los aserraderos son empresas pequeñas y muchos disponen de sierras principales alternativas de una sola unidad.² Cerca de un 10 por ciento tiene sierras continuas y un 25 por ciento sierras múltiples. Alrededor de un 10 por ciento del total de los aserraderos se mueven por electricidad y el resto a vapor. Los obreros en general no son calificados, pues sólo un 10 por ciento pueden considerarse como tales.

Hasta ahora se ha registrado poco progreso en la integración con otras industrias madereras en el Brasil. El combustible constituye el único aprovechamiento importante de los desechos.

Los aserraderos brasileños en su mayor parte se encuentran cerca de los bosques. El régimen de trabajo es constante; en 1955 sólo 18 aserraderos se encontraban paralizados y 5.484 estaban funcionando. La causa principal de la paralización, según se informa, es la falta local de materias primas.

La producción de madera aserrada en el Brasil (véase cuadro II) se obtiene en un 70 por ciento de pino del Paraná (*Araucaria angustifolia*), la única especie conífera de importancia.

En 1953 y 1954, las exportaciones de madera aserrada (casi toda pino del Paraná) se dirigieron principalmente hacia la Alemania occidental, la Argentina, el Reino Unido, la Unión Sudafricana y el Uruguay. También se han exportado pequeños volúmenes a otros países, sobre todo de Europa y América del Norte. Las exportaciones de durmientes sumaron 14.000 metros cúbicos en 1953 y bajaron a 5.300 en 1954.

El pino del Paraná tiene gran demanda en zonas de ultramar, pero se ha expresado el temor de que los bosques accesibles de esta especie hayan sido excesivamente explotados en el pasado. La reforestación de esta conífera presenta muchas dificultades, pero en años recientes se han hecho tentativas para establecer plantaciones. Mientras tanto, crece de prisa la demanda interna de madera aserrada. El rápido crecimiento de la población y la alta tasa de construcción demandan volúmenes cada vez mayores de madera aserrada. Las extensas plantaciones de eucaliptos, que se iniciaron a comienzos de este siglo para obtener la leña que necesitaban los ferrocarriles, constituyen uno de los recursos más importantes del Brasil, sobre todo en el estado de São Paulo.

² Se distinguen cuatro tipos de sierras principales en América Latina: circulares, de cinta, múltiples y alternativas sencillas. Las sierras circulares son las más corrientes y aunque apropiadas para los aserraderos pequeños, sobre todo cuando son portátiles o semiportátiles, cortan una raja amplia y, por lo tanto, desperdician bastante material. Las sierras de cinta, como las circulares, se utilizan cuando se desea obtener el máximo de calidad. Los troncos pueden volverse después de cada corte y así se obtienen las clases óptimas de cada madera. Las sierras de cinta cortan rajadas más angostas que las circulares pero suelen ser menos portátiles. Las sierras múltiples hacen varios cortes a la vez y de esta manera permiten obtener un gran volumen de producción, aunque limitan la posibilidad de obtener el mejor rendimiento por lo que toca a la calidad. Según los informes, las sierras alternativas sencillas tenían hojas únicas fijas en marcos que oscilaban para dar el movimiento de corte. Las sierras alternativas rinden poco, tanto en cantidad como en calidad, pero presentan la ventaja de ser fáciles de mantener y maniobrar, cualidades muy aconsejables donde escasean los técnicos.

Cuadro III

CONSUMO DE MADERA ASERRADA (Promedio anual)

País o región	Período	Kilogramos por habitante
Europa ^a	1950-1954	70
América del Norte	1950-1954	330
América Latina ^b	1950-1954	35
Argentina	1951-1954	65
Brasil	1950-1954	40
Colombia	1953-1954	35
Chile	1950-1954	50
México	1953-1954	20
Paraguay	1953	5
Perú	1950-1954	10

FUENTE: FAO, *Anuario Estadístico de Productos Forestales, 1955*.

^a No comprende los países orientales de Europa.

^b No comprende Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Para algunos países no cubre períodos completos.

rradora. Chile, Colombia, Honduras y México informan que tienen planes para ampliar la producción de madera aserrada. Varios de los proyectos serán integrados con la manufactura de celulosa y con fábricas para el aprovechamiento de los subproductos de aserreo.

1. Argentina

Según el cuarto censo general de la Argentina, levantado en 1946, existía un total de 1.009 aserraderos, pero no se dan informaciones sobre el tamaño de estas empresas. Una estimación del empleo en la industria aserradora arroja un total de 9.850 obreros, de los que el 22 por ciento son calificados.

Los aserraderos no se han integrado con otras industrias madereras, siendo la leña el único aprovechamiento importante de los desechos.

En la producción de madera aserrada (véase el cuadro II) predominan las especies latifoliadas. En 1953 la producción de durmientes alcanzó a 90.000 metros cúbicos, cifra que se elevó a 99.000 en el año siguiente. Se calcula que menos de una cuarta parte de los durmientes se protegen contra la descomposición. La Argentina es importadora neta de madera aserrada y se surte principalmente en el Brasil, Chile, los Estados Unidos, el Paraguay, Polonia y Rumania.

Según el inventario forestal de 1953, la Argentina tenía en esa fecha 10 millones de hectáreas boscosas en explotación y quedaban sin aprovechar 50 millones de hectáreas de bosques accesibles. La mayoría de estas superficies se hallan alejadas de los principales centros de población, pero en años recientes se han creado extensas plantaciones de sauces, álamos y pinos en el delta del Paraná. En 1955 había planes para modernizar la industria aserradora y ampliarla en escala moderada.

3. Colombia

La mayoría de los 150 aserraderos registrados en Colombia dispone de pequeños equipos de sierra circular, movidos por motores diesel. (Véase el cuadro I.) Sólo 30 siguen funcionando a vapor, lo que es indicio de cierto grado de modernización. En cambio, la industria aserradora colombiana emplea un mayor número de obreros por planta (67) que cualquier otro país informante, salvo Honduras (90). Se estima que Colombia empleaba en esta actividad en 1955 un total de 10.000 personas.

Casi todas las plantas se encuentran dentro de las zonas forestales o en localidades adyacentes, y sus condiciones de trabajo excluyen en gran medida la oportunidad de integrarlas con los transformadores de subproductos. Por lo general los desechos se desperdician, aprovechándose sólo un 10 por ciento como leña.

La propiedad privada y el financiamiento interno son características de los aserraderos colombianos. Una proporción extraordinariamente alta de la madera aserrada se obtiene con métodos primitivos y manuales. En 1954 la producción mediante estos métodos llegó a 225.000 metros cúbicos, de un volumen total de 670.000 metros cúbicos.

Colombia es ahora exportadora neta de madera aserrada, aunque es relativamente pequeño el volumen que envía al exterior.

Son muy propicias las perspectivas de desarrollo futuro de esta industria. Según el inventario mundial de recursos forestales efectuado por la FAO, en Colombia se explota actualmente menos del 1 por ciento de los 62 millones de hectáreas de bosques accesibles. El consumo de madera aserrada por habitante es bajo (véase el cuadro III) y, probablemente aumentará. La gran extensión de vías fluviales navegables facilita el transporte tanto de la madera rolliza como de los productos aserrados. Se progresa en la confección de planes y en el trabajo de desarrollo para establecer nuevas plantas manufactureras integradas, que comprendan fábricas de madera aserrada y contrachapada, planchas de fibra y celulosa.

4. Costa Rica

Entre los aserraderos de Costa Rica predominan los de tamaño reducido (véase el cuadro I), pero existe gran variedad de sierras y fuerza motriz. De un total de 168 aserraderos, 100 disponen de sierras principales circulares, 54 cuentan con sierras de cinta y 14 con sierras múltiples. En cuanto a la fuerza motriz, 58 tienen motores diesel, 64 se mueven con fuerza hidráulica, 39 son eléctricos y 7 trabajan con motores de gasolina.

Más o menos un 70 por ciento de los residuos del aserreo se aprovecha en forma de leña, y ello resulta fácil porque un 85 por ciento de los aserraderos están en las ciudades o cerca de ellas. El estado financia sólo un aserradero; el resto pertenece a compañías costarricenses privadas y se financia con capitales también privados. La industria emplea un promedio de 1.300 obreros al año y, además, las faenas manuales proporcionan un pequeño volumen adicional de empleo. El comercio exterior de madera aserrada es insignificante.

Como miembro activo del programa de integración económica de los países del Istmo Centroamericano, Costa Rica podrá participar en el desarrollo general de la producción y el comercio, acelerados mediante una co-

operación más estrecha entre estos países, el intercambio de técnicos y la modernización industrial. Las diversas organizaciones internacionales están ayudando a Costa Rica y a los países vecinos en el mejoramiento de la ordenación forestal y de las industrias de la madera. El centro de capacitación de Turrialba, Costa Rica, proporciona oportunidades para la formación técnica, que comprende varios aspectos de la silvicultura.

5. Cuba

Con una de las superficies forestales por habitante más reducidas de América Latina (0,2 hectáreas), Cuba es importadora neta de madera aserrada. Sin embargo, las 1.090.000 hectáreas forestales en explotación proporcionan materia prima para 235 aserraderos (véase el cuadro I), con un volumen de producción que en 1954 llegó a 53.000 metros cúbicos. Este volumen representa sólo una pequeña parte de la capacidad total de producción de los aserraderos cubanos. En otro tiempo se establecieron aserraderos sin tomar para nada en cuenta las posibilidades de producción continua de las superficies de explotación. Los recursos forestales de Cuba no bastan para mantener un ritmo razonable de producción en todos los aserraderos instalados. En 1954 las importaciones de madera aserrada se estimaron en 159.000 metros cúbicos. La producción de durmientes alcanzó a 23.000 metros cúbicos.

La fuerza motriz en casi todos los aserraderos cubanos la proporciona el vapor. Casi dos terceras partes de las sierras son de cinta y el resto circulares. Una cuarta parte de los obreros son calificados.

La mayoría de los aserraderos cubanos se encuentran en las ciudades o cerca de ellas, de modo que los desechos—en su totalidad utilizados para leña—disponen de un fácil mercado.

Cantidades pequeñas de categorías especiales de madera aserrada se exportan a los Estados Unidos y al Reino Unido y las importaciones de esa misma madera provienen de la Alemania occidental, el Brasil, Chile, España, los Estados Unidos, Francia, el Japón, México y Surinam.

6. Chile

El gran éxito obtenido por las plantaciones chilenas de coníferas se refleja en el creciente volumen de producción de estas maderas. (Véase el cuadro II.) En el total de 472 aserraderos (véase el cuadro I) se comprenden 450 equipados con sierras principales circulares, proporción poco corriente en América Latina. Entre las sierras no circulares, hay 20 de cinta y 2 múltiples. Los aserraderos circulares son movidos a vapor, en tanto que los otros usan motores diesel. Alrededor de un 90 por ciento de los obreros que trabajan en los aserraderos chilenos no son muy calificados, como cabía esperar dado el reducido tamaño de las industrias.

Los residuos del aserreo se utilizan sobre todo como leña, ya sea para producir el vapor que necesita el aserradero o para usos domésticos. Sin embargo, algunos costeros, escuadraduras y recortes también se convierten en tablas para cajones, parquets, mangos de escoba y materiales para techar.

Los aserraderos chilenos están todos a distancia conveniente de los bosques, ya sea en el bosque mismo o en pequeñas aldeas cercanas. Sólo a tres de ellos los finan-

ciaba el gobierno en 1955; el resto eran de propiedad privada y el capital de inversión, según se informa, procedía de origen interno. Está por instalarse un nuevo aserradero financiado con capital francés. Los aserraderos emplean más de 10.000 personas al año.

Los durmientes casi siempre se desbastan y no se aserran y la producción anual en años recientes ha sobrepasado ligeramente en promedio los 100.000 metros cúbicos. En Chile sólo un 10 por ciento de los durmientes en uso actual se tratan con impregnadores.

La producción de madera de coníferas se basa sobre todo en las plantaciones de una especie exótica, el pino de Monterrey (*Pinus radiata*). En 1954 cerca de 186.000 hectáreas se plantaron de esta especie. La superficie total cubierta con estos bosques artificiales excede de 300.000 hectáreas.

Aunque exportador neto, Chile importa un pequeño volumen de madera aserrada de los Estados Unidos. Las exportaciones se destinan principalmente a la Argentina, otros países sudamericanos, al Reino Unido y Australia. La mayor parte del tráfico es con la Argentina, y se ha visto estimulado a raíz del acuerdo comercial que ambos países firmaron en 1954.

La industria aserradora chilena ofrece un futuro favorable por lo que se refiere a las posibilidades de modernización y expansión. Existen planes para desarrollar una planta integrada de fabricación maderera aprovechando las especies latifoliadas autóctonas, y progresa la construcción de otro aserradero integrado. Se proyecta construir un gran aserradero con miras al mercado norteamericano. La producción integrada de maderas coníferas y celulosa se incluye en los planes de algunas fábricas que se están instalando.

Aunque muchos aserraderos todavía trabajan con equipo gastado y anticuado, se ha hecho mucho por mejorar las instalaciones y se está importando nueva maquinaria de aserrar. A medida que la maquinaria mejore y se modernice, la manufactura y la exportación irán creciendo. Por otra parte, aumentarán las disponibilidades de madera cuando las nuevas plantaciones lleguen a la madurez.

El progreso en materia de silvicultura y el desarrollo de industrias forestales sin duda se verán estimulados por los programas establecidos en el país, que se han creado según un acuerdo entre el Gobierno de Chile y la FAO. En esos programas se combina la formación profesional en el campo de la silvicultura con el adiestramiento práctico y con la experiencia en las prácticas modernas de aserreo.

7. Guatemala

Pese a que la superficie forestal por habitante se aproxima a la de los Estados Unidos, más de la mitad de los bosques de Guatemala son inaccesibles. Los 78 aserraderos que, según se informa, funcionaban en 1955 eran pequeños casi en su totalidad (véase el cuadro 1), contaban con motores diesel o eléctricos y estaban equipados con sierras circulares. Se estima que el volumen medio de producción anual en los últimos tiempos asciende a 180.000 metros cúbicos. Además, se fabrican algunos durmientes, estimándose que en 1955 esta producción sólo fue de 740 metros cúbicos.

Los aserraderos suelen encontrarse en las zonas urbanas, pues sólo 8 están en los bosques. Sin embargo, es relativamente pequeña la proporción de desechos que se aprovecha, generalmente como leña.

Las exportaciones de madera aserrada, que ascendieron a 6.400 metros cúbicos en 1954, se enviaron sobre todo a la Alemania occidental, El Salvador, los Estados Unidos y Honduras Británica.

Guatemala tiene excelentes posibilidades de mejorar la ordenación forestal y modernizar y ampliar sus industrias madereras. Contribuyen a estas perspectivas el hecho de que se está revelando mucho interés en el mejoramiento de la aptitud técnica tanto en materia silvícola como en la explotación comercial de los bosques. Varias organizaciones internacionales cooperan con el Gobierno de Guatemala para mejorar tanto los bosques como la ordenación y la explotación forestales. Se han preparado planes y se han tomado iniciativas para modernizar la maquinaria de extracción y aserreo, lo que tenderá a aumentar la calidad y el volumen de la producción.

8. Honduras

Con una superficie forestal sin explotar, pero accesible, de 2 millones de hectáreas, cubierta tanto de coníferas como de especies latifoliadas, Honduras se encuentra en una situación privilegiada para mantener y ampliar sus industrias madereras mecánicas. En 1955 funcionaba un total de 67 aserraderos (véase el cuadro I) de los que 14 estaban paralizados por dificultades financieras o falta de materias primas. Los aserraderos hondureños son por término medio más grandes que los de la mayoría de los demás países informantes. De ellos, 62 contaban con sierras circulares y 5 con sierras de cinta. En cuanto a fuerza motriz, 32 utilizaban vapor, 33 combustible diesel y 2 energía eléctrica. Se estima que en 1955 la industria empleó 6.000 obreros, de los cuales un 10 por ciento se considera mano de obra calificada. También hay en Honduras una industria manual que produce aproximadamente 10.000 metros cúbicos anuales de madera aserrada. La producción anual de durmientes desbastados, casi todos ellos tratados con impregnadores, es de 20.000 metros cúbicos.

Casi todos los aserraderos se encuentran dentro de los bosques o cerca de ellos, aunque 20 están situados en ciudades alejadas de las zonas forestales y 7 en los centros de exportación. En general son de propiedad privada, pero 7 se relacionan estrechamente con las dos compañías fruteras más importantes. Se estima que las fuentes externas proporcionan tres cuartas partes del capital para esta industria.

Honduras exporta su madera aserrada principalmente a Cuba, El Salvador, los Estados Unidos y Venezuela.

Gracias a las condiciones favorables en cuanto a ubicación y terrenos y a las especies de buena madera que cubren una gran superficie de los bosques sin explotar, es de esperar un considerable desarrollo de las industrias madereras mecánicas en Honduras. Este país se encuentra en posición estratégica, en el centro del istmo centroamericano, y por eso tiene fácil acceso terrestre y marítimo a los mercados de exportación. Se prevé un mayor desarrollo de los bosques hondureños como resultado del programa de integración económica de Centroamérica. Es probable que aumente el consumo interno de madera aserrada a raíz de la expansión de las actividades de construcción. También se cree en la posibilidad de ampliar la producción de madera aserrada. La construcción de nuevos caminos en la parte septentrional de Honduras y la importación de maquinaria y combustibles favorecen la

explotación de nuevas zonas forestales y la instalación y modernización de los aserraderos.

9. México

La industria aserradora de México no ha participado en el auge industrial del país. La producción industrial en conjunto se ha duplicado desde 1951, mientras que el volumen de madera aserrada producido ha bajado de 1.420.000 metros cúbicos en 1951 a 940.000 en 1954. Esta disminución no se debe a falta de bosques sino más bien a su mala ubicación en relación con los centros de consumo. Más de 20 millones de hectáreas forestales parecen ser accesibles, pero no se explotan más de 4,5 millones. La política forestal del gobierno se ha encaminado a reducir la explotación en las zonas esquilmadas, por lo que se han rescindido numerosos permisos de tala en varios bosques fiscales. La legislación dispone la realización de estudios para determinar los rendimientos forestales. Se fomenta el rendimiento máximo en los aserraderos existentes mediante la exigencia de modernizar los que talan los bosques públicos y se estimula su alejamiento de las zonas taladas en exceso. La habilitación de nuevas zonas forestales no ha seguido al mismo ritmo que la racionalización de explotaciones en las zonas antiguas, lo que ha mermado la producción total.

En 1955 funcionaban en México casi 300 aserraderos. Sólo uno de ellos poseía sierras múltiples, 12 disponían de sierras circulares y el resto trabajaba con sierras de cinta. La fuerza motriz más común es el vapor.

Los aserraderos mexicanos suelen estar en los bosques que proporcionan los troncos o cerca de ellos. En algunas zonas boscosas, sobre todo en Yucatán, se están estableciendo industrias integradas, con fábricas de madera terciada y de muebles para complementar los aserraderos. Así se logra un aprovechamiento mejor y más completo de las materias primas forestales. El tráfico de madera aserrada se dirige principalmente a los Estados Unidos.

La producción registrada de durmientes llegó a 256.000 metros cúbicos en 1953 y a 367.000 en 1954. En el volumen de 1953 se incluyen 120.000 metros cúbicos de durmientes desbastados; el resto es aserrado. No se dispone de detalles sobre la producción de 1954.

México tiene excelentes posibilidades de ampliar su industria aserradora. Hay grandes superficies cubiertas de especies coníferas y latifoliadas que aguardan su explotación, y el gobierno ha declarado expresamente su intención de asegurar el aprovechamiento según normas de trabajo que permitan mantener los bosques como fuentes crecientes de suministro perpetuo de madera. En 1954, 64 viveros del estado produjeron 36.750.000 arbolillos. Es de notar el general interés que se demuestra por la silvicultura.

10. Paraguay

Con 4,3 hectáreas de bosques accesibles por habitante, el Paraguay está mejor dotado en este sentido que cualquier país europeo, salvo Finlandia (con 5,1) y que todos los demás países informantes de América Latina, excepto Colombia (con 5,2). Según una estimación correspondiente a 1953, más o menos la mitad del valor y tres cuartas partes del volumen anual de la exportación paraguaya sería de productos forestales. Sin embargo, en este estudio se revela que la industria aserradora no se encuentra en situación muy floreciente. En 1955 funcionaba un total

de 57 plantas y 13 estaban paralizadas. Los motivos de esta paralización tan elevada se atribuyen a la falta de capital y mercados. El consumo paraguayo de madera aserrada es el más bajo que se registra en América Latina.

La mayoría de los aserraderos son pequeños (véase el cuadro I), con sierras de cinta y a vapor. De los 57 que existen, sólo 2 tienen sierras circulares, 29 de cinta y el resto sierras múltiples. Por fuerza motriz se dividían así: 49 a vapor, 2 vapor-eléctricos, 1 diesel-eléctrico y 5 a gasolina. En 1955 se informa que el empleo en la industria aserradora ocupaba 850 obreros, de los cuales una cuarta parte eran calificados.

Uno de los aserraderos del Paraguay está integrado con una fábrica de madera contrachapada y en todos ellos se informa que es excelente el aprovechamiento de los desechos, en general como leña.

La producción de madera aserrada (véase el cuadro II) ascendió a casi 120.000 metros cúbicos en 1952. Gran parte de esta producción proviene de los aserraderos, pero se estima que más o menos 4.000 metros cúbicos anuales son producidos por métodos primitivos de aserreo manual. En 1953 la producción de durmientes alcanzó a 5.000 metros cúbicos. Las estadísticas forestales y de productos madereros, insuficientemente desarrolladas, no proporcionan información exacta y de actualidad.

Los bosques del Paraguay son todos de especies latifoliadas. No existen rodales de coníferas ni se registra producción de estas maderas.

La exportación de madera aserrada era de 19.000 metros cúbicos en 1953 y de 13.000 en 1954. Alrededor de un 95 por ciento de las exportaciones se envió a la Argentina, país con el que se ha firmado un acuerdo comercial, y el resto al Uruguay.

Dada la actual situación económica del país, que parece impedir cualquier desarrollo industrial en gran escala, es difícil apreciar las perspectivas de ampliar la producción de los aserraderos. Una zona bastante extensa de bosques accesibles permanece sin explotar (más de 1,25 millones de hectáreas). El consumo de madera aserrada es tan bajo que cabe esperar algún incremento de la demanda externa.

11. Perú

La situación en el Perú se caracteriza por un consumo muy bajo de madera aserrada (véase el cuadro III) y el desarrollo de la explotación forestal en escala relativamente pequeña. Los 95 aserraderos que trabajaban en 1955 eran casi todos pequeños (véase el cuadro I), pero con variedad de equipos motrices. La fuerza más común la proporcionaba el motor a gasolina, en 36 aserraderos. Además se registraban 29 con diesel, 17 a vapor, 8 con electricidad y 5 hidráulicos. Los tipos de sierra eran: múltiples, 44; circulares, 43, y de cinta, 8.

Además de una producción de madera aserrada equivalente a 77.000 y 86.000 metros cúbicos en 1953 y 1954 respectivamente (véase el cuadro II), las industrias madereras peruanas produjeron 14.000 y 22.000 metros cúbicos de durmientes en esos años. La industria manual es pequeña, pues sólo produce por término medio unos 3.000 metros cúbicos de madera aserrada al año. Según estimaciones, el volumen de empleo de la industria aserradora en 1955 fue de 3.000 personas.

La mayoría de los aserraderos se hallan cerca de los bosques o dentro de ellos, por lo general en las márgenes de ríos navegables. Sólo 3 de los 95 aserraderos son de

propiedad fiscal y el resto de empresas privadas, financiadas en su mayor parte con capital peruano.

El Perú es importador neto de madera aserrada, sobre todo de coníferas. Las importaciones provienen de la Alemania occidental, la Argentina, el Canadá, el Ecuador, los Estados Unidos, Nicaragua y el Reino Unido. Se exportan pequeñas partidas de madera aserrada de especies latifoliadas a la Argentina, Bolivia, Cuba, España, los Estados Unidos y el Reino Unido.

El desarrollo futuro de la industria maderera está ligado en forma estrecha al progreso económico general del Perú. La política gubernamental ha fomentado las importaciones de maquinaria, sobre todo para la agricultura, lo que puede repercutir en forma favorable sobre la industria aserradora. La campaña intensiva para colonizar algunas zonas forestales puede abrir nuevas regiones rurales y forestales y aumentar el uso de la madera aserrada.

12. Otros países

Aunque los países no informantes contribuyen sólo con cerca de un 10 por ciento al volumen total de madera aserrada, esta producción es importante en cada uno de ellos. Por otra parte, es concebible que la industria aserradora de varios de estos países pueda ampliarse considerablemente en el futuro. Por ejemplo, el Servicio Forestal de Bolivia ha importado recientemente equipos de explotación y la producción interna de madera aserrada en los últimos años ha sido bastante alta. Hace casi dos lustros que se informó sobre la instalación de varios aserraderos medianos (de 20 a 80 metros cúbicos de producción diaria).

La Guayana Británica registra 76 aserraderos y 40

fosos de aserrar en 1954. La producción de madera aserrada (comprendidos los durmientes) fue de 183.000 metros cúbicos en 1953 y de 83.000 en 1954.

Honduras Británica tenía 21 aserraderos que produjeron 51.000 metros cúbicos en 1953 y 45.000 en 1954. Es notable la producción de madera aserrada en la República Dominicana: 64.000 metros cúbicos en 1953 y 56.000 en 1954. El Ecuador produce relativamente poca madera aserrada (29.000 metros cúbicos en 1953), pero posee grandes reservas boscosas no explotadas. De sus 2,5 millones de hectáreas de bosques accesibles, 2 millones permanecen sin explotar y se consideran inaccesibles por ahora otros 9,5 millones de hectáreas.

La Guayana Francesa, densamente cubierta de bosques, en épocas recientes ha establecido una Oficina Agrícola y de Bosques para fomentar las industrias forestales mediante el crédito y la compra de equipos y también está encargada de estudiar los mercados.

Nicaragua informa que su exportación de madera aserrada ascendió a 86.000 metros cúbicos en 1953 y a 60.000 en 1954, lo que sugiere que la producción es considerable, aunque faltan estadísticas sobre el particular. Según un informe de 1948, en ese año funcionaban 56 aserraderos en el país.

Con una superficie de sólo 235.000 hectáreas de bosque accesible, en 1954 Trinidad y Tobago mantenían 70 aserraderos, 21 de ellos con sierras de cinta. También funcionaba una fábrica de fósforos y otra de cajones.

Debe recordarse a otros dos productores de madera aserrada bastante importantes: el Uruguay y Venezuela. El Uruguay tuvo una producción de 51.000 metros cúbicos en 1954 y en el mismo año Venezuela produjo 110.000 metros cúbicos.

III. LA INDUSTRIA DE LA MADERA CONTRACHAPADA

La madera contrachapada, incluyendo en ella las planchas prefabricadas, se viene produciendo desde hace varios años en diversos países latinoamericanos. Aunque el volumen de los mayores productores —la Argentina y el Brasil— ha fluctuado considerablemente de año en año, la producción total de la región ha aumentado desde 150.000 metros cúbicos en 1946 a un volumen estimado de 205.000 en 1955.

El crecimiento continuo de la producción y utilización de la madera contrachapada es fomentado por los mejoramientos que se introducen en las técnicas de fabricación. El perfeccionamiento de las colas ha permitido usar el producto tanto a la intemperie como bajo techado y aprovecharlo para un sinnúmero de usos. Muchas maderas latinoamericanas tienen un color y un grano que las hace muy apropiadas para la elaboración de maderas contrachapadas decorativas, y gran parte de su producción se destina a la fabricación de muebles.

1. Argentina

La industria de la madera contrachapada recibió en la Argentina un estímulo especial por parte del gobierno cuando se la declaró de interés nacional. Sin embargo, de un total de 49 fábricas, sólo 28 funcionaban en 1954. Esta industria se inició hace muchos años en la Argentina, y se amplió más de lo que permitían sus disponibilidades de materia prima.

Las fábricas son en su mayoría pequeñas. (Véase el cuadro IV.) Pese a las numerosas fábricas paralizadas, la producción en 1954 ascendió a 31.000 metros cúbicos y se estima que en 1955 llegará a 35.000. (Véase el cuadro V.) Se calcula que en el último año esta industria dio empleo a 1.635 personas.

La madera contrachapada se utiliza en la Argentina para la fabricación de muebles, para tablas de embalaje y para paneles interiores. La producción nacional suele ser insuficiente en relación con la demanda y es necesario importar desde el Brasil, los Estados Unidos, Finlandia y Suecia. No son favorables las perspectivas para una considerable ampliación de la producción interna debido a la escasez de materias primas.

2. Brasil

Al Brasil, principal productor de madera contrachapada, le corresponde alrededor de la mitad de la producción latinoamericana de esa madera. Sus 234 fábricas (véase el cuadro IV) se encuentran en los estados meridionales (São Paulo, Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul). De esas fábricas 180 practican el corte rotatorio en torno y 54 producen chapas cortadas en tajadas. Casi todas las fábricas se encuentran en los centros urbanos y trabajan para el consumo interno; las exportaciones, aunque importantes durante los primeros años de la postguerra, son ahora insignificantes. Parece que el financiamiento es por entero de origen interno.

El grueso de la producción se obtiene de pino del Paraná (*Araucaria angustifolia*), aunque se aprovechan algunas especies latifoliadas. La producción de madera

Cuadro IV
AMÉRICA LATINA: FÁBRICAS DE MADERA
CONTRACHAPADA

Países	Producción anual promedia		No espe- cificada	Total
	3.000 metros cúbicos o menos	Más de 3.000 metros cúbicos		
Argentina	25	3	—	28
Brasil	a	...	234	234
Colombia	3	—	—	3
Chile	3	1	—	4
Honduras	1	—	—	1
México . . . . .	...	...	5	5
Panamá . . . . .	...	...	1	1
Paraguay	2	—	—	2
Perú . . . . .	...	...	2	2
Total	34	4	242	280b

a Se clasificó en este grupo el 90 por ciento.
b Existen otras fábricas en Bolivia, Guatemala, Surinam y Venezuela.

contrachapada se destina principalmente a la fabricación de muebles (70 por ciento), al embalaje y a los paneles interiores.

Son optimistas las posibilidades futuras de la industria brasileña, pues el mercado interno está en expansión como consecuencia del desarrollo económico general y del aumento demográfico. Parecen existir las materias primas que permitan la expansión prevista. Sin embargo, el mercado de exportación sigue siendo adverso, entre otras causas porque continúa creciendo la producción de madera contrachapada en aquellos países que solían importar la del Brasil.

3. Colombia

Con 3 fábricas de madera contrachapada, Colombia produjo alrededor de 6.000 metros cúbicos en 1954. Todas ellas tienen equipo de laminación rotatoria. Pertenecen a empresas privadas y se financian con capital colombiano; se encuentran en las ciudades, a alguna distancia de los suministros de madera rolliza. El empleo anual promedio se estima en 300 personas.

Toda la producción se aprovecha en el país, y aun se importa un pequeño volumen. Alrededor del 60 por ciento de la madera contrachapada se utiliza en terminaciones interiores y puertas, alrededor del 20 por ciento para fabricar muebles y el 20 por ciento restante para usos varios. Las importaciones en general proceden de los Estados Unidos, las Indias Occidentales Holandesas, los Países Bajos, Panamá y Surinam.

El mercado interno ofrece buenas perspectivas de continua expansión, esperándose que su demanda aumente en un 30 por ciento a raíz de los actuales programas de edificación. Sin embargo, no se prevé crecimiento alguno de las exportaciones porque la producción de las fábricas existentes, de la nueva que se construye en Tumaco y de otra que se proyecta sólo será absorbida por el mercado interno.

4. Chile

Chile ocupa el cuarto lugar —después del Brasil, la Argentina y México— entre los fabricantes latinoamericanos de madera contrachapada, con una producción que en 1954 ascendió a 13.000 metros cúbicos. Sólo se informa de la existencia de cuatro fábricas. (Véase el cuadro IV.) De ellas, 3 tienen tornos rotativos y una produce chapas cortadas en tajadas; también 3 se encuentran en las zonas forestales o cerca de ellas y una está situada en un puerto, trabajando a base de madera rolliza comprada de origen nacional o extranjero. Todas las fábricas se encuentran muy alejadas de Santiago, donde se consume un 70 por ciento de la madera contrachapada.

Todas esas fábricas son privadas y se financian con capitales chilenos o argentinos. Está en vías de realizarse alguna expansión y modernización; así, por ejemplo, se instalará nueva maquinaria proveniente de la Alemania occidental.

El uso actual de la madera contrachapada se estima de la manera siguiente: 50 por ciento para puertas lisas; 40 por ciento para muebles, y 10 por ciento para la construcción, interiores y exteriores de edificios, carros de ferrocarril, barcos y aeroplanos.

Por ahora el comercio exterior tiene importancia secundaria, pues las exportaciones son poco mayores que las importaciones. Se exportan pequeñas partidas al Perú, Reino Unido, Venezuela y otros países sudamericanos.

La producción chilena de madera contrachapada aumentará a medida que crezca el consumo interno. El ac-

Cuadro V
AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES DE MADERA CONTRACHAPADA
(Miles de metros cúbicos)

	Producción						Exportaciones					
	1946	1950	1951	1952	1953	1954	1946	1950	1951	1952	1953	1954
América Latina a	150	130	160	150	180	200	50	25	30	15	15	15
Argentina	20	a	29	48	33	29	31	—	—	—	—	—
Brasil	110	59	67	63	79	93	38	11	11	1,8	0,2	0,8
Colombia . . . . .	...	...	...	...	4	a	6	—	—	—	—	—
Costa Rica . . . . .	...	...	...	...	...	...	—	—	—	—	—	—
Cuba . . . . .	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	10	a	12	14	12	13	6	2,8	4,9	0,9	0,6	1,0
Guatemala	—	5	a	5	a	7	a	7	a	...	...	...
Honduras	—	—	—	—	—	7	—	—	—	—	—	—
México	5	a	10	a	10	a	18	20	a	20	a	2,3
Paraguay	1,5	1,7	1,5	a	1,5	a	1,2	1,8	—	—	—	—
Perú . . . . .	...	...	...	...	5	a	5	a	—	—	—	—

a Estimación de la FAO.

tual se estima en 1,1 kilogramos por habitante, cifra que contrasta, por ejemplo, con el promedio de 2,9 en los países europeos y de 16,6 en América del Norte.

5. Honduras

La única fábrica que existe en Honduras emplea 50 obreros y produjo en 1954 un volumen de 7.000 metros cúbicos de madera contrachapada. Se espera que el consumo interno aumente en un futuro cercano y las posibilidades de exportación a los países centroamericanos vecinos son buenas.

6. México

Con una producción anual de 20.000 metros cúbicos, México ocupa el tercer lugar entre los productores latinoamericanos. De las fábricas, una está en la ciudad de México y las otras 4 en los bosques o cerca de ellos. Las principales especies utilizadas son el pino, la caoba y el cedro. Alguna madera contrachapada se importa de los Estados Unidos y hay un pequeño mercado de exportación en Cuba, los Estados Unidos y Puerto Rico. El consumo interno proviene sobre todo de la mueblería y de las fábricas de puertas.

Se espera una mayor ampliación de la producción en vista del desarrollo económico general de México y de la disponibilidad de maderas para chapas de varias especies. Se proyecta instalar nuevas fábricas en Quintana Roo, en la región sudoriental de México, a base principalmente de caoba, y en Chihuahua, en el norte, a base de pino.

7. Paraguay

Las 2 fábricas paraguayas de madera contrachapada pro-

ducen chapas tanto cortadas en torno como en tajadas para el mercado interno. Dan empleo a alrededor de 200 personas y su producción anual suma casi 2.000 metros cúbicos. (Véase el cuadro V.)

Según estimaciones recientes, un 80 por ciento del producto se destina al embalaje y el resto a las fábricas de muebles.

8. Otros países

Se informa sobre la existencia de fábricas de madera contrachapada en Bolivia, Guatemala, Panamá, Perú, Surinam y Venezuela.

La fábrica boliviana al parecer produce principalmente chapas para cajas de frutas cítricas. No se dispone de informaciones recientes. En Guatemala se viene fabricando madera contrachapada desde 1950 y la producción se estima que llegó a 7.000 metros cúbicos en 1954.

Panamá cuenta desde 1953 con una fábrica, que produce anualmente 3.500 metros cúbicos. Entre las especies aprovechadas, están la *Anacardium excelsum*, la *Bombacopsis quinata*, la *Calophyllum rekol*, la *Copaifera chiriquensis*, la *Prioria copaifera* y la *Sietenia macrophylla*.

El Perú registra 2 fábricas en funcionamiento en 1955, que empleaban alrededor de 60 obreros. En 1954, Surinam produjo 10.000 metros cúbicos, pero no se dispone de información sobre sus fábricas. Venezuela informó de una producción de 3.000 metros cúbicos, pero tampoco en este caso se dispone de otros detalles.

En general, puede predecirse que la producción de madera contrachapada aumentará en América Latina paralelamente a las demandas del desarrollo económico y social que se está produciendo.

IV. LA INDUSTRIA DE PANELES DE FIBRA Y DE PARTÍCULAS

La fabricación de paneles de fibra y de partículas ha penetrado en forma vigorosa a la familia de las industrias forestales. El primer producto es esencialmente resultado de un procedimiento de lejiación por el que se separan las fibras madereras, se forma con ellas una estera con o sin ayuda del agua, y se prensan en hojas que se sujetan por el afieltramiento de las fibras o mediante las ligninas naturales, resinas agregadas u otros materiales aglutinantes. Las planchas de fibra suelen clasificarse en dos categorías; planchas duras y planchas aislantes, definiéndose las últimas generalmente como un material de 8 a 20 mm de grosor, de estructura porosa y de buenas propiedades térmicas y de aislamiento acústico. Las planchas de partículas, que no son productos de la lejiación, se forman por la desintegración de la madera en pequeños trozos —astillas, virutas o aserrín— que se mezclan con agentes resinosos aglutinantes y se transforman en láminas por acción de la presión y del calor. Ambos tipos de planchas son objeto de demanda creciente en la construcción, sobre todo cuando se requiere un material de bajo costo y propiedades aislantes para el calor y el sonido. Hasta cierto punto las planchas de fibra vienen reemplazando a la madera contrachapada para el embalaje, la mueblería y las terminaciones interiores de vehículos y edificios.

Es posible fabricar planchas de fibra y de partículas a base de una gran variedad de materiales. Las fábricas pueden instalarse con menos capital que, por ejemplo, las

de papel y celulosa y existe ya una demanda o será fácil crearla en casi todos los países. La producción latinoamericana de planchas de fibra data sólo del año 1950, en que se inauguró la primera fábrica en la Argentina. Dos años más tarde empezó a funcionar otra en el Brasil. Desde entonces se han instalado nuevas fábricas en el Brasil y en México. En Colombia existe una fábrica de planchas de partículas.

La fábrica argentina, que utiliza el procedimiento Apslund de defibración, tiene capacidad para producir anualmente 4 millones de metros cuadrados de planchas de fibra, con un grosor de 3,5 a 5 mm. La producción estimada de planchas duras en el ejercicio que terminó el 30 de junio de 1955 fue más o menos de 16.000 toneladas, obtenida principalmente de eucaliptos, aunque se utilizó madera de casuarina y sauce.

La fábrica argentina de planchas de fibra empleó 320 obreros en 1955, y debido a que la industria es nueva y a que está creciendo la demanda de ese producto, es de esperar que tanto el empleo como la producción aumenten en el futuro. Las planchas de fibra se usan en la Argentina para terminaciones interiores y en mueblería. Se confía en que toda la producción actual y futura sea absorbida por el mercado interno.

La producción estimada para 1955 de las dos fábricas brasileñas alcanza a 4.200 toneladas de planchas duras y 6.000 de planchas aislantes. Estos productos se utilizan principalmente para los interiores de edificios y para mue-

bles. A diferencia de lo que ocurrió en el desarrollo de la industria de planchas de fibra en la Argentina, donde se ha establecido sólo con miras al mercado interno, las fábricas brasileñas se están ampliando con objeto de entrar en el mercado de exportación. Se han enviado pequeños cargamentos a la Alemania occidental, a los Estados Unidos y al Reino Unido. La industria recurre al gobierno en sus dificultades comerciales, sobre todo para facilitar la importación de equipos.

Chile todavía no dispone de fábricas de planchas de fibra, aunque en 1953 el gobierno autorizó la importación de equipo norteamericano para fabricar planchas duras. Se ha importado equipo de la Alemania occidental para instalar una planta con capacidad anual de 10.000 toneladas, que empezará a funcionar en 1956 utilizando como materia prima madera de *Pinus radiata*. Chile ha importado planchas de fibra de los Estados Unidos, de los Países Bajos y del Reino Unido. La demanda interna de planchas de fibra para embalaje e interiores de edificios aumentará a medida que se disponga de suministros locales a precios más bajos. El principal mercado de exportación en perspectiva es la Argentina.

Colombia tiene una fábrica de planchas de partículas; se construye otra de planchas de fibra, y se proyecta instalar una planta integrada para la fabricación de papel, celulosa, planchas duras, madera contrachapada y madera aserrada en el valle del Magdalena. La fábrica existente de planchas de partículas emplea alrededor de 25 obreros,

y tuvo una producción que alcanzó a las 1,800 toneladas en 1954. Esta fábrica está bien situada con respecto a los mercados para sus productos, pero no así en cuanto a la facilidad para obtener materias primas. Utiliza varias especies tropicales. Con la ampliación de la capacidad de fabricación que se está efectuando, se espera abastecer al mercado interno y obtener un pequeño excedente exportable. Actualmente las planchas duras se importan del Canadá, los Estados Unidos y Suecia, y el volumen de importación llegó a 1.500 toneladas en 1954. Casi tres cuartas partes del consumo de planchas duras y de partículas se destina a las terminaciones interiores.

México tiene una fábrica de planchas de fibra, que funciona desde 1950; la materia prima proviene de 34 especies tropicales, en su mayoría poco aptas para madera. Con una capacidad de 12.000 toneladas anuales, se estima que la producción llegó a 10.000 toneladas en 1954. La producción es en su totalidad de planchas duras y en gran parte se exporta. Hasta ahora, el grueso de las exportaciones se dirige a los Estados Unidos, destinándose volúmenes menores a El Salvador y el Perú.

Son sumamente favorables las posibilidades de desarrollo de las industrias de planchas de fibra y de partículas en América Latina. Como se ha señalado, los costos de inversión son relativamente bajos, parece que todas las especies autóctonas e indígenas, tanto de coníferas como de latifoliadas, son aprovechables, y cada país posee una demanda efectiva o latente de estos productos.

V. CONCLUSIÓN

Esta breve reseña de la situación actual de las industrias mecánicas de la madera en América Latina es necesariamente un apunte incompleto. En casi toda la región las estadísticas sobre las industrias forestales y su producción se encuentran aún en una etapa elemental. Incluso en las regiones más desarrolladas es difícil tarea recopilar informaciones, por ejemplo, sobre aserraderos pequeños y muy alejados unos de otros. En general las cifras que se citan en las páginas anteriores constituyen estimaciones obtenidas de círculos allegados a la industria en los países considerados. Sin embargo, es evidente que en la mayoría de los latinoamericanos predominan las operaciones en pequeña escala y que son excepcionales las grandes unidades dotadas de equipo moderno. Estas últimas se concentran en zonas en que se ha desarrollado una significativa demanda interna o un extenso tráfico de exportación. En algunos países la explotación irracional de los bosques ha ido aparejada con un desarrollo de la industria aserradora que resulta desmedido desde el punto de vista de la continuidad del abastecimiento de materia prima. En otros aserraderos y fábricas de madera contrachapada han surgido dificultades no sólo por la falta general de materias primas sino también por el alejamiento progresivo de las fuentes de productos primarios a medida que los bosques se van alejando de las zonas urbanas. La falta de comunicaciones ha impedido tanto la adquisición de materias primas como el envío de los productos madereros a los centros de consumo.

En conjunto, América Latina continúa dependiendo de los productos madereros importados, dependencia que alcanza límites paradójicos en vista de su inmensa riqueza forestal. Por otra parte, considerando la complementación de los recursos entre distintos países y zonas, es sor-

prendente que no se haya desarrollado un mayor comercio interlatinoamericano.

En los últimos años la tecnología de la madera contrachapada ha logrado un progreso notable en Europa y América del Norte, que ha redundado en la multiplicación y diversificación de las aplicaciones de este producto forestal. En América Latina todavía no se aplican estas innovaciones y es necesario crear nuevos mercados potenciales. Asimismo, las industrias de planchas de fibra y de partículas se encuentran todavía en sus comienzos, aunque ninguna de las dos requiere gran inversión de capitales y ambas pueden funcionar con éxito a base de una gran variedad de materias primas, produciendo artículos muy diversos, susceptibles de hallar nuevos mercados de un día a otro. En varios países se trata de modernizar los aserraderos existentes. Es necesario intensificar estos esfuerzos y extenderlos a otros países si las industrias mecánicas latinoamericanas de la madera han de aportar todo lo que potencialmente pueden al desarrollo económico general que se opera a lo largo y a lo ancho del continente. Al mismo tiempo, la inversión en las ramas más recientes de las industrias mecánicas de la madera promete un ahorro considerable de divisas y la protección, a través de la integración, del funcionamiento económico de las industrias forestales existentes.

Parece de primordial importancia coordinar dentro del marco latinoamericano los planes nacionales de desarrollo de las industrias forestales. Por este motivo, continuarán despertando interés las iniciativas encaminadas a lograr el desarrollo equilibrado de los países centroamericanos. Si estas tentativas tienen éxito, es seguro que estimularán una acción coordinada similar por parte de países vecinos en otras partes de América Latina.

SEGUNDA PARTE
INGRESOS Y GASTOS DE GOBIERNO
1947-1954

INTRODUCCIÓN

Uno de los acontecimientos más importantes en la economía de este siglo, y en particular de los últimos veinticinco años, ha sido la utilización de la política fiscal para la consecución de fines cada vez más amplios de política económica y social. Frente a la ortodoxia de la centuria pasada, en que el ideal de las finanzas públicas consistía en el nivel más bajo posible de los gastos estatales y en la mínima interferencia del sector oficial en el libre juego de los intereses privados, las décadas últimas se caracterizan por la participación activa del estado en la economía con el propósito de atenuar las violentas fluctuaciones cíclicas, de mantener el nivel de ocupación, y, más recientemente, con el fin de promover el crecimiento del ingreso, corregir desajustes en determinadas partes del mecanismo económico e incluso producir una distribución de la renta nacional más acorde con los ideales sociales presentes. Como es lógico, semejante ampliación de las funciones del sector público se ha visto acompañada por el formidable aumento de los gastos del estado, de la carga impositiva y de la deuda pública, que son hoy característica general de la estructura fiscal en todos los países del mundo y sobre todo en los más industrializados.

Las corrientes predominantes en la economía mundial se manifestaron desde un comienzo en América Latina. Uno tras otro, casi todos los países del continente han llevado a cabo en las últimas décadas reformas tributarias y fiscales tendientes a modernizar los viejos sistemas y a procurar a los gobiernos los recursos necesarios para la creciente ampliación de sus funciones. Simultáneamente, las actividades de carácter económico y social han ido ensanchando su participación en los gastos del sector público, hasta llegar a constituir una porción muy importante de los presupuestos estatales. Tal proceso está aún en lo que podría llamarse "etapa de formación". Los cambios y reformas ocurridos en los sistemas tributarios y en la estructura de los gastos se han venido realizando, en términos generales, no conforme a planes previamente trazados en vista de necesidades a largo plazo, sino más bien a la manera de medidas de emergencia para hacer frente a las situaciones cambiantes de la economía o de la política social. Por ello no es extraño encontrar en muchos países, al lado de avances técnicos indudables y de sistemas bien concebidos en la administración de determinados tributos, leyes y situaciones anacrónicas que debilitan el uso de la política fiscal para fines económicos.

La razón principal de las nuevas tendencias de la política fiscal en América Latina ha sido y seguirá siendo la necesidad en que se encuentra el estado de desempeñar un papel activo en la promoción del desarrollo económico. La política de fomento no es nueva en el medio latinoamericano, pues ha constituido una preocupación de los gobiernos desde hace muchas décadas, pero las condiciones en que se está llevando a cabo este proceso en la actualidad, hacen forzoso que el sector público tome nuevas iniciativas y realice obras que en otras regiones y épocas estuvieron en manos de los intereses privados. No se trata en este caso de una ideología política o social, sino

de hechos que han resultado desde hace mucho tiempo, de la confrontación de las aspiraciones y las condiciones reales. Lo que ha ocurrido en los últimos años es que se ha formado un criterio más firme acerca de la necesidad del desarrollo económico y tiende a estructurarse una actuación gubernamental más ordenada y técnica en esta materia. Así, por ejemplo, ante la carencia de instalaciones básicas y la ausencia en muchos casos de capital privado para construir las, los gobiernos se ven en la necesidad de emprender la construcción de ferrocarriles, carreteras, puertos, plantas de energía eléctrica y obras de riego. El crecimiento de las economías ha venido exigiendo asimismo el aumento o la instalación por los gobiernos de servicios de diverso orden requeridos por el desarrollo económico. Debido a ello, se han multiplicado, o tienden a multiplicarse, los gastos estatales en materia de salubridad, educación, servicios de investigación y de extensión tecnológicas, comunicaciones y, en general, en los ramos de la administración pública que se relacionan con la vida económica.

Pero no se limita a lo enunciado el papel que ha correspondido desempeñar al estado en América Latina para promover condiciones favorables al desarrollo económico. Sus funciones son más importantes aún si se consideran desde el punto de vista de la necesidad de aumentar el ahorro nacional y de orientar las inversiones hacia finalidades productivas. En países en que el consumo ha absorbido y tiende a absorber una proporción creciente del ingreso, en que existe una exagerada propensión al consumo suntuario o a inversión no productiva en los sectores sociales que tienen capacidad para ahorrar, y en que porciones considerables del ahorro han solido emigrar al extranjero y las inversiones más convenientes desde el punto de vista de la economía general no siempre coinciden con los intereses o las inclinaciones de los inversionistas privados, le ha tocado al sector público una seria responsabilidad en la adecuada canalización del gasto social. El instrumento fiscal se considera uno de los más aconsejables —si no el que más— para llenar esta clase de propósitos, bien sea mediante la creación de incentivos para las actividades estimadas como más deseables, ya aplicando mayores tributos a las que están en el caso opuesto o, simplemente, captando el sector público parte de los ingresos privados, a través de impuestos o empréstitos, para invertirlos en la forma más adecuada. Todos estos métodos se han aplicado en los distintos países de América Latina. Se encuentran en todas o casi todas las legislaciones incentivos y penalidades fiscales basados en la conveniencia económica y se ha venido generalizando la captación de ahorros para fines de inversión pública directa o indirecta. Un elemento que ha influido poderosamente en favor de esta última modalidad es la necesidad de obtener capitales y crédito para determinadas actividades privadas que se ha considerado necesario fomentar, en particular en el campo de la agricultura y la industria, y que no tienen otra fuente de recursos financieros, en condiciones satisfactorias, que las instituciones estatales de crédito.

No han sido las necesidades de carácter económico las únicas que han presionado en el sentido de exigir una constante ampliación de las funciones y los gastos del estado. Con una intensidad no menor en la mayoría de los casos, las exigencias de bienestar social han incrementado su participación en los egresos del sector público. El ejemplo más sobresaliente es tal vez la aparición y ensanchamiento en casi todos los países de los organismos de previsión y seguridad social, que han requerido con frecuencia fuertes desembolsos por parte de ese sector. La necesidad de atender a los problemas de la habitación obrera y de ciertas capas de la clase media, a consecuencia del proceso de industrialización, de las migraciones externas e internas y del crecimiento de los centros urbanos, ha supuesto asimismo muchas veces una carga para el estado, dadas las condiciones económicas e institucionales, que hacen poco atractivo para el capital privado este tipo de inversiones.

En los países que han atravesado una situación inflacionaria, la política de mantener en un nivel relativamente bajo los precios de las subsistencias y de ciertos productos y servicios de primera necesidad, como los combustibles, los transportes y algunas materias primas destinadas a las industrias de consumo, significó para los gobiernos una carga adicional considerable. En algunos casos los subsidios otorgados con estas finalidades han llegado a absorber porciones cada vez más importantes del presupuesto, frente a incrementos inferiores en los gastos corrientes de la administración y en las inversiones públicas.

A consecuencia de las circunstancias mencionadas, el problema del gasto fiscal ha adquirido mayor importancia en la política económica. El establecimiento de un orden de prelación entre las diferentes necesidades se ha hecho más laborioso, y con frecuencia parecen competir por una mayor participación en el presupuesto las demandas de carácter económico con las de bienestar social, o los gastos de administración con los destinados a inversiones. La ausencia de programas globales de desarrollo económico en casi todos los países ha contribuido a hacer más tensa esta situación. De ahí que parezca conveniente un análisis comparativo de los gastos públicos en los países de América Latina, como punto de partida para investigaciones más ambiciosas en esta materia. Es indudable que el conocimiento de cómo se han invertido los recursos fiscales en algunos años recientes, y el examen, hasta donde sea posible, de las circunstancias que al parecer determinaron su distribución, son indispensables si se trata de encontrar algunos criterios de valoración que puedan servir de puntos de referencia en lo que respecta al gasto público.

El problema anotado se relaciona estrechamente con el más amplio de la estructura de los sistemas tributarios en América Latina. Parece evidente que la solución más expedita a fin de cubrir las crecientes necesidades del estado radica en una ampliación del sistema impositivo. En la mayoría de los países acaso haya grandes posibilidades para aumentar los ingresos fiscales. Sin embargo, para emitir cualquier opinión sobre este punto es indispensable estudiar antes los sistemas tributarios y considerar sus efectos sobre los diversos sectores de la economía. En efecto, las finalidades de la política fiscal en relación con el desarrollo económico no se limitan al incremento de las inversiones públicas, sino que aquélla tiene el amplio propósito de estimular el empleo más racional de los recursos de la comunidad como un todo, con vistas al

aumento del producto nacional. En consecuencia, junto a las posibilidades en materia de imposición, habrá que examinar también la validez de determinadas limitaciones de carácter económico y político que hasta ahora impidieron una acción más decidida del sector público. Entre las primeras cabe mencionar los bajos niveles del ingreso por habitante y la imposibilidad o inconveniencia de disminuir la capacidad de consumo de grandes capas de la población. En cuanto a los sectores de altos ingresos, la limitación más importante parece residir en el peligro de que se desalienten las inversiones privadas o de que se provoquen salidas excesivas de capital como consecuencia de una carga tributaria muy elevada. Por lo que toca a las limitaciones de carácter político, habría que considerar la resistencia a soportar una mayor carga fiscal en determinados sectores, a menudo poderosos, la falta de conciencia tributaria en la opinión pública, que facilita la evasión impositiva y el insuficiente nivel técnico en la administración pública para un manejo eficiente de los recursos y de los gastos fiscales.

Ante la insuficiencia del ahorro público (considerando como tal la diferencia entre los ingresos ordinarios y los gastos corrientes del estado) para cubrir las exigencias gubernamentales, parecería lo más lógico acudir a la deuda con el fin de atender a las necesidades de inversión. La realidad es que numerosos factores económicos e institucionales han limitado el uso y la eficacia de este instrumento, tanto por lo que se refiere a la deuda externa como a la interna. En cambio, ha sido frecuente que los gobiernos recurrieran a los préstamos de carácter inflacionista. Aunque no ha sido ésta la única causa de la inflación y aunque en ocasiones se dieron factores poderosos que llevaron a utilizar semejante procedimiento, parece indudable que la presión de los gastos fiscales ha contribuido en escala importante al fenómeno inflacionario en muchos países y que incluso se ha utilizado este método como la alternativa más fácil, en lugar de recurrir a medidas más severas de carácter impositivo. A su vez, la inflación ha repercutido negativamente en los mercados de valores y ha hecho cada vez más difícil el uso normal del crédito público, al mismo tiempo que ha creado nuevas situaciones que han perjudicado la política de fomento económico al exigir mayores gastos por parte del estado o al disminuir sus ingresos reales. Un estudio de la inflación en América Latina sobrepasaría los límites del presente ensayo, pero al emprender un análisis de la política fiscal, es imprescindible examinar el papel que los métodos inflacionistas desempeñaron en el financiamiento del sector público.

Un caso semejante ocurre con la política cambiaria. Los fenómenos económicos relacionados con esa política sobrepasan los límites de la actuación fiscal propiamente dicha. Sin embargo, en la medida en que se puedan apreciar las repercusiones de la política cambiaria sobre el sistema fiscal, y muy especialmente en los casos en que se utilizó la primera para sustituir medidas más ortodoxas desde el punto de vista hacendario, será necesario referirse a esos hechos a fin de obtener una idea más completa del cuadro de las finanzas públicas.

El examen de la política fiscal de los países latinoamericanos que se hace a continuación tiene por objeto iniciar un estudio de los aspectos mencionados en los párrafos anteriores, en especial en cuanto puedan arrojar luz sobre sus repercusiones en el desarrollo económico.

Numerosas y graves limitaciones se han encontrado para llevar a cabo este intento inicial, sobre todo por las deficiencias del material estadístico y por los diferentes criterios de clasificación, que dificultan la comparabilidad entre los diferentes países. Con todo, ha parecido necesario realizar este primer análisis aun con los reducidos elementos técnicos de que se dispone.

Las conclusiones o apreciaciones que de él se desprenden tendrán sin duda un carácter muy preliminar, pero pueden poner de manifiesto algunos aspectos importantes

de la política fiscal y, sobre todo, estimular el interés por esta materia y conducir a nuevos estudios y a mejoras en los métodos estadísticos, que permitirán avances posteriores de mayor significación.¹

¹ En el sexto período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina se recomendó a la Secretaría que continuara las investigaciones sobre los elementos monetario, fiscal y cambiario que se necesitan para la ejecución de programas de desarrollo (resolución 81 (VI)). En cumplimiento de esta recomendación, la Secretaría está ampliando sus estudios sobre estos aspectos, y oportunamente se darán a conocer sus resultados.

Capítulo I

LOS GASTOS PÚBLICOS

I. LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR ENTIDADES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

Antes de emprender un análisis de la composición y las tendencias de los gastos públicos en América Latina, es indispensable establecer el papel y la importancia relativa que tienen en su conjunto las diferentes entidades político-territoriales, al igual que las instituciones de carácter autónomo, cuya significación como instrumentos de política económica se ha incrementado en toda la región en los últimos años.

La distribución de los gastos públicos entre el gobierno central, los estados, departamentos o provincias y las municipalidades varía notablemente según los diferentes países. (Véase el cuadro 1.) En el Brasil, el gobierno central sólo representa alrededor del 50 por ciento de los gastos totales, con una aparente tendencia al aumento de la importancia relativa de los estados. En Colombia y el Ecuador, la participación de los gobiernos departamentales y los municipios se eleva en los últimos años a una tercera parte del total. En el otro extremo se encuentran Chile y el Perú, donde los gastos del gobierno central constituyen un 95 por ciento o más del presupuesto consolidado.¹ En fin, otros casos —la Argentina, México y Venezuela— ofrecen una situación intermedia. Entre los países aquí considerados, los únicos en que parece existir una tendencia a la descentralización son la Argentina y el Brasil. En Chile, el Perú y las repúblicas centroamericanas el grado de concentración de los gastos en el poder central es ya muy fuerte, y en Colombia, México, y en menor grado en el Ecuador, el porcentaje correspondiente al gobierno central ha aumentado visiblemente² en los últimos años.

La centralización de los gastos públicos parece relacionarse con la estructura impositiva de cada país en grado no menor que con la forma de organización política. En el Brasil, donde los estados mantienen importantes fuentes de ingresos —por ejemplo, los impuestos sobre ventas, que constituyen el renglón de más altos rendimientos en el sistema impositivo—, el aumento de esos recursos significa un incremento de su posición relativa, mientras que en México, donde los principales tributos se encuentran asignados al poder federal, las entidades regionales disminuyen en importancia. En Venezuela, cuyas entradas fiscales se han incrementado principalmente en ramos dependientes del gobierno central como los ingresos de hidrocarburos y el impuesto sobre la renta, la mediana participación de los estados en los gas-

tos sólo se ha mantenido por las transferencias que les hace el tesoro nacional.

Las municipalidades, cuyas entradas provienen principalmente de los impuestos al comercio y al consumo, experimentan una evolución diferente. La tendencia general es hacia la concentración de los mayores ingresos y, con-

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS^a POR ENTIDADES EN ALGUNOS PAÍSES
(Porcientos)

Países	Años	Gobierno central ^b	Gobiernos provinciales o estatales	Municipalidades
Argentina c.	1945	82	12	6
	1950	78	14	8
	1953	78	15	7
Brasil.	1947	54	38	8
	1953	50	41	9
	1954	50	42	8
Colombia	1945	64	28	18
	1951	64	20	15
	1952	61	20	19
Chile.	1945	96	—	4
	1951	94	—	6
	1952	96	—	4
Ecuador.	1950	64	33	3
	1952	64	33	3
	1953	66	30	4
México d.	1945	75	20	5
	1951	79	18	3
Perú	1947	96	—	4
	1952	98	—	2
	1953	97	—	2
Venezuela.	1952-53	84	16	...
	1953-54	84	16	...

FUENTES: Para la Argentina, Colombia y Chile: datos oficiales; para Brasil, anuarios estadísticos; para Ecuador: Banco Central del Ecuador; para México: Gobierno de México y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *El desarrollo económico de México*, México, 1953; para el Perú: Banco Central y Ministerio de Hacienda; para Venezuela: Ministerio de Hacienda.

a Gastos brutos, o sea, sin excluir las transferencias entre entidades.

b Excluidas las instituciones autónomas.

c Para los gobiernos provinciales y municipalidades, cifras basadas en los presupuestos.

d Excluidas las instituciones autónomas y la Dirección General de Pensiones.

siguientemente, del mayor volumen de gastos públicos en las ciudades más importantes, en tanto que los municipios que no se han desarrollado económicamente dependen cada vez más, para hacer frente a sus necesidades, del presupuesto del gobierno central o de subsidios.

Desde el punto de vista de la naturaleza y composición de los gastos públicos, no deja de tener importancia

¹ No obstante la ausencia de estadísticas, puede estimarse que los países centroamericanos se encuentran en una posición parecida a la de Chile. Véase el capítulo II del documento de esta Secretaría y la División Fiscal de las Naciones Unidas, *Política tributaria y desarrollo económico en América Central* (todavía inédito).

² En Venezuela, una disposición constitucional obliga al tesoro nacional a transferir a los estados una proporción fija de los ingresos presupuestarios.

su distribución por entidades territoriales. Dejando de lado otras consideraciones de naturaleza no económica, existen servicios públicos, sociales y culturales que corresponden tradicionalmente a los gobiernos provinciales y a las municipalidades y que por múltiples razones, que no parece necesario recordar ahora, suelen ejecutarse y administrarse con más eficacia en la esfera local que por los gobiernos centrales. La dotación a aquellas autoridades de los recursos fiscales necesarios para atender racionalmente a esos requerimientos, ya sea por la administración de cierto tipo de impuestos o por la transferencia de fondos del poder central, es condición necesaria para el buen cumplimiento de dichas funciones. Pero, al mismo tiempo, la descentralización del gasto puede llevar a una desviación exagerada hacia los gastos corrientes y las inversiones no reproductivas, si no la acompaña una adecuada coordinación entre los diferentes órganos políticos y administrativos.

Una situación semejante podría presentarse por varias razones. En primer lugar, por la mayor presión que pueden ejercer en los gobiernos locales las necesidades inmediatas y a corto plazo en los campos de la administración y del bienestar social, pues el manejo y solución de las cuestiones económicas —especialmente en lo que concierne al desarrollo— suele considerarse como atribución de las autoridades nacionales principalmente. En segundo lugar, porque, aun en los casos en que las autoridades regionales y locales prestan mayor atención al fomento económico, su campo de acción está limitado por la jurisdicción territorial, la magnitud de sus mercados y la menor cuantía de los recursos financieros disponibles. En tercero y principal lugar, porque el establecimiento de objetivos y la determinación de prelación, en los casos de mayor descentralización de los gastos públicos, se reparte entre muchas autoridades, cada una con su propio criterio, lo que significa menor unidad de propósitos y, posiblemente, utilización menos eficiente de los recursos del sector gubernamental.

No quiere decir lo expuesto que en los gobiernos centrales exista unidad de criterio y que las prelación se establezcan de acuerdo con métodos satisfactorios. Tampoco se pretende afirmar que la concentración de los gastos públicos sea una condición para lograr tales propósitos. Por el contrario, la carencia de programas de desarrollo y de coordinación administrativa se acusa también en las autoridades centrales. Lo que se desea poner de manifiesto es que esos problemas aumentan cuando existe una mayor descentralización del gasto, así como también las posibilidades de una utilización poco eficiente de los recursos públicos desde el punto de vista del desarrollo económico, y que la coordinación entre el gobierno central y las autoridades regionales y locales adquiere mayor importancia en esos casos para llevar a cabo una política adecuada de inversiones.

Es distinto el problema de las instituciones autónomas u organismos con personería propia, que ejecutan actividades específicamente determinadas con asignaciones provenientes del tesoro y a veces con otra clase de recursos adicionales. En esta categoría suelen incluirse organismos de muy diversa naturaleza: empresas públicas de índole comercial o industrial, instituciones destinadas a la construcción de viviendas o la ejecución de obras públicas de determinada naturaleza, entidades cuya finalidad es la regulación de actividades productivas o de

mercados de determinados productos, establecimientos de crédito agrícola e industrial, corporaciones de fomento e institutos de seguridad social. También son muy variados el grado y la forma de participación del gobierno en sus recursos y en su administración. En general, este tipo de organización ha surgido y se ha desarrollado debido a que ciertas funciones requerían sistemas de operación y de financiamiento y métodos administrativos y de contabilidad diferentes de los aplicados en la administración pública, o porque determinadas actividades están vedadas a los organismos del gobierno o no podrían ser ejecutadas por éstos de manera satisfactoria. Tales son, por ejemplo, las transacciones crediticias y bancarias, la participación en empresas conjuntamente con el capital privado y, en general, las operaciones comerciales e industriales.

Para el estudio de la política fiscal y de sus efectos sobre el desarrollo económico interesan en primer término las instituciones a que el estado suele confiar ciertos campos de la inversión pública, como son aquellas que ejecutan determinadas obras (habitación, electricidad, etc.), los bancos oficiales de crédito y, muy en especial, las corporaciones de fomento y organismos similares. Cuando estos organismos actúan exclusivamente con recursos provenientes del presupuesto, no hay diferencia sustancial, en cuanto a sus efectos, por el hecho de que la inversión se canalice a través de una institución autónoma. En cambio, cuando movilizan también otra clase de medios financieros, ya sea por la captación de ahorros privados internos o por la contratación de préstamos exteriores, su repercusión en la economía es de mayor alcance que en otra clase de inversiones, no sólo por la cuantía de sus operaciones en exceso de las asignaciones oficiales, sino también por sus efectos en la formación de ahorros, en la orientación de las inversiones privadas y en las cuentas internacionales del país. Un estudio completo de la política fiscal debería comprender el análisis de las operaciones y en particular de los gastos de las instituciones autónomas de este tipo. En el presente trabajo no se ha podido disponer de datos suficientes para hacerlo, por lo cual sólo se han tomado en consideración las erogaciones con que el sector gubernamental contribuye a su funcionamiento.

Otro grupo de instituciones autónomas que interesan también en un estudio de la política fiscal lo forman las que actúan como instrumento para la transferencia de ingresos. En algunos casos estas transferencias se hacen a través de la política cambiaria o de los precios de compra y venta de productos, y con frecuencia tienen repercusiones directas sobre los ingresos y gastos del estado o sobre su cuenta de capital. En otros, se trata de transferencias directas, como sucede con las instituciones especiales para la amortización de la deuda pública y con los institutos de seguro social.

Estos últimos tienen especial significación en el análisis de las operaciones del gobierno. En las cuentas aquí incluidas se han considerado solamente las aportaciones del gobierno a la seguridad social, sin tomar en cuenta las contribuciones forzosas de los particulares. Un análisis más completo podría abarcar las entradas y gastos de este tipo en el conjunto del sector público, pues las contribuciones forzosas de los particulares pueden asimilarse a impuestos. Otro aspecto importante de la seguridad social como instrumento de política fiscal es el referente a la naturaleza de las inversiones que hacen los institutos.

Las reservas constituyen en algunos países una parte importante de los fondos disponibles en el mercado de títulos oficiales. En la Argentina, en los últimos años, las inversiones públicas —y en los años más recientes parte de los gastos corrientes— se han financiado con préstamos de las cajas de previsión. En la mayoría de los casos, las cajas e institutos invierten también en forma directa, y constituyen un elemento muy importante en la forma-

ción de capital y en la composición de las inversiones. La importancia de las instituciones autónomas ha aumentado de manera considerable en los últimos años, tanto en número de entidades como en la proporción de las inversiones fiscales que se canaliza a través de ellas.³ Debe señalarse, además, que gran parte de los créditos obtenidos de los organismos de financiamiento internacional se ha destinado a estas instituciones.

II. EL CRECIMIENTO DE LOS GASTOS PÚBLICOS

En todos los países de América Latina los gastos públicos, que ya experimentaron un notable crecimiento durante la guerra, han seguido incrementándose en los últimos diez años. En precios corrientes, las erogaciones de los gobiernos centrales se duplican cuando menos, y en algunos casos aumentan varias veces en relación con 1945. Una comparación a base de los valores corrientes carece, naturalmente, de significación, dadas las grandes variaciones que han experimentado en los distintos países los precios de los bienes y servicios. En el cuadro 2 pueden medirse los aumentos reales de los gastos públicos en relación con 1947. Los grados de crecimiento varían, dentro de la corriente general. En la Argentina, después de haber subido 35 por ciento en 1951, descienden hasta situarse en 25 por ciento en 1953. En el Brasil se produce un significativo aumento, hasta representar en 1954 un 64 por ciento con respecto al año base, y el incremento es aún mayor si se considera todo el sector público. En Colombia, el Ecuador, El Salvador, el Perú y Venezuela, los gastos reales casi se duplican, y también se dan aumentos, aunque ligeramente inferiores, en Chile y Mé-

xico. Mientras Guatemala acusa sólo un incremento del 30 por ciento, otros países centroamericanos —Costa Rica, Honduras y Nicaragua— logran un ritmo más acelerado de aumento.

Las cifras referentes al promedio de gastos públicos por habitante ilustran más que las globales acerca del papel que desempeña el gobierno en el suministro de servicios a la población. Los gastos del estado han aumentado en todos los países a un ritmo muy superior al crecimiento demográfico. Ello refleja la ampliación de las actividades del sector público, aunque en algunos casos —la Argentina en particular— se acusan fluctuaciones de unos años a otros. (Véase el cuadro 3.)

Sin embargo, existen aún importantes diferencias en

³ El aumento numérico de estas instituciones ha creado algunos problemas de administración pública, sobre todo en materia de coordinación de sus actividades con el gobierno central. Algunos de estos problemas interesan muy particularmente a la política fiscal, pero por su naturaleza se saldrían de los límites del presente trabajo. Sin embargo, puede aquí aplicarse mucho de lo dicho en páginas anteriores acerca de la necesidad de una estrecha coordinación entre las diferentes entidades administrativas para la política de desarrollo económico.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: INDICES DEL CRECIMIENTO DE LOS GASTOS PÚBLICOS A PRECIOS CONSTANTES
(1947 = 100)

Países	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
<i>Gobierno central</i>									
Argentina	97	100	128	117	119	135	126	125	...
Brasil . . . . .	...	100	107	140	148	140	141	163	164
Colombia	92	100	97	91	94	121	136	171	179
Costa Rica . . . . .	...	100	122	119	100	115	180	218	241
Chile	96	100	96	93	106	115	140	145	...
Ecuador ^a . . . . .	...	...	...	...	100	118	111	138	186
El Salvador . . . . .	...	100	119	119	147	193	209	216	197
Guatemala ^b . . . . .	...	100	128	123	100	107	128	131	130
Honduras ^b . . . . .	...	100	137	111	127	162	210	248	263
México	84	100	105	107	109	116	157	141	163
Nicaragua ^b . . . . .	...	100	109	133	98	114	176	244	289
Perú . . . . .	...	100	101	113	148	159	190	199	194
Venezuela ^b	92	100	137	174	161	181	191	188	197
<i>Todo el sector público</i>									
Argentina	94	100	121	111	113	129	120	118	...
Brasil . . . . .	...	100	107	130	152	153	163	170	174
Colombia	92	100	99	101	102	117	137	161	...
Costa Rica . . . . .	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	95	100	96	95	108	118	141	146	...
Ecuador ^a . . . . .	...	...	...	...	100	113	111	133	...
El Salvador . . . . .	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala ^b . . . . .	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Honduras ^b . . . . .	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México . . . . .	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Nicaragua ^b . . . . .	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Perú . . . . .	...	100	101	112	146	157	187	196	...
Venezuela ^b . . . . .	...	...	...	...	...	...	...	...	...

FUENTES: Las del cuadro 1. Para todo el sector público de la Argentina, estimaciones basadas en los presupuestos.

^a Índice 1950 = 100.

^b Para los años fiscales comprendidos entre 1946/47 y 1953/54.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: GASTOS PUBLICOS POR HABITANTE EN ALGUNOS PAISES
(En moneda nacional a precios de 1950)

Países	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
Gobierno central										
Argentina	642	583	589	738	657	650	719	658	636	...
Brasil	360	375	482	498	459	450	508	501
Colombia	49	52	49	45	46	58	63	78	79
Costa Rica	135	160	152	125	138	210	246	263
Chile	3.764	3.622	3.703	3.492	3.333	3.739	3.982	4.842	4.862	...
Ecuador	181	208	189	228	298
El Salvador	37	43	43	52	66	69	69	61
Guatemala ^a	17	21	19	17	16	19	19	18
Honduras ^a	15	20	16	17	21	27	31	32
México	104	99	114	117	114	113	117	155	136	152
Nicaragua ^a	61	65	76	55	62	92	124	143
Perú	173	171	188	241	254	298	306	293
Venezuela ^a	251	261	347	428	386	421	430	412	417	...
Todo el sector público										
Argentina
Brasil	662	695	824	936	924	962	979	976
Colombia	77	82	79	79	78	88	100	115	...
Costa Rica
Chile	3.698	3.815	3.606	3.530	3.940	4.223	5.041	5.074	5.074	...
Ecuador	281	310	296	340	...
El Salvador
Guatemala ^a
Honduras ^a
México
Nicaragua ^a
Perú	180	178	194	248	261	305	314	...
Venezuela ^a	440	445	...

FUENTES: Las del cuadro 1. Cifras de población obtenidas en Naciones Unidas, *Boletín Mensual de Estadística*, a Para los años fiscales comprendidos entre 1946/47 y 1953/54.

las proporciones en que los distintos gobiernos atienden a los servicios de carácter general. Teniendo en cuenta las limitaciones técnicas que existen para esta clase de comparaciones, en el cuadro 4 puede apreciarse el gasto por habitante, en dólares de 1950, y su relación con el ingreso por habitante. Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Perú aparecen con las cifras más bajas, no obstante el notable incremento de los gastos públicos ocurrido en todos esos países en el último decenio. En cambio, Costa Rica acusa una cantidad relativamente alta, lo que puede atribuirse al amplio campo de actividades de carácter social que hace muchos años ha caracterizado a su gobierno. Las cifras elevadas de la Argentina y Chile corresponden sin duda al mayor grado de desarrollo de esos países, mientras que la posición correspondiente a Venezuela es el resultado de los crecidos ingresos del sector público, que han permitido aumentos excepcionales en los presupuestos de gastos y la expansión de los servicios y de las inversiones estatales.

Con muy pocas excepciones, la relación entre los gastos públicos reales y el producto real bruto ha permanecido constante o ha tendido a crecer en los últimos diez años. Sólo en Guatemala hay indicios estadísticos de una baja de la participación del gobierno central. En la Argentina y el Brasil, la tendencia es a un mayor papel del sector público, lo mismo que en Venezuela, a pesar de que en este último país, y en el período más reciente, los gastos gubernamentales han crecido con menor rapidez que el producto bruto. En México y Colombia, pese a una baja de la relación porcentual en algunos años, el coeficiente aumenta notablemente en 1954.

La mayor o menor participación del sector gubernamental en el producto bruto y la evolución reciente de

esa participación se debe a distintos factores. En Venezuela, al crecimiento en gran escala de la producción petrolera y a la mayor participación del estado en los ingresos de esta industria, lo que ha aumentado los recursos del sector público y, consiguientemente, sus egresos. En Colombia y en otros países cafeteros, contribuyó a ello la elevación de los tributos que siguió al alza de los precios del café, bien a través del impuesto sobre la

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA: GASTOS PÚBLICOS POR
HABITANTE, 1953
(Todo el sector público)

Países	Moneda nacional (precios de 1950)	Dólares de 1950	Porcientos del ingreso bruto
Argentina	800	127	23
Brasil	979	39	19
Colombia	115	43	18
Costa Rica ^a	246	42	20
Chile	5.074	60	21
Ecuador	340	22	16
El Salvador ^a	69	23	13
Guatemala ^a	19	19	11
Honduras ^a	31	16	9
México ^b	242	30	15
Nicaragua ^a	124	18	12
Perú	314	21	16
Venezuela	445	127	20

FUENTES: Las del cuadro 1.

a Sólo Gobierno Central.

b Estimación.

Tasas de conversión utilizadas: Para expresar los gastos públicos de los países latinoamericanos en dólares de 1950 se utilizaron las mismas tasas usadas por la CEPAL para convertir a dólares las cifras de ingreso nacional que se encontraban expresadas en moneda de cada país. Véase también *Estudio Económico para América Latina, 1951-1952*, p. 33.

renta o por medio de cargas a la exportación. En algunos de estos países se ha recurrido además a préstamos externos e internos. El aumento de los gastos fue posible en Honduras y Costa Rica por las reformas impositivas de la última década, y en especial por la mayor tributación de las compañías exportadoras de banano. En México, el crecimiento de los gastos del gobierno central se

Cuadro 5

AMERICA LATINA: GASTOS PÚBLICOS EN PORCIENTO DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO DE ALGUNOS PAISES

Países	Gobierno central			Todo el sector público		
	1945	1950	1954	1945	1950	1954
Argentina a	19	19	19 b	22	23	23 b
Brasil	9 c	10	10	16 c	19	19
Colombia	8	9	12	15	14	18 b
Costa Rica . . . . .	...	10	...	...	...	...
Chile	17	15	17 b	17	16	17 b
Ecuador a . . . . .	...	8	12	...	11	14 b
El Salvador	9 c	10	11	...	...	...
Guatemala	13 d	10 e	11 f	...	...	...
Honduras	6 d	8 e	12 f	...	...	...
México	7	7	9 g	11	12	15 g
Nicaragua	8 d	10 e	...	...	...	...
Perú a	13 e	13	15	14 e	14	15
Venezuela	16 h	22 e	18 f	...	...	21 b

FUENTES: Las citadas en el cuadro 1.

Nota: Los porcentos que aparecen en este cuadro se calcularon relacionando los gastos públicos con el producto bruto a precios de mercado, ambos expresados en valores corrientes de cada año.

a Cifras preliminares.

b Año 1953, obtenido promediando los datos de los años fiscales 1952/53 y 1953/54.

c Año 1947.

e Año fiscal 1950/51.

g Estimación.

d Año fiscal 1946/47.

f Año fiscal 1953/54.

b Año fiscal 1945/46.

ha financiado principalmente por un incremento de la tributación que se reparte entre distintos tipos de impuestos. En Chile, a más de un incremento en la carga impositiva, el sector público mantuvo su participación en el producto bruto recurriendo a créditos de origen bancario. (Véase el cuadro 5.)

El crecimiento de los gastos públicos ha sido de diferente magnitud, según se consideren los gastos corrientes, las transferencias o las inversiones públicas. Los gastos

corrientes, en los cuales se han incluido tanto los gastos de administración como los pagos por servicios ordinarios en los ramos de educación, salubridad y asistencia social y los de defensa muestran una tendencia a disminuir su importancia relativa dentro del total de egresos. Esa tendencia, que en algunos países se había manifestado con anterioridad, se acentúa principalmente a partir de 1950. (Véase el cuadro 6.) Se exceptúan de esta corriente la Argentina, Chile, el Ecuador y Guatemala —donde los gastos corrientes han aumentado su participación— y Venezuela, donde en 1950 y hasta 1952 se había registrado una reducción en su coeficiente, que vuelve a elevarse en 1954.

En las transferencias se han incluido las aportaciones de los gobiernos centrales a los gobiernos regionales y a las municipalidades, los pagos de intereses de la deuda pública, las aportaciones y contribuciones al seguro social y organismos similares, las pensiones, jubilaciones y ayudas, y los subsidios pagados directamente por el tesoro. La heterogeneidad de esta categoría se refleja en la diversidad de sus tendencias en los distintos países. Así, mientras su posición relativa en el total de los gastos se mantiene estable en el Brasil y Venezuela, en otros países como la Argentina, Chile y México manifiesta un ascenso considerable. En cambio en Centroamérica disminuye a consecuencia de la estabilidad o baja absoluta de los intereses de la deuda pública frente a un aumento de los presupuestos de gastos.

Las inversiones muestran por regla general una tendencia ascendente, con excepciones en algunos de los países más importantes. Los aumentos en los gastos públicos se utilizaron sobre todo para la formación de capital, siendo más pronunciado este movimiento en los países que han iniciado más recientemente una política de desarrollo, como los centroamericanos. En México, no obstante el aumento de los gastos por concepto de transferencias, las inversiones han continuado su tendencia ascendente dentro del total. Por el contrario, un fenómeno similar ha ocasionado en Chile una baja pronunciada de la proporción del presupuesto destinada a la formación de capital. El descenso de las inversiones es particularmente

Cuadro 6

AMERICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS (GOBIERNO CENTRAL) (Porcientos)

Países	Gastos corrientes			Transferencias			Inversiones		
	1945	1950	1954	1945	1950	1954	1945	1950	1954
Argentina	40	38	44 a +	25	35	35 a	35	27	21 a -
Brasil . . . . .	...	47	48 +	...	26	26	...	27	26 -
Colombia	47	50	52 b +	27	20	18 b	26	30	30 b -
Costa Rica	64 c	70	57 -	20 e	14	16	16 e	16	27 +
Chile	49	54	54 a +	22	26	27 a	29	20	19 a -
Ecuador . . . . .	...	48	57 +	...	19	26	...	24	26 +
El Salvador	65 e	67	65 e	6 e	5	5	29 e	29	30 +
Guatemala d	56	59	59 +	5	6	3	39	35	38 -
Honduras d	76	72	60 -	...	...	...	24	28	40 +
México f	43	43	34 -	16	19	27	35	34	38 +
Nicaragua d	81	78	67 -	1	2	1	18	21	33 +
Perú	81 e	61	59 -	12 e	24	18	7 e	15	23 +
Venezuela e	58	48	54 -	13	12	13	28	39	33 +

FUENTES: Las mismas de los cuadros anteriores, con excepción de México, para el cual se han utilizado otras estadísticas oficiales.

a Año 1953.

b Año 1952.

c Año 1947.

d Para los años 1946/47, 1949/50 y 1953/54.

e Años 1945/46, 1950/51 y 1953/54.

f Además de las tres categorías del cuadro, las estadísticas disponibles consideran como "no clasificados" un 5,8 por ciento de los gastos para 1945, un 3,0 para 1950 y un 1,4 para 1954.

notable en la Argentina: desde un 35 por ciento en 1945 a un 21 por ciento en 1954, en tanto que en el Brasil se acusa una relativa estabilidad. El caso de Venezuela es diferente: la proporción de los gastos de inversión en los gastos totales del gobierno central se elevó, entre 1945 y 1952, de un 28 a un 39 por ciento, a costa de los gastos corrientes, mientras que en los últimos años la tendencia ha sido de sentido contrario, habiendo llegado el coeficiente de inversiones al 33 por ciento en 1954.

III. LA COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS CORRIENTES

Para los fines del presente análisis se han dividido los gastos corrientes según se relacionen con la administración general, con la defensa nacional, con la educación y con la salubridad.

En el primer grupo se incluyen las remuneraciones y las adquisiciones de bienes y servicios no personales para aquellos departamentos que forman el aparato ordinario del gobierno, tales como el poder legislativo, los diferentes ministerios encargados del orden interno, las relacio-

Estas cifras globales dan apenas una idea muy general de la verdadera distribución de los gastos públicos y, en consecuencia, es muy poco lo que permiten deducir acerca de la utilización de los recursos del estado en fines de política económica. Por lo tanto, es necesario un análisis más detallado de los gastos realizados en cada una de las tres grandes categorías mencionadas, lo que se hará en las secciones que siguen en relación con aquellos países sobre los cuales existen datos suficientes.

nes exteriores y la administración de impuestos, así como también los sueldos y gastos ordinarios de las dependencias de carácter económico (agricultura, comercio e industrias, etc.). Cuando no ha sido posible separar en estos últimos los gastos corrientes de las inversiones, se ha clasificado el total de los gastos de estos despachos en el rubro de inversiones.⁴ Ello implica una sobreestimación de las mismas y hace imposible una comparación satisfactoria entre los distintos países.

Cuadro 7

AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS CORRIENTES,
(Porcientos)

Países	Administración general			Defensa			Educación			Salubridad		
	1945	1950	1954	1945	1950	1954	1945	1950	1954	1945	1950	1954
Argentina	41	45	56 ^{a+}	37	32	23 ^{a-}	17	18	16 ^{a-}	5	5	5 ^a
Brasil ^b	54	53	59 ⁺	37	34	33 ⁻	9	13	8	...	...	...
Colombia ^c	56	52	51	13	15	21	16	15	16	15	18	11
Costa Rica ^d	38	43	44	14	10	12	37	35	34	11	12	11
Chile ^d	35	37	38	27	26	23	24	23	22	14	14	17
Ecuador ^e . . . . .	...	34	40	...	29	40	...	25	16	...	12	4
El Salvador ^d	53	54	51	17	17	15	18	18	22	12	12	13
Guatemala ^d	48	41	44	19	18	16	20	25	26	13	15	15
Honduras ^f	44	45	54	37	29	16	12	17	16	7	9	14
Nicaragua ^f	63	61	60	18	23	15	16	13	18	3	3	7
Venezuela ^g	71	55	61	12	20	16	10	13	11	7	12	12

FUENTES: Las mismas de los cuadros anteriores.

^a Año 1953.

^b Administración general comprende algunas transferencias. Defensa y Educación comprende gastos de la cuenta de capital.

^c Todo el sector público. Los datos de la última columna, en cada caso, corresponden a 1952.

^d Los datos de la primera columna, en cada caso, corresponden a 1947.

^e Comprende algunos gastos de capital. Salubridad comprende gastos de previsión social.

^f Datos para los años fiscales 1946/47, 1949/50 y 1953/54.

^g Datos para los años fiscales 1945/46, 1949/50 y 1953/54.

Aunque los gastos de administración general, como todos los demás, ascienden en cifras absolutas (tanto en valores nominales como reales), su proporción dentro del total de los gastos ordinarios muestra tendencias disímiles. En Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela, en 1954 los porcientos son inferiores a los de hace diez años, si bien en algunos casos —Guatemala y Venezuela— han crecido a partir de 1950. En cambio, en la Argentina, el Brasil, Costa Rica y Chile tienden a aumentar, siendo particularmente elevado el incremento que han experimentado en el primero de estos países. (Véase el cuadro 7.) Partiendo únicamente de cifras estadísticas de carácter general, es imposible hacer una apreciación económica acerca de este tipo de gastos. Su aumento puede originarse en una ampliación y mejora de los servicios públicos o en una remuneración más justa de los funcionarios, y significaría un progreso real en la administración pública. Pero también puede reflejar un

aumento del personal y los gastos burocráticos a que no acompaña una mayor productividad del sector gubernamental, debido a causas de diferente naturaleza, justificadas o no.

En este aspecto puede constituir un elemento de apreciación la comparación del volumen de la población ocupada en la administración pública con el de la población ocupada en su totalidad y en el ramo de servicios en particular. En el cuadro 8 se ha seguido este procedimiento, añadiendo además una columna referente a la población ocupada en las actividades no agrícolas, para que sea posible considerar las deficiencias en cuanto a la mano de obra rural que afectan a las estadísticas demográficas latinoamericanas. Como país de referencia fuera del continente se ha tomado al Reino Unido, tanto porque proporciona los datos más completos en esa materia, como

⁴ La naturaleza de las estadísticas ha obligado a seguir este procedimiento en el caso de los países centroamericanos.

porque su administración pública es considerada entre las más eficientes y asimismo como una de las más numerosas en relación con la población total. Puede verse que a la Argentina corresponden los más altos índices de ocupación gubernamental, y que la siguen Guatemala, Bolivia, Venezuela y Chile. El primero de esos países tiene coeficientes de empleo público más altos que el Reino Unido en todos los casos, y los otros cuatro sólo en los que se relacionan con la población ocupada no agrícola y con los servicios en general. Lo anterior permite suponer que en algunos países latinoamericanos —sobre todo en los mencionados— puede haber un coeficiente exagerado de gastos corrientes de administración, lo que significaría que existen otras posibilidades para una distribución más productiva de los egresos del sector público.

Cuadro 8 *Año?*
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN OCUPADA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ^a

Países	Población ocupada en la administración pública	Porcentaje de la población ocupada total	Porcentos de la población ocupada exceptuando la agricultura	Porcentos de la población ocupada en servicios
Argentina . . .	520.000	7	9	15
Bolivia	27.600	2	7	15
Brasil	306.080	2	5	8
Colombia	77.000	2	5	9
Costa Rica . . .	6.000	2	5	8
Cuba	76.073	4	7	11
Chile	107.569	5	7	13
Ecuador	28.552	2	5	12
El Salvador . . .	14.558	2	6	12
Guatemala . . .	17.500	2	12	16
Haití	12.000	1	4	8
Honduras	5.300	1	4	10
México	188.105	2	5	11
Nicaragua	5.200	2	5	9
Panamá	4.900	2	4	7
Paraguay	10.000	2	5	10
Perú	41.625	2	5	9
República Dominicana . .	19.785	2	5	16
Venezuela	95.535	6	10	17
Reino Unido . .	1.350.000	6	6	13

FUENTES: Argentina: cifras del Instituto de Previsión Social. Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú, estimaciones basadas en los últimos censos de población. Brasil, Cuba, Ecuador, El Salvador, México, República Dominicana y Venezuela, cifras de los últimos censos de población. Chile, estimaciones de la Corporación de Fomento.

^a Se excluye el ejército y los servicios de educación y sanidad.

La naturaleza especial de los gastos de defensa hace que generalmente se clasifiquen por separado. No existe ningún problema en cuanto a la inclusión como gastos corrientes de los sueldos, raciones, compras de equipo y demás erogaciones de naturaleza similar. En cambio, se ha discutido acerca de la clasificación de las construcciones militares en la categoría de inversiones. La práctica predominante es considerarlas como gastos corrientes, dado que no constituyen una aportación a la capacidad productiva del país, en el sentido de proporcionar bienes y servicios que puedan sumarse en el conjunto del ingre-

so nacional.⁵ No obstante, en el presente estudio se han separado las instalaciones militares y se han reunido en un grupo especial dentro de las inversiones, siempre que ha sido posible hacerlo así.

Sin desconocer las razones de otra índole que puedan justificar los gastos militares, el aumento o la proporción excesiva de dichos gastos en el presupuesto significa, desde un punto de vista estrictamente económico, una sustracción de recursos a la formación de capital reproductivo o a mejoras de carácter social y cultural. En algunos países del viejo mundo la alta proporción de los presupuestos de defensa ha hecho poco menos que imposible, en ciertos momentos, el crecimiento de su economía.⁶ En América Latina, debido en parte al incremento de las fuerzas armadas y en parte al mayor costo de los modernos equipos, los desembolsos de esta categoría no sólo se han incrementado en cifras absolutas, sino que en algunos países su participación relativa en el presupuesto ha crecido también. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

En cuanto a los gastos sobre educación y salubridad, hay quienes creen que deberían clasificarse en su totalidad dentro de las inversiones, puesto que contribuyen a la formación y mejoramiento del capital humano, tan necesario al desarrollo económico como el capital físico. Siguiendo un criterio menos amplio, en este análisis se consideran como inversiones solamente las de carácter físico, si bien se establece un rubro separado dentro de los gastos ordinarios para poder considerar en especial los de educación y salubridad.

Las sumas destinadas a la educación absorben en los diferentes países de América Latina desde un 8 por ciento hasta más de la tercera parte de los gastos corrientes. Las dedicadas a salubridad, con algunas excepciones, tienden a ser algo más reducidas, como se ha visto en el cuadro 7. En la mayoría de los casos, hay pocas variaciones en la proporción relativa de ambas categorías de gastos en los últimos diez años, aunque cabe señalar que los países de Centroamérica parecen haber experimentado un aumento de mayor significación que en el resto del continente, salvo Costa Rica. Debe recordarse, sin embargo, que los gastos en educación de este último país son muy elevados desde tiempos anteriores.

Para lograr una estimación apropiada de la distribución de los gastos ordinarios es conveniente comparar lo gastado por habitante en cada uno de los principales rubros de egresos. Los gastos de administración general representan en todos los países los desembolsos más altos, seguidos por los de defensa, con la sola excepción de Chile y algunas repúblicas centroamericanas donde los gastos en educación ocupan el segundo lugar. En cuanto a la tendencia de esta distribución en los años de post-guerra, puede observarse que, mientras en casi todos los países los mayores aumentos por habitante se dan en los gastos de educación y salubridad, en la Argentina y Costa Rica crecen en mayor grado los destinados a la administración general, y en Ecuador y Venezuela, los relativos a la defensa. (Véase el cuadro 9.)

⁵ Véase Estructura del presupuesto y clasificación de las cuentas del Estado (ST/ECA/8), publicación de las Naciones Unidas, nº de venta: 1951.XVI.3, febrero 1951, p. 23.

⁶ Véase el capítulo 8 del Economic Survey of Europe in 1953 (E/ECE/174), publicación de las Naciones Unidas, nº de venta 1954.II.E.2.

Cuadro 9
AMÉRICA LATINA: GASTOS ORDINARIOS POR HABITANTE EN ALGUNOS PAÍSES
 (En unidades de moneda nacional a precios de 1950)

Países	Años	Total	Administración general	Defensa	Educación	Salubridad
Argentina	1947	267	114	91	43	19
	1953	268	122	89	43	13
	variación en %	0	7	- 2	0	- 32
Brasil ^a	1947	289	156	108	25	...
	1953	387	211	129	47	...
	variación en %	34	35	19	88	...
Colombia	1947	22	10	7	2	3
	1952	33	14	12	4	3
	variación en %	50	40	71	100	0
Costa Rica	1947	92	35	13	34	10
	1954	132	58	15	45	14
	variación en %	45	66	15	32	40
Chile	1947	1.976	742	541	414	278
	1953 ^e	2.599	1.020	548	582	449
	variación en %	31	37	1	40	61
Ecuador ^b	1950	103	35	30	25	13
	1954	141	56	56	22	6
	variación en %	37	60	87	- 12	154
El Salvador	1947	23	12	4	4	3
	1954	37	19	5	8	5
	variación en %	61	58	25	100	67
Guatemala ^d	1947	9	4	2	2	1
	1954	12	5	2	3	2
	variación en %	33	25	0	50	100
Honduras ^d	1947	11	5	4	1	1
	1954	19	10	3	3	3
	variación en %	73	100	25	200	200
Nicaragua ^d	1947	53	32	11	8	2
	1954	77	46	12	14	5
	variación en %	45	44	9	75	150
Venezuela ^d	1947	179	110	27	22	20
	1953	226	138	37	25	26
	variación en %	26	25	37	13	30

FUENTES: Las mismas de los cuadros anteriores.
^a La Administración general incluye transferencias. Defensa y Educación comprenden algunos gastos de capital. Los gastos de Salubridad están comprendidos en Educación.
^b Incluye gastos de capital.
^c Cifras preliminares.
^d Comprende los años fiscales 1947/48 y 1953/54.

IV. LA NATURALEZA Y EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS

Dentro de los presupuestos de los gobiernos centrales, en la categoría de transferencias se agrupan pagos de diversa naturaleza, cuya característica común es la de no constituir un elemento de consumo final por parte de la administración central, sino más bien un traspaso de poder de compra a otros sectores de la comunidad.

Algunas de estas transferencias pueden realizarse entre organismos que forman parte del sector público, como sucede con las remesas de fondos en forma de subsidios o de aportaciones presupuestarias del gobierno central a los gobiernos regionales y a las municipalidades, o a organismos descentralizados que realizan tareas comprendidas dentro de los servicios públicos que son normalmente función de los gobiernos. Esta clase de traspasos tiene mucha importancia en algunos países. En Venezuela, por ejemplo, las aportaciones presupuestarias a los estados representan más del 90 por ciento del total de las transferencias. En Costa Rica, han crecido en los últimos diez años los subsidios a las municipalidades, y su posición relativa en el total de fondos transferidos ha pasado del 17

al 55 por ciento. Algo semejante sucede en El Salvador, donde la proporción correspondiente fue del 30 por ciento en 1954, después de haber subido hasta el 57 por ciento en 1950, en relación con 1947.

En Chile, el Ecuador y el Perú, tienen particular interés las ayudas de este tipo otorgadas a entidades no lucrativas —instituciones de enseñanza, beneficencia y asistencia social—, que prestan servicios públicos y culturales, pero que están organizadas en forma autónoma y no son parte del aparato gubernamental, o que, en algunos casos, son simplemente agrupaciones privadas (universidades, colegios, beneficencia oficial y privada, instituciones de defensa del niño). Esta clase de transferencias ha aumentado su importancia en los últimos diez años, habiendo pasado en Chile de un 6 a un 9 por ciento del total, en el Ecuador de un 6 a un 9 por ciento, y en el Perú de un 35 a un 39 por ciento. (Véase el cuadro 10.)

La proporción de los traspasos de fondos a los gobiernos provinciales y locales ha pasado en la Argentina de un 24 por ciento en 1945 a un 35 por ciento en 1950

Cuadro 10

AMÉRICA LATINA: TRANSFERENCIAS DIRECTAS DEL GOBIERNO CENTRAL EN ALGUNOS PAÍSES
(Porcientos)

Países	Pagos financieros (Deuda pública)			Previsión			Subsidios		
	1945	1950	1954	1945	1950	1954	1945	1950	1954
Argentina	41	15	15 ^a	15	24	28 ^a	4	9	5 ^a
Brasil	27 ^b	15	7	28 ^b	34	41	21 ^b	19	15
Colombia	62	63	71 ^c	—	—	—	—	—	—
Costa Rica	73	60	33	10	18	11	—	—	—
Chile	39	15	12 ^a	38	48	58 ^a	0	24	16 ^a
Ecuador . . . . .	...	20	17	—	—	—	...	61	74
El Salvador	78	43	70	—	—	—	—	—	—
Guatemala ^d	82	65	39	18	35	61	—	—	—
Honduras ^d	—	—	—	—	—	—	—	—	—
México	21	15	13	13	15	12	41	50	62
Nicaragua ^d	100	100	100	—	—	—	—	—	—
Perú	39 ^b	26	31	18 ^b	20	28	6 ^b	20	2
Venezuela ^e	4	3	3	4	2	4	—	—	—

	Ayudas			Gobiernos regionales y locales			Varios		
	1945	1950	1954	1945	1950	1954	1945	1950	1954
Argentina	15	17	16 ^a	24	35	36 ^a	1	—	—
Brasil	12 ^b	13	17	12 ^b	19	20	—	—	—
Colombia	—	—	—	38	37	29 ^c	—	—	—
Costa Rica	—	—	—	17	22	55	—	—	—
Chile	6	10	9 ^a	12	0	1 ^a	5	3	4 ^a
Ecuador . . . . .	...	19	9	—	—	—	—	—	—
El Salvador	—	—	—	22	57	30	—	—	—
Guatemala ^d	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Honduras ^d	—	—	—	—	—	—	—	—	—
México	—	—	—	—	—	—	25	20	13
Nicaragua ^d	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Perú	35 ^b	34	39	2 ^b	—	—	—	—	—
Venezuela ^e	—	1	—	96	93	93	—	—	—

FUENTES: Las mismas de los cuadros anteriores.
a Año 1953.

b Año 1947.
c Año 1952.

d Años fiscales 1946/47, 1949/50 y 1953/54.
e Años fiscales 1945/46, 1949/50 y 1953/54.

y un 36 por ciento en 1953. Las transferencias por este concepto en moneda corriente ascienden de 195 millones en 1945 a 1.356 millones en 1950, y a 2.577 millones en 1953. La razón principal de este aumento reside en la reforma del sistema fiscal efectuada al final de la quinta década. Mediante ella modificó el gobierno central la administración de varios impuestos, algunos de los cuales estaban antes en manos de las provincias y municipalidades, haciéndose cargo de ellos y traspasando luego a las entidades locales las cantidades correspondientes. También tienen importancia en la Argentina las transferencias por concepto de subvenciones a entidades no lucrativas, que en el cuadro 10 están clasificadas como "ayudas". Las entidades receptoras son principalmente las universidades e instituciones de educación y beneficencia, pero también se incluyen en el rubro otros organismos autónomos encargados de controlar la comercialización de algunos productos como carnes, cereales y yerba mate. Parte de estas subvenciones se originan en asignaciones directas del presupuesto general de gastos, pero la fracción más importante en los últimos años proviene de la participación legal de estas entidades en el producto de ciertos impuestos.

En Brasil han crecido también en magnitud apreciable las aportaciones del gobierno central a los estados y municipalidades, al igual que sus ayudas a entidades no lucrativas que prestan servicios públicos. En 1954 ambas partidas representaban el 37 por ciento del total de transferencias del gobierno central.

La agrupación de los desembolsos mencionados dentro del rubro general de transferencias se justifica porque,

dada la autonomía en el gasto de que gozan las entidades que reciben esos fondos, no es posible conocer por adelantado qué parte de ellos será empleada en gastos de consumo y cuál en inversiones, ni la composición de unos y otros. En una consolidación de las cuentas del sector público sería necesario llegar a esa diferenciación y agruparlas todas según el destino final del gasto.

Mayor importancia tienen, desde el punto de vista económico, las operaciones que realmente significan traspaso de ingresos del sector público al privado: pagos por intereses de la deuda pública, pensiones y aportaciones al seguro social y subsidios a determinadas actividades productivas.

La tendencia predominante en la mayoría de los países durante los últimos diez años ha sido la de una disminución relativa de los pagos por concepto de la deuda en el presupuesto del gobierno central.⁷ Más aún, en varios casos —la Argentina, el Brasil, Costa Rica y Chile, por ejemplo— se ha registrado una baja en el gasto por habitante destinado a este servicio. En México y el Perú ha habido un aumento por habitante de cierta importancia. En cuanto a Venezuela, las amortizaciones pagadas durante el año fiscal influyen en lo abultado de la cifra relativa a 1953-54.

Los aspectos más interesantes de la deuda serán examinados en otro lugar del presente estudio,⁸ pero por el

⁷ En la casi totalidad de los países consignados en los cuadros 10 y 11, las cifras se refieren al pago de intereses, ya que las amortizaciones se incluyen en las inversiones financieras. Se exceptúan el Perú y Venezuela, países en que no ha sido posible separar los intereses de las amortizaciones.

⁸ Véase el capítulo III.

momento es pertinente señalar que la carga financiera que origina la deuda reviste relativamente poca importancia en los presupuestos de los países latinoamericanos enumerados. Esto se debe a dos factores principales: primero, al poco uso que los gobiernos han hecho en los últimos años del crédito público tradicional, ya que han recurrido con frecuencia a otras formas menos ortodoxas de financiamiento del déficit (emisiones del Banco Central principalmente), debido en buena medida al deterioro del mercado de valores internos por causa de la inflación, y, segundo, a que una parte sustancial de la nueva deuda ha sido canalizada a través de los institutos autónomos, que corren con el pago de los intereses. Así, pues, la carga financiera de la deuda del sector público en su totalidad es mucho mayor que la revelada por las cifras de los gobiernos centrales.

En casi todos los países las cargas estatales correspondientes a la previsión y a la seguridad social han experimentado aumentos de cierta significación, como puede observarse en el cuadro 11. Sin embargo, cabe considerar dos aspectos importantes. Primero, que, con excepción de Chile y, en menor escala, de la Argentina, las cantidades gastadas por los gobiernos, en términos de contribución por habitante, son relativamente reducidas si se comparan con otros rubros de los presupuestos, y ello puede apreciarse confrontando las cifras correspondientes

con las referentes a los gastos ordinarios. (Véase de nuevo el cuadro 8.) Es probable que esto se deba a que la seguridad social es una institución relativamente nueva en muchos de los países latinoamericanos, y a que en muchos casos su esfera de actividad no se extiende todavía a todos los sectores económicos ni a todas las regiones geográficas. Segundo, que hay otros tipos de transferencias que han crecido en mayor escala que los gastos de previsión, con el resultado en algunos países de que estos últimos no han aumentado en forma apreciable su participación dentro del total.

Un fenómeno digno de consideración es el notable incremento que han experimentado en algunos países los pagos destinados a subsidiar empresas de utilidad pública y actividades económicas privadas. Este tipo de transferencias ha tenido particular importancia en la Argentina y en otros países que han atravesado por un período prolongado de inflación: el Brasil, Chile y posiblemente México.

El objetivo perseguido ha sido principalmente el de mantener precios y tarifas bajos para bienes de consumo esencial o servicios de interés público, compensando las pérdidas de las empresas y vendedores mediante subsidios directos del estado. En otros casos, los subsidios se han otorgado para cubrir los déficit de empresas del estado que, no obstante acusar pérdidas en sus operaciones, son

Cuadro 11

AMÉRICA LATINA: TRANSFERENCIAS POR HABITANTE EN ALGUNOS PAÍSES

(En unidades de moneda nacional a precios de 1950)

Países	Años	Total	Pagos financieros	Previsión	Subsidios	Ayudas	Gobiernos locales	Varios
Argentina	1947	159	41	19	11	29	59	—
	1953	214	33	59	11	34	77	—
	variación en %	34	— 20	210	0	17	30	—
Brasil	1947	86	23	25	18	8	10	2
	1954	136	10	55	20	22	27	2
	variación en %	58	— 57	120	11	175	170	0
Colombia	1947	10	6	...	—	—	4	—
	1952	11	8	...	—	—	3	—
	variación en %	10	33	...	—	—	— 25	—
Costa Rica	1947	29	20	3	—	—	6	—
	1954	36	12	4	—	—	20	—
	variación en %	24	— 40	33	—	—	233	—
Chile	1947	783	238	292	51	65	76	61
	1953	1.344	157	783	219	123	12	50
	variación en %	71	— 34	168	329	89	— 84	— 18
Ecuador	1950	35	7	...	21	7	—	—
	1954	76	12	...	56	7	—	—
	variación en %	117	71	...	167	0	—	—
El Salvador	1947	2,5	2	—	—	—	0,5	—
	1954	2,8	2	—	—	—	0,8	—
	variación en %	12	0	—	—	—	80	—
México	1947	15	2	2	8	—	—	3
	1954	44	6	5	29	—	—	4
	variación en %	193	200	150	262	—	—	33
Nicaragua ^a	1947	0,8	0,8	—	—	—	—	—
	1954	0,8	0,8	—	—	—	—	—
	variación en %	0	0	—	—	—	—	—
Perú	1947	21	8	4	1	7	1	—
	1954	53	16	15	1	20	1	—
	variación en %	152	100	275	0	185	0	—
Venezuela	1947	53	2	2	—	—	49	—
	1954	55	2	2	—	—	51	—
	variación en %	3	0	0	—	—	4	—

FUENTES: Las mismas de los cuadros anteriores.
^a Comprende los años fiscales 1947/48 y 1953/54.

consideradas de interés nacional. Este último tipo de ayuda ha sido empleado también en otros países.

En Chile, los subsidios directos a empresas de utilidad pública y al sector privado —en particular a los transportes—, que eran poco menos que insignificantes en 1945, absorbían en 1954 el 16 por ciento de las transferencias y representaban un gasto por habitante de significación. En México, el capítulo de subsidios y ayudas es el más cuantioso en la categoría de transferencias y el que ha experimentado un mayor aumento por persona en los últimos diez años.

Los subsidios otorgados a través del presupuesto absorbieron en la Argentina un 9 por ciento de las transferencias en 1950 (340 millones de pesos corrientes), habiendo descendido en 1953 hasta un 5 por ciento (389 millones). El año de mayores salidas por este concepto fue 1951, en que subieron hasta 964 millones. Los principales beneficiarios han sido los frigoríficos, los ferrocarriles, las empresas de transporte aéreo y el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI). Sin embargo, el cuadro trazado quedaría incompleto si no se agregaran dos hechos de capital importancia. Los ferrocarriles han experimentado en los años recientes un fuerte déficit en

sus operaciones, déficit que no ha sido cubierto por el gobierno sino en el año 1947. Es de presumir que las pérdidas no han sido compensadas en el resto del período o que ello se ha hecho a través de otros canales. En cuanto a los subsidios a las actividades privadas, no han sido manejados en su mayor parte a través del presupuesto del gobierno central, sino por medio del IAPI, que a su vez fue financiado mediante las ganancias obtenidas con las utilidades de las operaciones de comercio exterior y, últimamente, con préstamos del Banco Central. Esta situación ha contribuido a la presión inflacionista y a la posición crítica del balance de pagos del país. Al examinar la política cambiaría en este mismo trabajo, se estudia con mayores detalles esta materia.⁹

En el Brasil, los subsidios han aumentado también en cifras absolutas, aunque haya descendido su participación relativa. Sin embargo, tanto en este país como en Chile se han venido otorgando cuantiosos subsidios en los últimos años, no directamente, sino a través del sistema cambiario. El estudio y análisis de estas transferencias, y su efecto sobre la economía nacional y el desarrollo, se hace asimismo en el capítulo relativo a la política cambiaria.

V. LA INVERSIÓN PÚBLICA

La contribución del sector público a la promoción del desarrollo económico se realiza en gran parte a través de la porción del presupuesto destinada a las inversiones. En la medida en que estas inversiones significan un aumento neto del capital productivo del país, originan un crecimiento directo del producto nacional. Su efecto puede también ejercerse a través de la dotación a la economía de servicios e instalaciones básicas, como por ejemplo los transportes y la energía, que además de su aportación propia al aumento de la producción y del ingreso, provocan un estímulo a la inversión en los sectores privados. Asimismo, la creación de condiciones más satisfactorias en el campo de la educación, la salubridad y la vivienda, al tiempo que contribuyen a una mejor situación material y a una mayor productividad del factor humano, preparan las condiciones físicas y espirituales para una participación más activa y calificada de la población en el proceso económico futuro y para una aplicación en mayor escala de los avances tecnológicos a las actividades de producción. Pero, al igual que sucede con los sectores privados, puede haber inversiones públicas que no constituyan una aportación al crecimiento de la economía. En la esfera gubernamental se hacen a veces gastos en obras de dudosa justificación y desembolsos en instalaciones suntuarias, que si bien pueden encontrar motivación en razones de otra índole, nada o muy poco agregan a la formación de capital. De aquí que para apreciar la participación del sector gubernamental en el desarrollo económico no baste referirse escuetamente a las cifras globales de la inversión pública, sino que sea necesario descomponerlas de acuerdo con su naturaleza y destino.

La primera distinción que importa hacer es la de inversiones reales e inversiones financieras. Las primeras son aquéllas que representan adquisición de nuevo activo, que se añade al ya existente. Las inversiones financieras consisten en la adquisición de activo producido con anterioridad, y aunque significan una inversión desde el punto de vista del sector público, nada añaden al capital exis-

tente en el país. Tal ocurre, por ejemplo, con las amortizaciones de la deuda pública, con la compra de valores existentes en el mercado, con la adquisición de inmuebles o con el pago a los accionistas privados por sus títulos en empresas nacionalizadas. En el presente trabajo se ha hecho abstracción —donde ha sido posible— de las inversiones financieras, por cuanto su objeto primordial es apreciar la contribución gubernamental a la formación de capital. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se ha podido separar algunas de esas inversiones de las inversiones reales. Así sucede, por ejemplo, con la compra de inmuebles que serán demolidos o utilizados para la construcción de obras públicas, cuando no se especifica el dato en las cuentas oficiales.

Una segunda distinción que se ha hecho es la de inversiones directas e indirectas. Las primeras se refieren a las obras ejecutadas por el propio sector gubernamental, mientras que las indirectas están constituidas por los préstamos otorgados a los intereses privados para la formación de capital por estos últimos.

Las inversiones directas, que constituyen un alto porcentaje del total en los países de América Latina, pueden ejecutarlas el gobierno mismo o instituciones autónomas especializadas. Cuando ha sido posible determinar la naturaleza de las obras realizadas por estas instituciones, se han clasificado las aportaciones presupuestarias correspondientes en el rubro referente a la actividad emprendida, por ejemplo, agricultura, transportes, etc. En caso contrario, se han englobado en una columna común las aportaciones oficiales a estas instituciones. Los organismos especializados disponen a veces de recursos extrapresupuestarios, tales como ingresos propios o préstamos internos y externos, que forman parte de las actividades del sector público en la formación de capital. Sin embargo, a fin de mantener la homogeneidad de las cifras, se ha tenido por norma incluir en las cuentas de inversiones del go-

⁹ Véase el capítulo IV.

bierno solamente las erogaciones del presupuesto destinadas a esas instituciones.

Las inversiones indirectas se hacen por lo común a través de organismos de crédito especializados: los bancos de crédito agrícola, industrial, minero, de vivienda. En algunos casos los gobiernos han hecho aportaciones a entidades que no contribuyen directamente a la producción, como, por ejemplo, algunos establecimientos de crédito prebendario, pero esto es más bien la excepción. En las estadísticas se han incluido como inversión gubernamental las aportaciones presupuestarias a las instituciones de crédito, ignorando los recursos de otro origen que hayan usado esos establecimientos.

No han dejado de presentarse algunos problemas en el método adoptado. En determinados países las corporaciones de fomento son a la vez institutos de crédito y de ejecución de obras, y casi nunca se ha podido separar la parte correspondiente a una y otra actividad. A fin de

obviar este inconveniente, se consideran inversiones directas la totalidad de las aportaciones gubernamentales a estas instituciones,¹⁰ salvo en aquellos casos en que se ha podido precisar que la actividad crediticia constituye el grueso de sus operaciones, como sucede —por citar uno de ellos— con el Banco Nacional de Desarrollo Económico en el Brasil.

Las inversiones públicas han experimentado un notable incremento en América Latina en el curso del último decenio. (Véase el cuadro 12.) Con la sola excepción de Chile, en todos los países considerados se ha producido un aumento de la capitalización de origen oficial. La inversión por habitante permite apreciar mejor aún el grado de crecimiento y su relación con las demás partidas presupuestarias. En el Brasil, el aumento por ha-

¹⁰ Por ejemplo, Guatemala (Instituto de Fomento a la Producción), Honduras (Banco Nacional de Fomento), México (Nacional Financiera), Venezuela (Corporación Venezolana de Fomento.)

Cuadro 12

AMÉRICA LATINA: INVERSIONES REALES DE LOS GOBIERNOS CENTRALES DE ALGUNOS PAÍSES

Países	Años	Inversiones (Millones moneda nacional de 1950)	Inversiones directas	Porcientos	Inversiones indirectas	Porcientos	Inversiones por habitante (m/constante)	Porcientos de aumento de las inversiones por habitante 1954/1947
Argentina	1947	2.272	2.253	99	19	1	142	6
	1950	3.027	2.963	98	64	2	178	
	1953	2.839	2.821	99	18	1	151	
Brasil	1947	3.248	3.179	98	68	2	67	81
	1950	7.047	7.035	100	12	0	136	
	1954	6.928	5.292	76	1.636	24	121	
Colombia	1947	210	172	82	39	18	20	15
	1952	229	198	86	31	14	19	
	1954	287					23	
Costa Rica	1947	...	16	—	22	224
	1950	...	16	...	...	—	20
	1954	...	64	...	...	—	70
Chile	1947	5.194	4.911	95	283	5	940	— 16
	1950	4.342	4.170	96	172	4	715	
	1954	5.147	5.002	97	144	3	788	
Ecuador	1950	...	139	—	44	8
	1953	...	189	...	...	...	54
	1954	...	284	...	...	—	80
El Salvador	1947	...	19	—	11	61
	1950	...	25	...	...	—	13
	1954	...	36	...	...	—	17
Guatemala	1947	...	17	—	6	11
	1949	...	18	...	...	—	7
	1953	...	22	...	...	—	7
Honduras ^a	1946	...	5	—	4	253
	1949	...	7	...	...	—	4
	1953	...	20	...	...	—	13
México	1947	1.060	—	—	—	—	44	29
	1949	936	—	—	—	—	37	
	1954	1.663	—	—	—	—	58	
Nicaragua ^a	1946	...	8	—	11	341
	1949	...	8	...	...	—	8
	1953	...	49	...	...	—	47
Perú	1947	133	133	100	...	—	16	233
	1950	314	292	93	22	7	37	
	1954	619	599	97	19	3	67	
Venezuela ^a	1946	334	305	91	28	8	73	82
	1949	634	628	99	6	1	128	
	1953	749	749	100	0	—	134	

FUENTES: Las mismas de los cuadros anteriores.
^a Años fiscales.

bitante es de 81 por ciento entre 1947 y 1954, en Colombia de 15, en el Ecuador de 8, en México de 29, en el Perú de 233 y en Venezuela de 82 por ciento. Los incrementos más espectaculares, en términos generales, se dan en Centroamérica. Ello se debe a que ha sido principalmente a partir de la última guerra cuando los países de esa zona emprendieron una política de fomento con la activa participación gubernamental. Aun en Costa Rica —cuya política fiscal en el período 1948-52 tuvo por objetivo el saneamiento de la hacienda pública después de la guerra civil— las inversiones aumentan notablemente desde 1953.¹¹ En la Argentina, donde ya para 1947 las inversiones del gobierno central habían descendido en relación a 1945, el aumento es sólo de 6 por ciento.¹² Como se dijo, ha sido Chile el único país en que la inversión gubernamental ha disminuído en los últimos años. Las causas de esta situación pueden encontrarse en la situación inflacionista que ha vivido el país durante todo este período, situación que en el ramo fiscal se ha manifestado en el aumento más que proporcional de los gastos ordinarios y de las transferencias y en la incapacidad del sistema impositivo para mantener un volumen

¹¹ Debe recordarse que las cifras centroamericanas están abultadas, pues comprenden los gastos corrientes de los ministerios de economía, obras públicas, agricultura, educación y salubridad. No fue posible en estos países separar los gastos de administración de las inversiones y, en consecuencia, ha habido que agrupar los presupuestos de estos ministerios en el rubro último.

¹² Debe tenerse en cuenta que las fundaciones oficiales de beneficencia y, en menor escala, las cajas de previsión, han realizado en la Argentina durante el período señalado cuantiosas inversiones, no incluidas en las estadísticas del gobierno central.

de ingresos que permitiera hacer frente a las nuevas erogaciones.

Sin embargo, el aumento de las inversiones no ha significado que su posición relativa en el conjunto de los presupuestos haya crecido en la misma proporción, pues los gastos corrientes y las transferencias han experimentado también un fuerte incremento, aun en aquellos países en que los gobiernos han hecho un mayor esfuerzo de capitalización. Cabe preguntarse si no sería posible lograr, mediante economías juiciosas en las otras categorías de egresos, una participación aún más activa del sector público en la formación de capital.

La mayor parte de las inversiones gubernamentales en América Latina se hacen por vía directa.¹³ La actividad crediticia de las instituciones autónomas, aun siendo importante en algunos países, sólo constituye una porción menor de la actividad gubernamental. Ello se explica en parte por la mayor atención que en la actual etapa de desarrollo —y no obstante las grandes diferencias de grado que existen— ha debido prestarse a la ejecución de instalaciones básicas. Como podrá verse en seguida, las inversiones en transportes representan la mayor proporción de las inversiones públicas en casi todos los países.

Para poder apreciar la naturaleza de las inversiones en relación con el desarrollo económico, se ha intentado aquí su clasificación en tres grandes categorías. La primera, denominada “Inversiones en actividades de producción” engloba a las que contribuyen directamente a la

¹³ Como se ha advertido antes, parte de las inversiones en las corporaciones de fomento —clasificadas como directas en el cuadro 12— se utilizan para préstamos a los sectores privados.

Cuadro 13

AMÉRICA LATINA: INVERSIONES DIRECTAS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES DE ALGUNOS PAÍSES
(Porcientos en el total de las inversiones directas)

Países	Años	Inversiones en actividades de producción				Inversiones de carácter social				Otras			
		Total	Agricultura	Transportes	Energía	Instituciones autónomas	Total	Educación	Salubridad	Habitación	Total	Edificación, urbanismo, etc.	Militares
Argentina	1947	33	—	31	2	—	8	—	8 a	—	59	16	43
	1950	43	2	35	6	—	8	—	8 a	2	49	29	20
	1953	57	8	43	6	—	7	—	6 a	1	36	25	11
Brasil	1947	90	—	66	—	24	—	—	—	—	10	10	...
	1950	81	—	78	—	3	1	—	—	1	18	18	...
	1953	85	—	84	—	1	1	—	—	1	14	14	...
Colombia	1947	70	9	55	6	—	16	—	16	—	14	14	...
	1950	67	8	41	1	17	9	—	9	—	24	24	...
	1952	60	11	45	—	4	19	—	19	—	21	21	...
Chile	1947	56	3	25	—	28	8	2	6	1	36	18	18
	1950	69	4	29	—	36	11	2	8	1	20	13	7
	1953	66	3	28	—	35	11	2	8	1	23	19	4
México	1947	79	16	49	14	—	13,7	1,3	12,4	—	7,3	5,5	1,8
	1951	81	20	39	22	—	14,3	3,4	9,8	1,1	4,0	3,4	0,6
Perú	1947	58	6	16	36	—	4	—	4	—	38	38	—
	1950	54	6	27	21	—	7	—	7	—	39	39	—
	1953	53	13	31	9	—	3	—	3	—	44	44	—
	1954	50	11	26	13	—	2	—	2	—	48	48	—
Venezuela b.	1947	47	9	24	—	14	49	11	26	12	3	—	2
	1950	67	4	49	—	14	26	—	15	3	7	2	5
	1953	67	9	47	—	11	21	10	11	—	10	2	7

FUENTES: Datos oficiales y estimaciones de la CEPAL. Para México: Gobierno de México y Banco Internacional, *Op. cit.*
a Comprende sólo alcantarillado y agua potable. Los demás tipos de inversión se incluyen en el rubro de edificación.
b Años fiscales.

formación de capital productivo: fomento agrícola, transportes, energía y aportaciones a las instituciones autónomas de fomento. La segunda, a la que se ha llamado "Inversiones de carácter social", agrupa a las obras públicas que conducen a elevar el factor humano mediante el mejoramiento de las condiciones de educación, salubridad y vivienda. La tercera categoría ("Otras") considera las inversiones que tienen relación menos directa con el fomento de la economía: construcciones militares, urbanismo y edificaciones de índole distinta a las incluidas en las anteriores denominaciones. Aparte de la arbitrariedad que pueda haber en la clasificación misma, los datos disponibles no son de absoluta exactitud, y las comparaciones entre países son por tanto de dudoso valor. Con todo, pueden desprenderse algunas consideraciones interesantes de un análisis del cuadro 13.

En la Argentina, las inversiones en actividades de producción, que no representaban en 1947 sino una tercera parte del total de las inversiones directas, en 1953 elevan su participación hasta el 57 por ciento. Los aumentos más significativos en esta categoría se dan en las asignaciones para transportes, tanto en carreteras y ferrocarriles como en puertos, servicios portuarios y aeropuertos. Hay también un aumento en las erogaciones de carácter agrícola y para energía. Las inversiones de carácter social mantienen prácticamente su participación en el total, con un mayor porcentaje en el ramo de salubridad. Debe advertirse que las construcciones para fines educativos y las obras de sanidad no han podido separarse de las edificaciones de otra índole y están comprendidas en el rubro correspondiente a estas últimas. Las asignaciones para viviendas aparecen con un coeficiente bajo, pero cabe recordar que en los años 1950 a 1952 las erogaciones presupuestarias para ese fin fueron mucho más elevadas que en 1953, y que, además, un volumen muy importante de las mismas está incluido en el rubro de edificaciones o ha sido construido por otra clase de instituciones (fundaciones e institutos de previsión). Las edificaciones y las construcciones militares absorbieron en conjunto durante todo el período un alto porcentaje de las inversiones directas, aunque se observa una disminución de las últimas para 1953.

La capitalización del gobierno central se ha orientado principalmente en el Brasil hacia las actividades de producción, en particular obras de transporte. Las inversiones agrícolas no han podido separarse del total. En cuanto a las aportaciones para instituciones autónomas, se han dirigido sobre todo a empresas de carácter industrial: Petróleos Brasileiros, la compañía siderúrgica de Volta Redonda, la Fábrica Nacional de Motores, la Compañía Nacional de Alcalis, la Hidroeléctrica San Francisco y la Compañía Vale do Rio Doce. Las inversiones sociales aparecen con una participación muy baja dentro del total. Tampoco ha sido posible separar en este caso las edificaciones e instalaciones educativas y sanitarias del conjunto de las edificaciones, que aparecen con coeficientes relativamente elevados. Debe advertirse que en el Brasil los estados dedican también a fines de capitalización parte importante de sus gastos, y que dentro de estas obras ocupan lugar destacado las de carácter social. En 1954 un 22 por ciento de los gastos públicos estatales y un 21 por ciento de los municipales representaron inversiones reales.

En Colombia, las inversiones en actividades de pro-

ducción, que representan un alto porcentaje, han disminuido su participación en el total, mientras ha aumentado la de las destinadas a edificaciones, donde, sin embargo, están incluidas algunas inversiones de carácter social. La capitalización oficial en transportes continúa siendo el rubro más importante, si bien han experimentado un aumento en los últimos años los desembolsos destinados a la agricultura.

En Chile, las cifras del cuadro 13 no incluyen el total de las inversiones directas, debido a que en las cuentas oficiales aparecen sin clasificar las que se financiaron mediante emisiones de bonos (un 13,8 por ciento en 1947 y un 7,1 por ciento en 1954). En las que han sido clasificadas, puede apreciarse que las inversiones en actividades productivas han subido apreciablemente, al pasar su proporción del 56 por ciento en 1947 al 66 por ciento en 1953. Aunque en el ramo de transportes se ha registrado un ascenso, el crecimiento de estas inversiones se origina en su casi totalidad en las aportaciones a las instituciones autónomas, en especial a la Corporación de Fomento, que en los años considerados ha llevado a cabo importantes obras en electricidad y siderurgia. No obstante el aumento proporcional de las construcciones sanitarias, las inversiones de carácter social no han experimentado un aumento significativo, por la baja inversión relativa en la construcción de viviendas.¹⁴ Es muy posible que en las cifras referentes a edificaciones estén comprendidas obras de carácter social y que, en consecuencia, haya una sobreestimación en el porcentaje anotado. De todas maneras, las inversiones de carácter militar y no económico han perdido importancia relativa al pasar de 36 a 23 por ciento en los últimos diez años.

En México —donde las cifras del cuadro 13 engloban la totalidad del sector público— se acusan porcentos muy elevados en las inversiones destinadas a actividades de producción. Más aún, entre 1945 y 1951 se observa una tendencia a su aumento, habiendo llegado a significar en el último de los años mencionados el 81 por ciento del total. En tanto que los desembolsos en transportes han sufrido una disminución relativa, han crecido los dedicados a agricultura y energía.¹⁵ Las inversiones de carácter social revelan un alza, originada principalmente en las construcciones para educación y vivienda, y una disminución en el ramo sanitario. Las edificaciones militares en México acusan cifras particularmente bajas, y esas inversiones, al igual que las destinadas a edificios y urbanismo, acusan un descenso de 7,3 a 4,0 por ciento entre 1945 y 1951.

En el Perú, las cifras revelan una evolución similar a la de Colombia, con una disminución relativa en las inversiones de carácter productivo, y un aumento en las edificaciones. Sin embargo, tanto en agricultura como en transportes los porcentos del total acusan aumentos de cierta significación.

Las inversiones en actividades productivas ascienden en Venezuela de 47 por ciento en 1947-48 a 67 por ciento en 1953-54, a causa principalmente del gran crecimiento

¹⁴ Debe advertirse que la construcción de viviendas ha constituido un rubro de inversiones muy importante por parte de los institutos autónomos de previsión social. Frente a 4.800 millones de pesos de 1950 de asignaciones del gobierno central al Instituto de la Vivienda, en el período 1945-53, las cajas de previsión invirtieron directamente en esa actividad alrededor de 8.000 millones de pesos.

¹⁵ En el último rubro quedan comprendidos la electricidad y el petróleo.

de los desembolsos en el ramo de transportes. Las inversiones en agricultura mantienen su proporción y disminuyen las aportaciones a las instituciones autónomas. En cambio, muestran una fuerte baja las inversiones de carácter social, que pasan del 49 al 21 por ciento. Esta disminución se refleja lo mismo en el ramo de educación que en el de instalaciones sanitarias. En cuanto a las viviendas, las cuentas de 1954 no registran partidas para el instituto ejecutor de esta clase de obras, que se financió principalmente con créditos de las empresas constructoras. Las inversiones en edificaciones mejoran su participación en el total en el período estudiado, y las construcciones militares pasan del 2 al 7 por ciento. Ello significa que las inversiones desprovistas de finalidad económica o social representan una proporción de 3 por ciento en 1947-48 y de 10 por ciento en 1953-54.

VI. LOS GASTOS PÚBLICOS EN EL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA NACIONAL

El análisis de los efectos de los gastos públicos en el conjunto de la economía es una materia compleja, que requeriría muchos elementos no comprendidos en el presente trabajo. Sin embargo, a base de los datos e informaciones de las páginas precedentes, es posible hacer algunas consideraciones que son de utilidad para apreciar mejor las funciones de la política fiscal frente a los problemas del desarrollo.

El gasto público no sólo constituye una fracción muy importante del ingreso nacional en términos cuantitativos, sino que, por algunas características propias, desempeña un papel muy especial en sus variaciones. En el cuadro 5 se ha presentado la proporción existente entre gastos gubernamentales e ingreso nacional en varios países de América Latina. El coeficiente aparece más reducido —a un nivel del 10 al 15 por ciento— en el Ecuador, México, el Perú y los países centroamericanos. Las cifras más elevadas corresponden a la Argentina con 23 por ciento, Venezuela con 21, el Brasil con 19, Colombia con 18 y Chile con 17 por ciento.

Aparte de la importancia relativa de estas cantidades en el conjunto del ingreso y de la demanda internos, los gastos del sector público se caracterizan por una mayor autonomía, pues dependen principalmente de decisiones independientes que se adoptan en la esfera nacional. En efecto, en países como los latinoamericanos, en que el sector exportador determina de manera primordial las fluctuaciones de la producción y el ingreso, las decisiones de dicho sector dependen de las condiciones del mercado internacional. En razón de su peso específico dentro del ingreso global, las exportaciones vienen así a constituir un elemento dinámico de la vida económica, pero los movimientos que afectan su volumen y precio se originan en el exterior de las economías productoras. Por su lado, los grupos que producen para el mercado interno basan sus planes en las estimaciones de la demanda nacional futura, sobre la cual ejercen gran influencia las perspectivas de las actividades de exportación que tienen un mayor peso específico en el conjunto del ingreso. Además, el efecto interno de las inversiones de aquellos grupos se aminora por el hecho de que parte importante de ellas consiste en gastos en el exterior (importación de bienes de capital y materias primas). Habida cuenta de las diferencias existentes en el grado de evolución de los países latinoamericanos, puede decirse en términos

Puede apreciarse que en los países latinoamericanos se ha acentuado en general la tendencia del sector público a aumentar sus inversiones en actividades destinadas a fomentar directamente la producción. El transporte continúa siendo el objeto principal de este tipo de actividad gubernamental, aunque la energía ha aumentado también su importancia en muchos países, sobre todo a través de instituciones oficiales especializadas. En escala menor, sucede algo semejante con las inversiones agrícolas. Las obras de carácter social continúan absorbiendo parte considerable de las inversiones públicas, si bien su importancia relativa tiende a disminuir en algunos casos. En cuanto a los desembolsos menos relacionados con el desarrollo económico, su importancia relativa ha decrecido, si se exceptúa alguno que otro país señalado en las notas anteriores.

generales que la autonomía y el papel dinámico que caracterizan a las inversiones privadas en las economías altamente industrializadas, no se han alcanzado todavía por las inversiones destinadas a la producción para el consumo interno en los países que se encuentran en etapas más atrasadas de desarrollo. En cambio, los gastos del sector público no tienen por qué estar sujetos estrictamente a las condiciones de los mercados exteriores ni a las fluctuaciones de la demanda interna. En este sentido gozan de autonomía, pues las autoridades económicas tienen libertad para fijar, dentro de límites racionales, el volumen de egresos y, en consecuencia, la aportación del sector público a la demanda efectiva de la comunidad. Es cierto que una disminución de la producción y el ingreso en los otros sectores puede acarrear una baja de los ingresos públicos que induzca al gobierno a reducir sus gastos, lo que ha sido frecuente en América Latina, sobre todo en países cuyas economías dependen en mayor grado del comercio exterior. En ese caso su actitud sería un reflejo de lo que ocurre en el resto de la economía. Pero una situación semejante no sólo no es forzosa, sino que el sector público, bien mediante aumento de impuestos o por cualquiera de las formas de endeudamiento conocidas, está en condiciones de mantener y aumentar su volumen de gastos aun en el caso de que se reduzcan sus entradas ordinarias. La política de *deficit spending* consiste esencialmente en esta clase de procedimientos y ha sido también empleada más de una vez en los países latinoamericanos.

A esta autonomía del gasto público se añade la circunstancia de que en el sector público la decisión suele estar centralizada en uno solo o en pocos organismos responsables, a diferencia de lo que sucede en los intereses privados, donde los movimientos de los gastos y las inversiones son el resultado de infinidad de decisiones particulares no coordinadas. Es así como los gastos públicos llegan a constituir, en la formación y magnitud del ingreso nacional, un elemento dinámico susceptible de ejercer una influencia decisiva en los movimientos del mismo, así como de neutralizar —aunque sea parcialmente— los efectos provenientes de las fluctuaciones que se dan en los otros sectores.

En consecuencia, la moderna política fiscal, que tiene por base esta realidad, constituye un instrumento poderoso y sumamente delicado de manejar. La magnitud y

naturaleza de los gastos públicos pueden utilizarse en forma positiva —y lo han sido en efecto en América Latina— para neutralizar presiones inflacionistas provenientes del comercio internacional o, como ha sucedido con más frecuencia, para mantener un nivel adecuado de empleo e ingresos cuando se deterioran las exportaciones, contribuyendo así a preservar una situación de equilibrio favorable al desarrollo económico. Pero también se ha registrado el fenómeno contrario. Una contracción de los gastos públicos en momentos de receso ha acentuado en más de una oportunidad la baja de los ingresos, provocando una interrupción innecesaria en el proceso de crecimiento. Más frecuente todavía ha sido el caso de un incremento exagerado de los gastos públicos en momentos en que los niveles de ingreso y la oferta de bienes y servicios no aconsejaban aumentar el poder de compra. En esos casos el sector público ha tomado en el conjunto de bienes y servicios disponibles una participación superior a la que le correspondía como retribución por los servicios prestados (medidos éstos por sus ingresos ordinarios) o por transferencias de ahorros del sector privado al oficial (medidas por la deuda pública colocada entre los particulares). El resultado de semejante situación es una presión inflacionaria que, si continuara, acarrearía graves perjuicios al desarrollo económico.¹⁶

La composición de los gastos públicos ejerce tanta influencia en el desarrollo como su nivel general y su relación con los otros grupos que contribuyen a la formación del ingreso nacional. El sector gubernamental distribuye sus recursos entre consumo y ahorro, en forma similar a como lo hacen los particulares, y en ambas categorías de gastos existen múltiples posibilidades de empleo de aquellos recursos con efectos distintos sobre la vida económica.

En las secciones anteriores se han analizado los gastos de consumo del sector público en varios países del continente, tanto en la categoría de los gastos ordinarios como en la de las transferencias. Es innecesario volver sobre lo ya dicho en cuanto al papel que han desempeñado en el conjunto las diferentes categorías de gastos. La valoración de la utilidad marginal de los servicios gubernamentales depende de la importancia que se asigne a las distintas necesidades de orden colectivo. Sin embargo, desde un punto de vista económico, es posible establecer algunos criterios acerca de la composición de los gastos fiscales. Si el económico fuera el punto de vista predominante, es evidente que en ciertos países latinoamericanos habría gran campo de acción para conseguir una distribución más racional de los gastos corrientes del gobierno.

Merece comentario especial la importancia que en algunos países afectados por la inflación han adquirido las transferencias o subsidios para mantener determinados bienes y servicios considerados de primera necesidad a precios inferiores a los que tendrían en el mercado. El efecto redistributivo del ingreso que en apariencia se ha perseguido con este sistema es muy discutible. Tal efecto está íntimamente ligado a la estructura impositiva de cada país. En un sistema tributario progresivo, las transferencias de este tipo pueden producir una mejora real

en los sectores de ingresos más bajos. Pero en determinados países de América Latina, que han atravesado por una inflación prolongada, la regresividad estructural del sistema tributario ha tendido a aumentar en los últimos años. En consecuencia, es muy dudoso que estas transferencias hayan contribuido a una redistribución del ingreso y es muy probable que la carga de los subsidios la soporten en definitiva los mismos que los reciben. Cuando la mayor necesidad de medios financieros para atender a este creciente renglón de gastos no se ha cubierto con el producto de la tributación, sino recurriendo persistentemente a medidas inflacionistas, la carga se produce a través de los aumentos de precios de los otros productos no subsidiados, que recaen también sobre el consumidor.

Aparte de las anteriores consideraciones, las transferencias mencionadas han tenido otros efectos desfavorables sobre el desarrollo económico. En determinados países, han actuado como paliativos que retardaron la adopción de medidas más profundas para atacar las causas de una estructura de precios indeseable. En algunos casos han mantenido artificialmente precios muy bajos para ciertos productos importados, desanimando su producción nacional y provocando un consumo exagerado que ha gravitado sobre el balance de pagos. En todas partes han ido absorbiendo una porción cada vez más importante de los gastos públicos y han sustraído recursos a la formación de capital por parte del gobierno. Lo anterior no significa que en determinadas situaciones no pueda ser necesaria cierta clase de subsidios, como medida temporal frente a desequilibrios pasajeros o para contrarrestar los efectos de problemas que no podrían solucionarse en su base sino a costa de mayores sacrificios. Pero convertir tales medidas en sistema permanente puede derivar en inconvenientes para la economía en general y en especial para el desarrollo.

Parece hoy un principio aceptado que una de las mayores contribuciones del sector público al crecimiento económico consiste en procurar el aumento de la tasa marginal de ahorro de la comunidad o, dicho de otro modo, que la política fiscal en los países de escaso desarrollo debe tener como una de sus principales finalidades que una parte creciente de los incrementos del ingreso se destine a la formación de capital. Para lograr este propósito, el estado puede utilizar el sistema de impuestos y el presupuesto de gastos tanto para fomentar el ahorro en los sectores privados como para acrecentar su propia aportación a la capitalización. Basándose en estas consideraciones, puede ser útil examinar, aunque sea en forma provisional, el papel desempeñado por el sector público en el incremento de la inversión en los países de América Latina.

La contribución del sector público a la formación global de capital varía en los diferentes países. (Véase el cuadro 14.) En algunos casos, como el de México, la inversión pública llega a constituir más del 40 por ciento de la capitalización total en los años recientes.¹⁷ En menor escala, son también particularmente elevadas las cifras correspondientes a la Argentina, Chile y Venezuela. Con la excepción de algunos años aislados, en todos los países la participación del sector gubernamental nunca es inferior a un 10 por ciento. La contribución del sector público ha tomado principalmente la forma de inversión directa real, aunque ha participado también,

¹⁶ Véase el capítulo III de este trabajo, así como el capítulo I del Estudio Económico de América Latina, 1954 (E/CN.12/362/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas, nº de venta: 1955. II. G. I.

¹⁷ En México las cifras comprenden todo el sector público.

Cuadro 14

AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN BRUTA DEL GOBIERNO CENTRAL Y FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN ALGUNOS PAÍSES
(Porcientos de la inversión bruta total)

Países	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
Argentina:										
Inversión real	42,0	25,7	15,4	27,5	23,9	20,8	23,2	21,6	22,2	...
Financiamiento de invers. privadas	4,6	1,6	0,2	0,1	0,1	0,4	0,5	0,3	0,2	...
Total	46,6	27,3	15,6	27,6	24,0	21,2	23,7	21,9	22,4	...
Brasil:										
Inversión real . . . . .	...	...	8,7	10,0	16,8	19,5	13,4	8,8	12,0	9,1
Financiamiento de invers. privadas	...	...	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	2,6	2,9
Total	—	—	8,9	10,0	16,8	19,5	13,4	9,1	14,6	12,0
Colombia:										
Inversión real	2,2	4,7	4,6	6,0	10,4	10,0	15,3	13,8	—	—
Financiamiento de invers. privadas	—	0,8	1,0	1,3	1,3	0,8	1,1	1,5	—	—
Total	2,2	5,5	5,6	7,3	11,7	10,8	16,4	15,3	18,7	23,7
Chile:										
Inversión real	39,2	34,8	33,6	27,1	25,5	30,2	33,0	39,4	23,9	...
Financiamiento de invers. privadas	0,9	0,6	0,9	2,3	2,0	1,3	1,5	1,0	0,7	...
Total	40,1	35,4	35,5	29,4	27,5	31,5	34,5	40,4	24,6	...
Honduras:										
Inversión real	19,4	15,5	12,3	13,3	12,0	14,7	16,0	9,4	...	...
México: a										
Inversión real . . . . .	...	35,4	36,4	37,3	40,0	47,0	38,2	42,2	43,0	48,1
Venezuela: b										
Inversión real . . . . .	...	...	56,6	18,0	19,5	35,9	33,9	25,2	24,4	...
Financiamiento de invers. privadas	...	...	5,2	1,6	0,9	0,2	0,3	0,2	0,0	...
Total	36,8	22,3	61,8	19,6	20,4	36,1	34,2	25,4	24,4	...

FUENTES: Las mismas de los cuadros anteriores.

a Todo el sector público.

b Los años fiscales se promediaron para compararlos con los datos de años civiles.

mediante los créditos concedidos a los intereses privados, en la formación de capital llevada a cabo por estos grupos.

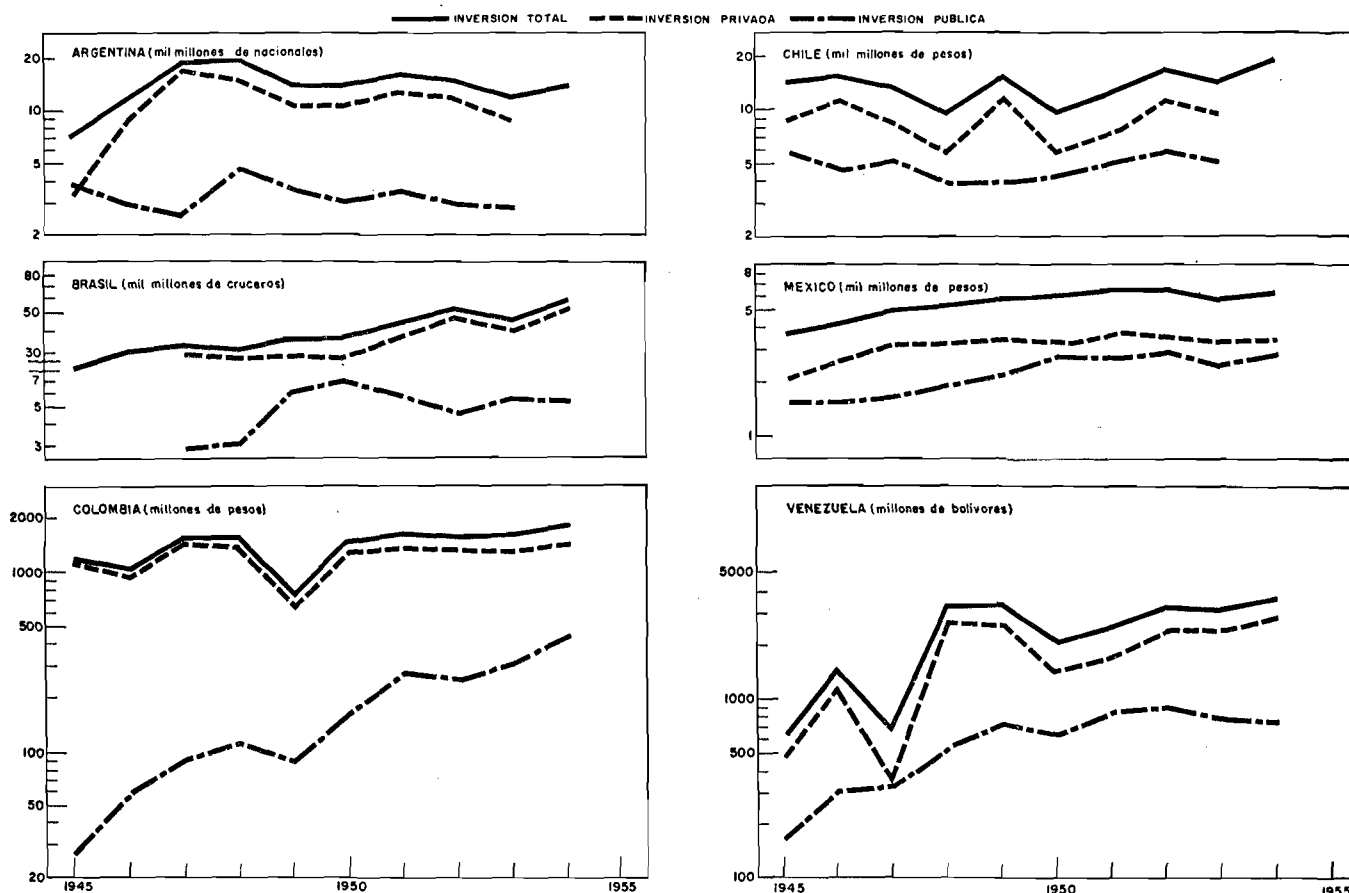
Reviste especial interés la comparación de los cambios experimentados* por las inversiones públicas y privadas en algunos países durante los últimos años. En el gráfico I se presentan las curvas correspondientes a la formación de capital por el sector oficial y por los intereses privados, y la inversión total, todo en precios constantes. En la Argentina, en el período 1945-47, el gran incremento en la formación de capital se debió exclusivamente al sector privado, pues las inversiones públicas descendieron en esos años; un fenómeno inverso ocurre en el año siguiente, pero a partir de 1949 las inversiones gubernamentales y las privadas siguen en general una trayectoria de descenso, exceptuada el alza ligera de 1951. En el Brasil lo más importante parece ser la actuación compensatoria de las inversiones públicas, que aumentan en los períodos en que la capitalización de origen privado tiene una tendencia a la baja, y viceversa, dentro de un movimiento general al alza del volumen de inversiones. En Colombia es de notar el papel decisivo de las inversiones públicas. En los últimos ocho años, el volumen real de inversiones privadas permanece prácticamente a un mismo nivel, con excepción del agudo descenso de 1949; en cambio, la formación de capital de origen oficial ha seguido una trayectoria ascendente, casi ininterrumpida, que es la única razón del aumento en el volumen de capitalización del país. En Chile los dos sectores participan casi por igual en el estancamiento de las inversiones experimentado de 1945 a 1954. Las inversiones gubernamentales constituyen en México el factor más importante en la tendencia ascendente —poco pronunciada, pero constante— que ha tenido la capitalización global en los últimos diez años. También en Venezuela,

mientras las inversiones privadas han experimentado oscilaciones fuertes en algunos años, al parecer por la influencia de las realizadas por las compañías petroleras, las gubernamentales han seguido en general una línea ascendente continua, que fue particularmente pronunciada de 1945 a 1949; a partir de 1952 la contribución del sector privado a la formación de capital es la principal responsable del aumento general de la misma. (Véase el gráfico I.)

Los resultados de las inversiones oficiales en el producto bruto están relacionados con su naturaleza. Cuando se trata principalmente de actividades de producción, es posible esperar un aumento cuantitativo de los bienes disponibles en un plazo más o menos corto, según sea alta o baja, en cada caso, la relación producto-capital. En cambio, las inversiones de carácter social sólo influyen de manera indirecta en el aumento del producto o tienen muy baja productividad por unidad de capital invertido, como sucede con las realizadas en educación, salubridad y vivienda. Esto puede explicar en parte los resultados diferentes obtenidos en algunos países por las inversiones oficiales. En México, por ejemplo, a más de las favorables condiciones climáticas, las inversiones realizadas en agricultura han contribuido al notable aumento de la producción rural de los últimos años. Por el contrario, en la Argentina, donde las inversiones no destinadas a actividades de producción han tenido mayor importancia, la tasa de crecimiento del producto bruto ha sido mucho más lenta y, en algunos sectores —en particular en la agricultura y la ganadería— ha habido un retroceso en relación con años anteriores.¹⁸ Sin pretender que la in-

¹⁸ Véase "La situación argentina y la nueva política económica" en *Boletín Económico de América Latina*, vol. 1, n° 1, Santiago de Chile, enero 1956, pp. 26 ss.

Gráfico I
AMÉRICA LATINA: COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN BRUTA TOTAL
 (A precios constantes de 1950)
 (ESCALA SEMILOGARÍTMICA)



versión oficial sea el único factor por considerar en ambos casos, puede afirmarse que su influencia ha sido importante en la evolución de la economía de los dos países en los últimos años.

Además de su participación mediante las inversiones directas y la concesión de créditos a los sectores privados, el gobierno estimula la formación de capital a través de su demanda de bienes y servicios. En la medida en que sus gastos se realicen en el país o —dicho en otros términos— mientras más baja sea la propensión a importar, habrá un estímulo para producir las mercancías requeridas. Las compras del gobierno son de muy diversa naturaleza, pero, dada la magnitud que alcanzan, pueden contribuir a crear una demanda efectiva lo bastante importante para inducir al capital privado a invertir en nuevas actividades o a ampliar las instalaciones existentes. Este hecho reviste cierta importancia práctica, por cuanto en algunos países los sectores privados han criticado —y no sin razón— la excesiva propensión a importar de los despachos oficiales, o la selección por éstos de proveedores extranjeros sobre la base de mínimas diferencias de precio, sin tener en cuenta los efectos indirectos de las compras gubernamentales en la formación de capital.

Otro aspecto que debe examinarse al estudiar los resultados de los gastos públicos en el conjunto de la economía es la competencia que el gobierno pueda hacer a los empresarios privados y sus efectos sobre la disposición

a invertir de estos últimos. La competencia del gobierno se ejerce de dos maneras: a) por la adquisición de recursos productivos, en particular mano de obra y técnicos, y b) por la venta en el mercado de bienes y servicios que se producen en el sector privado. Esta última no parece revestir gran importancia en términos generales. En América Latina, las inversiones oficiales se han orientado principalmente hacia la creación de instalaciones básicas; medios de transporte, obras de riego, etc. En cuanto a las industrias de electricidad y petróleo, donde sí existe —al menos en algunos países— una marcada tendencia a las empresas de propiedad pública, sería preciso estudiarlas en particular para emitir una opinión, dado que el carácter de servicio público o de industria básica que estas actividades representan ha creado en cada caso circunstancias muy especiales que suelen presentarse como razones para la intervención del estado en estos campos. La competencia por la mano de obra simple no parece tampoco constituir un problema en la mayoría de los países latinoamericanos, pues las actividades primarias registran un alto nivel de subocupación. No sucede lo mismo con los obreros calificados y con los técnicos. Las soluciones (inmigración de personal calificado, fomento de la educación técnica, etc.) que se han adoptado en aquellos lugares en que la competencia llegó a ser aguda, constituyen un esfuerzo adicional de enorme importancia para el futuro desarrollo de las economías.

Así pues, la competencia del sector público en general no parece constituir un obstáculo de consideración para la inversión privada. Sin embargo, en algunos países, y en algunas ramas de producción muy importantes, predomina la acción estatal. En estas actividades específicas es indudable que la inversión gubernamental ha provocado —y en algunos casos deliberadamente— la inhibición de la inversión privada. Por lo que toca especialmente a algunos sectores inversionistas extranjeros, el efec-

to puede ser mucho más amplio por la interpretación que cabe dar a la posición estatal con respecto al capital privado o a las inversiones extranjeras. Las razones que han asistido a algunos gobiernos para mantener determinada política se salen del campo económico propiamente dicho. Un juicio sobre esta materia habría de tener presentes, al lado de los aspectos económicos, consideraciones de orden político que rebasan los límites del presente trabajo.

Capítulo II

LOS INGRESOS FISCALES

I. LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA

1. La carga tributaria global

La proporción de los ingresos tributarios con respecto al producto nacional bruto es mucho menor en América Latina que en los Estados Unidos y en los países europeos de economías más avanzadas y se encuentra dentro de los mismos límites generales que en los países menos desarrollados de Europa y Asia. (Véase el cuadro 15.) Las recaudaciones de los gobiernos centrales fluctúan aproximadamente entre el 6 y el 15 por ciento del producto nacional bruto en América Latina, con la sola excepción de Venezuela, donde representan un 18 por ciento, pero si en este país se excluyen los impuestos pagados por las compañías petroleras, la proporción desciende al 7 por ciento. En los Estados Unidos los ingresos públicos han representado alrededor del 15 al 20 por ciento del producto nacional bruto en los últimos años y en los países

económicamente más desarrollados de Europa, del 15 al 30 por ciento. Por otra parte, en Birmania, España, la India y Turquía fluctúan entre el 7 y el 17 por ciento.

Una correspondencia similar se observa en la relación de las recaudaciones de todo el sector público con el producto nacional bruto. En América Latina esa relación fluctúa de un 10 a un 22 por ciento; en los Estados Unidos se ha situado entre un 20 y un 26 por ciento y en los países más desarrollados de Europa es de un 25 a un 45 por ciento.

La variación de la carga impositiva global en los distintos países se explica por razones diversas, como el volumen de los gastos militares, los programas económicos y sociales financiados con fondos gubernamentales, la política social del gobierno, etc. Pero la causa principal de la diferencia entre la carga tributaria en los países de América Latina, por una parte, y en los Estados Unidos y la

Cuadro 15

INGRESOS TRIBUTARIOS EN PORCIENTO DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO

	Gobierno central					Todo el sector público				
	1950	1951	1952	1953	1954	1950	1951	1952	1953	1954
América Latina										
Argentina	14	15	16	15	...	17	...	...	18	...
Brasil	8	10	10	10	9	16	18	18	22	18
Colombia	8	10	10	10	11	16	17	18	17	...
Chile a) total	13	15	15	14	12	20	21	21	19	...
b) excl. grandes empresas extranjeras	12	13	12	11	11	18	18	18	17	...
Ecuador	8	8	8	9	11	10	11	11	12	15
Perú	14	14	14	14	...	14	13	14	14	...
El Salvador	10	10	10	10	...	...	...	...	...	...
Guatemala	8	9	9	10	...	...	...	...	...	...
Honduras a) total	7	8	8	...	...	...	...	...	...	...
b) excl. grandes empresas extranjeras	6	6	7	...	...	...	...	...	...	...
México	7	10	10	8	8	...	...	...	...	...
Venezuela a) total	20	20	18	18	...	...	...	22	23	...
b) excl. grandes empresas extranjeras	8	8	7	7	...	...	...	11 a	11 b	...
Estados Unidos	14	16	20	20	20	20	22	26	26	26
Promedio 1948/50										
Europa	Gobierno central		Todo el sector público		Gobierno central					
					1950	1953				
Alemania	29 c		...		...		
Austria	25		...		...		
Bélgica	25		34		...					
Dinamarca . . . . .	...		26 d		...					
España	15		...		...		
Francia d	21		32		...					
Holanda d	26		33		...					
Italia e	15		36 g		...					
Noruega	28		41		...					
Reino Unido	35		42		...					
Suecia f	23		33		...					
Turquía	14		...		...		
					Asia					
					Birmania		8		7	
					Ceylán		13		17	
					India		5		5	

FUENTES Y NOTAS: Para los países de América Latina, las estadísticas oficiales han sido reagrupadas por CEPAL para conseguir una mayor uniformidad. En Venezuela y Honduras los datos de años fiscales fueron promediados para obtener años civiles. Los datos que se consignan para los países de Europa fueron obtenidos del *Estudio Económico para Europa de 1949* preparado por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. Los coeficientes para estos países se hallan calculados sobre el ingreso nacional a costo de los factores. Estados Unidos, *Economic Report of the President, January 1956*. Las cifras que se consignan para algunos países asiáticos se obtuvieron del *Statistical Yearbook of las N. U.*, 1954, para los ingresos del gobierno central, y de *Statistics of National Income and Expenditure*, serie H. N° 8, de las N. U., para el producto nacional bruto.

a Año fiscal 1952/53.

b Año fiscal 1953/54.

c Año fiscal 1948/49.

d Promedio anual 1948/49.

e Años fiscales 1948/49 y 1949/50.

f Años fiscales 1947/48, 1948/49 y 1949/50.

mayoría de los países occidentales de Europa, por otra, radica en el grado relativo de desarrollo económico. Un nivel inferior de desarrollo implica una menor base tributaria. A pesar de que la regresividad de los sistemas afecta a los sectores de recursos más bajos, el producto fiscal es muy inferior al de los países más desarrollados. Además, en muchos países latinoamericanos, es casi imposible incorporar a la categoría de contribuyentes fiscales una parte importante de la población que vive casi al margen de la economía monetaria. El impuesto sobre la renta, que en los países industrializados representa una proporción elevada o muy significativa de los ingresos totales, es de aplicación mucho más difícil en los países menos desarrollados. La proporción de contribuyentes potenciales del impuesto a la renta es mucho menor y los costos de administración relativamente más elevados; al lado de eso, existe el problema de no interferir con los incentivos de inversión necesarios para el desarrollo. La práctica de la contabilidad sistemática está, asimismo, menos generalizada y hay graves deficiencias en la administración de las leyes tributarias, reflejo en gran medida del grado inferior de desarrollo económico.

De lo que antecede no debe deducirse que en América Latina se hayan agotado las posibilidades de aumentar los ingresos tributarios del sector público. Esto se aparta mucho de la realidad, pese a las limitaciones y dificultades que impone el nivel de desarrollo económico. En el curso de este trabajo podrá apreciarse que se puede mejorar la estructura tributaria y aumentar los ingresos fiscales sin producir efectos nocivos para el crecimiento.

Aunque la carga tributaria en el conjunto de América Latina es menor que en los países económicamente más desarrollados de otras partes del mundo, esto no debe oscurecer el hecho de que existen diferencias muy marcadas entre los propios países latinoamericanos. La información disponible no es bastante completa para justificar generalizaciones válidas. Sin embargo, es posible llegar a la conclusión provisional de que las economías más desarrolladas y más diversificadas de América Latina soportan en general una carga tributaria mucho mayor que las demás. Tal es el caso de la Argentina, el Brasil y Chile, aun excluyendo las recaudaciones que este último país obtiene del cobre. Por otra parte, en las economías relativamente pequeñas y menos diversificadas de los países centroamericanos y del Ecuador es, a todas luces, menor el peso de los gravámenes tributarios. México constituye una excepción notable a esta generalización, y si se consideran su tamaño y su estructura económica, la carga tributaria es bastante baja. En Venezuela, la relación entre las recaudaciones tributarias globales y el producto nacional es relativamente elevada, pero esto se debe a los cuantiosos ingresos que aportan los impuestos a las grandes compañías petroleras; descontadas estas recaudaciones, Venezuela pasa a formar parte del grupo de países latinoamericanos con una carga impositiva relativamente baja.

Entre los factores económicos generales que tienen gran repercusión en la recaudación y estructura de los impuestos en América Latina y, por ende, en la carga tributaria, merece especial mención el proceso inflacionario crónico que desde hace varios años se observa en muchos de estos países. La inflación reduce la carga y los ingresos en términos reales para cierto tipo de impuestos, tanto de modo absoluto como en relación con otras tributaciones. Los impuestos sobre la propiedad, que constituyen

importante fuente potencial de entradas en América Latina, tienden a perder gran parte de su verdadera significación, dado que es administrativamente difícil —si es que no imposible— mantener un avalúo adecuado de los bienes afectados cuando la moneda se desvaloriza en forma permanente. Un caso similar es el de los derechos de aduana aplicados sobre base específica. La inflación propende a producir un rezago en los impuestos sobre la renta, lo que reduce su carga y su rendimiento real; las obligaciones tributarias de un año se pagan durante el siguiente en una moneda desvalorizada. Asimismo, suele también alterar significativamente la incidencia de los diversos impuestos. Muchos gravámenes indirectos, fáciles de recaudar y de ajustar a la inflación, tienden a adquirir mayor importancia. Los límites de exención del impuesto sobre la renta descienden a menudo en términos reales, y el peso de las tasas se altera seriamente; los grupos incluidos en los tramos intermedios del ingreso son empujados hacia las categorías superiores, de tasas más altas, y los que se encuentran en los límites superiores, donde cesa la progresividad, pagan con frecuencia impuestos menores en términos reales, debido a la depreciación monetaria. Muchos impuestos diferenciales destinados, por ejemplo, a estimular la inversión o a desalentar a los propietarios que no explotan sus tierras tienden a perder parte de su eficacia. La inflación convierte en problema de importancia primordial el relativo al gravamen sobre las ganancias de capital, particularmente en cuanto a aquellas inversiones que no se consideran muy convenientes desde un punto de vista social. Estas ganancias suelen ser tan grandes y constantes y están tan ligadas a la inflación, que pierden su carácter de ganancias accidentales y pasan a ser de hecho una forma de ingreso permanente. Por último, la inflación crea un rezago en los ingresos en comparación con los desembolsos, lo que refuerza el proceso inflacionista y tiene amplias repercusiones sobre la economía en general.

2. La importancia del sector externo en los ingresos fiscales

Una de las características más importantes de los sistemas impositivos de los países de América Latina es la gran proporción en que los ingresos tributarios provienen de actividades ligadas directamente con el comercio exterior. En el cuadro 16 se han señalado los porcentajes en que los derechos de importación, los de exportación y las regalías y otro tipo de cargas impuestas a la producción destinada a los mercados exteriores, participan en el total de los ingresos del gobierno central en cada uno de los países que se consideran.¹

En siete de los trece países incluidos en el cuadro —Venezuela, los cinco países centroamericanos, y Chile— el sector externo contribuyó al total de los ingresos tributarios con más de un 45 por ciento; en el caso de Venezuela, esta proporción se eleva a un máximo de 75 por ciento. En otros tres —el Ecuador, Colombia y México— la cifra fue del 25 al 40 por ciento. Sólo en dos países —la Argentina y el Brasil— el sector externo, con sus coeficientes de 6 y 11 por ciento, respectivamente, no revisita gran importancia en las recaudaciones totales.²

¹ Para el Brasil, Colombia y Chile, las cifras del cuadro 16 se refieren al total del sector público.

² En los casos de Colombia y el Brasil, el cuadro tiende a subestimar la importancia fiscal comparativa del sector externo, porque

Cuadro 16

AMÉRICA LATINA: INGRESOS PÚBLICOS DE ORIGEN EXTERNO EN ALGUNOS PAÍSES Y SU RELACIÓN CON LOS INGRESOS ORDINARIOS, 1953 O 1953-54
(Millones de moneda nacional)

Países	Total ingresos ordinarios	Tributación de origen externo y regalías Total	Por-ciento	Derechos de importación	Por-ciento	Derechos de exportación	Por-ciento	Tributación y regalías	Por-ciento
Argentina	15.717	977	6	299	2	—	—	—	—
Brasil ^a	74.184	7.858	11	7.366	10	492	1	—	—
Colombia ^a	1.511	374	25	250	16	79	5	57	3
Costa Rica	194	129	66	102	52	12	6	15	8
Chile	58.223	25.989	45	7.382	13	7.898	14	10.709	19
Ecuador	810	309	38	293	36	15	2	—	—
El Salvador	130	84	65	49	38	35	27	—	—
Guatemala	61	35	57	23	38	12	19	—	—
Honduras	43	23	53	21	50	1	3	—	—
México	4.357	1.225	28	631	14	595	14	—	—
Nicaragua	161	107	67	99	61	8	5	—	—
Perú	3.089	902	29	607	20	291	9	3	—
Venezuela	2.658	2.006	75	384	14	137	5	1.485	56

FUENTE: Datos oficiales.
^a Todo el sector público.

La fuente específica de los ingresos clasificados en el sector externo varía según los países. El impuesto sobre la renta, las regalías, los pagos por derechos de explotación, las ganancias de cambio etc., que se derivan de las grandes compañías extranjeras dedicadas a la producción y exportación de un solo producto básico, representan parte elevadísima de las entradas totales en dos países y proporciones bastante importantes en varios otros. En Venezuela, alrededor de un 60 por ciento de los ingresos totales corrientes se obtienen de la industria petrolera. En Chile, más de un 32 por ciento de las recaudaciones netas corrientes se obtuvieron de la minería del cobre y, en pequeña medida, también de la industria salitrera.³ En Costa Rica y Honduras, una proporción no despreciable de las recaudaciones corrientes totales se deriva de las tribuciones y regalías provenientes de las grandes compañías extranjeras que se dedican a la producción y exportación de bananos, y en Colombia, de las tribuciones y regalías pagadas por las compañías petroleras.

Los derechos de exportación, que gravan sobre todo a los productores y exportadores nacionales, representan gran parte de las recaudaciones totales en dos países, y una proporción menos elevada en algunos otros. En El Salvador y Guatemala, los derechos de exportación, que gravan sobre todo al café, proporcionan alrededor de un 35 y un 12 por ciento, respectivamente, de los ingresos tributarios totales corrientes. Como el precio del café se fija en el mercado mundial y ambos países ejercen en él una influencia relativamente pequeña, estos impuestos constituyen de hecho un gravamen directo, aunque no progresivo, sobre productores y exportadores. En el Perú y en México, los derechos de exportación, que pesan sobre varios productos y gravan sobre todo a los productores y exportadores nacionales, proporcionan más o menos un 9 y un 14 por ciento, respectivamente, de los ingresos corrientes totales. En Nicaragua y Colombia rinden más o

los ingresos tributarios totales incluyen ingresos de los departamentos o estados y de los municipios, los cuales, en Colombia, no comprenden las entradas derivadas del sector externo, y en el Brasil, sólo una porción relativamente pequeña de ellas.

³ Las tribuciones y regalías y los derechos de exportación comprenden sólo los ingresos petroleros en Venezuela, y los del cobre y salitre en Chile.

menos del 4 al 5 por ciento de las recaudaciones corrientes totales. En el Brasil y el Ecuador, los impuestos sobre la exportación representan sólo porcentajes insignificantes del ingreso tributario total.

Los derechos de importación constituyen una fuente importante de recursos fiscales en toda América Latina, salvo en la Argentina, donde significan menos de un 2 por ciento de las recaudaciones corrientes totales. En Centroamérica y el Ecuador representan entre el 35 y el 60 por ciento del ingreso fiscal, y proporcionan entradas mucho mayores que los impuestos sobre la exportación en todos los países. En los demás, proporcionan entre un 10 y un 20 por ciento de los ingresos corrientes totales.

La marcada dependencia de los impuestos provenientes del sector externo tiene importantes y variadas repercusiones en los sistemas fiscales y en la actividad económica. En primer lugar, los ingresos fiscales están sometidos en muchos países a fluctuaciones de apreciable intensidad, como resultado de los cambios de la situación de uno o de pocos productos en los mercados internacionales. La inestabilidad que este hecho representa para los presupuestos repercute en la economía general, acentuando así la vulnerabilidad de las economías ante los factores externos. En segundo término, esas fluctuaciones afectan los programas de inversiones públicas y someten a un elevado grado de incertidumbre los programas de desarrollo económico a mediano y a largo plazo. En tercer lugar, la posibilidad o la dificultad de obtener recursos del sector externo influye indirectamente en la política seguida para gravar las actividades internas y de ese modo ejerce influencia en la magnitud de la carga impositiva, en la utilización de fuentes potenciales de ingresos fiscales y en la importancia relativa que los impuestos directos e indirectos tienen en el sistema fiscal.

Chile y Venezuela, que constituyen casos extremos de dependencia de los ingresos tributarios derivados de la exportación de una sola mercadería, pueden servir de ilustración. El cuadro 17 agrupa los ingresos totales que el gobierno chileno obtiene de la tributación. Como puede apreciarse, en el período 1945-53, la contribución del sector externo a las rentas fiscales significó entre un 50 y un 60 por ciento. Los ingresos derivados del cobre y del

Cuadro 17

CHILE: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Años	Total de ingresos tributarios	Tributación externa			Tributación interna total
		Total	Derechos de importación	Tributación de la gran minería	
Miles de millones de pesos de 1950					
1945 . . .	18,6	9,3	3,0	6,3	9,3
1946 . . .	18,5	9,3	3,3	6,1	9,2
1947 . . .	22,1	12,7	3,4	9,3	9,4
1948 . . .	24,5	13,3	3,9	9,4	11,2
1949 . . .	24,0	11,9	4,1	7,7	12,1
1950 . . .	23,4	11,7	3,5	8,2	11,6
1951 . . .	25,7	13,2	4,5	8,7	12,5
1952 . . .	31,6	19,1	4,7	14,4	12,5
1953 . . .	28,3	13,7	3,9	9,8	14,6
Relación porcentual					
1945 . . .	100	50	16	34	50
1946 . . .	100	50	18	32	50
1947 . . .	100	57	15	42	42
1948 . . .	100	54	15	38	46
1949 . . .	100	49	17	32	51
1950 . . .	100	50	15	35	50
1951 . . .	100	51	17	34	49
1952 . . .	100	60	16	46	40
1953 . . .	100	48	14	35	51

FUENTE: Datos oficiales.

salitre —sobre todo del primero— representaron entre 30 y 40 por ciento.

Los recursos fiscales que Chile consigue de la minería del cobre se obtienen por medio del impuesto sobre la renta pagado por las compañías, de las diferencias de cambio derivadas de la compraventa de divisas de "retorno" y, en menor grado, de los derechos de importación que pagan estas compañías. De 1952 a 1954 rigió también un impuesto del 100 por ciento que gravaba el sobreprecio

—es decir, cualquier diferencia en el precio del cobre que fuese superior a 24,5 centavos de dólar—, pero este impuesto se abolió en 1954, y más o menos se ha reemplazado con el reajuste del impuesto sobre la renta.⁴

Es clara la gran vulnerabilidad de los ingresos gubernamentales de Chile ante las fluctuaciones de precio y demanda del cobre. A pesos constantes de 1950, los ingresos derivados de esta industria bajaron de 6.300 millones en 1945 a 6.000 millones en 1946; y volvieron a subir a 9.400 millones en 1948, y cayeron de nuevo a 7.700 millones en 1949. A partir de entonces, aumentaron a 14.700 millones en 1952, bajando violentamente a 9.800 millones en 1953. Además, como el cobre ha representado un 40 por ciento o más —con frecuencia mucho más— de las exportaciones visibles de Chile, los ingresos por concepto de impuestos sobre la importación dependen en forma indirecta, pero en gran medida, de las divisas obtenidas por esta actividad; esos ingresos indirectos también fluctúan, aunque con una sincronización algo distinta y con menos amplitud que las entradas fiscales directas que proporciona el cobre.

Las oscilaciones de las rentas tributarias obtenidas del sector externo son tan agudas que causan una seria inestabilidad en las recaudaciones totales, pese a que entre un 40 y un 50 por ciento de los ingresos tributarios corrientes se obtienen de contribuciones internas, que son relativamente estables. Los ingresos impositivos totales han seguido un curso más o menos paralelo al de los ingresos del cobre, con un descenso moderado y dos bajas marcadas en el período que media entre 1945 y fines de 1953. A precios constantes de 1950, cayeron de 18.600 millones en 1945 a 18.490 en 1946, de 24.500 millones en 1948 a 23.400 en 1950, y de 31.600 millones en 1952 a 28.300 en 1953. Estas fluctuaciones producen o acen-

⁴ Para mayores detalles, véase el capítulo IV, pp. 171 ss.

Cuadro 18

VENEZUELA: INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Años fiscales	Total de ingresos ordinarios	Sector externo	Ingresos derivados del petróleo				Derechos de importación	Sector interno		
			Total	Derecho de exportación ^a	Impuesto a la renta	Hidrocarburos		Total	Impuestos indirectos	Impuestos directos
Millones de bolívares a precios corrientes										
1944/45	614	413	308	4	27	277	104	141	113	28
1945/46	707	456	316	11	61	244	141	156	119	31
1946/47	1.096	777	585	44	178	363	193	195	136	59
1947/48	1.560	1.171	904	76	266	562	267	241	160	80
1948/49	1.963	1.499	1.155	62	392	702	345	283	190	93
1949/50	1.896	1.405	1.067	103	363	601	338	307	198	109
1950/51	2.126	1.605	1.240	111	345	784	365	332	217	115
1951/52	2.297	1.752	1.390	114	465	811	362	358	238	120
1952/53	2.371	1.803	1.428	126	539	763	375	377	251	126
1953/54	2.658	2.006	1.622	137	584	900	384	442	268	175
Relación porcentual										
1944/45	100	67	50	1	4	45	17	23	18	5
1945/46	100	64	45	1	9	34	20	22	17	5
1946/47	100	70	53	4	16	33	17	18	12	5
1947/48	100	75	58	5	17	36	17	15	10	5
1948/49	100	76	59	3	20	36	17	14	10	5
1949/50	100	74	56	5	19	32	18	16	10	6
1950/51	100	75	58	5	16	37	17	16	10	5
1951/52	100	76	60	5	20	35	16	16	10	5
1952/53	100	76	60	5	23	32	16	16	11	5
1953/54	100	75	61	5	22	34	14	17	10	7

FUENTE: Datos oficiales, a Diferencias de cambio.

túan los déficit presupuestarios, y han contribuido decisivamente a la generación de la aguda situación inflacionista que atraviesa Chile.

La relación entre las entradas provenientes de la industria petrolera y otros ingresos corrientes del gobierno de Venezuela revela la creciente importancia de aquéllas. (Véase el cuadro 18.) La proporción de las entradas corrientes provenientes del petróleo era de 50 por ciento en el año fiscal 1944-45, del 45 por ciento en 1945-46 y desde entonces ha subido en forma regular hasta llegar a 61 por ciento en 1953-54.

La industria petrolera en Venezuela está gravada en varias formas. El estado percibe regalías equivalentes al $16\frac{2}{3}$ por ciento del valor bruto de la producción, y además establece derechos de exploración, superficie y otros; estas entradas, agrupadas en el rubro "hidrocarburos", podrían considerarse, más que ingresos tributarios, utilidades del gobierno venezolano por la explotación de sus propiedades fiscales, pues el subsuelo pertenece al gobierno, como ocurre en casi todos los países latinoamericanos según una antigua ley española. A continuación está el impuesto sobre la renta que pagan las compañías petroleras y, por último, las ganancias de cambio derivadas de las transacciones monetarias con las compañías petroleras, que se han agrupado en el rubro "derechos de exportación".

La importancia fiscal de la actividad petrolera en Venezuela es aun mayor que la revelada por las estadísticas. En efecto, las entradas por concepto de derechos de importación —segundo rubro, por orden de importancia, después del petróleo— dependen casi por completo de las divisas que producen las exportaciones petroleras. El nivel de la tributación interna depende también en escala considerable de la influencia del petróleo en la generación del ingreso y en el nivel de la demanda de la economía en su conjunto. Los derechos de importación han venido constituyendo del 15 al 20 por ciento de los ingresos corrientes totales, pero se nota una tendencia declinante en esta participación.

Al menos en un futuro cercano, los ingresos petroleros de Venezuela parecen descansar sobre una base firme, pues existe una tendencia hacia el aumento de la demanda mundial de petróleo, y este producto no está sujeto a fluctuaciones tan marcadas como las que se presentan en el tráfico internacional de otros productos primarios. Sin embargo, cabe destacar que en el año fiscal 1949-50 —en que hubo un leve receso económico en los Estados Unidos y una crisis de divisas que llevó a la devaluación monetaria en Europa occidental— las entradas petroleras del gobierno venezolano disminuyeron casi en un 8 por ciento en comparación con el año anterior. A consecuencia de ello, declinaron también los ingresos por concepto de derechos de importación. Por otra parte, habría que tener en cuenta la competencia potencial de las demás zonas petroleras del mundo y la posibilidad de un aumento del arancel norteamericano sobre su importación, medida que de tiempo en tiempo han venido propugnando la industria carbonera y otros intereses. No puede, pues, descartarse la posibilidad de que en el futuro ocurran deterioros, incluso de mayor magnitud que los habidos hasta ahora.

Las grandes y crecientes entradas que Venezuela obtiene de su petróleo le han permitido aplicar una tributación moderada en el sector interno. A pesar de que el

ingreso por habitante en ese país se encuentra entre los más altos de América Latina, la relación entre los impuestos y el producto bruto es de las más bajas. Concretamente, las exenciones en el pago del impuesto sobre la renta cuentan entre las más elevadas de la región, y las tarifas entre las más reducidas.

Los otros casos de dependencia fiscal de las actividades exportadoras no son tan extremos como los de Chile y Venezuela. Por ejemplo, en El Salvador y Guatemala, aunque los impuestos sobre la exportación recaen principalmente en el café y constituyen una fuente importante

Cuadro 19

EL SALVADOR: INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Años	Total ingresos corrientes	Tributación externa		Tributación interna			
		Total	Derechos importación	Total	Impuestos directos	Impuestos indirectos	
<i>Millones de colones a precios corrientes</i>							
1946.	36,7	19,5	15,0	4,5	17,2	4,9	12,3
1947.	50,4	31,7	24,5	7,2	18,7	4,7	14,0
1948.	54,4	34,4	25,0	9,4	20,0	5,4	14,6
1949.	64,0	39,8	28,0	11,8	24,2	7,4	16,8
1950.	82,1	52,6	36,5	16,1	29,5	9,8	19,7
1951.	109,7	77,1	42,8	34,3	32,6	9,5	23,1
1952.	116,1	77,6	45,1	32,5	38,5	13,1	25,4
1953.	129,3	84,5	49,5	35,0	44,8	16,7	28,1
1954.	156,9	99,7	53,5	46,2	57,2	23,7	33,5
<i>Relación porcentual</i>							
1946.	100	53	41	12	47	13	33
1947.	100	63	49	14	37	9	28
1948.	100	63	46	17	37	10	27
1949.	100	62	44	18	38	12	26
1950.	100	64	44	20	36	12	24
1951.	100	70	39	31	30	9	21
1952.	100	67	39	28	33	11	22
1953.	100	65	38	27	35	13	22
1954.	100	63	34	29	36	15	21

FUENTE: Datos oficiales.

a Comprende ingresos no tributarios, que no han podido desglosarse por faltar los datos requeridos para hacerlo.

y creciente de entradas fiscales, no dominan ni compenetran todo el campo de los ingresos gubernamentales como ocurre en Venezuela y Chile. (Véanse los cuadros 19 y 20.) Las recaudaciones por concepto de impuestos sobre la exportación no se aproximan, ni con mucho, en estos dos países centroamericanos, a la proporción del ingreso tributario total con que contribuye el petróleo en Venezuela. Hasta ahora estos impuestos no han impreso un sello de inestabilidad general a todos los ingresos fiscales, como ha ocurrido con las fluctuaciones de los provenientes del cobre en Chile; en efecto, durante el período que se estudia no ocurrió ninguna baja en los ingresos derivados de estos impuestos en Guatemala, y sólo una moderada, en 1952, en El Salvador. Sin embargo, pueden introducir en los sistemas fiscales de ambos países un elemento de considerable vulnerabilidad con respecto a los factores externos, máxime si la importancia relativa de estos impuestos sigue aumentando.

Cuando gran parte de las entradas fiscales se deriva del sector externo en forma de impuestos sobre la importación y no sobre las actividades exportadoras, la dependencia de este sector, aunque subsista, tiende a ser menos acentuada. En el fondo, los ingresos fiscales por concepto de gravámenes de importación dependen sobre todo

—aunque indirectamente— de las divisas que produce la exportación y son sensibles por eso a las fluctuaciones de esta última. Cuando las entradas por concepto de derechos de importación representan una gran proporción de los ingresos totales, como ocurre en Centroamérica y el Ecuador, esta vulnerabilidad adquiere particular significación potencial.

Cuadro 20

GUATEMALA: INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Años	Total ingresos corrientes	Tributación externa			Tributación interna		
		Total	Derechos importación	Derechos exportación	Total	Impuestos directos	Impuestos indirectos ^a
	Millones	de quetzales a precios corrientes					
1946/47.	28,3	13,0	10,4	2,6	15,3	3,7	11,6
1947/48.	31,4	15,4	13,0	2,4	16,0	3,8	12,2
1948/49.	34,1	16,7	14,4	2,3	17,4	4,3	13,1
1949/50.	35,6	17,7	15,7	2,0	17,9	4,7	13,2
1950/51.	41,8	23,2	17,5	5,7	18,6	4,4	14,2
1951/52.	50,3	29,1	19,4	9,7	21,2	4,7	16,5
1952/53.	55,6	31,8	20,7	11,1	23,8	5,3	18,5
1953/54.	61,1	34,8	23,2	11,6	26,3	4,9	21,4
		Relación porcentual					
1946/47.	100	46	37	9	54	13	41
1947/48.	100	49	41	8	51	12	39
1948/49.	100	49	42	7	58	13	45
1949/50.	100	50	44	6	56	13	43
1950/51.	100	55	42	14	58	10	48
1951/52.	100	58	39	19	42	9	33
1952/53.	100	57	37	20	43	9	33
1953/54.	100	57	38	19	43	8	35

FUENTE: Datos oficiales.
a Comprende ingresos no tributarios.

Algunas referencias a casos concretos permitirán apreciar la influencia decisiva de la estructura económica en la dependencia fiscal con respecto al sector externo. El papel predominante que desempeña el petróleo en el fisco venezolano se vincula con claridad al hecho de que esta industria constituye un sector económico distinto, que, por sus utilidades y por su productividad, se eleva mucho sobre el resto de la economía e influye sobre su totalidad. En Chile la situación es semejante por lo que toca al cobre, aunque la mayor diversificación de la economía del país hace que la dependencia fiscal con respecto a ese producto sea menor en términos porcentuales. Aunque la industria del cobre da trabajo a menos del 1 por ciento de la población, contribuye con un 7,5 por ciento del producto bruto chileno. En función del número de trabajadores, la productividad es más de diez veces mayor que en la economía total.⁵

La industria bananera de Costa Rica y otros países centroamericanos, aunque también sobresale del resto de las economías respectivas, lo hace en forma menos marcada, y por esta razón significa una fuente de ingresos tributarios potencialmente menos rica en comparación con los casos citados. En función de la técnica, del uso de equipo de capital, de la productividad, etc., la industria bananera no constituye un islote tan definido como la industria petrolera en Venezuela o la minería del cobre en Chile. El diferente tratamiento impositivo que se

⁵ Ya se dijo que el cobre representa entre un 40 y un 60 por ciento de las exportaciones visibles de Chile.

aplica a las industrias del banano y del café en Centroamérica y en otros países se relaciona con la peculiar organización de ambas industrias. En tanto que el banano es explotado generalmente por unas pocas compañías extranjeras grandes, el café lo cultivan un gran número de productores nacionales. Administrativamente, resulta mucho más fácil aplicar impuestos generales sobre la renta a esas pocas compañías extranjeras grandes. Aunque no es de ningún modo imposible —y tal vez pueda ser más conveniente— aplicar el mismo sistema a los caficultores, los derechos de exportación vigentes tienen la ventaja de ser sencillos, fáciles de recaudar y difíciles de eludir.

El uso generalizado de los impuestos sobre la importación es tradicional en casi toda América Latina, pero su gran importancia en Centroamérica y el Ecuador, comparados con los demás países latinoamericanos, se relaciona también con la estructura económica de los primeros. Hay muchas diferencias significativas entre ellos, pero tomados en conjunto y en comparación con el resto de América Latina, sus economías están menos diversificadas y su ingreso por habitante es más bajo. En consecuencia, la base tributaria es relativamente estrecha, y ello exige obtener los ingresos fiscales de fuentes sencillas y seguras como son los impuestos sobre la importación.

Por último, en aquellos países que no dependen en gran medida, para efectos fiscales, del sector externo, hay que buscar asimismo la explicación en la estructura económica. La Argentina puede servir de ejemplo. La economía de este país es bastante diversificada y tiene mayor capacidad para cubrir directamente sus necesidades internas que la mayoría de los demás países latinoamericanos. Cuenta con una agricultura diversificada también y que tiene un nivel técnico superior en general al del resto de América Latina, pese a su reciente deterioro. En consecuencia, el país produce casi todos los alimentos básicos, y aunque falta el carbón y escasea el petróleo, dispone de un buen número de materias primas industriales y su industria es bastante avanzada. El sector monetario de la economía interna está bien desarrollado y no existe, como en otros países latinoamericanos, una parte considerable de la población que no esté incorporada a él por completo. Tampoco hay una divergencia marcada en cuanto a productividad y utilidades entre el sector de exportación y el resto de la economía, y ese sector no está representado por unas cuantas grandes compañías extranjeras, sino que está integrado con ella. Aunque sus exportaciones no son tan diversificadas como las de los Estados Unidos o los países occidentales de Europa, lo son en grado mayor que las de la mayoría de los demás países latinoamericanos. Por estos motivos, el sector interno de la economía argentina constituye, actual y potencialmente, una fuente de ingresos gubernamentales de gran magnitud relativa; al propio tiempo, el sector externo no proporciona una fuente distinta o especialmente accesible. Si los derechos sobre la importación sólo proporcionan una parte ínfima de los ingresos fiscales, es probable que ello se deba a los factores anotados y también a la orientación básica del comercio y de los pagos argentinos. Gracias a la disponibilidad de otras fuentes de ingreso fiscal, no es muy necesario recurrir a los derechos de importación. El comercio argentino se inclina en forma marcada hacia los países occidentales de Europa y como el comercio de éstos suele realizarse mediante sistemas de control de cambios y convenios comerciales y de pagos de carácter bilateral, el comercio y los pagos argentinos se ajustan a esa

modalidad. La fiscalización del volumen y la composición de las importaciones se verifica sobre todo a través del sistema de cambios, el cual se usa también con fines proteccionistas.

La importancia que se ha dado al papel de la estructura económica en la determinación del sistema impositivo no significa que éste sea el único factor, ni siquiera el más importante, en todos los casos. La estructura económica es desde luego uno de los factores básicos que determinan la fisonomía general de la estructura impositiva en América Latina. Pero es evidente que otros muchos —de carácter histórico, institucional y político— tienen también gran significación.

Tampoco quiere decir esto que las estructuras impositivas se encuentren tan sujetas a las circunstancias que hagan imposible introducir en ellas cambios o mejoras. La estrecha dependencia fiscal con respecto al sector externo, característica de casi todos los países latinoamericanos, constituye en muchos casos —y en diversos aspectos— un importante motivo de la debilidad de sus economías, y tiende a hacer que los sistemas fiscales sean en extremo vulnerables a las vicisitudes del comercio internacional. Los elevados impuestos a la importación que se usan en gran parte para obtener ingresos fiscales, son, en general, un elemento regresivo del sistema tributario. Hay muchos

indicios de que —aunque parezca inevitable un grado bastante alto de dependencia con respecto al sector externo hasta que progresen el desarrollo económico y la diversificación— existen ricas fuentes potenciales internas de recaudación que podrían contribuir, aprovechadas debidamente, a lograr mayor equilibrio, estabilidad y justicia en los sistemas impositivos de América Latina.

3. Importancia relativa de los impuestos directos y de los impuestos indirectos

El análisis de los sistemas impositivos con el fin de determinar la importancia que en ellos tienen los impuestos directos y los indirectos, proporciona una primera idea aproximada de la incidencia tributaria. El estudio de esa incidencia y de sus efectos económicos es, por supuesto, una tarea mucho más complicada y requiere una cantidad de informaciones de que no se dispone actualmente en la mayoría de los países latinoamericanos. En futuros trabajos será necesario procurarse esos datos a fin de ahondar en esta materia, que es de especial interés para la política económica. Por el momento sólo es posible un análisis muy general de la estructura impositiva a base de la diferenciación entre cargas al capital y a la renta —que se suponen pagadas por los causantes mismos y son poco

Cuadro 21

AMÉRICA LATINA: IMPUESTOS DIRECTOS VERSUS IMPUESTOS INDIRECTOS EN ALGUNOS PAÍSES, 1953

Países	Ingresos corrientes Total	Tributación directa					Tributación indirecta				Regalías	Impuestos indirectos en porcentaje de los impuestos directos
		Total	Sobre renta y utilidades	Sobre exportaciones	Sobre sucesiones y donaciones	Otros directos	Total	Derechos importación	Sobre el consumo	Otros indirectos		
Millones de la unidad monetaria de cada país												
Argentina . . .	15.717	5.687	4.754	—	456	474	6.180	299	2.550	4.007	—	—
Brasil	74.184	16.389	13.251	492	509	2.137	48.555	7.366	29.054	12.135	—	—
Colombia	1.511	476 a	326	79	15	56	568	250	262	56	12	—
"		431 b	281	79	15	56	568	250 c	262	56	—	—
Costa Rica . . .	194	54	30	12	—	11	140	102	32	6	—	—
Chile	58.223	30.308 a	18.977	7.898	245	3.188	23.265	7.382	6.817	9.066	—	—
"		11.701 b	8.268	—	245	3.188	23.265	7.382 c	6.817	9.066	—	—
Ecuador	810	113	83	15	430	—	430	294	84	53	—	—
El Salvador . . .	130	50	10	35	4	1	79	49	21	8	—	—
Guatemala d . .	61	17	4	12	—	1	45	23	15	7	—	—
Honduras d . . .	43	10	9	1	—	—	32	21	4	6	—	—
México	4.357	1.695	1.049	595	51	—	1.913	631	1.113	168	—	—
Nicaragua d . . .	161	21	8	8	1	4	140	99	32	6	—	—
Perú	3.089	868	555	292	1.696	—	1.696	607	1.000	88	—	—
Venezuela d . . .	2.658	896 a	754	137	5	—	652	384	191	77	900	—
"		175 b	170	—	5	—	652	384 c	191	77	—	—
Relación porcentual												
Argentina	100	36	30	—	3	3	44	2	16	26	—	109
Brasil	100	22	18	1	1	3	65	10	39	16	—	296
Colombia	100	32	22	6	1	4	38	16	17	4	1	119
"	—	28	18	6	1	4	38	16	17	4	—	132
Costa Rica	100	28	15	6	—	6	72	52	17	3	—	259
Chile	100	52	32	13	—	6	40	13	12	16	—	77
"	—	20	14	—	—	6	40	13	12	16	—	199
Ecuador	100	14	10	2	2	—	53	36	10	6	—	380
El Salvador	100	39	8	27	3	1	61	38	16	6	—	158
Guatemala d . . .	100	27	6	19	—	1	73	38	24	11	—	265
Honduras d	100	23	20	3	—	1	74	51	10	16	—	320
México	100	39	25	14	—	—	44	14	25	4	—	113
Nicaragua d	100	13	5	5	1	2	87	61	21	5	—	667
Perú	100	28	18	9	1	—	55	20	32	3	—	195
Venezuela d	100	34 a	28	5	—	—	24	14	7	3	34	73
"	—	7 b	6	5	—	—	24	14	7	3	—	373

FUENTES: Datos oficiales.

a Incluye ingresos compañías extranjeras.

b Excluye ingresos compañías extranjeras.

c No fue posible hacer el desglose.

d Año fiscal 1953/54.

susceptibles de desplazamiento— y los impuestos que pasan a formar parte del costo de los bienes y servicios gravados.

En los países de América Latina, los impuestos indirectos tienen mayor importancia que los directos. (Véase el cuadro 21.) En el Brasil, el Ecuador, el Perú y los países centroamericanos —con excepción de El Salvador— la contribución de los impuestos indirectos a los ingresos fiscales fue de 567 a 159 por ciento superior a la de los impuestos directos. En Chile y Venezuela la recaudación de los impuestos directos fue superior a la de los indirectos, pero ello se debió a los ingresos petroleros en el segundo de estos países y a los derivados del cobre en el primero; si se descuentan éstos, la recaudación de impuestos indirectos resultó superior en un 273 por ciento a los ingresos derivados de las tributaciones directas en el caso de Venezuela y en un 99 por ciento en el de Chile. En los demás países, los impuestos indirectos también aportaron mayores ingresos, pero el excedente fue menor. En El Salvador, la diferencia fue de 58 por ciento, y en Colombia (descontando los ingresos del petróleo) de 32 por ciento. En México el excedente de los impuestos indirectos fue de 13 por ciento y en la Argentina de 9 por ciento.

La importancia relativa de los distintos impuestos indirectos varía ligeramente según los países. Como se ha señalado antes, los derechos de importación representan el ramo más importante de recursos fiscales en Centroamérica y en el Ecuador, y tienen significación en los demás países, salvo en la Argentina. Los impuestos sobre el consumo revisten bastante importancia en toda América Latina, y concretamente en el Brasil representan por sí solos un 40 por ciento de los ingresos totales. Otros gravámenes indirectos —por ejemplo, los impuestos sobre la compraventa, la producción y el movimiento de existencias— son de importancia menos general que los derechos de importación o los tributos sobre el consumo. No obstante, en la Argentina representan cerca del 25 por ciento de los ingresos totales y en el Brasil, Chile y Honduras tienen cierta significación.

Entre las contribuciones directas se destacan el impuesto sobre la renta y los aplicados a las exportaciones. La Argentina, el Brasil y Colombia se distinguen porque el impuesto sobre la renta representa algo más del 30 por ciento de los ingresos corrientes. En los otros países su significación es menor, siendo en algunos casos de relativa poca importancia.⁶

En la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica y Chile los impuestos a las herencias y donaciones y “otros impuestos directos”, como los que gravan a los bienes y al capital, contribuyen con una importante proporción a los ingresos totales. En los demás países su aportación es pequeña.

El predominio de los impuestos indirectos en los sistemas fiscales latinoamericanos indica un alto grado de regresividad de los mismos. Naturalmente, los impuestos indirectos no siempre son regresivos; su incidencia depende de los artículos que se gravan, de las tasas relativas, etc. En el Reino Unido, por ejemplo, los impuestos sobre la compraventa se orientan en forma progresiva y sistemática hacia los artículos de lujo y se evita gravar los de consumo popular. Pero en ese país el aspecto fiscal —es de-

⁶ Acerca del impuesto sobre la renta en varios países latinoamericanos véase la sección segunda de este capítulo.

cir, el relacionado con las recaudaciones que percibe el fisco británico por concepto de los impuestos de compraventa— tiene una importancia mucho menor que su utilización como instrumento para equilibrar el balance de pagos y, en general, para orientar el gasto social. Por otra parte, ni el más progresivo de los impuestos indirectos puede adaptarse en forma tan sistemática a la capacidad de pago como el impuesto sobre la renta. Existe una legítima presunción de que los impuestos indirectos son en general regresivos, sobre todo cuando su principal objeto es fiscal y representan una parte importante de los ingresos totales.

En América Latina, el objeto principal de muchos impuestos indirectos es, y ha sido tradicionalmente, fiscal; se gravan los artículos de gran consumo por cuanto constituyen una fuente fácil de ingreso. Aunque hay muchos impuestos indirectos específicos que son progresivos, o por lo menos en parte, el grueso de los ingresos proviene de impuestos altamente regresivos.

En el cuadro 22 se clasifican las recaudaciones de los impuestos sobre el consumo según el artículo gravado en la Argentina, el Brasil, Chile, Venezuela y Colombia. De él resulta que, pese a las diferencias en la clasificación tributaria y en los artículos que se gravan, parecen existir ciertas similitudes fundamentales. Los impuestos sobre el consumo en América Latina pesan intensamente sobre los cigarrillos y las bebidas alcohólicas. También hay impuestos sobre artículos como los fósforos, los artículos de tocador y farmacia, las ampollitas eléctricas, el azúcar, etc. Finalmente, existen impuestos sobre la gasolina, artículos de lujo, cines y otros espectáculos, pero la proporción de las recaudaciones derivadas de ellos es muy pequeña en comparación con las que provienen del tabaco y los licores.

Cuadro 22

AMÉRICA LATINA: IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO
EN VARIOS PAÍSES, 1953 O 1954
(Por ciento de los ingresos totales por impuestos al consumo)

	Argen- tina	Brasil	Chile	Colom- bia	Vene- zuela
Tabacos y cigarrillos . . .	52	33	25	27	42
Bebidas alcohólicas . . .	25	13	5	14	48
Fósforos	3	2	0	1	1
Artículos de tocador y perfumes	2	3	—	—	—
Derivados del petróleo . .	—	0	13	6	9
Artículos suntuarios . . .	4	1	0	—	—
Otros artículos	13	48	56	51 ^a	—
Total	100	100	100	100	100

FUENTE: Datos oficiales.

^a Comprende 29 por ciento de impuestos consolidados sobre el consumo cobrados por las municipalidades, y acerca de los cuales no hay datos separados.

En la Argentina, alrededor del 40 al 50 por ciento de las entradas totales derivadas de los impuestos sobre el consumo han provenido del impuesto sobre el tabaco. Otra proporción importante (que en los últimos años ha sido de 25 a 30 por ciento), la aportan el alcohol y las bebidas alcohólicas —vino, sidra, cerveza, etc.—. Por último, el impuesto sobre los fósforos ha venido suministrando ingresos mucho mayores que los derivados del impuesto sobre los artículos suntuarios. Asimismo existe un impuesto sobre el azúcar. En el Brasil, donde los impuestos sobre el consumo han venido representando alrededor de 35 a 40 por ciento del total de los ingresos

consolidados, más del 45 por ciento de esos impuestos provenían en 1953 de los gravámenes sobre el tabaco, las bebidas alcohólicas y los fósforos.⁷ También se gravan algunos alimentos elaborados y numerosos productos de uso diario. En Venezuela, más del 90 por ciento de los ingresos provenientes de los impuestos sobre el consumo en el año fiscal 1953-54 correspondió a impuestos sobre licores, cigarrillos y fósforos, y el resto a gravámenes sobre derivados del petróleo. En Colombia, país con respecto al cual no se dispone de una división de los impuestos municipales sobre el consumo, las recaudaciones nacionales y departamentales sobre los de tabaco, cerveza y fósforos representaron más del 40 por ciento del total de los ingresos consolidados de esa procedencia. En Chile, alrededor del 30 por ciento de las recaudaciones de los impuestos sobre el consumo provienen del tabaco y los alcoholes. Por estos ejemplos se ve claramente el alto grado de regresión de los impuestos sobre el consumo. Los que gravan los cigarrillos y los licores son muy regresivos, pese a que estos últimos, por la gradación de las tasas aplicadas a las bebidas de lujo, también presentan un cierto aspecto progresivo. Los impuestos que pesan sobre otros artículos —fósforos y jabón por ejemplo— no sólo son regresivos, sino que además producen ingresos tan pequeños que probablemente no suelen justificar el costo y la molestia que representan. Aunque también existen muchos impuestos sobre artículos y actividades de lujo y suntuarios, el total de ingresos que representan es relativamente pequeño en comparación con el de los impuestos claramente regresivos, y no modifican por tanto el cuadro general.

Numerosos países latinoamericanos tienen impuestos sobre las ventas generales, la producción o el volumen de comercio, etc. En la Argentina y Chile, por ejemplo, existe un impuesto muy alto sobre todas las ventas al por mayor. Los estados del Brasil tienen impuestos sobre el movimiento de existencias. Estos impuestos generales sobre las ventas, transacciones, producción, etc., son altamente regresivos, aunque a veces puede atenuarse su regresividad graduando las tasas de ciertos tipos de transacciones.

Como es bien sabido, los impuestos a la importación se pueden aplicar para varios fines: ingreso fiscal, protección de las empresas nacionales, equilibrio del balance de pagos, etc. No se dispone de agrupaciones estadísticas detalladas sobre los ingresos por ese concepto en los países de América Latina y esto dificulta un análisis profundo de los mismos. Pero puede afirmarse que en algunos países latinoamericanos en que los derechos de importación se han usado tradicionalmente para obtener ingresos fiscales —por ejemplo, los centroamericanos— esos derechos constituyen en gran parte un gravamen al consumo y son regresivos. Muchos derechos proteccionistas de importación, como los que se aplican verbigracia para amparar a la industria textil nacional, son también regresivos, sobre todo si se considera su repercusión sobre los niveles internos de los precios. Sin embargo, la necesidad de protección puede ser un motivo que prime sobre otras razones. Por otra parte, los derechos de importación que se aplican para equilibrar el balance de pagos son a menudo muy progresivos, pues gravan con mayor severidad las importaciones suntuarias o semisuntuarias.

⁷ El tabaco, considerado aisladamente, contribuyó con cerca del 33 por ciento.

Dos impuestos indirectos específicos merecen especial atención: los que recaen en los automóviles y en la gasolina. Ambos artículos pueden gravarse de múltiples maneras: derechos de importación, impuestos de compraventa, tributaciones sobre el consumo u otros impuestos indirectos. Muchos países latinoamericanos aplican a los automóviles impuestos que con frecuencia son altos y, como sólo un sector relativamente pequeño y acomodado de la población posee estos vehículos, los impuestos resultan progresivos.

También están generalizados los impuestos sobre la gasolina y los lubricantes, aunque en algunos países no existen o son muy bajos. Por lo que toca a su progresividad, estos impuestos son mixtos. Son progresivos en cuanto recaen sobre los usuarios de vehículos particulares, y es probable que esto compense con creces el hecho de que también gravan al transporte público, pues resultan mucho más onerosos para los primeros que para el segundo. Por lo demás, el transporte público a veces recibe subsidios. Sin embargo, estos impuestos también son de gran importancia para la agricultura, el comercio y otras actividades económicas, lo que les da un aspecto regresivo.

Por último, la débil administración de los avalúos de la propiedad, las deficiencias de los impuestos sobre la misma y sobre las ganancias de capital, y el gran incumplimiento de las leyes de impuestos sobre la renta y otros gravámenes directos contribuyen al estado general de regresividad.

En varios países latinoamericanos se notan síntomas de una mayor progresividad en los sistemas tributarios. En Centroamérica, por ejemplo, se establecieron impuestos generales sobre la renta en Honduras y Nicaragua en 1949 y 1952, respectivamente, y en otros países se inicia desde 1949 la reforma de las leyes relativas al impuesto sobre la renta. Parece que estas modificaciones han dado fruto en varios países. (Véase otra vez el cuadro 21.) En Costa Rica, Honduras y Nicaragua, ha subido la proporción de las recaudaciones obtenidas a través del impuesto sobre la renta y —como ocurre en Costa Rica, donde se indican separadamente las recaudaciones percibidas de las grandes compañías bananeras y de otras fuentes— se observa que el aumento no se limita a los ingresos que devengan las grandes compañías extranjeras. En El Salvador y Guatemala los impuestos de exportación contribuyen en una proporción creciente a los ingresos totales. Aunque estos impuestos no son ni con mucho tan progresivos como los impuestos sobre la renta propiamente dichos, lo son en mayor grado que los impuestos indirectos corrientes. Debido en gran parte al aumento de las recaudaciones derivadas de los impuestos sobre la renta y la exportación, la proporción de impuestos indirectos en relación con los ingresos ha disminuído en Centroamérica y, salvo en Guatemala, la disminución ha sido importante.

En cambio, el sistema tributario de Chile se ha vuelto cada vez más regresivo. Una comparación de los ingresos obtenidos por medio de los impuestos directos e indirectos revela que, mientras el total de impuestos internos directos proporciona un ingreso fiscal algo mayor que las contribuciones indirectas de origen interno en los años 1945 hasta 1948, a partir de esa fecha los últimos han ganado la delantera y la diferencia tiende a aumentar. Las recaudaciones por tributación sobre la renta personal han crecido con un ritmo mucho más lento que cualquie-

ra de las categorías de recaudaciones internas. Los ingresos fiscales percibidos por concepto de impuesto sobre la renta de empresas y otros "impuestos directos", incluyendo los impuestos sobre la propiedad, las ganancias de capital, etc., han crecido mucho más pausadamente que las recaudaciones de impuestos sobre el consumo y otros "impuestos indirectos". Mientras las recaudaciones de impuestos sobre la renta, tanto personal como de empresas, representaban más del 30 por ciento del total de los impuestos internos chilenos en 1945, en 1953 sólo contribuían con un 25 por ciento. Con el rubro "otros impuestos indirectos" ha ocurrido lo contrario, pues mientras su recaudación sumaba menos de un 25 por ciento del total de impuestos indirectos en 1945, había llegado a cerca de un 33 por ciento en 1953.

No es fácil tarea lograr sistemas tributarios progresivos, en vez de regresivos, en América Latina. La progresividad es una consideración importante en la aplicación de impuestos, pero en modo alguno la única. También hay que tener en cuenta la seguridad y el volumen de los ingresos fiscales, la protección industrial, etc. Aunque regresivos, hay muchos impuestos que pueden ser necesarios por el ingreso que producen y por la legítima as-

piración de proteger las actividades económicas nacionales.

Sin embargo, los países latinoamericanos, en la medida en que han ido aumentando y diversificando sus economías, han comprendido la ventaja de iniciar reformas tendientes a alcanzar una mayor progresividad en sus sistemas fiscales tanto por razones de justicia impositiva como por la necesidad de disponer de instrumentos más adecuados para la aplicación de una política de finalidades económicas amplias. El camino seguido ha sido, en general, la introducción de nuevos impuestos directos, o el aumento de los gravámenes en la tributación de carácter progresivo. Así se explica, concretamente, que en las últimas décadas se haya establecido el impuesto sobre la renta en casi todos los países. También han surgido algunas corrientes que tienden a gravar especialmente rentas o bienes como las ganancias de capital, la propiedad territorial, los artículos suntuarios, los automóviles, la gasolina, etc., con el fin de aumentar la progresividad de los sistemas. Aparentemente, hay un amplio campo de acción en esta materia cuya exploración apenas se inicia pero de la que pueden resultar mejoras sustanciales en los sistemas impositivos de la región.

II. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

1. Introducción

A partir de la década 1920-30 el impuesto sobre la renta ha sido establecido en la casi totalidad de los países latinoamericanos.⁸ Aunque en algunos de éstos existían con anterioridad algunos gravámenes a los ingresos, los sistemas empleados eran muy rudimentarios. Las transformaciones ocurridas en las economías internas —que han dado origen a grupos económicos capaces de generar ingresos susceptibles de gravamen—, la necesidad de dotar a los sistemas fiscales de una mayor eficacia en la movilización de los recursos y de compensar o atenuar la disminución de las entradas provenientes del sector exterior y, en fin, la influencia de las ideas modernas en materia impositiva, han contribuido a que el impuesto sobre la renta sea hoy una pieza importante en el mecanismo tributario latinoamericano.

El grado de desarrollo del impuesto sobre la renta y su importancia en el conjunto de los ingresos fiscales difieren entre los distintos países por razones históricas, por diferencias en el nivel de su desarrollo económico y social, y según el tiempo de vigencia de este tipo de tributo. En la Argentina, el Brasil y Colombia alcanza los niveles más elevados en relación con el total de entradas del gobierno, en una proporción superior al 30 por ciento. Esta participación es menor en Chile, México y Venezuela, y fluctúa en los últimos años en torno al 25 por ciento. Su importancia es más restringida en las repúblicas centroamericanas: 18 por ciento en Honduras, 15 por ciento en Costa Rica, 8 por ciento en El Salvador, 7 por ciento en Guatemala y 1 por ciento en Nicaragua. (Véase el cuadro 23.)

En general, aunque en los países de América Latina el impuesto sobre la renta acusa una evolución creciente,

su proporción en las recaudaciones fiscales dista mucho de tener la importancia que alcanza en los países de mayor desarrollo económico. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos sus aportaciones representan el 76 por ciento de los ingresos públicos, en Australia el 62, en Inglaterra el 50 y en el Japón el 47 por ciento, por no citar sino algunos casos.

Para un examen metódico del impuesto sobre la renta, será conveniente distinguir entre los impuestos a las personas físicas y los impuestos a las sociedades, estudiando en cada caso las diferentes modalidades de la tributación y sus efectos económicos.

2. La tributación a los ingresos personales

a) Tipos de sistemas e importancia de los impuestos a la renta personal

En algunos países de América Latina —la Argentina, el Brasil, Chile, el Perú, Venezuela— para la tributación de las personas físicas rige el sistema cedular, basado en un gravamen con tasas diferenciales según el origen de la renta, y un impuesto de superposición a la renta global que tiene carácter progresivo.

El impuesto único a la renta personal con una sola tarifa progresiva se presenta —aunque con algunas variantes— en Colombia y en los países de Centroamérica. En Colombia, a la tarifa progresiva sobre los ingresos personales se suma un recargo, también progresivo, sobre el patrimonio, para diferenciar las rentas del capital y del trabajo. En los países centroamericanos —salvo en el caso de Guatemala, en que el impuesto tiene un alcance restringido⁹—, el sistema que se aplica es un impuesto único a la renta global del contribuyente.

México ofrece un caso intermedio entre el impuesto

⁸ En el Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, México y el Perú el impuesto a la renta se estableció en los años 1920-30; en la Argentina en 1932; en Colombia en 1935; en Venezuela en 1942; en Honduras en 1949 y en Nicaragua en 1952.

⁹ Existen sólo impuestos parciales sobre las utilidades de las empresas y el rendimiento de especificadas inversiones mobiliarias e inmobiliarias.

Cuadro 23

AMÉRICA LATINA: IMPUESTOS DIRECTOS EN RELACIÓN CON LOS INGRESOS CORRIENTES
(Porcientos)

Países	Impuestos	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953
Argentina	directos	27	28	31	31	33	37	34	36	36
	a la renta	23	24	29	30	27	31	30	32	30
	a la propiedad	4	4	2	4	6	6	4	4	6
Brasil	directos . . . . .	...	...	25	24	24	26	27	33	32
	a la renta . . . . .	...	...	25	24	24	26	27	33	32
Colombia	directos	48	46	49	51	53	50	50	52	51
	a la renta	36	35	38	41	43	41	36	38	37
Costa Rica	directos . . . . .	...	...	11	16	30	24	28	30	27
	a la renta . . . . .	...	...	5	7	13	12	16	15	15
	a la propiedad . . . . .	...	...	4	5	4	3	4	4	4
	otros . . . . .	...	...	2	4	13	9	8	11	8
Chile	directos	49	44	48	46	41	40	43	43	38
	a la renta	29	28	33	29	25	25	24	26	24
	otros	20	16	15	17	16	15	19	17	14
El Salvador	directos . . . . .	...	24	23	26	29	31	39	38	39
	a la renta . . . . .	...	7	6	6	8	7	5	8	8
	a la propiedad . . . . .	...	4	2	3	2	3	2	2	4
	otros . . . . .	...	13	15	17	19	21	32	28	27
Guatemala	directos . . . . .	...	...	22	19	19	19	24	28	29
	a la renta . . . . .	...	...	11	10	11	11	8	7	7
	a la propiedad . . . . .	...	...	2	2	2	2	2	2	2
	otros . . . . .	...	...	9	7	6	6	14	19	20
Honduras	directos . . . . .	...	...	5	5	5	16	23	22	22
	a la renta . . . . .	...	...	1	1	1	13	20	18	18
	a la propiedad . . . . .	...	...	1	1	1	—	—	—	—
	otros . . . . .	...	...	3	3	3	3	3	4	4
México	directos	37	33	39	33	42	46	50	40	39
	a la renta	24	22	27	22	21	26	28	26	24
	a la propiedad	—	—	1	1	1	1	1	1	1
	otros	13	11	11	10	20	19	21	13	14
Nicaragua	directos . . . . .	...	...	7	7	5	7	13	12	12
	a la renta . . . . .	...	...	—	—	—	—	—	1	1
	a la propiedad . . . . .	...	...	4	4	3	4	3	3	3
	otros . . . . .	...	...	3	3	2	3	10	8	8
Perú	directos	43	46	43	45	35	41	38	34	28
	a la renta	23	21	20	24	18	16	16	20	18
	a la propiedad	1	1	1	1	1	1	—	—	1
	otros	19	24	22	20	16	24	22	14	9
Venezuela	directos	10	15	25	27	28	30	27	30	33
	a la renta	9	13	22	22	25	25	22	25	28
	a la propiedad	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	otros	1	2	4	5	3	5	5	5	5

FUENTE: Datos oficiales.

único a la renta global y el sistema cedular. Los ingresos se dividen también en varias categorías y cédulas, pero en cada una de ellas rige una escala progresiva diferente. No existe una tarifa única progresiva que afecte a los ingresos del contribuyente obtenidos de fuentes diversas.

Tres cuestiones de carácter general se plantean con respecto al gravamen a los ingresos personales. En primer lugar, la importancia que reviste esta fuente de recursos en el total recaudado por concepto de impuesto a la renta y las tendencias recientes en cuanto a esta participación; en segundo término, una evaluación de la eficacia de los sistemas vigentes en la obtención de fondos, y por último, el grado de progresividad que revisten.

Por lo que toca al primer punto, las deficiencias estadísticas no permiten obtener conclusiones de carácter general. No obstante, con respecto a los países en que se dispone de cifras, puede afirmarse que los impuestos a las personas físicas tienen gran importancia en la tributación a la renta en general. (Véase el cuadro 24.) En el Bra-

sil representan un 45,6 por ciento del total, en la Argentina, un 37,6 por ciento y en Chile un 25,9 por ciento. Sin embargo, en este último país esa proporción se eleva a un 55 por ciento, si se excluye el gravamen a la gran

Cuadro 24

AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN A LAS PERSONAS FÍSICAS EN EL TOTAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN ALGUNOS PAÍSES ^a

Países	Años	Total recaudado por el impuesto a la renta	Tributación personal	Porcentaje
Argentina	1953	5.685	2.141	37,6
Brasil	1953	13.250	6.047	45,6
Colombia	1951	282	107	37,9
Chile	1954	29.139	7.557	25,9
Chile ^b	1954	13.614	7.557	55,5

FUENTE: Datos oficiales.

^a Millones de pesos corrientes de cada país.

^b Total recaudado, excluyendo la tributación a la gran minería.

minería. En Colombia, el impuesto a las personas naturales alcanzó en 1951 a un 37,9 por ciento.

El desarrollo del impuesto sobre la renta en América Latina en los años recientes no acusa una tendencia definida en cuanto a la incidencia del gravamen sobre las personas naturales y las sociedades. Mientras en la Argentina y Chile se advierte una declinación de la importancia relativa de los impuestos a las personas físicas, en el Brasil parece ocurrir lo contrario. En Colombia las cifras no arrojan una tendencia clara. (Véase el cuadro 25.)

Cuadro 25

AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DEL IMPUESTO A LAS PERSONAS FÍSICAS SOBRE EL TOTAL DEL IMPUESTO A LA RENTA EN ALGUNOS PAÍSES (Porcientos)

Años	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	
				a	b
1948	—	—	39,3	26,3	57
1949	61	—	40,3	33,1	57
1950	65,8	—	38,2	33,5	59
1951	48,1	—	37,9	27,4	59
1952	40,6	38,8	38,4	16,4	55
1953	37,6	45,6	—	22,6	51,4
1954	—	—	—	25,9	55,5

FUENTE: Datos oficiales.
a Incluida la tributación a la gran minería.
b Excluida la tributación a la gran minería.

b) *El nivel de exenciones básicas a los ingresos personales*

Una de las limitaciones más serias que presenta el sistema de impuesto a las personas físicas en los países poco desarrollados es el reducido número de contribuyentes incorporados al área tributaria. En la India, por ejemplo, de una población total de 360 millones de personas, sólo 2,5 millones están sujetas a la tributación, mientras que en los Estados Unidos, donde la tributación personal ha alcanzado un alto grado de perfeccionamiento, el 25 por ciento de la población está sujeta al impuesto sobre la renta.

En los países latinoamericanos acerca de los cuales se dispone de datos, el área que cubre la tributación personal es también muy restringida. En efecto, la proporción de contribuyentes sujetos a la tributación progresiva con respecto a la población total no sobrepasa el 1 por ciento, con excepción de la Argentina. Sin embargo, debe hacerse notar que en los países en que funciona el sistema cédular —la Argentina, el Brasil, Chile, el Perú y Venezuela—, el número de contribuyentes es mayor del aparente, porque en las cifras no se incluyen aquellos contribuyentes de bajos ingresos, que aunque exentos del impuesto pro-

Cuadro 26

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN SUJETA A IMPUESTO PROGRESIVO PERSONAL ^a

Países	Años	Población (Miles)	Número de contribuyentes	Porcientos del total
Colombia	1952	11.844	107.394	0,9
Chile	1953	6.415	57.911	0,9
Brasil	1954	57.098	309.000	0,5
Perú	1954	9.275	4.473	0,05
Argentina	1954	18.742	283.311	1,5
Venezuela	1953	5.440	52.878	0,9

FUENTE: Datos oficiales.
a Cifras sujetas a revisión.

gresivo, pagan las tarifas proporcionales en las cédulas. (Véase el cuadro 26.)

El escaso desarrollo que ha tenido hasta hoy en América Latina el impuesto sobre la renta de las personas físicas se explica por varios factores, entre los que cabe mencionar la existencia en sus economías de zonas no incorporadas a la economía monetaria, la alta proporción de población rural, el reducido monto de ingresos por habitante —traducido en un alto nivel de exenciones básicas— y, por último, los problemas de administración que crean los factores indicados.

A fin de tener una idea de la carga del impuesto sobre la renta, conviene comenzar por un examen del nivel mínimo de exención medido en términos del número de veces el ingreso por habitante. Se ha tomado como base un matrimonio con tres hijos y se ha comparado la situación existente en América Latina con la de otros países.

Cuadro 27

EXENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN TERMINOS DEL INGRESO POR HABITANTE ^a

Países	Años	Exención en número de veces el ingreso por habitante
Argentina	1952	
a) rentas del trabajo		3,3
b) otros		2,0
Brasil	1952	4,7
Colombia	1953	10,7
Costa Rica	1950	6,7
Chile	1953	
a) rentas del trabajo		0,5
b) rentas del capital		0
* El Salvador	1950	13,2
* Honduras	1950	14,8
México	1953	
a) rentas del trabajo		1,6
b) rentas del capital		0
* Nicaragua	1951	22,7
Perú	1952	
a) rentas del trabajo		24,2
b) otros		0
Venezuela	1952	4,8
Australia	1950	2,2
Canadá	1950	2,3
Francia	1950	
a) rentas del trabajo		2,6
b) otros		0,4
Inglaterra	1950	2,1
Japón	1951	
a) rentas del trabajo		2,0
b) otros		1,7
Estados Unidos	1950	1,9
Birmania	1950	21,4
Ceilán	1952	15,0
Filipinas	1950	15,3
India	1953	16,8

FUENTE: Para América Latina, leyes y estadísticas de los distintos países. Los demás países, ECAFE, *Economic Bulletin for Asia and the Far East*, Bangkok, noviembre 1953, p. 8.
a Caso de un matrimonio, con tres hijos.

El cuadro ~~27~~ refleja la situación reinante en materia de exenciones personales de acuerdo con el procedimiento indicado. Sin embargo, debe observarse una diferencia fundamental: en los países en que rige el impuesto único sobre la renta personal —los de Centroamérica y Colombia— existe una exención básica a partir de la cual comienza a operar la escala progresiva de tarifas. La situación es diversa en los países en que se aplica el sistema

cedular, ya que en éstos la tributación a la renta comienza con una tasa proporcional que es diferente según las fuentes de ingreso; después, a un nivel más elevado en la escala de ingresos, rige el impuesto complementario progresivo sobre la renta global.

La política de exenciones en América Latina reviste dos formas: en algunos países —el Brasil, los de Centroamérica, Colombia y Venezuela— rige un mínimo exento de carácter general para las diversas fuentes de ingresos personales; en otros —la Argentina, Chile, México y el Perú— existe una discriminación, según que los ingresos se originen en el trabajo personal o provengan del capital.

En general, el alto coeficiente de exención en los países de escaso desarrollo contrasta con el de las naciones más industrializadas. Mientras en estas últimas una persona empieza a pagar impuestos sobre la renta cuando las sumas ganadas fluctúan entre 2 y 2,5 veces el ingreso por habitante, en las naciones poco desarrolladas el gravamen comienza a funcionar cuando el contribuyente percibe un múltiplo mucho mayor. Esta disparidad refleja el desnivel que prevalece en el ingreso por habitante de los distintos países, pero también es un índice de la diferencia alcanzada en el grado de eficacia y perfeccionamiento del impuesto sobre la renta como instrumento de captación de recursos.

En cuanto a los niveles de exención en los distintos países, puede apreciarse que Colombia, El Salvador, Honduras, el Perú y Nicaragua aparecen en una posición extrema, con coeficientes de exención que fluctúan entre 10,7 para Colombia y 24,3 para el Perú; no obstante, cabe señalar que en este último país la elevada exención se refiere a las rentas derivadas del trabajo personal. Las naciones enumeradas presentan coeficientes de exención que se aproximan a los que rigen en los países asiáticos insuficientemente desarrollados.

En una posición intermedia, y a un nivel de exención alrededor de 4,8 veces el ingreso por habitante, están Venezuela y el Brasil; Costa Rica se sitúa en un nivel parecido, con un coeficiente de 6,7.

Por último, la Argentina, Chile y México (y el Perú en lo que respecta a las rentas del capital) son los países latinoamericanos que presentan el más bajo nivel de exención en términos de ingreso por habitante. En la Argentina el coeficiente de 3,3 rige para los ingresos provenientes del trabajo; si se trata de rentas del capital, el mínimo exento es de 2 veces el ingreso por habitante, en razón de que para este tipo de rentas las deducciones por cargas familiares son de monto más reducido que para los sueldos y salarios. En Chile, las rentas del trabajo tienen una exención muy reducida y los ingresos del capital están sujetos a gravamen cualquiera que sea su monto. La baja exención de las rentas derivadas del trabajo se explica en parte porque el intenso proceso inflacionista chileno ha tenido un efecto regresivo en la tributación personal, debido a que la exención fijada por la ley en valores absolutos no se ha revisado conforme al alza de los precios. Sin embargo, recientemente se han introducido reformas que tienden a dar flexibilidad al mínimo exento, fijándolo como un múltiplo del sueldo vital, que se reajusta de acuerdo con el índice del costo de la vida. La exención a las rentas del trabajo es también muy reducida en México y las rentas derivadas del capital no están sujetas a ninguna exención básica.

Las relaciones anotadas dan una idea aproximada de

la situación de los distintos países en materia de exenciones, pero no permiten obtener conclusiones firmes sobre una base de comparabilidad, dadas las diferencias que existen en el nivel de ingreso por habitante. No obstante, y pese a las limitaciones que ofrece un análisis en valores absolutos, ha parecido útil presentar los niveles de exención convertidos en dólares. (Véase el cuadro 28.)

Cuadro 28

AMÉRICA LATINA: NIVEL DE EXENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EXPRESADO EN DÓLARES ^a

Países	Años	Exenciones	
		En el impuesto progresivo a la renta global	En la cédula con tarifa proporcional
Argentina	1952		
a) rentas del trabajo		1.371	1.092
b) otros		938	629
Brasil	1952	2.282	855
Colombia	1953	2.091	—
Costa Rica	1953	1.864	—
Chile	1953	943	151
El Salvador	1950	2.000	—
Honduras	1950	2.350	—
México b.	1953		
a) rentas del trabajo		349	—
b) otros		0	—
Nicaragua	1951	3.571	—
Perú	1952	2.854	2.854
Venezuela	1952	6.369	3.185
Estados Unidos	1950	3.000	—

FUENTE: Datos oficiales.

Nota: Para expresar en dólares los niveles de exención existentes en cada país, se utilizaron las tasas de conversión calculadas por la CEPAL (véase *Estudio Económico de América Latina, 1951-52*, p. 33).

^a Caso de un matrimonio con tres hijos.

^b El impuesto cedular que rige en México está constituido por tarifas progresivas que difieren para las distintas categorías de ingreso. En el cuadro se han agrupado las exenciones en la columna correspondiente al impuesto progresivo.

La Argentina, el Brasil, Chile y México aparecen con el más bajo nivel absoluto de exención, lo cual confirma la conclusión ya obtenida al analizar la misma cuestión en términos de ingreso por habitante. A continuación, en el tramo exento de 1.000 a 2.000 dólares, se clasifica Costa Rica. La mayor parte de las naciones centroamericanas y el Perú están incluidas en el nivel de exención correspondiente al tramo entre 2.000 y 3.000 dólares. Nicaragua y Venezuela son los países que en valores absolutos tienen la exención más elevada a los ingresos personales. La situación del Perú y Venezuela puede parecer contradictoria si se observan los valores exentos del cuadro 27 y se considera que los coeficientes de exención en términos de número de veces el ingreso por habitante son de 24,3 y 4,8, respectivamente. Sin embargo, esta aparente contradicción queda explicada por la acentuada disparidad en el ingreso por habitante entre ambos países.¹⁰

La mayoría de los países latinoamericanos tiene un nivel absoluto de exención inferior a 3.000 dólares, que es el correspondiente a los Estados Unidos; sólo Nicaragua

¹⁰ El análisis precedente se basa en aquellas cifras del cuadro 28 que representan la menor exención para cada país; por consiguiente, no se ha tomado en cuenta la exención al impuesto progresivo en aquellos países de sistema cedular en que el mínimo exento más bajo corresponde al impuesto proporcional aplicado a las diversas categorías de ingreso. Un criterio semejante se aplica en el análisis del cuadro 27.

y Venezuela aparecen con un monto absoluto de exención ligeramente mayor. Las relaciones indicadas podrían llevar a la conclusión de que en los países poco desarrollados de América Latina —hechas algunas excepciones— la exención a los ingresos personales es igual y, en muchos casos, menor a la que prevalece en los Estados Unidos. No obstante, una afirmación de esta naturaleza podría prestarse a equívocos si no se consideran otros elementos de juicio. Principalmente, es importante tomar en cuenta lo que puede denominarse exención relativa, determinada por el hecho de que para una exención similar en dólares en los Estados Unidos y en los países de la región, en estos últimos el monto exento ocupa una posición más alta en el rango de ingresos de la nación. En otros términos, no parece conveniente adoptar como patrón a comparar, para formular una política impositiva, el mínimo exento que rige en los Estados Unidos o en otros países industrializados, pues ello implicaría dejar fuera de la órbita tributaria a grupos que en las naciones insuficientemente desarrolladas tienen posiciones correspondientes a medianos y altos ingresos con respecto al ingreso por habitante.

Pese a las limitaciones señaladas, las cifras permiten destacar algunos hechos que se revelan en forma clara y definida. En primer lugar, resulta evidente que la exención mínima en Nicaragua y Venezuela es alta, no sólo con respecto a las otras naciones latinoamericanas, sino aun en relación con los países desarrollados; este rasgo, en lo que se refiere a Venezuela, no es sino un reflejo del sistema del financiamiento gubernamental, que en su mayor parte se basa en la tributación del sector petrolero. Por otra parte, es indudable que la Argentina, Chile y México son países en que rige un nivel de exención relativamente bajo. En segundo lugar, en los países con sistema cédular, el impuesto sobre la renta afecta a un mayor número de personas que en aquellas naciones que aplican un impuesto único sobre la renta personal. Esto se deriva de que es muy baja la exención en el régimen cédular y, en algunos casos, cuando se trata de las rentas del capital, no existe exención, como ocurre en Chile, México y el Perú. En cambio, en los países de impuesto único sobre la renta global —si bien es cierto que hay una exención básica más alta— la escala progresiva de tarifas comienza a aplicarse a un nivel más bajo de ingreso; Colombia y los países centroamericanos son representativos en este sentido. (Véase de nuevo el cuadro 28.)

El análisis precedente tiene interés para la política tributaria. Mirado desde cierto ángulo, habría razones para establecer un mínimo de exención razonablemente más bajo, ya que de esa manera aumentarían los recursos fiscales y probablemente se tendrían instrumentos más eficaces para influir en el nivel y la distribución de los ingresos, con el fin de favorecer el desarrollo económico. Por otro lado, las exenciones se justifican por el propósito de mantener el ingreso personal disponible de los sectores de más bajos recursos a un nivel suficiente para cubrir el mínimo de gastos que se considera necesario o conveniente. Sin embargo, limitarse a estos enunciados sería olvidar otros factores concernientes a la estructura impositiva general y que son de suma importancia para el análisis del problema. En efecto, los impuestos indirectos también afectan a los ingresos personales. Por ejemplo en el caso de un sistema impositivo caracterizado por un

predominio de los impuestos indirectos, un bajo nivel de exenciones puede agravar su regresividad. Asimismo podría suceder que una exención elevada se vea contrarrestada en sus efectos por la carga de los impuestos al consumo. En el caso de los países latinoamericanos se encuentran situaciones como éstas, y análisis del tipo descrito serían esenciales para la elaboración de la política tributaria.

El problema del mínimo exento se relaciona también estrechamente con la eficacia y los costos de la administración fiscal. Se ha sostenido en muchos países que la existencia de un bajo nivel de exenciones, al aumentar el número de contribuyentes de ingresos reducidos, aumenta la necesidad de personal burocrático e implica mayores costos, que no estarían suficientemente compensados por un mayor volumen de ingresos. Aunque haya mucho de razonable en este criterio, cabría también considerar las posibilidades de mejorar la productividad de la administración pública. Además, aun en el caso de tener que incurrir en mayores gastos, habría que evaluar éstos teniendo en cuenta el conjunto de finalidades perseguidas mediante la ampliación de la esfera impositiva y no sólo el monto de las recaudaciones.

c) Exenciones a ciertos tipos de ingreso

En todas las leyes de impuesto sobre la renta se incluyen una serie de exenciones con fines sociales y de incentivo económico. Una cuestión de interés y muy debatida es la que se refiere a la inclusión de las ganancias de capital como renta gravable. Acerca de esta materia no hay uniformidad de criterio en los países de la región. Honduras y Guatemala incluyen en la renta gravable los beneficios del capital, pues para fines impositivos se considera renta todo enriquecimiento periódico o eventual que aumente el patrimonio del contribuyente. En El Salvador también se computan como renta las ganancias de capital, pero sujetándolas a un impuesto especial.

En la Argentina rige un impuesto proporcional a las "ganancias eventuales" que afecta a todos los beneficios obtenidos por la venta y permuta de bienes muebles e inmuebles; para determinar la renta gravable se permite deducir una parte del costo de adquisición por cada año transcurrido hasta la fecha de la venta. En el Brasil existe un impuesto de 8 por ciento a las ganancias de capital derivadas de las transferencias de inmuebles, también con descuentos proporcionales anuales. En el Perú rige un gravamen con tasa progresiva que va del 7 al 15 por ciento sobre la diferencia entre el valor básico fijado por la ley y el precio de venta. En Venezuela, los enriquecimientos netos derivados de la valorización de inmuebles están gravados con una tasa de 3 por ciento. En Colombia, Costa Rica, Chile, México y Nicaragua no existen impuestos a las ganancias de capital.

La doctrina clásica excluye de la definición de renta las ganancias de capital por tratarse de un ingreso extraordinario y no periódico. Este planteamiento presupone una situación de estabilidad económica. Cabe preguntarse si en los países de América Latina es legítimo y conveniente adoptar ese criterio. En efecto, en muchos de estos países las economías se han visto afectadas por un desequilibrio inflacionario crónico que puede transformar en fenómeno permanente este tipo de ganancias, si el alza de los precios no se limita a reflejar la desvalorización de la moneda. Por otro lado, en períodos de desequilibrio,

la posibilidad de obtener de manera fácil ganancias de capital, acaso ocasione un aumento de las inversiones especulativas y una sustracción de recursos a la formación real de capital. Por las razones anotadas, en algunos países se ha estudiado la posibilidad de utilizar el impuesto en cuestión como un instrumento razonable para la captación de recursos fiscales y para evitar distorsiones en la composición de la inversión. Sin embargo, la aplicación práctica de este criterio plantea problemas técnicos y de ahí que también haya suscitado objeciones.

Además de los beneficios de capital, otro ingreso personal que en muchas legislaciones goza de tratamiento especial es el proveniente de la distribución de dividendos. En la Argentina, los dividendos deben incluirse en la declaración personal, pero la ley autoriza a descontar del gravamen la parte correspondiente ya pagada a través de la sociedad. En Venezuela, este tipo de ingresos está exento tanto del impuesto cedular como del progresivo. En ambos países el criterio predominante es que gravar al mismo tiempo a la sociedad y a los accionistas constituye un caso de doble imposición.

En la mayoría de las repúblicas latinoamericanas ha tenido mayor influencia el concepto de que la persona jurídica de la sociedad y las personas naturales de los accionistas son entes distintos y, por consiguiente, sujetos diferentes en cuanto al impuesto sobre la renta. En consecuencia, aparte de los beneficios de las sociedades, están sometidos al gravamen los accionistas en cuanto perceptores de dividendos. Así, en Chile las personas que reciben este tipo de ingresos deben pagar una tarifa proporcional del 18 por ciento y la tasa progresiva del impuesto global complementario. Sin embargo, como estímulo a la reinversión, están exentos del gravamen proporcional los dividendos distribuidos mediante acciones capitalizadas. En Colombia, donde los dividendos estaban exentos del impuesto sobre la renta personal, a partir de 1953 han sido sometidos a la tarifa progresiva global. En México los dividendos están sujetos a una tarifa progresiva en la cédula respectiva, y en el Brasil, los que provienen de acciones nominativas, aunque exentos del impuesto cedular, están afectados por el progresivo complementario.

Por último, entre los ingresos personales favorecidos por exenciones se incluyen también una serie de rentas: las provenientes de depósitos de ahorro, los intereses pagados por instituciones de crédito oficiales y los provenientes de títulos de la deuda pública. En lo que respecta a estos últimos, el objetivo perseguido ha sido promover un mercado de valores oficiales que haga posible el incremento y la orientación de los ahorros privados; la exención, en la práctica, equivale a aumentar la tasa de interés. La experiencia en este campo no parece muy alentadora, salvo en casos excepcionales, pues hay otros factores que han surtido mayor efecto que las solas tasas de interés en la orientación de los ahorros y las inversiones. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que este tipo de exenciones, al lado del efecto positivo buscado, puede alterar la carga impositiva, al hacer posible a los sectores de altos ingresos invertir en esta clase de valores para evitar el gravamen a la renta.

Los ingresos percibidos por concepto de indemnizaciones de seguridad social y beneficios provenientes de contratos de seguros, reciben también en algunas legislaciones un tratamiento favorable. La Argentina, el Brasil y Venezuela reconocen exenciones de la naturaleza

señalada. La Argentina condiciona la exención de los ingresos por seguros o pagos de pensión a la circunstancia de ser causados por la muerte o la incapacidad para el trabajo.

d) Métodos para diferenciar las rentas del capital y el trabajo

En todos los sistemas impositivos, la tributación sobre los ingresos de las personas físicas tiende a alcanzar dos finalidades básicas: gravar a los contribuyentes de acuerdo con su capacidad de pago y diferenciar las rentas provenientes del trabajo, del capital y mixtas. Lo primero se logra mediante la escala progresiva de tarifas y lo segundo mediante tasas y exenciones o deducciones discriminatorias.

La situación difiere según el sistema que prevalezca en cada país. En aquéllos en que impera el sistema cedular, la diferenciación ocurre mediante tasas diversas para las distintas fuentes de ingresos. (Véase el cuadro 29.)

Cuadro 29

AMÉRICA LATINA: IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL.
TARIFAS CEDULARES SEGÚN FUENTES DE INGRESO
EN VARIOS PAÍSES *
(Porcientos)

Países	Suel- dos y salarios	Capita- les mobi- liarios a	Capita- les inmobi- liarios	Divi- dendos	Profe- sionales	Co- mer- cio e indus- tria
Argentina . . .	7	7	7	—	7	7
Brasil	1	10	3	10 b	2	—
Chile	3,5	25	—	18	9,6	—
México c.	—	10	10	15	—	15
Perú.	6	15	8	—	7	—
Venezuela	1	3	2,5	—	2	2,5

FUENTE: Leyes de impuesto sobre la renta.

a No comprende dividendos.

b Acciones nominativas. Las acciones al portador pagan un 20 por ciento.

c En México la diferenciación se obtiene por tarifas progresivas para cada cédula, excepto los dividendos y otros ingresos provenientes de capitales mobiliarios.

El Brasil y Chile son los países en que la diferenciación entre las rentas del capital y el trabajo es más acentuada para los fines impositivos. En Chile, mientras las rentas del trabajo asalariado están sujetas a una tasa proporcional de 3,5 por ciento, los ingresos del capital mobiliario y los dividendos tienen tarifas de 25 y 18 por ciento, respectivamente. En el Brasil, las tasas diferenciales son de 1 y 10 por ciento para la renta del trabajo y del capital, respectivamente; en este país los dividendos no están sujetos al gravamen proporcional de categoría y sólo les afecta el progresivo complementario.

En Venezuela, donde el grado de diferenciación es muy leve, las tasas más altas corresponden a los capitales mobiliarios; las siguen las que gravan los inmobiliarios y los ingresos personales provenientes de actividades comerciales e industriales. Por la estructura de su sistema impositivo, Colombia constituye un caso interesante en América Latina. Como se ha señalado antes, el sistema prevaleciente es el impuesto único personal con una escala progresiva de tarifas. El elemento de diferenciación es un gravamen complementario de tarifa progresiva sobre el patrimonio de las personas.

En México el sistema ocupa una posición intermedia

entre el cédular y el impuesto único personal, y la diferenciación entre las rentas del capital y del trabajo se obtiene mediante escalas progresivas de tasas que difieren según el tipo de ingreso, salvo los dividendos y ganancias distribuibles para los cuales no rige la progresividad, sino la tarifa proporcional.

El factor básico en la discriminación entre las rentas del capital y el trabajo es en general la estructura de tarifas. Sin embargo, en algunos países, como la Argentina, el método utilizado es una exención básica más alta para las rentas del trabajo. En otros, como en Chile y México, hay exenciones especiales para las rentas del trabajo que acentúan la diferenciación ya consagrada en las tasas.

c) *Progresividad de la tributación sobre los ingresos individuales*

El grado de progresividad de la tributación sobre los ingresos personales depende no sólo de la estructura de las tasas, sino también del nivel a partir del cual se torna progresivo el gravamen.

En general, en los países de la región la tarifa empieza a jugar en un nivel relativamente alto del ingreso, principalmente en los países —el Brasil, Colombia, Honduras, Nicaragua, el Perú y Venezuela— para los que se dispone de datos. En cambio, en la Argentina, Chile y México, es más reducido dicho nivel. Cabe destacar el caso de Venezuela en donde el monto exento de la tributación progresiva excede los 6.000 dólares, cantidad notoriamente elevada no sólo si se compara con los demás países de América Latina, sino también con respecto a los Estados Unidos.

En el cuadro 30 se presentan cifras que reflejan la incidencia y progresividad de la tributación a los ingresos personales, de los impuestos proporcionales y progresivos en conjunto. En general, los países latinoamericanos están en una posición intermedia en cuanto a la escala de progresividad entre los países poco desarrollados de Asia y los altamente desarrollados. Destacan dos excepciones que representan situaciones extremas: Chile presenta una escala de tarifas muy progresiva y que se asemeja a la que afecta a los países industrializados, principalmente Francia; Venezuela, en cambio, acusa una progresividad muy poco acentuada, e incluso inferior a la que existe en las naciones del Extremo Oriente.

De las cifras del cuadro 30 se derivan algunas conclusiones que explican en parte el poco desarrollo alcanzado por la tributación sobre ingresos individuales en los países de América Latina. En primer lugar, hay que llegar a un nivel de ingreso equivalente a 20 veces el ingreso por habitante, para que la incidencia del impuesto sobre la renta sea muy elevada. En algunos países, como Colombia y Venezuela, la proporción pagada es muy exigua: en el primero no alcanza al 1 por ciento y en Venezuela las rentas del trabajo están gravadas con el 2,6 por ciento y las del capital con el 4,6 por ciento. En otros países como el Brasil, México y el Perú, cuando se gana 20 veces el ingreso por habitante, la incidencia máxima no sobrepasa un 16 por ciento para las rentas derivadas del capital; el gravamen a los ingresos del trabajo en estos países es mucho menor al nivel señalado. Chile constituye, probablemente, una excepción en los países latinoamericanos, ya que al nivel de 20 veces el ingreso por habitante los contribuyentes están sometidos a un gravamen notoriamente más alto que en el resto de los países; para los

salarios la incidencia es del 16 por ciento y para los ingresos de capital derivados de los capitales mobiliarios, del 31 por ciento.

Cuadro 30

PROGRESIVIDAD DE LA TRIBUTACIÓN A LOS INGRESOS PERSONALES A DISTINTOS NIVELES DE RENTA POR HABITANTE \times (Porcientos)

Países	10 veces renta por ha- bitante	20 veces renta por ha- bitante	50 veces renta por ha- bitante	100 veces renta por ha- bitante
Argentina				
a) rentas del trabajo .	9,7	16,6	24,3	29,0
b) rentas del capital .	12,6	19,3	25,3	30,0
Brasil				
a) rentas del trabajo .	1,0	3,2	7,3	17,4
b) rentas del capital .	10,0	12,0	16,2	26,1
Colombia	—	0,8	7,6	15,5
Chile				
a) rentas del trabajo .	8,4	16,1	28,9	37,0
b) rentas del capital .	23,1	31,0	43,4	51,5
México				
a) rentas del trabajo .	2,2	2,4	6,0	13,1
b) rentas del capital .	9,1	15,1	19,0	22,1
Perú				
a) rentas del trabajo .	—	3,8	18,9	27,4
b) rentas del capital .	16,0	16,0	19,2	26,0
Venezuela				
a) rentas del trabajo .	1,0	2,6	3,7	4,7
b) rentas del capital .	3,0	4,6	5,7	6,9
Estados Unidos	20,5	35,1	53,7	66,8
Australia	25,4	42,0	57,0	62,3
Canadá	16,1	27,6	41,4	50,9
Francia				
a) rentas del trabajo .	9,7	17,5	31,1	44,5
b) otros ingresos	23,6	29,8	40,4	51,4
Inglaterra	27,5	44,1	64,9	79,4
Japón				
a) rentas del trabajo .	26,7	38,5	48,3	51,7
b) otros ingresos	29,2	39,8	48,9	52,0
Birmania	—	—	6,3	10,7
Ceilán	—	0,3	10,0	18,0
Filipinas	—	1,2	9,1	17,8
India	—	2,3	5,7	11,6

FUENTES: Para América Latina, leyes y estadísticas de los distintos países. Para los demás países, ECAFE, *Economic Bulletin for Asia and the Far East*, Bangkok, noviembre 1953, p. 8.

En general, en los países de la región, los contribuyentes que ganan ingresos más altos que el equivalente a 20 veces la renta por habitante están sujetos a una incidencia de creciente progresividad. Así, al nivel de 50 veces la renta por habitante, la incidencia de la tributación sobre rentas individuales aumenta varias veces con respecto a la que experimentan los contribuyentes al nivel de 20 veces. No obstante, en los altos niveles de ingreso, la incidencia del impuesto sobre la renta es muy inferior a la de los países altamente industrializados. Al nivel de 50 veces la renta por habitante, la incidencia del impuesto sobre la renta en la mayoría de los países estudiados —salvo la Argentina y Chile— es menor que la que afecta a los ingresos de los países industrializados al nivel de 10 veces. Si se consideran los contribuyentes que perciben un ingreso de 100 veces la renta por habitante, la incidencia del impuesto es parecida a la que rige en los países desarrollados al nivel de 10 veces la renta por habitante; en algunos casos —los de Colombia y Venezuela, sobre todo el de este último país— la incidencia es notoriamente inferior. Sin embargo, debe hacerse notar que las recientes reformas impositivas en la Argentina han

acentuado la incidencia de la escala progresiva en los niveles más altos de ingresos. La circunstancia señalada es importante para el estudio de las fuentes potenciales de ingreso existentes en estos países y que podrían contribuir al financiamiento del desarrollo económico.

Por último, cabe señalar que el análisis precedente se refiere a la incidencia formal del impuesto sobre la renta y se basa en un ejemplo en que se aplican las disposiciones vigentes en cada país. Esto significa que la incidencia real puede ser diferente si los métodos de control y administración son deficientes y dejan margen a la evasión de impuestos. Esta circunstancia podría explicar en algunos casos que, aunque un sistema tenga una escala muy progresiva de tarifas, las recaudaciones efectivas no llegan a tener la significación que aparentemente revelan las tasas.

f) *Sistema cedular o impuesto único personal sobre la renta*

En diversos países de América Latina se ha manifestado en los últimos años el deseo de modernizar y revisar la estructura básica del impuesto sobre la renta, no sólo a fin de darle mayor potencialidad para proporcionar fondos a los gobiernos, sino también para transformarlo en un instrumento de la política de desarrollo económico y social. El logro de estas finalidades lleva a considerar si es más eficaz el sistema cedular que el impuesto único sobre la renta personal.

El sistema cedular permite ingresos más regulares y ofrece ventajas administrativas, porque resulta más fácil recaudar en la fuente algunas categorías de ingreso; también la ventaja de levantar una menor resistencia psicológica en el contribuyente. En efecto, en este caso, la recaudación en la fuente permite deducir al contribuyente una parte de sus ingresos, y muchas veces éste no tiene idea clara del monto con que tributa. La posibilidad de que, mediante las tasas diferenciales, la política fiscal pueda estimular o desalentar determinados tipos de actividad, es otro elemento favorable al empleo de ese sistema. Sin embargo, se ha hecho la objeción de que en la práctica ha dado por resultado una tributación menos progresiva. En países como el Brasil y Chile, donde existe el tipo cedular, la proporción del impuesto sobre la renta que proviene de la tarifa progresiva a las rentas individuales es mucho menor que en aquellos otros en que rige un impuesto general progresivo a la renta total. Así, en Chile y el Brasil esta proporción alcanza a 21,8 y 20 por ciento, respectivamente. En cambio, en la Argentina este porcentaje llega a 45 por ciento y en Colombia a 38,4 por ciento. (Véase el cuadro 31.)

Es evidente que los hechos señalados no significan que la escala de tarifas sea menos progresiva en los países que han adoptado el sistema cedular, sino que revela que el área de las rentas individuales sujetas a la escala progresiva es más extensa en los países con un régimen de impuesto único a los ingresos.

La necesidad de contar con mayores recursos para financiar el desarrollo económico y contener o atenuar el proceso inflacionario puede encauzar la transformación impositiva en algunos países hacia el establecimiento del impuesto único sobre la renta global. Se debe ello a que un régimen progresivo general da mayor elasticidad al sistema de captación de recursos, lo cual es importante si se quiere movilizar hacia las inversiones porciones del ingreso a medida que éste se expande. Dicha trans-

formación, por supuesto, requiere un reajuste sustancial en la maquinaria administrativa, necesariamente más compleja que en el régimen cedular. Sin embargo, se cuenta con la ventaja de que en este sistema se posee ya la experiencia del impuesto de superposición o global complementario progresivo. No obstante, esa ventaja es relativa, pues en la mayoría de los países en que rige el sistema cedular no ha sido muy eficaz el funcionamiento del gravamen complementario, a causa de que los métodos de control y administración no se han reajustado en forma paralela al crecimiento del ingreso total y al número de contribuyentes. A falta de ese reajuste, resultó más expedito acudir al aumento de los impuestos cedulares con tarifas proporcionales y recaudación en la fuente.

Cuadro 31

AMÉRICA LATINA: IMPUESTO PROGRESIVO EN PORCIENTO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL EN ALGUNOS PAÍSES (Millones de pesos corrientes)

Países	Años	Rendimiento del impuesto sobre la renta	Tributación progresiva a los ingresos individuales	Porcentos
Argentina . . .	1953	4.753	2.141	45,0
Brasil	1954	15.339	3.211	20,9
Colombia	1952	281	108	38,4
Chile a	1953	8.267	1.805	21,8

FUENTE: Datos oficiales.
a Excluida la gran minería.

El problema básico en una transformación del régimen de impuestos sobre la renta que implante una tarifa única a la renta personal consiste en dotar al sistema de alguna de las ventajas del régimen cedular. Parece conveniente estudiar las posibilidades de establecer la recaudación en la fuente para todos los ingresos o para ciertas rentas en particular y fraccionar los períodos de pago en número suficiente para obtener una afluencia regular de entradas sin menoscabar la eficiencia de la administración.

En todo caso, la implantación de uno u otro sistema es cuestión que sólo puede resolverse estudiando más a fondo los regímenes tributarios de cada país y de acuerdo con las condiciones particulares de la estructura económica y social preponderante en cada uno de ellos. Una evaluación de esa índole habrá de guiarse por tres criterios básicos: a) la eficacia del régimen impositivo para transferir recursos al gobierno y el grado en que resulten afectadas todas las posibles fuentes de ingreso; b) la medida en que el sistema sea un factor de estímulo o desaliento a la formación de capitales, y c) el grado de justicia con que se distribuya la carga tributaria entre los diversos grupos económico-sociales.

3. *La tributación a las sociedades y los incentivos a las inversiones*

a) *Estructura general de la tributación a las sociedades en los países latinoamericanos*

El régimen tributario de las sociedades lo determina el tipo de sistema que prevalezca. En los países centroamericanos la tarifa que grava a las sociedades es de carácter progresivo; igual característica presenta el gravamen en Colombia y en el Perú. En el primer país existe un recargo adicional progresivo al patrimonio de las empre-

sas. En los países de sistema cedular —el Brasil, Chile y Venezuela— la tasa es proporcional, pero en Venezuela las sociedades también están sujetas al pago del complementario progresivo. En México se aplica a las sociedades el sistema cedular de tasas progresivas.

En general, no existe en América Latina una discriminación por tipos de actividades, salvo en el caso de la explotación agrícola, a la que en algunos países se suele aplicar una tarifa más baja. Por otro lado, algunas industrias de exportación están sujetas a gravámenes más elevados en ciertos países. Puede citarse el caso de Chile, en que las rentas de la gran minería tienen un gravamen más elevado que el que se aplica al comercio, la industria y otras actividades. Un caso muy especial es el de la industria petrolera venezolana. Las contribuciones de las compañías explotadoras están constituidas en su conjunto por un equivalente del 50 por ciento de sus ganancias netas. Una vez deducidos los pagos hechos por otros ramos impositivos (regalías y otros impuestos), el resto, hasta cubrir ese 50 por ciento, se paga por concepto de impuesto sobre la renta.

El hecho de que el sistema de tasas que se aplica a las sociedades implica un tratamiento igualitario para las distintas actividades, sin considerar los diferentes grados de interés que esas actividades ofrezcan en relación con el desarrollo económico general, ha llevado en algunos países a reflexionar acerca de la posibilidad de que la estructura de tarifas pueda constituirse en un instrumento eficaz para favorecer o desalentar el movimiento de los recursos hacia determinados tipos de actividad. La cuestión se ha planteado concretamente con respecto a los sectores industrial y comercial, y hasta en relación con las distintas ramas del desarrollo manufacturero. En el caso del comercio, se ha pensado que una acción impositiva discriminatoria no sólo podría tener una repercusión favorable al hacer relativamente más atractivos otros campos de actividad, sino que también tendría importancia como instrumento de la política antiinflacionista, restringiendo los altos ingresos que tienden a acumularse en el sector comercial en el proceso de inflación, lo cual muchas veces se traduce en un mayor nivel de consumo de los grupos favorecidos o en inversiones de tipo suntuario. En Chile se ha presentado recientemente un proyecto de ley dirigido a otorgar a las rentas derivadas del sector industrial un tratamiento impositivo más favorable que a los ingresos originados en la actividad comercial.

Además de la tributación normal del impuesto sobre la renta, en muchos países existe un impuesto a los beneficios extraordinarios; tal es el caso de la Argentina, Colombia, México, el Perú, etc. En Chile se aplicó este gravamen hasta fecha reciente, pero fue suprimido. En el Brasil, Venezuela y los países centroamericanos, las sociedades no están gravadas por un impuesto sobre beneficios excesivos. En algunos países se implantó este tributo durante la guerra como un expediente transitorio para atenuar una redistribución demasiado acentuada del ingreso nacional. Sin embargo, en otros —Colombia, por ejemplo— dicho gravamen está incorporado en forma permanente a la estructura básica del impuesto sobre la renta.

El nivel y estructura de las tarifas a las sociedades tiene en algunos países una influencia directa en el tipo de organización de las empresas y en su tamaño, aparte de los efectos que puede ejercer el régimen de deducciones y exenciones.

Partiendo del principio general aceptado tradicionalmente, algunas legislaciones tienden a gravar en forma más acentuada la sociedad anónima, a fin de compensar sus ventajas en la captación de capitales y en la garantía que significa su fiscalización por el Estado. Por ejemplo, en Chile la sociedad anónima paga un impuesto de 19,5 por ciento y los dividendos distribuidos un gravamen de 18 por ciento como tasa proporcional.¹¹ En cambio, en las sociedades de personas, aunque existe una tasa más elevada sobre la sociedad —23,4 por ciento—, las utilidades que corresponden a los socios sólo están sujetas al progresivo complementario. En Colombia se presenta en forma notoria la diferenciación entre la sociedad de personas y la sociedad anónima, ya que ésta se halla afectada por una tarifa progresiva muy acentuada, mientras que a aquélla se le aplica sólo un gravamen proporcional reducido. En los demás países de la región la tributación a las sociedades contiene en forma directa o indirecta elementos de diferenciación entre la sociedad anónima y la sociedad de personas, lo cual, sin embargo, no se traduce en una traba de significación para las inversiones efectuadas bajo el primer tipo de organización.

Un estudio acucioso de la situación que impera en los diferentes países en el aspecto que se analiza, puede tener gran significación para identificar algunos de los factores que limitan el financiamiento y desarrollo de las inversiones. En principio podría aceptarse para las sociedades anónimas un tratamiento menos favorable que compense las ventajas que este tipo de organización representa; a pesar de ello, se ha objetado en algunos países que la política impositiva, a impulsos del imperativo de recaudar fondos rápidamente, ha conducido a reformas en la estructura de las tasas, sin considerar que así se acentuaría exageradamente la discriminación.

Interesa particularmente el efecto que una fuerte tributación sobre las sociedades anónimas puede tener sobre el financiamiento de nuevos establecimientos industriales. Una persona que desee hacer inversiones, ante varias alternativas similares, probablemente escogerá la que no revista la forma de sociedad anónima, y en ese caso puede suceder que las dificultades para el financiamiento sean mayores, tanto en las posibilidades de acudir al sistema bancario como en la captación de ahorros privados. Desde el punto de vista de la atracción de capital extranjero, existe la posibilidad de que un régimen muy discriminatorio no sea el más atractivo, pues la organización en forma de sociedad anónima es la que mayores garantías ofrece en cuanto a facilitar la asociación con el capital nacional y en lo que respecta a la seguridad del inversionista, dado que este tipo de organización queda bajo el control oficial.

Otro aspecto que merece consideración y que se relaciona con la estructura general de la tributación a la renta de las sociedades, se refiere a la repercusión que el sistema tiene en el tamaño y crecimiento de las empresas. El tratamiento desfavorable para las sociedades anónimas implica en algunos países un obstáculo a las empresas de mayores dimensiones. El punto esencial en este caso consiste en la aplicación de un impuesto progresivo a las sociedades. Bajo el sistema de tributación progresiva sobre el mon-

¹¹ De esa forma la incidencia de ambos gravámenes en conjunto es de un 34,2 por ciento en la renta neta imponible de la sociedad; además, los dividendos deben incluirse en la declaración de la renta global para la aplicación del impuesto complementario con tarifa progresiva.

to absoluto de las utilidades, se grava en mayor escala a la empresa de mayores dimensiones, cualquiera que sea la tasa de rentabilidad en relación con el capital invertido. Como ya se dijo, este sistema es el que rige en Colombia, México, el Perú y los países de América Central. Dadas las limitaciones en cuanto a antecedentes disponibles, no es posible llegar a conclusiones definitivas en cuanto a la repercusión de esta modalidad tarifaria en la magnitud y crecimiento de las empresas para los países en que se aplica. No obstante, en el caso de Colombia, cuya estructura se conoce en detalle, este sistema representa al parecer un obstáculo serio para la organización de sociedades anónimas y, posiblemente, para la de empresas de grandes dimensiones.

b) *La política impositiva como instrumento para estimular y movilizar los ahorros privados*

Aparte del efecto general que el impuesto sobre la renta ejerce en el volumen y composición de las inversiones nacionales, este instrumento impositivo puede utilizarse para incrementar el nivel de ahorros y canalizar la movilización de los recursos hacia renglones determinados de actividad económica.

En los países poco desarrollados, y en especial en América Latina, se ha venido haciendo en los últimos quince años un esfuerzo paulatino para incorporar a los sistemas impositivos —principalmente en el impuesto sobre la renta— disposiciones destinadas a estimular la formación de capitales.

En la actualidad, todas las legislaciones contienen incentivos para atraer ahorros privados al mercado de títulos públicos en forma de exención total o parcial de los intereses que reditúan.¹² En algunos países como Colombia y Chile se han ensayado también medidas para movilizar en forma obligatoria ahorros privados, ya sea para invertirlos en general en bonos de la deuda pública, ya para financiar proyectos específicos. En Colombia, en los años de guerra, se obligó a las empresas y a las personas naturales, a partir de un cierto nivel de ingresos, a hacer inversiones en bonos de la deuda pública. Posteriormente, ha constituido un método muy eficaz para el financiamiento de la industria siderúrgica la obligación de los contribuyentes de suscribir un recargo del impuesto sobre la renta en acciones emitidas por la empresa de Paz del Río. Los contribuyentes que presentan comprobantes de haber pagado acciones de la entidad mencionada quedan exentos del pago del impuesto; en caso contrario, se pierde el derecho a la suscripción de acciones y el recargo se computa como impuesto en mora.

En Chile existen algunas disposiciones que establecen la suscripción obligatoria de los recursos privados, pero no en la misma escala que en Colombia. Mientras duró el impuesto sobre beneficios excesivos, era obligatorio para las empresas invertirlos en ampliaciones propias o, en su defecto, en bonos de la Corporación de Fomento de la Producción. Debido al bajo interés de tales bonos, esta medida sólo se tradujo en una mayor reinversión dentro de las empresas. En la actualidad también rige en Chile la obligación para las empresas industriales y mineras, de invertir el 5 por ciento de sus utilidades anuales en viviendas para obreros y empleados.

¹² En páginas anteriores de esta misma sección se ha hecho referencia más detallada a esta clase de medidas.

A juzgar por las informaciones asequibles, en otros países latinoamericanos no se han aplicado en gran escala esos métodos de movilización de los ahorros. La dirección más general que parece haber tomado la política impositiva en favor de la reinversión de ahorros, es la de utilizar métodos más flexibles de amortización y exenciones de impuestos a las utilidades no distribuidas.

El uso de las tasas de depreciación para estimular la reinversión de utilidades encierra gran significación para la política de financiamiento del desarrollo. Además, en algunos países de América Latina esta cuestión se encuentra estrechamente ligada con el problema inflacionario.

En la mayoría de los países prevalece generalmente el sistema de calcular la depreciación sobre la base del costo de adquisición. El método comúnmente aplicado es el de la depreciación en línea recta. En él el porcentaje de amortización anual tolerado es una determinada alícuota que resulta de dividir el valor de la unidad amortizable por el número de años de vida útil que se le atribuya. Semejante sistema no favorece la ampliación de las empresas. De ahí que en la última década algunos países hayan dictado disposiciones que tienden a lograr una mayor flexibilidad y que autorizan amortizaciones especiales y extraordinarias en ciertas condiciones, a fin de asegurar un mayor volumen de inversiones.

Una disposición autoriza en Chile a efectuar una deducción adicional de la renta imponible, además de la que normalmente se efectúa para amortización y renovación. Esta deducción especial está destinada a formar un fondo de capitalización extraordinario que debe invertirse exclusivamente en la ampliación de los equipos e instalaciones de las empresas. Se establece, asimismo, que este fondo extraordinario puede aumentarse a medida que las empresas logren un incremento en el volumen físico de producción; sin embargo, este estímulo adicional no ha funcionado, en parte por los problemas prácticos que crea la determinación del incremento del volumen físico de producción para las distintas empresas.

En Colombia, el contribuyente puede solicitar aumentos de los porcentajes de depreciación en caso de inutilización o abandono antes del vencimiento de la vida útil probable del equipo; asimismo se permiten tasas de depreciación acelerada cuando los bienes se someten a un trabajo diario mayor de 10 horas. En este caso, es evidente que la política impositiva se propone conservar el capital de las empresas. La última disposición, en particular, tiene gran importancia en los países poco desarrollados, si se piensa que el grado de utilización de los equipos puede llegar a ser más intenso que en las naciones industrializadas, y que los porcentajes establecidos por la ley se basan en la experiencia de estas últimas.

Frente a este sistema de deducciones por concepto de amortizaciones extraordinarias, muchos países desarrollados han empleado en la postguerra el método que se denomina de "depreciación acelerada". Dicho sistema está dirigido a conseguir un coeficiente más alto de retención de utilidades por parte de las empresas y, en un principio, tuvo por finalidad promover una más rápida reconstrucción de las economías devastadas por el conflicto bélico. La depreciación acelerada consiste en autorizar porcentajes de deducción superiores a los que se requerirían según el período de vida útil de los activos. Como resultado de ello, las empresas pueden ampliar la capacidad productiva cuando todavía funciona el equipo amortizado.

Este sistema no ha sido implantado aún por ningún país en América Latina aunque, como se ha señalado antes, Colombia autoriza la depreciación acelerada, pero con fines de conservación de los capitales, cuando el desgaste de los equipos es muy intenso. En una política de financiamiento del desarrollo económico parece del mayor interés que los países de la región estudien la practicabilidad de este sistema en vista de las modalidades y características locales, ya que en algunos casos podría ser conveniente sustituir los métodos actuales de amortizaciones extraordinarias —a veces limitadas y de efectos transitorios— por el sistema más general de la depreciación acelerada.

En los países que atraviesan por un período de inflación crónica, el problema de la depreciación reviste otros aspectos. En general, a consecuencia del proceso inflacionario, disminuye el poder adquisitivo de las reservas acumuladas para la renovación del activo productivo. En los casos en que existe el impuesto a los beneficios excesivos, y éstos se calculan en relación con un capital no revalorizado de acuerdo con el alza de los precios internos, este gravamen puede entorpecer la capacidad de financiamiento de las empresas. Además del aumento de la carga tributaria real que todo ello implica, pueden resultar efectos desfavorables en la disposición de los empresarios a invertir. En Chile —donde se hicieron sentir estos efectos en la tasa de formación de capital— se ha tratado de hacer frente a estos problemas mediante un sistema de revalorización automática de los activos, a fin de que los beneficios se calculen sobre valores del capital más acordes con el alza de los precios. En la Argentina, para lograr la misma finalidad, se permite aumentar en un 20 por ciento la cuota de amortización anual para compensar el aumento del costo de reposición.

Otra forma que revisten los estímulos en favor de una tasa de reinversión de utilidades más alta consiste en eximir de impuestos los ingresos no distribuidos por las empresas. En México, del impuesto del 15 por ciento sobre las ganancias por distribuir, se exime hasta un 10 por ciento de las ganancias que se capitalicen; en el caso de la industria y la agricultura, esta última proporción puede elevarse hasta un 20 por ciento. Recientemente, se ha autorizado también una exención total del gravamen del 15 por ciento sobre las utilidades distribuibles, a las empresas que capitalicen sus reservas acumuladas de reinversión. El empleo de tasas diferenciales y flexibles de depreciación como las citadas constituye un método interesante, no sólo para crear incentivos a un más alto coeficiente de retención de utilidades, sino también para promover una asignación selectiva de los recursos disponibles.

En Chile, en el caso de las sociedades anónimas, los dividendos repartidos en forma de acciones están exentos de la tarifa proporcional del 18 por ciento, siempre que correspondan a una capitalización equivalente; y en las sociedades de personas, a los socios que retengan las utilidades dentro de la empresa no se les aplica el impuesto progresivo global, en lo que respecta a las sumas reinvertidas.

En la Argentina regía hasta hace poco una exención progresiva, siempre que se alcanzara una tasa mínima de reinversión de un 30 por ciento de la utilidad gravable.¹³

¹³ Este sistema se ha modificado en los primeros meses de 1956 y se substituyó por otro que permite deducir del balance impositivo las

En Centroamérica, sólo Costa Rica y Nicaragua tienen deducciones especiales por concepto de reinversión. En el primero de los países nombrados se permite no incluir en el ingreso gravable hasta el 50 por ciento de la renta neta del ejercicio anterior, si se trata de empresas agrícolas o pecuarias. En Nicaragua son deducibles las inversiones de carácter industrial aprobadas por el Ministerio de Economía.

Aunque en los países latinoamericanos no existe una tendencia general a transformar el sistema impositivo en forma tal que se premie la reinversión de utilidades y se obstaculice o desaliente la distribución de los beneficios, es un fenómeno interesante que en algunos países ya se estén utilizando nuevos expedientes en este sentido. Esta evolución trae consigo un enfoque de la política tributaria diferente del que impera en los países desarrollados. En éstos, el problema básico consiste en mantener un alto nivel de ocupación; por consiguiente, los impuestos se utilizan para impedir una acumulación de ahorros excesiva con respecto a las necesidades de inversión. En los países de escaso desarrollo, en cambio, el problema es totalmente inverso: las medidas de política fiscal deben tender al incremento del coeficiente de ahorro.

Además de los métodos tendientes a estimular una más alta tasa de reinversión, se ha utilizado el sistema de exenciones con objeto de canalizar los recursos hacia los fines más deseables para el desarrollo económico. En general, las exenciones han perseguido el logro de tres objetivos: a) atraer recursos hacia ramas específicas de la economía; b) crear incentivos para la instalación de industrias nuevas, y c) estimular el desplazamiento de recursos hacia zonas geográficas poco desarrolladas. La política de exenciones ha tenido una mayor aplicación en lo que respecta al estímulo de sectores específicos, principalmente aquellos renglones que la iniciativa y el capital particular no estaban en condiciones de desarrollar satisfactoriamente. Se ha procurado atraer capitales, sobre todo, para el financiamiento de industrias básicas y para la construcción de viviendas baratas.

En Colombia se inició en 1940 un programa de incentivos al desarrollo manufacturero y agropecuario mediante exenciones de impuestos para determinados renglones. En algunos casos se condicionó la exención a ciertos requisitos en cuanto a capacidad de producción y nivel de ocupación por las empresas que solicitaran el privilegio. Sin embargo, las medidas adoptadas no significaron un aliciente muy importante, debido en parte a que las condiciones de expansión monetaria y la dificultad para importar equipos durante la guerra hicieron más atractivos y fáciles otros campos de la actividad económica, sobre todo las inversiones en inmuebles y de carácter financiero. En la postguerra, la política de exenciones se orientó básicamente al desarrollo de la industria siderúrgica. Recientemente, ya en funcionamiento la empresa de Paz del Río, se han dictado medidas destinadas a asegurar un mercado interno a los productos elaborados por la empresa siderúrgica. Así, se exime de impuestos a las empresas

cantidades invertidas en el incremento de la capacidad productiva de la empresa, según las normas siguientes: un 50 por ciento de las sumas invertidas en "bienes muebles del activo fijo", siempre que la inversión supere el 10 por ciento de dicho activo al comienzo del ejercicio, y el 100 por ciento de las sumas invertidas por las exportaciones agropecuarias en maquinaria e implementos agrícolas. También se autoriza a deducir el 10 % del costo de construcción o adquisición de los edificios destinados a la actividad productiva.

que utilicen en un 80 por ciento, como materia prima, hierro y acero de producción nacional. Otro sector de la economía que en Colombia ha sido objeto de estímulo en la época más reciente lo constituye la industria de energía eléctrica, en la cual los capitales privados gozan del mismo tratamiento favorable que las empresas oficiales de energía.

En Chile, la política impositiva ha creado también incentivos para el desenvolvimiento de algunos renglones de interés nacional: construcción de habitaciones económicas, inversiones en plantíos de bosques artificiales, industria pesquera y la que elabore o transforme productos marinos, industria de transformación que fabrique elementos para la minería, e industria siderúrgica. En este último caso, la franquicia tributaria se condiciona al hecho de que las empresas sean chilenas y con un capital que pertenezca por lo menos en un 60 por ciento a personas naturales o jurídicas chilenas.

Las exenciones de impuesto llegaron a formar parte importante de la política industrial del gobierno en México, a partir de 1941. En dicho año se expidió una ley que autorizaba la exención de impuesto por un período de cinco años a las industrias nuevas y a las consideradas como necesarias para el desarrollo económico del país. En 1946, esta ley se sustituyó por otra que establecía tres categorías de industrias a las que podía concederse exención de impuesto, extendiéndose el plazo de la ley inicial.

En Colombia están exentas de impuestos las empresas que se establezcan en regiones que por su clima, salubridad o falta de vías de comunicación no se hallen incorporadas a la economía nacional. En Chile, las empresas que se establezcan en la zona norte en determinadas provincias y en el extremo sur del país están sujetas a un tratamiento tributario que implica una exención parcial —y en algunos casos total— del impuesto sobre la renta; la franquicia se condiciona a que se utilice un porcentaje mínimo de materia prima nacional.

En muchos países, además de las exenciones específicas, rigen estímulos de carácter más general para la instalación de nuevas industrias. Por dos razones importantes, sin embargo, estos incentivos pueden tener efecto

restringido. En primer lugar, porque el concepto de industria nueva es muy limitativo, ya que sólo se refiere a empresas que fabriquen artículos no producidos por otras en el país. Resulta así que, aún necesitándose capitales adicionales para muchos renglones de producción, la exención no se aplica por el solo hecho de que haya una empresa funcionando; en cambio, para ciertas producciones de carácter menos necesario y aún no iniciadas en el país, la exención impositiva resulta un estímulo. La otra razón de la relativa ineficacia de la legislación mencionada obedece al requisito de que, para gozar de las exenciones, las nuevas industrias deben utilizar materia prima nacional, totalmente o en proporciones demasiado elevadas y rígidas. Es evidente que el objetivo que se persigue con estas medidas es estimular la demanda y con ello promover el desarrollo de la industria nacional de materias primas, lo cual suele ser altamente conveniente en una política de desarrollo. No obstante, un mayor grado de flexibilidad en esta materia acaso sería más razonable y realista.

Por falta de antecedentes es difícil apreciar los resultados concretos que la política de exenciones tributarias ha ejercido en la formación de capitales y en la orientación de los recursos. Sin embargo, puede afirmarse que en Colombia y Chile las medidas de esta índole han representado un apoyo positivo para el desarrollo de la industria siderúrgica; en Chile, además, ha tenido buenos resultados el estímulo a la formación de empresas dedicadas a la construcción de habitaciones de tipo económico. En México, las exenciones fiscales para el fomento industrial representaron, en el período 1949-54, la suma de 681,1 millones de pesos, de los cuales 261 corresponden al impuesto sobre la renta. En cuanto al número de empresas que en México se han acogido a los beneficios de la exención fiscal en el período 1940-55, las estadísticas acusan un total de 851 sociedades, de las cuales 533 corresponden a rubros relacionados con la producción de bienes de capital y 318 con la de bienes de consumo. La formación de estas empresas ha implicado, en la fase inicial de constitución, una ocupación de mano de obra equivalente a 69.974 personas.

Capítulo III

EL AHORRO PÚBLICO Y EL FINANCIAMIENTO DEFICITARIO

I. INTRODUCCIÓN

Durante la postguerra el crecimiento del sector público en América Latina se ha visto acompañado por la acumulación de déficit presupuestarios que en casi todos los países han tendido a exceder los superávits ocasionales y en algunos han tenido profundas repercusiones inflacionarias. Esta tendencia resulta de la discrepancia entre la forma de crecimiento de las entradas y los gastos gubernamentales. Por una parte, el ingreso fiscal ha crecido en forma irregular y ha sufrido la fuerte influencia de las fluctuaciones de las exportaciones y del nivel de actividad económica y, en cambio, por otra, los gastos han tendido a crecer con mayor constancia a lo largo de casi todo el período de postguerra.

El crecimiento más irregular del ingreso fiscal en comparación con los gastos corrientes del gobierno se manifiesta en las marcadas fluctuaciones que se observan en los ahorros públicos. En ciertos países, esos ahorros han sido incluso negativos en algunos años, lo que significa que los desembolsos corrientes han sobrepasado por sí solos a los ingresos ordinarios; pero en la mayoría de los países latinoamericanos el coeficiente de ahorro público ha sido por lo general superior al del coeficiente del conjunto de la economía.¹ Aunque el ahorro público no ha registrado ninguna tendencia general hacia el mejoramiento en relación con el ingreso fiscal, en varias repúblicas ha crecido en forma impresionante lo mismo en comparación con los gastos corrientes del gobierno que con el producto bruto nacional.²

A base de esta comparación, pueden dividirse los países latinoamericanos en dos grupos: aquéllos en que el ingreso fiscal y el ahorro han aumentado con mayor rapidez que el ingreso nacional y aquéllos en que no se ha registrado tal aumento, o en que el primero ha quedado bien rezagado respecto del segundo. En la mayoría de los países en que la importancia relativa del ingreso fiscal y de los ahorros ha aumentado (México, Colombia, Venezuela y algunas de las repúblicas centroamericanas), la inversión pública ha tenido una expansión muy grande y ha contribuido en forma significativa a la tasa relativamente rápida de crecimiento económico que han mostrado esos países. La tendencia contraria se observa en la Argentina y sobre todo en Chile, mientras que en el Brasil la inversión pública ha tendido a sufrir fluctuaciones considerables y su contribución al crecimiento económico se debe en gran parte a su actuación contracíclica. Aspecto común a casi todos los países latinoamericanos

¹ El coeficiente de ahorro público se define como ahorro en proporción del ingreso fiscal; y el coeficiente del conjunto de la economía como ahorro total en relación con el ingreso nacional.

² En este capítulo —de no indicarse lo contrario— todas las series estadísticas se expresan en valores corrientes.

ha sido el papel importante y a veces decisivo que ha desempeñado el sector externo en estas tendencias.

No sólo los gobiernos que hacían frente a un rezago entre ingresos y ahorros, sino también los favorecidos por una gran expansión, han recurrido con frecuencia —o incluso sistemáticamente— al financiamiento deficitario. Los métodos utilizados para financiar los déficit presupuestarios varían considerablemente según los países, pero en general ha resultado difícil cubrir estos déficit por completo sin recurrir directa o indirectamente a las emisiones monetarias. Como es natural, este financiamiento inflacionario se ha manifestado en mayor escala en aquellos países en que no ha crecido el ingreso fiscal o en que ha tendido a rezagarse en términos relativos. En esas circunstancias, la hacienda pública ha sido, al tiempo que una de las grandes víctimas, una de las principales causas del círculo vicioso de la inflación.³

Como resultado de estas tendencias se ha acrecentado la deuda pública, pero el incremento ha sido en general menor que lo que cabría haber esperado en vista de la magnitud y persistencia de los déficit fiscales, y en casi todos los casos ha disminuido la importancia relativa de los servicios de la deuda. Varias causas explican esta aparente discrepancia, entre ellas la tendencia hacia un aumento de la deuda flotante mayor que el de la consolidada junto con recurrir a nuevas emisiones monetarias. Este método de financiamiento utilizado por algunos gobiernos no aumenta la deuda pública reconocida en la misma medida que los métodos más ortodoxos, y raras veces exige el pago de servicios. Por otra parte, los bonos públicos no han encontrado buena acogida en el mercado y suelen estar casi por entero en manos de las instituciones financieras oficiales. Por lo tanto, la administración de la deuda ha favorecido en general una expansión excesiva de los medios de pago y por ende ha impedido la aplicación eficaz de la política monetaria y fiscal.

El aumento de la deuda externa se ha distribuido en forma muy desigual entre los países latinoamericanos y ha representado sobre todo créditos a las instituciones de inversión descentralizadas más que al gobierno. El aumento de la deuda se relaciona más estrechamente que en el pasado con los problemas de divisas, en especial con aquellos originados en los desequilibrios generales del balance

³ Debido a las dificultades para evaluar el efecto inflacionario de las finanzas gubernamentales, en este capítulo no se intentará cuantificar la contribución del sector público a la inflación de los países latinoamericanos. Para ello sería necesario hacer un análisis cabal de la composición de los ingresos y gastos públicos que permitiera apreciar si el efecto generador de ingresos de los desembolsos gubernamentales ha sido mayor o menor que el que habría resultado si el contribuyente hubiera gastado esas sumas. Por supuesto que en aquellos casos en que sea patente el efecto inflacionario de la política fiscal se hará notar en el texto.

de pagos. Así, del aumento que registra la deuda externa latinoamericana durante la postguerra corresponden al Brasil casi tres quintas partes que en su proporción mayor pueden atribuirse a dificultades de pagos y que es pagadera en un período relativamente corto. Los pagos

por servicios representan en esos casos serias cargas sobre la futura capacidad para importar, pero la mayoría de los países latinoamericanos puede absorber todavía un aumento sustancial de obligaciones externas, siempre que las deudas se distribuyan bien en sus plazos.

II. AHORROS GUBERNAMENTALES

Los ahorros del gobierno se definen como la diferencia entre los ingresos ordinarios y los gastos corrientes. Son los fondos de que se dispone para financiar las inversiones públicas. Como uno de los objetivos de los gobiernos latinoamericanos es levantar la tasa de formación de capital, sería lógico esperar que el coeficiente de ahorro público fuera mayor que el del sector privado con objeto de elevar el coeficiente del conjunto de la economía. Desde luego no debe olvidarse que los ahorros públicos están a menudo sujetos a fluctuaciones más bien amplias, dado que representan la diferencia neta entre los ingresos previstos y los gastos programados. Las recaudaciones tributarias son muy sensibles a los cambios que se registran en el nivel de la actividad económica y en particular a las modificaciones del valor de las exportaciones, que directa o indirectamente aportan una proporción importante del total de los ingresos fiscales en la mayoría de los países latinoamericanos. Por otra parte, suele producirse con retraso el reajuste de los gastos presupuestados según las alteradas perspectivas del ingreso. Las estadísticas de los coeficientes de ahorro público en América Latina confirman ambas observaciones. (Véase el cuadro 32 y el gráfico II.)

Más que las fluctuaciones dentro de un mismo país, impresiona la enorme diferencia en los coeficientes de ahorro público entre los distintos países. En un extremo está la Argentina, en donde se ha registrado un desahorro en el sector público, en tres de nueve años, y el coeficiente no ha excedido de 12,5 por ciento en ninguno de esos años.⁴ En el extremo opuesto está quizá Venezuela, en

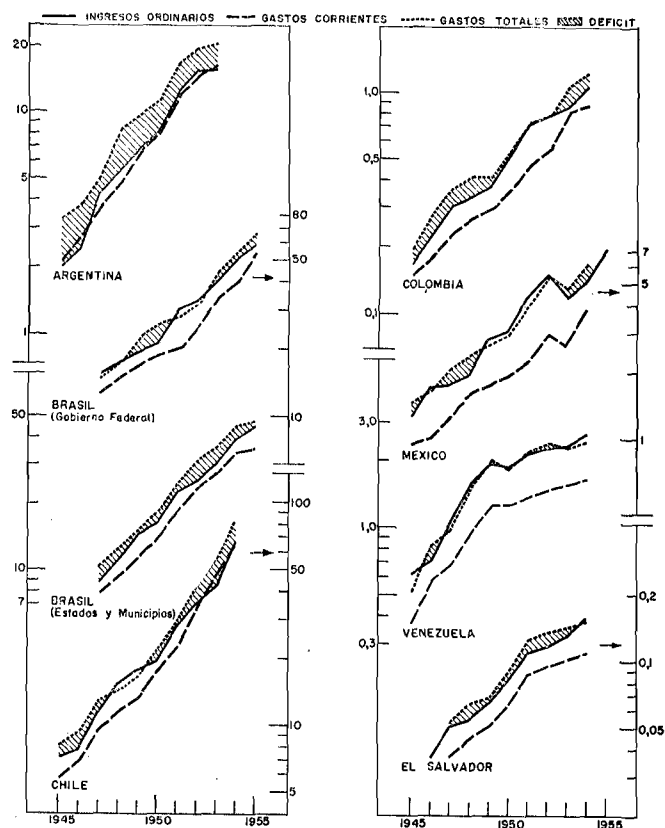
⁴ En ninguno de los países están comprendidas en el sector público las instituciones de previsión social, y ello adquiere particular significación en el caso de la Argentina, donde los fondos de estas entidades se utilizaron para financiar la mayoría de las inversiones gubernamentales en los últimos años. Así, el efecto inflacionario de las finanzas públicas en la Argentina no proviene de los déficit del gobierno central, sino de las operaciones de otras entidades públicas.

Gráfico II

AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS EN ALGUNOS PAÍSES

(Valores corrientes en moneda nacional)

(ESCALA SEMILOGARÍTMICA)



Cuadro 32

AMÉRICA LATINA: AHORROS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES EN RELACIÓN CON LOS INGRESOS ORDINARIOS (Porcientos)

Años	Brasil			Chile	Colombia	México	Venezuela	Honduras	Costa Rica	El Salvador	Nicaragua	Guatemala
	Argentina	Gobierno federal	Estados y municipios									
1945	- 6,6	...	...	19,5	10,9	22,2	40,5	...	...	...	...	...
1946	-10,7	...	...	11,1	21,9	40,7	18,1	29,2	...	...	12,2	27,9
1947	12,5	18,6	10,2	15,4	25,3	29,5	38,4	11,0	- 3,7	26,2	6,7	25,2
1948	10,3	16,1	15,0	24,5	20,6	18,0	39,5	30,6	-25,6	17,8	4,7	13,5
1949	4,2	14,8	21,0	26,4	20,6	36,9	36,0	32,3	20,9	22,0	15,7	15,2
1950	2,6	12,9	12,4	9,4	29,7	37,2	34,8	35,3	41,0	22,8	29,8	23,2
1951	4,0	33,4	20,4	17,3	32,7	48,9	36,7	35,2	38,4	22,1	28,1	31,4
1952	3,8	25,7	7,4	- 2,9	29,2	46,0	36,4	...	31,4	19,3	37,0	30,2
1953	- 3,0	18,2	13,4	- 6,3	7,3	39,4	34,5	21,4	29,1	22,5	32,9	36,3
1954	...	21,7	15,5	- 3,5	19,6	27,9	37,8	...	26,7	32,4	...	...
1955	...	7,4	20,7	...	...	...	...	...	...	...	...	...

FUENTE: Datos oficiales.

Cuadro 33

INGRESOS, GASTOS Y AHORROS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES COMPARADOS CON EL PRODUCTO BRUTO
(Indices de valores corrientes)

Años	Ingresos ordinarios	Gastos corrientes	Ahorros	Gastos de capital	Producto bruto
<i>Argentina: (1947 = 100)</i>					
1945	46,1	56,2	a	92,2	53,9
1946	56,9	72,0	a	89,8	73,1
1947	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1948	124,7	127,7	103,3	259,4	125,8
1949	160,2	175,4	53,9	234,4	150,3
1950	191,7	213,3	40,6	242,1	177,7
1951	290,3	318,5	93,3	353,0	247,3
1952	352,9	387,8	108,6	356,9	282,4
1953	362,1	426,1	a	346,6	319,5
1954	...	...	...	...	354,0
<i>Brasil, Gobierno federal: (1947 = 100)</i>					
1947	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1948	114,5	117,9	99,2	118,0	112,0
1949	129,8	135,9	103,3	241,5	129,4
1950	141,2	151,1	97,7	297,2	150,1
1951	196,8	161,0	353,3	304,2	181,8
1952	221,0	201,6	305,5	271,7	208,7
1953	269,1	270,6	262,4	434,3	254,2
1954	333,1	320,6	387,8	578,6	328,3
1955	389,2	442,8	154,7	520,9	(400)
<i>Brasil, Estados y municipios: (1947 = 100)</i>					
1947	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1948	135,6	119,3	186,5	121,0	112,0
1949	167,8	147,5	347,0	150,0	129,4
1950	190,4	185,5	233,2	187,2	150,1
1951	257,2	227,8	516,8	226,6	181,8
1952	288,8	297,7	210,0	299,2	208,7
1953	353,1	340,5	464,4	341,2	254,2
1954	448,9	422,5	682,5	422,2	328,3
1955	514,9	454,5	1.048,5	448,7	(400)
<i>Chile: (1945 = 100)</i>					
1945	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1946	109,5	121,0	61,6	98,2	120,1
1947	156,1	164,2	123,1	139,6	157,9
1948	211,9	198,9	265,4	123,4	203,7
1949	249,2	227,9	336,9	137,8	224,6
1950	268,0	301,7	129,1	179,3	281,3
1951	380,3	390,8	336,9	277,5	352,4
1952	492,8	594,6	73,5	388,2	462,0
1953	599,4	792,3	a	423,9	662,0
1954	921,6	1.185,4	a	672,3	1.124,2
1955	...	...	...	...	2.050,0
<i>Colombia: (1945 = 100)</i>					
1945	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1946	137,8	120,7	277,2	200,2	121,0
1947	184,7	154,9	428,3	261,0	149,3
1948	203,0	181,0	382,8	279,8	176,4
1949	229,5	204,4	434,4	212,9	210,8
1950	311,6	245,8	849,4	303,3	255,2
1951	430,6	325,5	1.290,0	479,8	289,4
1952	473,1	375,9	1.267,2	451,0	320,1
1953	523,9	545,3	348,9	518,2	364,1
1954	653,5	590,7	1.172,8	681,0	421,0
<i>México: (1945 = 100)</i>					
1945	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1946	137,5	104,9	251,6	124,9	132,6
1947	145,3	131,7	192,9	158,6	145,8
1948	157,7	166,4	127,3	147,4	158,3
1949	228,4	185,3	378,8	164,6	173,4
1950	248,3	200,6	415,1	194,2	210,2
1951	355,2	233,3	781,0	312,0	220,9
1952	441,3	306,3	913,0	477,1	253,4
1953	354,4	276,4	627,1	409,8	275,1
1954	421,4	390,9	527,9	441,0	320,9
1955	569,5	...	...	...	...

Cuadro 33
(continuación)

Años	Ingresos ordinarios	Gastos corrientes	Ahorros	Gastos de capital	Producto bruto
Venezuela: (1945 = 100)					
1945	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1946	155,1	116,7	328,6	119,1	114,1
1947	220,8	163,1	481,5	204,8	133,1
1948	277,8	217,2	551,3	292,0	162,6
1949	268,3	213,7	514,8	250,9	202,8
1950	300,7	232,6	608,7	334,6	197,3
1951	325,0	252,4	652,8	362,7	208,9
1952	335,4	268,4	637,9	312,7	253,0
1953	376,0	285,6	784,7	308,1	266,3
Honduras: (1946 = 100)					
1946	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1947	113,0	142,0	42,6	133,3	113,1
1948	118,4	116,0	124,1	128,6	119,6
1949	147,0	140,5	163,0	166,7	133,8
1950	183,8	167,9	222,2	257,1	146,2
1951	208,6	190,8	251,8	369,0	167,9
1952	214,0	...	...	...	172,3
1953	231,9	257,2	170,4	538,1	...
Costa Rica: (1949 = 100)					
1947	64,4	84,4	a	82,8	...
1948	68,7	109,0	a	76,3	...
1949	100,0	100,0	100,0	100,0	...
1950	129,2	96,3	253,5	95,3	...
1951	144,0	112,2	264,3	118,3	...
1952	153,6	133,3	230,4	300,6	...
1953	176,2	158,0	245,2	316,6	...
1954	202,3	187,6	258,3	352,7	...
El Salvador: (1947 = 100)					
1947	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1948	107,9	120,2	73,5	125,7	112,0
1949	127,0	134,1	106,8	114,5	119,5
1950	162,9	170,4	141,7	166,4	142,5
1951	217,7	229,8	183,3	236,2	182,7
1952	230,4	251,9	169,7	246,7	186,6
1953	256,5	269,3	220,4	263,8	224,7
1954	311,3	285,2	384,8	300,0	...
Nicaragua: (1946 = 100)					
1946	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1947	105,5	112,0	58,3	104,3	109,4
1948	121,1	131,5	46,7	139,1	107,1
1949	121,5	116,7	156,7	88,0	109,3
1950	161,2	128,9	393,3	157,6	112,7
1951	204,3	167,4	470,0	276,1	...
1952	276,0	198,1	836,7	460,9	...
1953	326,6	249,8	880,0	568,5	...
Guatemala: (1946 = 100)					
1945	...	...	...	...	65,9
1946	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1947	110,9	115,2	100,0	178,3	117,5
1948	120,5	144,6	58,2	154,3	168,6
1949	125,8	148,0	68,3	133,3	165,1
1950	147,7	157,3	122,8	132,6	184,0
1951	177,7	169,1	200,0	187,6	205,5
1952	196,5	190,2	212,7	180,6	218,4
1953	215,9	190,7	218,5	187,6	219,6

FUENTE: Datos oficiales.

a Son cifras negativas.

NOTA: Los índices que aparecen en el cuadro no son comparables entre países, porque no está eliminado el efecto del aumento en los niveles de precios, que ha sido muy diferente de país a país. Por lo tanto, se han empleado años bases diferentes según las estadísticas disponibles en los casos de la Argentina y Costa Rica. Se hizo así para evitar los años 1945-46 en que los ahorros fueron negativos.

donde desde 1947 el coeficiente de ahorro permanece relativamente alto y fluctúa dentro de un margen estrecho: entre el 35 y el 40 por ciento. Este país ha gozado de ingresos fiscales cuantiosos y de carácter más estable provenientes de las exportaciones, y el nivel de los precios ha subido moderadamente. En la mayoría de los países

en que el coeficiente de ahorros ha experimentado grandes variaciones, la causa principal de ello debe buscarse en el sector externo, en la inflación interna o en ambos lugares. No obstante, es interesante señalar que en ningún país se nota una tendencia prolongada en relación con la magnitud de los coeficientes, salvo en la Argenti-

na y Chile, donde en los últimos años hay una marcada declinación.

Como los ahorros públicos son función de los ingresos fiscales y de los gastos corrientes, la comparación del crecimiento relativo de estos factores con respecto al producto bruto de cada país debe indicar las causas principales de las variaciones que se observan en los coeficientes de ahorros. Basándose en esta comparación, los países latinoamericanos se dividen en dos grupos. En el primero figuran la Argentina, el Brasil y Chile. Los coeficientes de ahorro público han tendido a declinar en la Argentina y Chile debido a que los gastos corrientes aumentaron con mayor rapidez que los ingresos fiscales. (Véase el cuadro 33.) Desde 1947 los gastos corrientes del gobierno argentino han aumentado también con mayor rapidez que el producto bruto. En efecto, este último apenas creció en términos reales. Por otra parte, en Chile, el aumento de los gastos corrientes no excedió al del producto bruto en el conjunto del período de postguerra, aunque esa tendencia se hizo notar durante los años 1950-53. La disminución de los ahorros públicos no obedeció tanto a los esfuerzos del gobierno chileno para lograr una mayor participación en el producto bruto —como parece ser el caso de la Argentina—, sino más bien a un grave rezago en el crecimiento de los ingresos fiscales. Entre 1949 y 1954 los gastos corrientes del gobierno chileno y el producto bruto aumentaron en 400 por ciento, en tanto que los ingresos ordinarios se incrementaron sólo en 270 por ciento, es decir, en la misma proporción que el aumento del nivel de precios. Este rezago en las entradas fiscales se asocia con las fluctuaciones de los ingresos provenientes de las grandes compañías mineras extranjeras y con la inflación.⁵ Como resultado, el gobierno chileno ha recibido una participación cada vez menor del total de los recursos reales de la economía para financiar la creciente carga de sus responsabilidades fiscales.

En el Brasil, el aumento de los ingresos del gobierno federal, de los gastos corrientes y del producto bruto fue notoriamente similar entre 1947 y 1954. Los tres índices aumentaron en cerca de 225 por ciento en comparación con el alza de 120 por ciento de los precios. Sin embargo, en el cuadro 34 puede verse que hasta 1950 se registró un cierto rezago en las entradas fiscales, lo que impidió que aumentaran los ahorros públicos. La situación se remedió gracias a la implantación de una política de economías en los presupuestos de 1951-52. A partir de 1955 se observa en las finanzas del gobierno federal un desequilibrio básico que se debe sobre todo a los importantes reajustes de sueldos que hicieron aumentar repentinamente los gastos corrientes y disminuir los ahorros públicos. En contraste con lo sucedido en el gobierno federal, los ingresos y gastos corrientes de los estados y municipalidades brasileños aumentaron con mucha mayor rapidez que el producto bruto. Sin embargo, este aumento de los ingresos y desembolsos fue bastante similar, por lo que no repercutió en forma adversa en los coeficientes de ahorro, salvo en 1952, en que para el conjunto de municipa-

⁵ La política de vender divisas a tipos preferenciales para otorgar subsidios a las importaciones esenciales también ha contribuido en forma importante a la lenta tasa de crecimiento de los ingresos fiscales en Chile. Se ha calculado que si el gobierno hubiera vendido estas divisas a un precio más cercano a su valor real, las entradas fiscales habrían aumentado entre 1950 y 1952 en una suma superior al déficit público de esos años.

lidades y estados bajó al 7 por ciento.⁶ (Véase de nuevo el cuadro 32.)

Al segundo grupo pertenecen aquellos países en que el aumento de los ingresos ordinarios ha excedido al de los gastos corrientes, y ambos han subido mucho más rápidamente que el producto bruto. En consecuencia, los ahorros públicos aumentaron no sólo en forma absoluta sino en relación con ese producto, si bien no se elevó su proporción dentro del total de los ingresos fiscales. Esta es la situación que podría esperarse de un país en desarrollo en que el sector público tiene que aumentar su participación en el ingreso nacional para contribuir a la formación de capitales con un total de recursos reales cada vez mayor. Los países sobre los cuales se dispone de información, y que encuadran dentro de este grupo, son Colombia, México, Venezuela y algunas repúblicas centroamericanas.

Cuadro 34

AMÉRICA LATINA: EXPANSIÓN REAL DE LOS INGRESOS FISCALES EN COMPARACIÓN CON EL CRECIMIENTO DE LOS GASTOS CORRIENTES Y DEL PRODUCTO BRUTO EN ALGUNOS PAÍSES
(Cambios porcentuales a precios constantes)

Países	Producto bruto	Gastos corrientes	Ingresos ordinarios
Venezuela (1945-53)	93	107	173
Colombia (1945-54)	87	162	190
México (1945-54)	56	90	105

FUENTE: Datos oficiales.

En Colombia, México y Venezuela —que cuentan con estadísticas más completas y fidedignas— el crecimiento de los ingresos ordinarios del gobierno ha sido impresionante, aún comparado, en términos *reales*, con el del producto bruto. (Véase el cuadro 34.) En efecto, las entradas fiscales de estos países aumentaron con una rapidez casi dos veces mayor que el producto bruto, a pesar del importante incremento experimentado por este último. Además se ha registrado un margen considerable entre los ingresos y los gastos ordinarios, sobre todo en Venezuela. Aunque con menos uniformidad al parecer, puede observarse una tendencia similar en la mayoría de los países centroamericanos estudiados.

La favorable situación de estos países no se debe tanto a factores internos como a la contribución del sector externo. En párrafos precedentes se ha hecho ya referencia a la importancia que a este respecto tiene el petróleo en Venezuela. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua, donde las exportaciones contribuyen de modo importante a los ingresos fiscales, el rápido aumento de las entradas corrientes del gobierno comenzó en 1950 y tuvo relación directa con el marcado mejoramiento de la relación de precios del intercambio del café. Al mismo factor se debió

⁶ Como es probable que se hayan subestimado los gastos corrientes de los gobiernos locales, puede decirse en general que estos gobiernos han ahorrado de sus ingresos en menor proporción que el gobierno federal. El hecho de que no hayan querido invertir una menor proporción de sus ingresos ha originado graves problemas que se analizarán más adelante. En este capítulo, los estados y las municipalidades se consideran aparte del gobierno federal, porque en conjunto tienen igual importancia que este último en el sector público del Brasil.

principalmente el fuerte aumento de los ingresos tributarios del Gobierno de Colombia a partir de 1950, año en que comenzó a disminuir la contribución relativa de los impuestos internos. Los gravámenes a la exportación también contribuyeron en Costa Rica al repentino crecimiento del ingreso fiscal; en parte se debió ello al nuevo impuesto con que se gravó a las compañías bananeras a partir de 1949, pero el factor de mayor peso fue el aumento de los derechos de importación.⁷ En México, el mayor aumento de los ingresos fiscales en relación con los gastos corrientes y el producto bruto se inició asimismo en 1949, a consecuencia de la mayor recaudación de derechos de exportación que siguió a la desvalorización de 1948.

Así pues, el análisis precedente permite concluir que el sector externo fue el factor decisivo para determinar la evolución de los ahorros públicos de aquellos países de América Latina favorecidos por coeficientes de ahorro relativamente altos.

En Chile, el sector externo ha desempeñado también una función importante en la disminución de los ahorros públicos.⁸ Por otra parte, en la Argentina y el Brasil el

sector externo no contribuye en forma importante a las entradas fiscales. Sin embargo, a esta misma situación se debió que el Gobierno Federal del Brasil no se beneficiara con el repentino mejoramiento de la relación de precios del intercambio del café de 1949-50, ya que la exportación casi no se gravó en este país. Además, la participación indirecta del gobierno en el mayor ingreso generado por el mejoramiento de aquella relación se vio perjudicada por el hecho de que en el Brasil los agricultores pueden eludir en forma apreciable el pago de los impuestos sobre la renta. En la Argentina, aunque el estancamiento de las exportaciones debió repercutir indirectamente en los ingresos del gobierno, la causa principal de la disminución de los ahorros públicos es el apreciable aumento de los gastos corrientes, que no fue paralelo al moderado incremento de los ingresos.

Convendría analizar ahora en qué medida los beneficios derivados del auge en las exportaciones han bastado para cubrir las inversiones públicas y hasta qué punto han recurrido al financiamiento deficitario los países con ahorros públicos estables o que van en disminución.

III. DÉFICIT PRESUPUESTARIOS

Los déficit o superávit gubernamentales se definen en este estudio como la diferencia entre el ahorro público y los gastos de capital.⁹ Como los egresos por concepto de inversiones son fijados por decisión autónoma de los gobiernos y los ahorros son bastante variables, es lógico espe-

⁷ Aunque, según las estadísticas oficiales de Honduras, el brusco aumento de las entradas fiscales que se observa desde 1949, obedeció sobre todo a la mayor recaudación de impuestos directos internos, también se originó en los mayores impuestos sobre la renta pagados por las compañías bananeras.

⁸ Aunque los factores internos relacionados con la inflación fueron asimismo importantes en Chile, resulta interesante observar que las fluctuaciones de las entradas fiscales se encuentran estrechamente ligadas a las variaciones de las recaudaciones tributarias provenientes de las grandes compañías mineras, y que los efectos depresivos de la disminución de las exportaciones se reflejaron sobre la recaudación de los impuestos internos en un retraso de un año.

⁹ Los déficit o superávit presupuestarios también pueden definirse como la diferencia entre el ingreso fiscal y los gastos corrientes, de modo que serían equivalentes al ahorro o desahorro. En este sentido se ha preferido la definición arriba indicada porque corresponde al concepto empleado por los gobiernos latinoamericanos en la presentación de sus estadísticas de finanzas públicas, y porque representa esa parte de los gastos totales que debe financiarse con el crédito o con emisiones monetarias.

rar que ocurran déficit presupuestarios esporádicos cuando las autoridades tratan de llevar sus inversiones al máximo y de mantener la continuidad de sus obras públicas. (Véase otra vez el gráfico II.) Es difícil contraer o ampliar los gastos de capital para conformarlos con exactitud a las fluctuaciones anuales del ahorro público. Como se vio antes, dadas determinadas condiciones, cabe permitir una expansión razonable de la deuda pública con objeto de financiar proyectos valiosos, siempre que esa deuda se financie por la transferencia de recursos reales desde el sector privado al público o mediante préstamos extranjeros. Los déficit o superávit presupuestarios pueden constituir también una herramienta importante de la política fiscal en relación con el mantenimiento del nivel de actividad económica o para compensar los efectos de las modificaciones en el nivel de la inversión privada sobre la tasa de formación de capital.

Si los saldos presupuestarios se expresan como porcentaje de los ingresos fiscales ordinarios (véase el cuadro 35), se observa mucha menos uniformidad entre los países de América Latina que la advertida al examinar los coeficien-

Cuadro 35

AMÉRICA LATINA: SALDOS FINANCIEROS EN PORCIENTO DE LOS INGRESOS ORDINARIOS EN ALGUNOS PAÍSES

Años	Argen- tina	Brasil		Chile	Colom- bia	México	Vene- zuela	Hondu- ras	Costa Rica	El Sal- vador	Nica- ragua	Guate- mala
		Gobier- no fe- deral	Estados y mu- nicipios									
1945	-65,1	...	...	-14,3	-20,6	-20,1	-18,1	...	...	...	...	...
1946	-57,0	...	...	-19,2	-23,9	2,2	10,5	6,5	...	...	-6,5	-17,7
1947	-16,8	3,2	-18,7	-14,8	-15,5	-16,7	5,9	-15,8	-23,4	-0,4	-10,2	-48,1
1948	-50,5	0,2	-12,7	4,8	-22,9	-21,6	-2,2	5,9	-42,6	-17,3	-16,8	-44,9
1949	-38,6	-14,0	-4,8	7,7	-11,3	6,4	0,9	6,6	5,5	-5,2	2,2	-33,1
1950	-34,3	-19,7	-15,9	-13,2	-1,0	4,1	-3,7	3,5	29,7	-8,0	11,5	-17,7
1951	-31,6	9,5	-5,2	-7,4	-2,5	11,7	-4,1	-4,9	25,8	-10,7	2,8	-16,7
1952	-25,7	6,7	-22,5	-23,7	-0,9	0,3	0,6	...	1,3	-13,0	5,7	-11,7
1953	-31,0	-6,8	-14,6	-30,3	-13,3	-9,6	8,1	-31,2	1,5	-8,5	0,3	-3,3
1954 . . . . .	...	-5,2	-11,7	-28,1	-13,3	-16,4	...	...	...	3,3	...	...
1955 . . . . .	...	-13,3	-4,5	...	...	...	...	...	...	...	...	...

FUENTE: Datos oficiales.

tes de ahorro. (Véase de nuevo el cuadro 32.) Entre los países que cuentan con un ahorro relativamente grande o creciente, Venezuela presenta déficit y superávit más bien pequeños, que casi se compensan entre sí a lo largo de todo el período. Esto no sucede en los demás países del grupo (Colombia, México, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Costa Rica), aunque en la mayoría es bastante evidente aún el influjo favorable de los ingresos fiscales derivados del sector externo en 1949-50. Hasta entonces los déficit presupuestarios eran en general cuantiosos o iban en aumento; después de esos años decayeron en forma brusca o desaparecieron del todo. (Véase el gráfico II.) Por lo menos en un caso (Costa Rica), gran proporción del mayor ingreso fiscal se utilizó en acumular superávit presupuestarios con objeto de retirar una parte de la deuda pública acumulada con anterioridad.

En los países antes mencionados, que disfrutaron en 1949-50 de un gran incremento en las recaudaciones derivadas del sector externo, aumentaron los gastos de inversión pública de dos a tres veces entre 1949 y 1952.¹⁰ (Véase nuevamente el cuadro 33.) Este mejoramiento fue mucho mayor que el experimentado por las demás repúblicas latinoamericanas y revela hasta qué punto se relacionan en América Latina la expansión de la inversión pública y las tendencias de exportación. En realidad el ritmo de expansión de las inversiones públicas fue tan rápido que los saldos presupuestarios volvieron a ser menos favorables y se acumularon déficit considerables en varios países. Después de 1953 los acontecimientos externos fueron de nuevo decisivos en la determinación de las tendencias que siguen los saldos presupuestarios, aunque la experiencia de los distintos países presentó muchas variaciones.

Hacia fines de 1953 se apreció otra vez una notable mejoría en la relación de precios del intercambio del café, y ello se tradujo en un marcado aumento de los ingresos fiscales en Colombia y en los países cafeteros de Centroamérica. Aunque las estadísticas de estos últimos para 1954 son incompletas, puede observarse que en El Salvador los déficit sucesivos se convirtieron en un superávit en ese año pese a una expansión del 15 por ciento en la inversión pública durante el mismo lapso. (Véanse de nuevo los cuadros 33 y 35.) Por su parte, el gobierno colombiano siguió la política de aumentar los gastos hasta el límite del mayor ingreso fiscal, de modo que el déficit presupuestario no se redujo en 1954, aunque tampoco creció. En consecuencia, la inversión pública *real* ha subido en un 175 por ciento en Colombia desde 1945. Ese incremento es muy superior al que registran las informaciones disponibles en cualquier otro de los principales países latinoamericanos. Esta política expansiva planteó un dilema en 1955, en el momento en que el valor de las exportaciones del café declinó con la misma rapidez con que había aumentado el año anterior. La contracción de los gastos públicos para ajustarlos a una menor recaudación tributaria habría deprimido el nivel interno de actividad económica; por eso, el gobierno prefirió continuar

¹⁰ En Nicaragua el aumento fue de cinco veces y en Guatemala inferior al 50 por ciento. Las tendencias no han correspondido en este último país a las modalidades descritas. Antes de 1950, los déficit presupuestarios oscilaban entre un tercio y la mitad del ingreso ordinario, que crecía a una tasa relativamente lenta. Después de ese año, el gobierno parece que prefiere emplear una mayor proporción de los ingresos fiscales para reducir estos déficit, en vez de destinarlos a una expansión considerable de los gastos.

comprando a los productores sus existencias cafeteras y neutralizar, mediante el crédito y los gastos públicos, los efectos deflacionarios que producía el desequilibrio del balance de pagos. Es probable que de él haya resultado un considerable déficit presupuestario. Para corregir el déficit comercial fue necesario adoptar medidas especiales, entre ellas la depreciación de los cambios, la aplicación de un sistema limitado de tipos múltiples de cambio, y el restablecimiento de la lista de importaciones prohibidas.

México siguió una política anticíclica opuesta. Para combatir los crecientes déficit presupuestarios y los desequilibrios del balance de pagos, el gobierno restringió sus gastos en 1953, pero el decaimiento de la actividad económica hizo descender aún más los ingresos fiscales. Debido a ello se aumentaron los gastos hacia fines del año, lo que hizo crecer el déficit. Sin embargo, parece que esas medidas se tradujeron en una mayor liquidez, aumentando en consecuencia la presión sobre el balance de pagos. En 1954 el gobierno se vio obligado a recurrir a la misma política del año 1948: una importante devaluación seguida de mayores gravámenes sobre la exportación. Aunque el déficit del gobierno fue aun mayor que en el año anterior, en 1955 el gran aumento de los ingresos públicos permitió evitar un déficit fiscal y se logró el equilibrio de los pagos exteriores.

En el caso del Brasil, las fluctuaciones en los saldos presupuestarios del gobierno federal se han debido sobre todo a los cambios de los gastos de inversión. Estos desembolsos crecieron con mucha rapidez hasta 1950 bajo el estímulo del plan SALTE, pero los grandes déficit de los últimos dos años obligaron al gobierno a seguir una política de estricta economía presupuestaria. Por lo tanto, no obstante el incremento de un 40 por ciento que se registró en el nivel de precios entre 1950 y 1952, los gastos de inversión no aumentaron en este lapso, y se acumularon superávit presupuestarios tanto en 1951 como en 1952. Esta política resultó ser compensatoria. El período expansionista de las inversiones públicas coincidió con un aumento muy lento en la formación de capital privado, mientras que después de 1950 el mejoramiento de la relación de precios del intercambio y del nivel de las importaciones estimuló una acentuada recuperación de la inversión privada, paralela a una considerable presión inflacionista.

Después de 1952 el gobierno federal volvió otra vez a una política de mayores gastos de capital. Al igual que antes, esos gastos excedieron al ahorro público y se tradujeron en nuevos déficit. Estos déficit se inyectaron en una economía cuya presión inflacionista no cedía aún y coincidieron con la progresiva devaluación del crucero iniciada con la reforma cambiaria de 1953. Hacia 1955 los reajustes de salarios para la administración pública habían hecho crecer de tal modo los gastos corrientes que, a pesar de que los egresos federales por inversiones probablemente no aumentaron en ese año, el déficit llegó a alrededor de 8.000 millones de cruzeiros, o sea a más de un 13 por ciento de los ingresos ordinarios totales.

En todo el período de postguerra las finanzas de los gobiernos locales han actuado como elemento perturbador de la política fiscal brasileña. Debido sobre todo a la política de algunos grandes estados, los presupuestos de estos gobiernos vienen arrojando un déficit anual que sólo en dos años fue menor que el 10 por ciento de los

ingresos totales de los estados y municipalidades.¹¹ Por eso, aunque el gobierno federal seguía una política de economías presupuestarias, su eficacia se veía anulada, en gran parte o del todo, por los déficit de los gobiernos locales; a su vez, cuando el gobierno federal tenía déficit, éste venía a verse reforzado por los saldos negativos de los gobiernos locales, con serias consecuencias inflacionarias.

En el caso de la Argentina y Chile, los déficit fiscales de los últimos años han resultado de la disminución del ahorro público más que del incremento de las inversiones gubernamentales. En la Argentina se registraron importantes déficit en todos los años de postguerra, y los gastos de capital a partir de 1948 no sólo han quedado rezagados en relación con el aumento del producto bruto, sino que incluso han declinado en términos reales. Sin embargo, como los ahorros públicos se han tornado cada vez más negativos, tanto estas moderadas inversiones como parte de los gastos corrientes ha habido que financiarlas con crédito. En este sentido es interesante comparar la evolución de las inversiones públicas con la magnitud relativa de los déficit fiscales. (Véanse antes los cuadros 33 y 35.) Se observan sólo dos aumentos de los gastos de capital durante el período 1945-53: uno

en 1948 y otro en 1951. En los dos primeros períodos de inversión estable —1945-47 y 1948-50—, la importancia relativa de los déficit siguió una tendencia descendente; pero después de 1951 no se notó tal tendencia debido al crecimiento acelerado de los gastos corrientes y al consiguiente deterioro del ahorro público.

En Chile la inversión pública ha tendido también a rezagarse en comparación con el crecimiento del producto bruto y con el alza del nivel de precios. Sin embargo, los déficit presupuestarios eran hasta hace poco relativamente menores que los de la Argentina y en 1948 y 1949 el presupuesto del gobierno chileno llegó a arrojar superávit moderados. Es interesante señalar que estos superávit se debieron a la restricción de la inversión pública en esos años. Sin embargo, esta política coincidió en 1949 con el receso de las exportaciones y en 1950 el gobierno decidió ampliar sus gastos considerablemente con objeto de compensar el efecto de esa disminución de ventas exteriores sobre el nivel de la actividad económica, pese al retraso de las recaudaciones fiscales ordinarias en ese año. A partir de entonces, salvo en 1952, el estado de las finanzas públicas se ha deteriorado progresivamente a medida que la inflación adquiría un ritmo acelerado.

IV. EL MECANISMO DEL FINANCIAMIENTO DEFICITARIO

Existen tres métodos para cubrir el déficit presupuestario: a) con saldos en efectivo acumulados por los superávit de años fiscales anteriores; b) con préstamos, o c) con emisión monetaria. Salvo en el caso de Venezuela, el uso del primer método ha sido limitado, porque los déficit han excedido a los superávit por márgenes bastantes grandes en la mayoría de los países latinoamericanos. Por lo tanto, han sido los métodos b) y c) los que han desempeñado el papel de mayor importancia. Los préstamos al sector público —aquellos que representan la transferencia de ahorros reales por parte del sector privado o créditos obtenidos en el extranjero— dependen de la disponibilidad de fondos para este objeto. Como en el período de postguerra no se ha dispuesto de créditos extranjeros para financiar obras públicas generales o déficit presupuestarios, los gobiernos (a diferencia de las

instituciones semiautónomas de inversión o las empresas públicas) han tenido que recurrir principalmente a los recursos internos para financiar su déficit. Los mercados de valores no están muy desarrollados en América Latina y su capacidad para absorber nuevas emisiones de bonos públicos es estrictamente limitada. Los sistemas bancarios no suelen poseer un gran exceso de reservas, y sus compras de bonos a largo plazo se ven restringidas por las grandes exigencias que les representan otras inversiones. Dado que América Latina constituye una zona de escasez de capitales, el precio del dinero es bastante alto, y por lo tanto, las instituciones financieras privadas no compran voluntariamente más que el mínimo de los valores a bajo interés que son esenciales para diversificar sus carteras. Por otra parte, y como es natural, cuando hay inflación los inversionistas prefieren las acciones que devengan una tasa variable de utilidad y que ofrecen perspectivas de ganancias de capital.

¹¹ La cifra de 1955 es sólo una estimación presupuestaria y se halla muy subestimada.

Cuadro 36

AMÉRICA LATINA: SALDOS FINANCIEROS EN PORCIENTO DE LOS GASTOS DE CAPITAL EN ALGUNOS PAÍSES

Años	Brasil											
	Argentina	Gobierno federal	Estados y municipios	Chile	Colombia	México	Venezuela	Honduras	Costa Rica	El Salvador	Nicaragua	Guatemala
1945	-111,3	...	...	- 42,2	-65,4	-47,4	- 50,0	...	...	...	...	...
1946	-123,2	...	...	- 63,5	-52,2	5,8	37,9	28,6	...	...	-34,8	-38,8
1947	- 57,3	20,4	-64,8	- 49,0	-34,8	-36,1	17,4	-58,9	-118,6	-13,2	-63,5	-65,6
1948	- 83,0	1,1	-45,7	24,2	-52,7	-54,6	- 5,7	24,1	-249,6	-49,2	-78,1	-76,9
1949	- 90,2	-48,5	-18,6	41,3	-38,5	20,9	2,5	25,7	36,1	-19,0	16,0	-68,6
1950	- 92,8	-60,5	-56,2	- 58,4	- 3,2	12,3	- 9,1	11,1	262,1	-26,1	62,8	-43,3
1951	- 88,7	39,6	-20,2	- 29,8	- 7,1	31,5	-10,1	-12,3	204,0	-32,6	11,0	-34,7
1952	- 87,0	35,2	-75,3	- 89,1	- 2,9	0,6	1,9	...	4,3	-40,3	18,4	-27,9
1953	-110,6	-27,4	-52,1	-126,5	-42,9	-19,6	27,2	-59,3	5,4	-27,4	9,6	- 8,3
1954 . . . . .	...	-19,4	-43,1	-114,1	-40,5	-37,1	...	...	0,3	11,4	...	...
1955 . . . . .	...	-64,3	-17,8	...	...	...	...	...	...	...	...	...

FUENTE: Datos oficiales.

Estas consideraciones son de suficiente peso para demostrar que es probable que el sector privado sólo adquiriera voluntariamente un volumen relativamente pequeño de bonos públicos. Pero se presenta también el problema de que los saldos presupuestarios tienden a fluctuar con violencia en los países latinoamericanos, de tal manera que la demanda de crédito por parte de los gobiernos se distribuye en forma muy desigual a lo largo del tiempo y generalmente no guarda relación con la disponibilidad de fondos para el crédito. La severidad de estas fluctuaciones se aprecia en el cuadro 36, en el cual se comparan los superávits o déficits fiscales con los gastos totales de capital. Aunque la Argentina y Chile constituyen casos extremos, ya que incluso una parte de los gastos corrientes tuvo que financiarse a veces con crédito, puede afirmarse que en los otros países por lo menos la mitad de la inversión total se ha financiado de esta forma en algunos años.

Esto explica por qué las autoridades públicas han tenido que idear diversos arbitrios para promover la venta de valores públicos y por qué —cuando han fracasado sus intentos de cubrir todo el déficit— se han visto obligadas con tanta frecuencia a adoptar medidas que directa o indirectamente se han traducido en la emisión monetaria. Es importante examinar cómo ha funcionado el mecanismo de financiamiento deficitario en América Latina, aunque en modo alguno se intentará hacer aquí una descripción exhaustiva de su funcionamiento en cada país. Para el objeto que se persigue en el presente estudio bastará acudir a unos cuantos ejemplos sobresalientes. En general los métodos empleados se agrupan en tres tipos: a) incentivos especiales para estimular la compra voluntaria de bonos públicos; b) compra obligatoria de valores, y c) creación de circulante.

Es necesario preguntarse primero cuáles son las características de los valores que atraen más al inversionista. Sin duda son la seguridad, la liquidez y una buena tasa de utilidad. Generalmente los bonos públicos no compiten con las acciones privadas en cuanto al último punto, pues a menudo existen restricciones legales sobre la tasa máxima de interés que pueden pagar y es necesario mantener al mínimo la carga de servicios. Sin embargo, en Chile se ha sugerido que se emitan bonos ajustables con un interés variable según los cambios en el índice del costo de la vida. Esta sugestión emana directamente del problema de su seguridad frente a la pérdida de poder comprador que origina la inflación. Por otra parte, en el Brasil algunos estados han llegado a verse en tales apuros de crédito que han estado dispuestos a vender los bonos con un descuento tan por debajo de valor nominal que la tasa efectiva de interés ha ascendido en algunos casos a más del 20 por ciento, a pesar de que en el país existe una ley contra la usura que señala un límite legal máximo de 12 por ciento de interés. Aparte de estos ejemplos más bien excepcionales, existen otros métodos que se han usado con mayor frecuencia para aumentar la remunerabilidad de los bonos gubernamentales, tales como la exención de impuestos o el pago anticipado de intereses.

Sin embargo, las autoridades públicas deben normalmente esforzarse por conseguir tal seguridad y liquidez de los bonos que contrarresten las desventajas derivadas de la baja tasa de utilidad. Si la moneda de un país es inestable o hay perspectivas de devaluación, un método de asegurar los valores es hacerlos pagaderos en moneda

extranjera. Este método ofrece desventajas cuando la moneda de un país se encuentra bajo presión, porque el país suele entonces sufrir dificultades de balance de pagos y el desembolso de servicios adicionales en dólares sólo viene a agravarlas y a despertar nueva desconfianza en la estabilidad de la moneda nacional. Cuando existe plena confianza en la hacienda pública o en el proyecto que se va a financiar, basta a menudo con la garantía gubernamental para asegurar el éxito del valor que se lanza al mercado como en los casos de la Avenida Bolívar en Venezuela o del Río Lempa en El Salvador. Ambos constituyen ejemplos de emisiones de organismos semiautónomos, y es interesante observar que estas emisiones tienen en general mejor acogida entre el público que los bonos gubernamentales de deuda a largo plazo.

Se emplean muchos métodos para dar liquidez a los valores públicos, y en general todos tienden a hacerlos libremente negociables o descontables por los bancos centrales. En varios países existen instituciones especiales que se dedican a la compraventa de los bonos oficiales en el mercado abierto con objeto de regular su valor. Sin embargo, sucede que, si el mercado de valores es muy pequeño, las entidades reguladoras se constituyen al mismo tiempo en los principales tenedores de bonos, de modo que en realidad el gobierno se compra bonos a sí mismo con recursos fiscales o crédito bancario. Así parece que ocurre, por ejemplo, en el Ecuador, donde existe un Fondo de Regulación de Valores que para financiar sus operaciones recibe asignaciones del presupuesto gubernamental, parte de las recaudaciones aduaneras y una proporción de las ganancias del banco central. Se ha propuesto que se sustituya esta institución por una Comisión de Valores que tenga atribuciones para emitir bonos en moneda extranjera con objeto de atraer al capital privado, que se destinaría por completo a los proyectos de desarrollo económico y no, como ocurre ahora, a financiamiento de los gastos generales presupuestarios. La Nacional Financiera desempeña en México un papel importantísimo en la regulación del mercado de valores, y en este caso la institución no ha recargado su cartera con bonos públicos.¹² Por lo demás, la mayoría de los fondos de este organismo provienen de los llamados “certificados de participación”, que generalmente se han colocado entre el público y representan verdaderos ahorros privados.

El alto grado de liquidez de los bonos gubernamentales ofrece por supuesto una amenaza potencial para la solvencia de las instituciones encargadas de regularlos, y para la aplicación efectiva de la política monetaria y fiscal. En cualquier momento pueden surgir ventas de carácter especulativo precisamente en la oportunidad en que el gobierno desea reducir la liquidez de la economía o en que necesita nuevos créditos importantes. Esto sucedió en México en 1954, cuando se produjo una ola de ventas antes de la devaluación, y el Banco de México se vio obligado a absorber con sus propios fondos una gran cantidad de valores gubernamentales. El dinero puesto en circulación se envió en gran parte al extranjero y por lo tanto ejerció gran presión sobre un balance de pagos que ya se encontraba en posición desfavorable.

En el Brasil, una medida que se aplicó para dar liqui-

¹² Sin embargo, cabe mencionar que la Nacional Financiera ha evitado comprometer gran cantidad de recursos en bonos públicos, en parte porque el Banco de México ha tenido que hacerlo.

dez a los bonos públicos dio por resultado severas dificultades financieras para el Estado de São Paulo. Los llamados "bonos rotativos" se emitieron haciéndolos válidos para el pago de impuestos estatales, y cuando ya circulaban más de 10.000 millones de cruzeiros, el estado descubrió que recibía 80 por ciento de su ingreso en estos bonos, que no servían por supuesto para pagar a sus empleados ni para sufragar otros gastos públicos. El Banco do Brasil tuvo que asumir la responsabilidad de la mayor parte de los bonos y conceder un cuantioso préstamo al estado para que pudiera cumplir sus obligaciones financieras. El método de hacer que los bonos gubernamentales puedan formar parte de las reservas legales del sistema bancario equivale en la práctica a la emisión monetaria a menos que se alce el encaje legal en la misma proporción, y en este caso la medida no estimularía la compra voluntaria de bonos.

Los peligros inherentes al mantenimiento de la liquidez de los valores oficiales y las dificultades para colocarlos entre el público han inducido a muchos gobiernos a disponer que las empresas financieras y comerciales privadas los compren obligatoriamente. Estas medidas han revestido diversas formas y se han empleado en varios países latinoamericanos. Quizás Colombia sea un buen ejemplo de país que ha recurrido a una gama de medidas obligatorias. Ya en 1940, un decreto obligaba a las compañías de seguros a mantener por lo menos un 15 por ciento de su capital de reserva en la forma de bonos emitidos o garantizados por la República. Más tarde, se promulgó una ley que obligaba a todas las empresas con más de 20 trabajadores urbanos permanentes y un capital mínimo de 50.000 pesos a invertir 10 por ciento de sus reservas legales o el 2 por ciento de sus utilidades anuales en una emisión de bonos; por otra parte, las cajas de ahorro y las compañías de seguros también debían invertir no menos de un 20 por ciento de sus depósitos y del 10 por ciento de sus reservas en estos bonos. Más recientemente se estableció un impuesto especial sobre las rentas que sobrepasan cierto nivel, disponiéndose que si los contribuyentes demostraban haber comprado acciones de la empresa siderúrgica de Paz del Río hasta el límite de su nueva obligación tributaria, entonces se les eximiría de este último pago.

El Banco Nacional do Desenvolvimento Economico, en el Brasil, se ha capitalizado casi por completo a base de préstamos obligatorios otorgados por el público, préstamos que a fines de 1955 sumaban más de 6.000 millones de cruzeiros. De 1952 a 1956, los contribuyentes cuya renta es superior a determinado mínimo estaban obligados a aportar al Banco una suma adicional equivalente a un 15 por ciento de su obligación tributaria; las empresas, por su parte, debían contribuir con el 3 por ciento de sus utilidades no distribuidas. Además, el Ministro de Hacienda tiene atribuciones para obligar a ciertas instituciones a prestar las siguientes cantidades al Banco do Desenvolvimento: hasta 4 por ciento de los depósitos de los bancos federales de ahorro, 25 por ciento de las reservas de las compañías privadas de seguro e inversión y 3 por ciento de las recaudaciones anuales de las organizaciones de previsión social. Según la ley original, a fines de 1956 los contribuyentes empezarán a recibir una emisión especial de bonos a 5 por ciento de interés por todo el valor de sus préstamos. Estos bonos serán libremente negociables y se liquidarán en un período de 20 años con cuotas anuales iguales. Si estos pagos se finan-

cian con los recursos y utilidades reales del Banco do Desenvolvimento, toda la operación no se traducirá en la creación directa de circulante.

Los fondos de reserva de las cajas de previsión social constituyen una rica fuente de ahorros reales en muchos países latinoamericanos. Numerosos gobiernos han dependido de ellos en gran medida para absorber la deuda pública. En la Argentina, desde 1946, unos bonos especiales ("obligaciones de previsión social") que sólo podrían comprar estos organismos, han financiado la mayor parte de los cuantiosos déficit públicos. Sin embargo, semejante método no deja de tener sus limitaciones, porque estos fondos de reserva representan ahorros reales de los contribuyentes para el pago futuro de beneficios de seguro social, de modo que su inversión debe ser reembolsable dentro de un lapso razonable. Además, en la Argentina esos fondos se utilizan no sólo con fines de capitalización, sino también para financiar parte de los gastos corrientes. En el Uruguay, donde el gobierno recurre principalmente a la misma fuente, las cajas de seguro social se vieron obligadas, a partir de 1953, a restringir sus compras de bonos oficiales a fin de poder cubrir las mayores obligaciones derivadas de la ampliación de beneficios.

Pese a las medidas para aumentar la seguridad, liquidez y remunerabilidad de las emisiones de bonos oficiales, es frecuente observar que las compras del público más los saldos en efectivo no proporcionan suficientes recursos para cubrir los déficit presupuestarios. En estas condiciones las autoridades públicas suelen recurrir al crédito de los bancos centrales o instituciones afines, cuyos recursos no están limitados en la misma medida que los del sistema bancario privado, pues tienen acceso directa o indirectamente al nuevo circulante. En algunos países los bancos centrales se ven obligados a dar a los gobiernos anticipos sobre las futuras recaudaciones tributarias. En Chile, estos anticipos pueden solicitarse hasta por un monto del 12 por ciento del total de los gastos presupuestados. A fines del año fiscal estos créditos se consolidan en el "déficit de arrastre" o deuda flotante del país, y el proceso se reanuda. El gobierno federal brasileño acude al Banco do Brasil y, cuando éste necesita fondos adicionales, descuenta los valores federales en su departamento de redescuento, que a su vez puede solicitar de tesorería nuevo circulante para estas operaciones. En forma periódica, se cancela la deuda del gobierno con el Banco do Brasil y la de éste con tesorería, de modo que este tipo de transacción ni siquiera forma parte de la deuda flotante. Desde marzo de 1955, fecha en que se realizó la primera de estas operaciones, se han efectuado 11 cancelaciones —dos en 1955— por un total de más de 30.000 millones de cruzeiros, lo que equivale a tres cuartas partes de la deuda federal reconocida a fines de 1954.

Por lo tanto, los gastos deficitarios así financiados resultan casi directamente en nuevas emisiones monetarias. El método de vender a los bancos privados bonos que pueden utilizarse como parte del encaje legal o que son de libre redescuento en el Banco Central, es igualmente inflacionario, ya que no retira de la circulación medios de pago que en otro caso utilizaría el sector privado, sino que sencillamente incrementa la capacidad financiera del sistema bancario. En realidad, la venta de bonos gubernamentales que pueden descontarse libremente o utilizarse en las reservas, permite una expansión secundaria del crédito bancario que tiende a multiplicar el efecto inflacionario del financiamiento deficitario. Además, da al

sistema bancario una liquidez potencial que impide aplicar la política monetaria y fiscal.

Antes de entrar al análisis de la evolución de la deuda pública en los países latinoamericanos, conviene considerar en forma somera algunas de las causas principales del financiamiento deficitario incontrolado. Aparte de cuestiones económicas más generales conectadas con las bruscas fluctuaciones del ingreso fiscal —derivadas de la disminución de las exportaciones o de otras causas—, o con la expansión súbita de los gastos para afrontar emergencias o cumplir una política fiscal anticíclica, existen razones técnicas relacionadas con la administración presupuestaria. En primer término, se observa en estos países la tendencia a excluir del presupuesto unas operaciones importantes de gobierno y a autorizar créditos adicionales para cubrir los déficit producidos. En el Uruguay, por ejemplo, el presupuesto ordinario abarca sólo alrededor de la mitad de los gastos, pues no se incluyen en él los desembolsos para construcción y conservación de caminos, proyectos de vivienda, subsidios cambiarios y seguro social, así como tampoco las obras públicas financiadas con bonos ni las operaciones de las empresas nacionalizadas. Esta situación es bastante frecuente en varios países latinoamericanos y a menudo se relaciona con otras prácticas que reducen la flexibilidad del presupuesto.

Se ha generalizado cada vez más la práctica de destinar a fines específicos cierta proporción de los ingresos o recaudaciones gubernamentales, derivados de ciertos impuestos. En el Brasil, por ejemplo, más de un 30 por ciento de las entradas del gobierno federal y hasta un 50 por ciento de las de algunos estados se destinan de ante-

mano por prescripción legal a determinados proyectos. A menudo estas recaudaciones ni siquiera pasan por el presupuesto, sino que forman parte de las entradas de algunos organismos semiautónomos que no están bajo el control fiscal. El sistema es conveniente para asegurar la continuidad de los proyectos, pero reduce el volumen de fondos que las autoridades públicas pueden usar libremente para ajustarse a los cambios de las necesidades presupuestarias.

El tercer factor técnico que dificulta la administración presupuestaria es la excesiva descentralización del sector público. En el Ecuador, por ejemplo, no más del 40 por ciento del total de los ingresos fiscales entra a las arcas del gobierno central, percibiendo las instituciones autónomas una proporción similar o aún mayor. Situación parecida se observa en muchos otros países, aunque en menor escala. Sin embargo, en el Brasil, si se incluyen los organismos autónomos y semiautónomos, el presupuesto federal representa sólo alrededor de una tercera parte del total de ingresos del sector público.¹³ En estos casos suele faltar la coordinación en la hacienda pública y las distintas entidades, de hecho, compiten recíprocamente en la obtención de ingresos y créditos. Cuando no pueden financiar sus operaciones con recursos propios, a menudo recurren al gobierno central en demanda de ayuda. Así, por todos estos motivos, las autoridades que tienen a su cargo el presupuesto público encuentran graves obstáculos cuando se aplican a la tarea de ajustar los egresos totales eventuales y el ingreso fiscal previsto.

¹³ Cabe hacer notar que los porcentajes empleados difieren de los del cuadro 1 del capítulo I debido a que aquí se incluyen las instituciones oficiales autónomas.

V. LA DEUDA PÚBLICA Y SU FINANCIAMIENTO

Debido a las diferencias de la mayoría de los países latinoamericanos en cuanto a la naturaleza de su deuda pública interna y externa, es necesario analizar por separado estos dos tipos de deuda. Por lo general, la deuda interna incluye los bonos en circulación, las letras de tesorería, varias obligaciones gubernamentales a corto plazo y también, en ciertos casos, los valores garantizados por el gobierno. Estos pasivos resultan en la mayoría de los casos de las operaciones presupuestarias registradas. En cambio, la deuda externa comprende los créditos extendidos a organismos semiautónomos y empresas públicas, y en algunos países son de importancia mayor los pasivos relacionados con los déficit de balances de pago. Por eso, no hay ninguna conexión directa entre los saldos presupuestarios y las modificaciones de la deuda externa. Cuando se analizan las repercusiones inflacionarias de la deuda pública, también es necesario considerar ambos tipos con independencia, porque los préstamos extranjeros, lejos de alterar la relación entre medios de pago y bienes y servicios disponibles, constituyen una inyección de recursos reales en la economía que equivale al monto de los préstamos.¹⁴

1. La deuda interna

Como se señaló en el capítulo destinado a analizar los gastos públicos, la importancia relativa de los servicios de la deuda ha tendido a declinar en la mayoría de los paí-

ses durante el período de postguerra. A continuación se verá también que la deuda interna pendiente no representa en general una proporción exagerada de los presupuestos corrientes totales. Estos hechos pueden parecer sorprendentes en vista del financiamiento deficitario en gran escala que se practica en muchos países, pero pueden explicarse por tres factores principales. Primero, como no existe un mercado de valores bien desarrollado, la deuda pendiente está casi toda en manos de instituciones financieras oficiales que sólo reciben tasas nominales de interés, si es que perciben alguna utilidad. En segundo término, en los países en que el gasto deficitario ha sido más general, la inflación por lo común ha sido más aguda, de manera que el valor relativo de la deuda tiende a disminuir con rapidez a medida que suben los precios. Y en tercer lugar, parte de los déficit presupuestarios se cubren con las nuevas emisiones de circulante o se incluyen en la deuda flotante, lo que no hace necesario el pago de servicios.

Antes de proceder al análisis por países deben considerarse algunos de los problemas generales de la administración de deudas que son comunes a muchos de ellos. Aun en los países en que los precios se han modificado sólo en forma moderada, existen emisiones de bonos con períodos similares de amortización pero con tasas de interés y privilegios de exención tributaria que difieren marcadamente, aunque estén en manos de los mismos tenedo-

¹⁴ Es evidente que la liquidación de una gran deuda externa puede resultar bastante inflacionista. Así, por ejemplo, en el caso del Brasil los servicios corrientes de la deuda externa absorben parte con-

siderable de la capacidad para importar del país, lo que en sí mismo es importante para reducir la contribución de las importaciones a la disponibilidad de bienes y servicios.

res. Además, las obligaciones a corto plazo que se adeudan a los bancos o empresas que ejecutan obras públicas en algunos países escapan a un cuidadoso control fiscal y representan una parte desproporcionada de los pagos totales por concepto de servicios. Por otra parte, el pago de tasas bajísimas de interés, aunque apropiado para las emisiones vendidas a los organismos oficiales, tiende a desalentar su compra voluntaria por el público.

La deuda pública consolidada de la Argentina ascendía a unos 47.000 millones de pesos a fines de 1955. En más de sus tres cuartas partes, esa suma se componía de bonos vendidos a las instituciones de previsión social, y casi todo el resto estaba en manos de las instituciones financieras oficiales. No se trata de una suma reducida en comparación con el presupuesto corriente total de alrededor de 30.000 millones de pesos, y a ella hay que agregar los compromisos con el sistema bancario, que ascienden a otros 28.000 millones. En esta última cifra se incluye el déficit del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) —que resulta sobre todo de la compraventa de productos agropecuarios—, el déficit del sistema público de transporte y los préstamos hipotecarios. A esta deuda flotante se debe casi todo el efecto inflacionario de las finanzas del sector público, porque no ha representado la transferencia de ahorros reales de la economía, como en el caso de la utilización de las contribuciones de previsión social. Pese a la gran expansión de la deuda pública en los últimos años, es interesante observar que, debido a la inflación, los pasivos actuales representan una proporción del presupuesto total menor que hace diez años. Sin embargo, cabe recordar que entonces había un mercado organizado para los valores públicos y las operaciones hipotecarias se financiaban con los ahorros reales de la colectividad a través de las “cédulas hipotecarias”.

Al finalizar 1954, el total de las deudas flotante y consolidada del gobierno federal del Brasil y de los gobiernos de los estados se estima en 108.000 millones de cruzeiros, suma casi equivalente al total de los gastos presupuestados para 1955. Sin embargo, esta suma no comprende los préstamos concedidos por el Banco do Brasil —cancelados más tarde—, ni tampoco la deuda pendiente de los organismos semiautónomos. Los aspectos más interesantes de la deuda brasileña son los que se refieren a su distribución, a su crecimiento reciente y a la cuantía relativamente pequeña de la deuda consolidada en comparación con la flotante. Del total, 40.000 millones de cruzeiros corresponden al gobierno federal, otros 40.000 millones al gobierno de São Paulo y el resto a los gobiernos de los demás estados. La subida proporción que corresponde al estado de São Paulo se debe a los cuantiosos déficit en que incurrió su gobierno, que representan la mayor parte de los que registran los gobiernos locales del país en la postguerra. La mitad de la deuda de São Paulo comprende “restos a pagar” —es decir, pagos pendientes por concepto de compra de bienes y servicios— y “bonos rotativos” que están en vías de liquidación. La deuda consolidada del estado sólo asciende a 7.000 millones de cruzeiros. Por su parte, la deuda del gobierno federal se distribuye en forma similar: la deuda consolidada alcanza a 10.000 millones de cruzeiros y no ha sufrido ningún cambio significativo durante muchos años; las principales partidas de la deuda flotante son los pasivos con el Banco do Brasil —que probablemente se cancelarán como de

costumbre—, los pagos pendientes y las contribuciones atrasadas que se deben al sistema de previsión social.

La expansión de la deuda flotante ha originado la mayor parte del crecimiento reciente que registran las obligaciones públicas pendientes del Brasil. Esta deuda se incrementó en un 100 por ciento entre 1951 y 1954, mientras que la deuda consolidada aumentó apenas en 15 por ciento. Una proporción considerable del incremento de la deuda flotante se debe directamente a las nuevas emisiones del Banco do Brasil, y sus consecuencias inflacionarias han sido, sin duda alguna, de gran trascendencia. Desde 1953, una partida compensadora la constituye el depósito de las ganancias del gobierno federal por concepto de transacciones cambiarias en el Banco do Brasil, pero parte importante de estos fondos se ha utilizado para financiar las compras de café y los créditos agrícolas. Durante varios años el Congreso brasileño ha estado estudiando proyectos para consolidar la deuda pública, pero el problema inmediato es lograr un mejor equilibrio de los presupuestos gubernamentales.¹⁵

La evolución de la deuda interna pública en Chile proporciona vivo ejemplo de la influencia de una superinflación sobre la hacienda pública. El proceso constituye un círculo vicioso, porque a partir de 1950 el financiamiento deficitario también se ha vuelto cada vez más inflacionario, como puede verse en las siguientes estimaciones (miles de millones de pesos corrientes):

CHILE: MÉTODOS DE FINANCIAR LOS DÉFICIT

Años	Déficit presupuestarios	Superávit de años fiscales anteriores	“Entradas eventuales”	Revaluación de las reservas de divisas	Emisión de bonos	Aumento presunto de la deuda flotante
1950 . .	2,5	1,0	0,3	—	0,9	0,3
1951 . .	2,0	—	0,1	—	0,6	1,3
1952 . .	8,4	—	0,5	—	1,0	6,9
1953 . .	13,0	—	0,6	2,8	1,0	8,6
1954 . .	18,6	—	...	...	...	...

El déficit presupuestario de 1951 fue algo menor que el del año anterior, pero su financiamiento resultó más inflacionario porque parte del déficit de 1950 se había cubierto con los saldos en efectivo que se acumularon gracias a los superávit de los años 1948-49. Los déficit del gobierno han aumentado progresivamente desde 1951, a un ritmo mucho mayor que el de los precios, y, según fuentes privadas, se estima que el saldo adverso en 1955 llegó a cerca de 38.000 millones de pesos.¹⁶ Casi todos estos déficit se han cubierto mediante incrementos de la deuda flotante, que se compone sobre todo de emisiones monetarias y que se estimaba en 28.000 millones de pesos a fines de 1954. El dinero resultante de la devaluación de las reservas de oro y divisas en 1953 también fue por completo inflacionario, y probablemente se tradujo en una expansión secundaria del crédito bancario. Las emisiones de bonos públicos suelen estar en manos de instituciones financieras oficiales, y la cantidad total en circulación a fines de 1954 ascendía a 19.000 millones de pesos de deuda directa y a 4.000 millones por lo que toca a las organizaciones descentralizadas. Por sí solas,

¹⁵ Para 1956 se ha previsto un déficit federal de 15.000 millones de cruzeiros.

¹⁶ Para 1956, el Ministro de Hacienda —antes de la reciente reforma financiera— predijo un déficit de 60.000 millones de pesos.

estas obligaciones representaban sólo un tercio de los gastos presupuestarios en 1954.

La deuda interna nacional de Colombia ha aumentado en más del doble entre 1953 y 1955, llegando a casi 900 millones de pesos frente a un total de gastos de alrededor de 1.200 millones en 1954. La causa directa de este incremento se encuentra en la serie de cuantiosos déficit presupuestarios de los años considerados. Este cambio contrasta con la relativa estabilidad de la deuda entre 1948 y 1953. No se dispone de información sobre la deuda departamental y municipal, que en 1953 equivalía a la mitad de la deuda nacional, pero es probable que también haya aumentado significativamente en los últimos años. A menos que la distribución de la deuda haya cambiado en forma radical desde 1953, cuando se hizo una investigación pormenorizada, todavía debe hallarse principalmente en manos de instituciones oficiales. Casi todos los bonos nacionales se han vendido en virtud de acuerdos con el Banco Central y el fondo de Estabilización —que, en conjunto, tenían un 55 por ciento de la deuda a largo plazo en 1953— o a través de suscripciones forzosas por parte de los bancos comerciales, compañías de seguros y cajas de ahorro —que en el mismo año tenían cerca de un 30 por ciento de los bonos a largo plazo—.

En el caso de México, las instituciones oficiales de crédito suscribieron una proporción de la deuda interna en bonos del gobierno federal mayor aún que en el de Colombia. A fines de 1954, más de 2.300 millones de la deuda estaban en manos de estas instituciones —de un total en circulación de poco menos de 3.000 millones—, la mayor parte suscrita por el Banco de México. Hasta cierto punto la concentración de la deuda en una sola institución se debió a la situación peculiar registrada en 1954, en que el Banco de México se vio obligado no sólo a comprar la nueva emisión de 600 millones de pesos, sino también a absorber una parte de los bonos en circulación que se ofrecieron en venta durante la crisis de liquidez que precedió a la devaluación. La deuda de los gobiernos estatales y locales y de los organismos descentralizados presenta una distribución más amplia, y a fines de 1953, más de la mitad estaba fuera de las instituciones crediticias públicas y privadas. En 1954 se presentó en el sector privado una tendencia hacia la desinversión en estos valores, que fue especialmente notoria en relación con las tenencias de los particulares, pero es probable que esa tendencia se haya invertido en 1955. La deuda pública sufrió su mayor aumento en dos etapas de la postguerra: de 1945 a 1948 y de 1952 a 1954. En el período intermedio, el gobierno federal amortizó la mayor parte de su propia deuda flotante con el Banco de México y el financiamiento deficitario por parte del sector público se limitó sobre todo a los créditos a corto plazo obtenidos por las organizaciones descentralizadas. Nuevamente en 1955, aunque la deuda pendiente puede no haber disminuído, hubo por lo menos una expansión muy inferior a la del año anterior.

La deuda pública interna de Venezuela es insignificante, pues sólo alcanza a 45 millones de bolívares (1,78 por ciento del ingreso fiscal de 1953). Sin embargo, existe una deuda pública indirecta compuesta de obligaciones garantizadas por el gobierno y emitidas por las instituciones autónomas y otros organismos públicos, que a fines de 1953 alcanzaba a 260 millones de bolívares (10 por

ciento de las recaudaciones fiscales). También hay una deuda compuesta de créditos a corto plazo obtenidos de los contratistas y empresas privadas por el sector público, en especial por ciertas instituciones autónomas. En todo caso, las operaciones de deuda pública han desempeñado un papel muy secundario en las finanzas gubernamentales de Venezuela, y los superávit y déficit se han relacionado sobre todo con los cambios de los saldos en efectivo de Tesorería.

La deuda interna pública es relativamente más importante en el Perú que en Venezuela, y ascendía a fines de 1955 a 1.640 millones de soles (cerca del 60 por ciento de los gastos gubernamentales). Sin embargo, esta proporción ha declinado en forma notoria en los últimos diez años. En efecto, durante el período 1945-55 la deuda creció sólo en un 70 por ciento, en tanto que el presupuesto fiscal se quintuplicó. La mayor parte de ese incremento de la deuda ocurrió en 1951 y 1953, años en los que debe haber tenido algún efecto inflacionario debido al método con que se financió. El financiamiento deficitario del Perú se realiza principalmente por el aumento de la deuda flotante y a corto plazo, que en general comprende anticipos del Banco Central contra recaudaciones tributarias y que se consolida periódicamente en obligaciones a largo plazo. A este sistema se debe que más de dos tercios del crédito del Banco Central se halle comprometido en préstamos gubernamentales. Sin embargo, la deuda pública ha crecido con mayor moderación después de 1953.

La deuda pública del Ecuador también registra una tendencia más marcada de expansión en los últimos años, aunque a fines de 1954 sólo representaba un 25 por ciento del ingreso del gobierno central. El aumento de la deuda lo ha motivado sobre todo el alza importante de la inversión pública a partir de 1950. Este hecho también explica en parte la mayor proporción de la deuda pendiente que corresponde ahora a las instituciones autónomas de inversión. Por otra parte, los bonos emitidos para financiar el Fondo de Regulación de Valores han contribuído significativamente al incremento, pues representaban cerca de un 30 por ciento de la deuda pendiente a fines de 1954. Este fenómeno revela la gran concentración de obligaciones gubernamentales en las instituciones públicas de financiamiento, que se debe principalmente al estado rudimentario del mercado ecuatoriano de valores. Hay que señalar que la causa de esta deficiencia no reside en la inestabilidad monetaria ni en la falta de un escrupuloso servicio de la deuda pública, sino que en el fondo es un problema de organización.

2. La deuda externa

Después de un prolongado período en que la deuda de América Latina permaneció casi inalterada (desde la suspensión de los servicios de la deuda en los primeros años de la década de los treinta hasta el final de la segunda guerra mundial), en el año de 1945 los créditos foráneos volvieron a ponerse a disposición de los gobiernos y organismos públicos. El volumen de capital extranjero que fluye hacia esos gobiernos y organismos tendió a aumentar progresivamente en el período 1945-55 hasta el punto de que, sobre todo en los últimos años, desempeñó papel importantísimo en el financiamiento del sector público de algunos países latinoamericanos. Es muy difícil cuantificar el aumento de la deuda pública externa latinoame-

ricana durante este período, debido a la carencia y poca comparabilidad de los datos y a la considerable reducción de las obligaciones anteriores. Sin embargo, para dar una idea aproximada de su magnitud, quizás no sería aventurado fijar dicho incremento en 2.500 millones de dólares.¹⁷ Aunque este capital se ha distribuido en forma muy disparéjica, en algunos países —México por ejemplo— ha sido de gran significación para las finanzas públicas.

Desde 1945 hasta 1951, casi un tercio del déficit fiscal acumulado de México se financió con recursos externos. (Véase el cuadro 37.) Pese a los pagos de indemnización derivados de las expropiaciones petroleras y agrarias de los años treinta, el financiamiento neto total de origen foráneo fue mayor que el aumento de la deuda externa, gracias a las elevadas donaciones extranjeras, sobre todo las que el gobierno de los Estados Unidos proporcionó para la lucha contra la fiebre aftosa. También revela el cuadro mencionado que durante 1949-51 los fondos extranjeros tuvieron una importancia incluso mayor que la de los recursos internos para financiar los déficits. Este hecho extraordinario se explica por el origen del déficit de ese período. En efecto, se debió principalmente a las transacciones de las organizaciones y empresas estatales descentralizadas que se incluyen en el sector público mexicano.¹⁸ Estos organismos contribuyeron al déficit acumulativo en esos años con 900 millones de pesos, al tiempo que el gobierno federal disfrutaba de un pequeño superávit. No sólo en México, sino en la mayoría de los demás países latinoamericanos, es precisamente este tipo de organismo oficial el que recibe casi todo el capital extranjero adicional disponible para el sector público.

Cuadro 37

MÉXICO: FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT DEL
SECTOR PÚBLICO
(Millones de pesos)

	1945-48	1949-51	1945-51
Recursos internos	987	412	1.449
Recursos externos:			
Deuda externa	321	372	693
Donaciones	75	376	451
Pago de indemnizaciones .	- 172	- 260	- 432
Subtotal	224	488	712
Déficit total	1.211	950	2.161

FUENTE: Gobierno de México y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *El desarrollo económico de México*. México, Nacional Financiera, 1953.

Como los organismos oficiales descentralizados (sobre todo las instituciones financieras y los bancos o corporaciones de fomento) y las empresas públicas han sido los principales beneficiarios de los préstamos extranjeros concedidos al sector público en América Latina, con respecto a otros países resulta difícil efectuar un análisis similar al

¹⁷ Esta cifra se refiere al aumento de la nueva deuda pública a corto y largo plazo (crédito menos devaluaciones). Comprende los fondos destinados a equilibrar el balance de pagos, pues sin ellos se habría registrado una mayor desinversión en las reservas monetarias y/o una reducción de la inversión externa neta (exceso de importaciones sobre exportaciones de bienes y servicios).

¹⁸ Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Nueva Compañía Eléctrica Chapala, Guanos y Fertilizantes, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Comisión México-Norteamericana para la Erradicación de la Fiebre Aftosa, etc. En el sector público no se incluyen todas las operaciones de estos organismos, sino sólo aquella parte de los gastos de inversión que no se financian con fondos propios o públicos.

de México, ya que las estadísticas del sector público en este estudio se limitan exclusivamente a las operaciones gubernamentales. Así, se incluyen las transacciones de los organismos semi-autónomos sólo en la medida en que reciben pagos gubernamentales de transferencia (subsidios y aportaciones de capital). Por lo tanto, no es posible relacionar directamente los cambios de la deuda externa con los déficits presupuestarios oficiales, ni siquiera con la inversión pública.

Sin embargo, de no haber podido disponer de este capital, es probable que se hubiera producido alguna de estas tres situaciones: a) los subsidios o aportaciones de capital del gobierno —y por ende los déficits fiscales— habrían sido mucho mayores, o bien b) se habrían reducido las inversiones de estas entidades, o bien c) habría sido necesario reemplazar estos fondos con recursos internos. Sin embargo, los casos a) y c) no habrían contribuido a aliviar el problema de las divisas, punto que merece la mayor atención, pues la importancia del crecimiento experimentado por la deuda externa durante la postguerra no se relaciona tanto con su contribución al financiamiento deficitario general como con el alivio de la presión que sobre el balance de pagos ejercen las inversiones públicas y otros gastos que demandan divisas. En realidad, una parte considerable del reciente incremento registrado en la deuda pública externa del Brasil y casi todo el de la Argentina no se relacionan en modo alguno directamente con las finanzas públicas, sino que se usaron para atenuar la presión ejercida por un balance de pagos adverso sobre el nivel general de la actividad económica de esos países. Dado que el mantenimiento del empleo y de la actividad económica constituye una meta reconocida de la política fiscal, el examen de este aspecto constituye parte esencial del presente estudio.

Ya se ha dicho que el aumento de la deuda pública externa de América Latina ha tenido una distribución muy desigual. Es necesario por ello analizar las tendencias, no sobre una base global, sino por países. Del aumento aproximado de 2.500 millones de dólares experimentado por la deuda pendiente, 1.500 millones —casi dos terceras partes— corresponden sólo al Brasil, 500 millones a la Argentina, poco más de 200 millones a México y el resto, o sea 300 millones, a los demás países latinoamericanos.

La mayor parte del incremento de la deuda externa brasileña se debe a los cuantiosos déficits del balance de pagos registrados en 1951-52 y 1954. Del total de 2.100 millones a que ascendía la deuda externa pendiente a fines de 1955, casi 1.200 millones pueden atribuirse directamente a estas dificultades en el balance de pagos. Más o menos la mitad de esta suma es pagadera a corto plazo y reviste en general la forma de obligaciones que se derivan de la venta anticipada de divisas a los importadores; el resto representa una deuda que en un principio era de corto plazo y luego se consolidó en obligaciones de plazo mediano, en su mayoría cancelables dentro de cinco años. La mitad de la deuda a largo plazo que monta un total de 900 millones de dólares, corresponde a créditos para desarrollo económico, y el resto a la antigua deuda en bonos. La contribución de la deuda externa al balance de pagos brasileño puede apreciarse considerando que el incremento de la deuda en la postguerra equivale a la actual capacidad para importar total de un año.

Como en el caso del Brasil, el crecimiento de la deuda externa argentina data de fecha reciente y se debe principalmente a dificultades en el balance de pagos. De un total estimado de 750 millones de dólares a que a fines de 1955 alcanzaba la deuda pendiente, 700 millones son pagaderos a corto o mediano plazo y representan sobre todo pagos diferidos por concepto de importaciones y obligaciones derivadas de acuerdos bilaterales de pago. Aunque sólo 500 millones de dólares del incremento de la deuda latinoamericana durante la postguerra se atribuyeron a la Argentina, en realidad toda la deuda pendiente se generó en los últimos tiempos, pues los 300 millones de dólares que se debían al exterior al acabar la guerra se pagaron casi del todo antes de 1947. Además, en 1949, debido al incumplimiento de los pagos externos, se le cerraron las fuentes normales de crédito comercial y desde entonces el Banco Central de la República Argentina ha tenido que comprometer unos 150 millones de dólares de sus reservas para pagar por adelantado las importaciones. El aumento reciente en la deuda externa (parte del cual es, por supuesto, involuntario), equivale a más de la mitad de la actual capacidad para importar del país.

En los demás países latinoamericanos, el incremento de la deuda externa no ha tenido tanta importancia para el balance global de pagos, aunque cabe destacar los casos de Colombia, Chile y México. Ya se ha analizado la contribución del financiamiento externo en México y se vio que hubo una fuerte entrada neta de capitales, no obstante los elevados pagos realizados por concepto de indemnizaciones y cancelación de la deuda anterior. El aumento neto de la deuda pública a largo plazo en Colombia durante la postguerra se aproxima a los 100 millones de dólares, habiéndose contratado la mayor parte de esta suma durante el último quinquenio para proyectos concretos de desarrollo. Además de este capital, desde 1954 el balance de pagos viene contrayendo obligaciones a corto plazo con objeto de suplir la capacidad para importar. Al cierre de 1955 los compromisos con los bancos comerciales de los Estados Unidos y con el Fondo Monetario Internacional superaban en unos 100 millones de dólares el nivel de principios de 1954. Los atrasos de pagos de Chile también han adquirido desde hace poco cierta importancia, y el incremento de la deuda externa durante la postguerra ha sido casi equivalente al de Colombia. Ello tiene mayor significación para el balance de pagos de Chile, dado el relativo estancamiento de la capacidad para importar del país. El resto del capital extranjero que en América Latina ha absorbido el sector público se ha distribuido con más parsimonia, aunque en el Ecuador también ha sido de relativa importancia.

Del análisis anterior se desprenden ciertas tendencias generales. En la postguerra el crecimiento de la deuda externa suele vincularse con los problemas de los pagos exteriores de modo más estrecho que en el pasado. En su mayor parte, la deuda anterior estaba constituida por bonos vendidos a particulares o bancos en los mercados de Nueva York y Londres, y se destinaba a cubrir el costo de obras públicas en general y hasta a equilibrar los presupuestos fiscales. Desde el término de la guerra los préstamos de desarrollo se usan en su mayoría para cubrir los gastos de divisas que demandan ciertos proyectos específicos seleccionados con cuidado; además la mayor parte de los créditos a corto o mediano plazo se han empleado

para consolidar los atrasos comerciales acumulados a raíz de la escasez de divisas. El Gobierno de los Estados Unidos —principalmente a través del Banco de Exportaciones e Importaciones— y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento han sido las principales fuentes de los nuevos créditos; la importancia relativa de estos acreedores en la región subió desde 12 y 0 por ciento del total de la deuda pendiente al terminar la guerra hasta alrededor del 30 y el 20 por ciento, respectivamente, en 1955.

a) La carga de los servicios de deuda externa

Hay una gran diferencia entre las características financieras de los créditos extranjeros que recibe América Latina. Por ejemplo, el Banco Internacional debe pagar entre el 3 y el 3,5 por ciento sobre sus propios bonos a largo plazo, de modo que, después de agregar su comisión, cobra entre el 3,5 y el 5 por ciento sobre sus préstamos de desarrollo. El Banco de Exportaciones e Importaciones —que con arreglo a su política de préstamos no ofrece tasas más bajas que las del mercado— cobra más o menos el mismo interés. Estas tasas contrastan con la tasa media efectiva de sólo 2 por ciento para los antiguos bonos dólar de América Latina. Los créditos privados, como es natural, devengan intereses más altos y, por regla general, tienen plazos de amortización más cortos. La deuda externa de Colombia, país en que se hizo un estudio detallado de los saldos pendientes al cierre de 1952, constituye quizás un modelo típico de condiciones de pago y plazos. (Véase el cuadro 38.)

Cuadro 38

COLOMBIA: CARACTERÍSTICAS FINANCIERAS DE LA DEUDA EXTERNA
(Promedios ponderados a base del monto original de la deuda a fin de 1952)

Instituciones crediticias	Tasa de interés	Plazos de pago (años)
Banco de Exportaciones e Importaciones	3,81	14,5
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	4,28	18,6
Bancos privados	5,57	6,1
Empresas privadas no bancarias	4,89	10,8
Total, excluyendo la antigua deuda en bonos	4,48	13,4
Total, incluyendo la antigua deuda en bonos	4,00	18,2

FUENTE: Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal, *Informe sobre la deuda pública externa*, 1954.

Es manifiesta la amplia gama de condiciones que ofrecen las distintas instituciones crediticias y las características financieras de la nueva deuda, más desfavorables que las de la antigua. Por consiguiente, si prestan atención al problema de sincronizar los pagos de servicios para evitar que se concentren los pagos a corto y mediano plazo, los gobiernos pueden reducir el peligro de las dificultades en balance de pagos en el caso de que tales servicios coincidieran con un deterioro de la capacidad para importar. Idéntico propósito puede lograrse mediante una distribución equilibrada de la deuda por divisas en países que reciben en monedas inconvertibles el pago de una buena parte de sus exportaciones. Por otro lado, a menos que se espere que un préstamo produzca o ahorre directamente suficientes divisas como para pagar los servicios, puede ser necesario relacionar la carga de la deuda con

las perspectivas de crecimiento de la capacidad para importar. Conviene señalar estos puntos para destacar las ventajas de una centralización mayor en la contratación de las deudas externas. Aunque América Latina registra algún avance en esta dirección, en muchos países las instituciones oficiales o semifiscales todavía tienen atribuciones para importar con créditos sin necesidad de una autorización superior, y en aquellos países en que los bancos centrales o instituciones afines están encargados del financiamiento de los déficit del balance de pagos, cabría proceder con mayor cautela con objeto de no poner en peligro la futura capacidad para importar. El cuadro 39 indica la posición de varios países latinoamericanos con respecto a la carga que se prevé en los servicios de deuda externa.

Cuadro 39

AMÉRICA LATINA: CARGA DE LOS SERVICIOS DE LA DEUDA EXTERNA EN VARIOS PAÍSES

Países	Deuda pendiente en porcentos de la capacidad para importar	Pagos de servicios en porcentos de la capacidad para importar			Pagos de servicios en porcentos de la deuda pendiente a comienzos de cada año		
		1956	1958	1960	1956	1958	1960
Brasil a b . . .	100	11	14	17	13	18	37
Chile c	100	12	8	5	13	11	8
Argentina a . .	65	22	12	...	34	45	...
Perú	60	7	6	6	12	13	14
Ecuador	55	7	7	5	13	16	16
México	55	7	5	5	15	14	16
Paraguay . . .	55	6	8	6	13	20	23
Uruguay	45	4	4	3	9	10	11
Colombia c . .	40	6	5	4	16	16	16
El Salvador . .	20	2	2	1	10	12	12
Nicaragua . . .	20	7	2	2	34	23	31

FUENTE: Deuda pendiente y servicios: Información del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, salvo para la Argentina y el Brasil, países sobre los que se emplearon cifras oficiales. Capacidad para importar: Cifras oficiales del balance de pagos, promedios para 1953/54; para Colombia y el Brasil se usaron las cifras de 1953 con objeto de eludir la influencia anormal de la situación cafetera de 1954.

Nota: En las deudas contraídas con el Banco de Exportaciones e Importaciones y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se comprenden tanto las desembolsadas como las no desembolsadas.

a Sólo pagos de amortización.

b Sólo deudas a largo y mediano plazo.

c No comprende la deuda comercial a corto plazo.

La del Brasil es única en su género por su tamaño relativo, pues las obligaciones a plazos mediano y largo equivalen casi a la actual capacidad total para importar. (Si se incluyen las obligaciones a corto plazo, la deuda asciende a un 140 por ciento de la capacidad de pagos.) Los pagos de amortización comienzan en 1956 absorbiendo un 11 por ciento de la actual capacidad para importar y se elevarán en 1960 a un máximo de 17 por ciento. Un aumento similar se puede observar en la tasa de amortización, pues se calcula que en 1960 sobrepasará a un tercio de la deuda pendiente. Por otra parte, la distribución de los servicios por divisas es inconveniente en grado sumo. Los pagos en libras esterlinas en 1958 serán casi iguales al total de las exportaciones brasileñas del Reino Unido; a su vez, en 1960 los pagos en dólares representarán alrededor del 85 por ciento del servicio total por amortizaciones y equivaldrán a casi un tercio de las entradas actuales en monedas convertibles obtenidas de la exportación. Existe la agravante de que estas remesas

deben realizarse a la tasa oficial de cambio, con lo que el banco central sufrirá una pérdida equivalente a la diferencia entre la tasa oficial y la tasa media a que compra las divisas (ahora alrededor de 18 y 43 cruceros por dólar, respectivamente).

La carga inmediata de servicios de la Argentina es el doble de la del Brasil, en parte porque casi toda se compone de obligaciones a corto plazo no consolidadas en una deuda a plazo mayor. Dadas las condiciones del balance de pagos de ese país, los desembolsos previstos para 1956 plantean un problema serio. Sin embargo, debido a que la relación entre la deuda total y la capacidad para importar no es desproporcionada, el gobierno ha anunciado su intención de renegociar la deuda para espaciar los pagos en mejor forma. El aspecto más grave del problema es que el país, que necesita ahora cuantiosos préstamos del exterior, para su desarrollo, se encuentra con su capacidad para absorber nuevas deudas severamente restringida por obligaciones anteriores que acaso contribuyeron muy poco a la formación de capital.

En cuanto a su deuda externa, la posición de Chile difiere bastante de la del Brasil y la Argentina. Aunque la deuda es grande en comparación con la capacidad para importar, los pagos de servicios programados son relativamente llevaderos. Ello se debe a que más de la mitad de la deuda chilena es en bonos antiguos y a que los plazos para el pago del resto están bien distribuidos. Es interesante observar que la mitad de las obligaciones corrientes no se cancelarán hasta 1965, y que los pagos totales por servicios se mantendrán casi constantes entre 1960 y 1970, a un nivel absoluto de unos 15 millones de dólares anuales. Sin embargo, pese a la buena disposición cronológica de los pagos, la capacidad de Chile para absorber nuevos préstamos se verá limitada si su capacidad para importar no crece a un ritmo mayor.

Aunque en otros países latinoamericanos varía considerablemente la relación que guardan la deuda pendiente y la capacidad para importar, los pagos de servicios presentan una estructura muy similar. Sin embargo, en Colombia y en Nicaragua la carga parece algo pesada en comparación con el monto de la deuda. La discrepancia se debe a la concentración en un futuro cercano de los pagos de servicios sobre obligaciones a corto y mediano plazo. En Colombia una tercera parte de la deuda debe redimirse dentro del trienio 1956-59; en Nicaragua han de liquidarse en el mismo lapso alrededor de dos tercios, debido a la extraordinaria importancia de las obligaciones a plazo mediano en manos de particulares, que a fines de 1954 representaban casi un 40 por ciento de la deuda pendiente del país. En el Ecuador y el Paraguay una situación similar origina el peso relativamente grande del servicio de la deuda que se prevé para 1958.

En general, se llega a la conclusión de que la mayoría de los países latinoamericanos pueden financiar una deuda externa mayor. Sin embargo, del cuadro 39 se deduce que si las instituciones de préstamo y las condiciones de crédito no se estudian cuidadosamente con el fin de evitar una distribución desigual de las cargas de servicios, una expansión no planeada de la deuda puede ocasionar no sólo dificultades en el balance de pagos, sino quizás también un incumplimiento de obligaciones, y ello pondría en peligro la posibilidad del país moroso para conseguir futuros préstamos en el extranjero.

Capítulo IV

LA POLÍTICA CAMBIARIA COMO INSTRUMENTO FISCAL

I. ASPECTOS FISCALES DE LA POLÍTICA CAMBIARIA

En principio, la política cambiaria no se propone fines de carácter fiscal o, por lo menos, tales fines no suelen ser los declarados oficialmente. Sin embargo, desde los comienzos del control de cambios, se registraron importantes repercusiones de ese carácter y es indudable que contribuyeron no sólo a dar permanencia a los sistemas, sino también en muchos casos a que las reformas de esos sistemas se inspirasen en consideraciones de orden fiscal.

Una de las primeras manifestaciones de la oficialización del mercado de cambios y del establecimiento de tipos múltiples fue la de proporcionar al estado una fuente de recursos que, sin pertenecer específicamente a ninguna de las categorías impositivas tradicionales, tuvo un marcado carácter tributario.

La compra y venta de divisas a tipos diferenciales, las ganancias obtenidas de la operación y el gasto que el estado hace con ellas, tienen el alcance de una transferencia de ingresos de unos sectores a otros. Sin embargo, pese a la aparente simplicidad del mecanismo, no siempre es fácil establecer cuáles son los sectores gravados y cuáles los favorecidos, así como tampoco la magnitud del gravamen o del beneficio. En el caso de los exportadores, la adquisición que de sus divisas hace el estado comporta un gravamen o un subsidio a la actividad exportadora, según cual sea el precio de la compra. Lo mismo puede decirse de las importaciones: si es alto el precio de venta de las divisas, se trata en principio de un gravamen impuesto a las importaciones o al consumo de los artículos afectados; un precio bajo tiene la significación de un subsidio al consumo.

Tratándose aquí de los aspectos fiscales de la política cambiaria, el análisis ha de situarse en el plano de los ingresos efectivos que el fisco obtiene del sistema de cambios, del empleo de esos recursos y de la tributación o subsidio que afecta a las categorías de importaciones o exportaciones, teniendo en cuenta la posición relativa que ocupan en el tratamiento diferencial que reciben en la compra y venta de divisas. Únicamente en el caso de Chile y con la finalidad de plantear un problema digno de investigaciones más minuciosas, se harán algunas consideraciones de otro carácter.

La política cambiaria se vincula también a las finanzas públicas en cuanto los tipos diferenciales, en la medida en que encubren impuestos, se sustituyen a ellos. El caso más sencillo es el del recargo cambiario aplicado a las importaciones con fines proteccionistas y que actúa junto con el impuesto aduanero o reemplazándolo, solución de política económica que puede originarse en la insuficiencia del arancel, en su rigidez institucional deri-

vada de tratados de comercio o de leyes que no pueden modificarse fácilmente, en la mayor aptitud de adaptación a circunstancias cambiantes, o simplemente en criterios prácticos vinculados a las modalidades de la recaudación.

Otro caso interesante es el del impuesto que nace a consecuencia de la modificación de los tipos de cambio o de ciertos efectos de los ya establecidos. Por ejemplo, algunas devaluaciones monetarias se han acompañado de impuestos a la exportación con el fin de captar una parte de los beneficios que de otro modo irían exclusivamente a manos del sector exportador; otras veces se ha establecido un impuesto similar y con idéntica finalidad cuando el beneficio se deriva del alza de los precios internacionales y de los tipos vigentes que se instauraron cuando las condiciones del mercado eran distintas.

Desde un punto de vista más general, la política cambiaria se vincula a las finanzas públicas por las variadas repercusiones que aquélla tiene en la actividad económica interna y en la necesidad de evitar sus efectos nocivos mediante una adecuada política fiscal. Por ejemplo, un régimen de austeridad y saneamiento financiero suele ser condición indispensable para contrarrestar o atenuar los efectos inflacionarios de una devaluación de los tipos de cambio.

Al lado de los rasgos comunes que presentan las economías latinoamericanas, hay otros que las distinguen y que determinan políticas cambiarias diferentes. El último decenio es rico en experiencias de este carácter.

Los instrumentos utilizados son los conocidos: tasas de cambio que comienzan por diferenciar los tipos de compra de los de venta y que luego se diversifican para las distintas categorías de exportaciones e importaciones. Cada país o grupo de países aplica un trato diferente para las mismas o parecidas categorías. Son diversos los criterios determinantes de esta diferenciación, pero casi todos se vinculan a la naturaleza de las exportaciones básicas y a la proporción que representan dentro del total de exportaciones, a la productividad relativa de la actividad exportadora y a lo que representa dentro del ingreso nacional y a las características del mercado internacional a que concurren. Se relacionan, como es obvio, con la situación del balance de pagos, con la existencia o no de inflación y con la orientación general de la política económica. Sin embargo, en casi todos los casos se dan preocupaciones comunes: preservación del equilibrio del balance de pagos, restricción selectiva de las importaciones, incremento de las exportaciones, fomento de las exportaciones secundarias, aumento de la capitalización y mantenimiento de los niveles de consumo.

II. ANALISIS POR PAISES

No obstante los fines comunes señalados en la sección anterior, e incluso en el caso de que la naturaleza de sus exportaciones permita reunir en un mismo grupo a dos o más países, los problemas no son siempre idénticos ni, por tanto, lo son las políticas cambiarias seguidas, ni sus repercusiones fiscales. Por ello conviene analizar en forma especial esos problemas dentro del ámbito de cuatro países cuyos sistemas cambiarios pueden considerarse representativos, para hacer luego una reseña de conjunto de otros países, destacando algunas de sus modalidades.

1. Chile

El sistema cambiario de Chile es uno de los que presentan mayor complejidad y tiene repercusiones fiscales más importantes. Desde mucho antes de 1945, se caracteriza por la existencia de tipos múltiples y sobrevaluados y por la aplicación de controles más o menos amplios sobre las importaciones y las exportaciones. Pero el rasgo fundamental del sistema está dado por el papel que en él desempeña la tributación a la gran minería del cobre.¹

Las exportaciones de cobre soportan casi todo el peso de la sobrevaluación monetaria. Del lado de las importaciones, el beneficio de la sobrevaluación se ha concentrado, bajo la forma de subsidios, en unos cuantos productos, los más indispensables o que más inciden en el costo de la vida.

Esta transferencia de ingresos encuentra su fundamento en las características particularísimas de la industria del cobre en Chile. Su productividad supera con mucho la de los otros sectores, y su explotación pertenece a tres grandes compañías extranjeras que ocupan menos del 1 por ciento de la población activa, pero generan alrededor del 8 por ciento del ingreso bruto del país. Así se explica que los recursos tributarios originados en el cobre constituyan una parte importante de las entradas fiscales y que la participación chilena en los ingresos del cobre haya pasado del 30 por ciento en 1929 a 70-80 por ciento en los últimos años.

Por su parte, los subsidios cambiarios, que se establecieron en 1932, han llegado a constituir uno de los renglones más importantes de las transferencias y de los gastos públicos, como se vio en el capítulo II.

Los impuestos que gravan a la gran minería pueden clasificarse en cuatro categorías: el impuesto a la renta, los derechos aduaneros, el impuesto a las ventas o sobreprecio, y el llamado impuesto implícito al costo de producción.

Los tres primeros son percibidos en dólares y el gobierno los contabiliza en pesos chilenos a un tipo de cambio convencional, durante mucho tiempo sostenido en 31 pesos por dólar, que era la paridad oficial. Después de la devaluación de 1953 pasó a ser de 110 pesos.

El impuesto implícito al costo de producción deriva de la diferencia entre el tipo de cambio al cual el gobierno compra a las compañías mineras los dólares que éstas necesitan vender para cubrir sus gastos en moneda chi-

lena, y el tipo al cual a su vez el gobierno vende dichos dólares. El tipo de compra fue de 19,37 pesos por dólar entre 1935 y 1951; desde entonces sólo se aplicó a una parte de las compras, rigiendo para el resto tasas de 50 pesos en 1952, 60 en 1953 y 110 en 1954, de donde resultaron en promedio tasas de 23, 34 y 62 pesos, respectivamente, en cada uno de esos años. Con la ley de 1955, que modifica el estatuto del cobre, esta tasa de cambio, llamada "de retorno", se fija al tipo promedio correspondiente a la mayoría de las exportaciones; resultó, pues, un tipo de 200 pesos por dólar hasta noviembre de 1955, fecha en que subió a 300 pesos.

En la última década han regido diversos tipos de cambio para las demás exportaciones. Así, una pequeña parte del salitre tuvo una tasa de 19,37 y la restante otra más favorable, y han gozado de tipos preferenciales las exportaciones agrícolas, las de vino, pescado y la pequeña minería. A fines de 1955 la tasa vigente para la mayoría de las exportaciones era de 300 pesos por dólar, rigiendo la del mercado libre para los productos de la pesca, los vinos y parte de la pequeña y mediana minería del hierro.

Los tipos vendedores han experimentado también frecuentes alteraciones en los últimos años. Entre 1948 y 1950 las tasas iban desde 19,47 en algunas transacciones del gobierno hasta 43,10 para la mayoría de las importaciones; las importaciones esenciales gozaban de una tasa de 25,10 y 31,10. Las sucesivas devaluaciones del peso han llevado las tasas a 110 para las importaciones de azúcar, kerosene y antibióticos, a 200 para importaciones y pagos del gobierno y algunas importaciones privadas y a 300 para las demás importaciones, excepto las suntuarias, que sólo pueden hacerse con cambio libre.

Como en cualquier sistema, las ganancias fiscales del control de cambios se derivan de la diferencia entre el tipo promedio de compra de las divisas y el tipo promedio de venta. Pero en el caso chileno —quizás como en ningún otro de América Latina— surgen dificultades originadas en dos circunstancias que se señalaron antes: las modalidades de la tributación del cobre y la sobrevaluación monetaria.

Desde el punto de vista fiscal, los fondos en dólares obtenidos por el gobierno tienen dos orígenes bien distintos: los que ingresan por la vía impositiva y los que provienen de las compras que hace el gobierno a las compañías cupreras y a los demás sectores de la exportación. Unos y otros se contabilizan en pesos chilenos, los primeros al tipo de cambio convencional u oficial de que ya se habló y los otros al precio de adquisición. El total, en pesos, de los fondos así ingresados comparado con el total, también en pesos, producido por la venta de las divisas, da la diferencia de cambios que gana el gobierno. (Véase el cuadro 40.)

La primera observación que sugiere este procedimiento proviene de la forma de contabilizar los dólares entregados por las compañías cupreras a título impositivo. Como no se trata de dólares comprados por el gobierno, es obvio que el tipo de cambio, aplicado con fines puramente contables —y aun correspondiendo a la paridad oficialmente declarada—, es convencional o arbitrario, pues no corresponde al valor real de las divisas recibidas. Si para los fines contables se adoptara una valoración distinta, la diferencia sería menor e incluso podría transformarse en

¹ Los aspectos fiscales del sistema cambiario chileno y su vinculación con la minería del cobre han sido analizados con mayor detalle en un estudio reciente de la CEPAL. Véase "Algunos aspectos de la aceleración del proceso inflacionario en Chile", *Boletín Económico de América Latina*, vol. I, nº 1, enero 1956, pp. 43 ss.

pérdida. No ocurre lo mismo con las restantes operaciones cambiarias, incluidas las compras de los dólares "de retorno" hechas a las compañías; en este caso, el "costo" de los dólares está expresado por su precio de adquisición.

Cuadro 40
CHILE: INGRESOS FISCALES POR DIFERENCIAS
DE CAMBIO
(Millones de pesos de 1950)

Años	Ingresos totales exclu- yendo diferen- cias de cambio no ingre- sadas	Dife- rencias de cam- bio in- gresadas	B en por- ciento de A	Ingresos totales inclu- yendo diferen- cias de cambio no ingre- sadas	Dife- rencias de cam- bio no ingre- sadas	E en por- ciento de D
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
1945 . .	17.222	1.964	11	19.807	2.584	13
1946 . .	16.202	1.346	8	19.503	3.301	17
1947 . .	17.542	1.205	7	23.147	5.606	24
1948 . .	20.857	1.721	8	26.157	5.300	20
1949 . .	20.847	1.376	7	26.885	5.039	19
1950 . .	19.850	1.141	6	25.910	6.061	23
1951 . .	21.564	2.204	10	26.852	5.287	20
1952 . .	23.034	1.976	9	33.111	10.077	30
1953 . .	22.409	1.467	6	29.771	7.361	25
1954 . .	19.038	1.046	5	24.659	5.621	23

FUENTE: Datos oficiales.

El precio de liquidación —es decir, aquel precio a que el gobierno vende las divisas— constituye la otra faz de la operación cambiaria oficial. Este precio, aun teniendo en cuenta el fuerte subsidio otorgado a algunas importaciones o a pagos del gobierno, es superior, en promedio, al precio de compra o, en su caso, al de su contabilización como ingreso. Pero, como quiera que sea, es inferior al que correspondería a la paridad real calculada sobre la base de la comparación de los poderes adquisitivos del peso y del dólar norteamericano en los respectivos países. Es decir, habría una nueva diferencia de cambio: la que media entre el precio de liquidación y esa paridad real. Es innecesario señalar que éste no es un ingreso efectivo que forme parte de los recursos fiscales; se tratará en todo caso de lo que el estado deja de ganar por el hecho de vender las divisas a un precio inferior a la paridad. Y aun así, habría que hacer dos salvedades: primero, la que resulta del carácter también ficticio del precio de compra o de contabilización; segundo, la derivada del carácter relativo de aquella paridad, que se ve también afectada por el sistema cambiario en la medida en que éste influye en el nivel de precios internos.

Si, a pesar de todo, se adoptara ese procedimiento de cálculo, se tendría que la ganancia "teórica", o diferencia de cambio no ingresada al presupuesto, habría representado en los últimos años más del 20 por ciento de los recursos fiscales. (Véase el cuadro 40.)

Ahora bien, cuando se trata de estimar la magnitud del subsidio otorgado a las importaciones, es útil comparar el precio de liquidación de las divisas y el tipo de paridad real. La dependencia entre ambos representa esa magnitud. En esta forma, el subsidio a las importaciones en el lapso 1950-53 representó en promedio el 47,1 por ciento del precio de los bienes de consumo, el 38 por ciento en las materias primas, el 41,1 por ciento en los com-

bustibles y el 24,3 por ciento en los bienes de capital.² Estas características del sistema cambiario chileno tienen amplias repercusiones sobre toda la economía del país, que se han analizado ya en otros estudios.³ En el campo fiscal, se traducen en ingresos efectivos del presupuesto, que se originan en su mayor parte en la industria del cobre. Además, la sobrevaluación monetaria engendra un traspaso de ingresos desde la misma industria —y en pequeña medida desde la del salitre— hacia la colectividad en forma de subsidios al consumo.

Esta política de subsidios es en gran medida responsable de la crisis del sistema. La parte de la elevada productividad de la industria del cobre transferida a la economía nacional se utilizó en el consumo antes que en la inversión, y el mantenimiento de los subsidios, cuando las exportaciones de aquel producto sufrían una fuerte declinación, fue uno de los factores más importantes del enorme déficit fiscal de Chile y del acelerado desarrollo de la inflación en los años recientes.⁴

2. Venezuela

El caso de Venezuela presenta algunas similitudes con el de Chile debido al papel que desempeña la industria petrolera en la economía nacional. Como allí el cobre, aquí el petróleo es la actividad exportadora básica; su explotación está también en manos de compañías extranjeras; su tributación constituye la más importante fuente de recursos fiscales; el producto generado por el petróleo representa el 31 por ciento del producto nacional bruto, no obstante lo cual ocupa una proporción muy pequeña de los recursos productivos internos.

Al lado de estas semejanzas hay marcados contrastes. La dependencia de una sola exportación es mucho más acentuada en Venezuela, pues el petróleo representa el

² Otro criterio sería el de comparar el tipo de cambio aplicado a las importaciones en particular, con el tipo promedio correspondiente a todas las importaciones. Sin embargo, en el caso de Chile, hacerlo así conduciría a resultados ficticios, dada la elevada proporción de importaciones subsidiadas.

³ El estudio citado en la nota 1 constituye un intento de análisis en el que se aplica el concepto de la paridad real. Allí se encontrarán referencias acerca de la metodología empleada en su elaboración. Véase también "La inflación y la política antiinflacionista. A. El caso chileno", en *Estudio Económico de América Latina, 1954*, op. cit. pp. 23-39.

⁴ La recuperación de las exportaciones consecuente al alza de los precios mundiales del cobre coincidió con una reforma radical del sistema cambiario sancionada en abril de 1956. El decreto establece una tasa de cambio, libre y fluctuante de acuerdo con la oferta y la demanda, que registrará para todas las importaciones y exportaciones. Se elimina el sistema de licencias de importación, pero estarán permitidas únicamente las que figuren en una lista fijada de antemano. En cuanto a las exportaciones, habrá una nómina anual de las exportaciones agrícolas prohibidas. Todo importador estará obligado a depositar previamente en el Banco Central un porcentaje del importe de su compra, porcentaje que variará conforme a una clasificación; el depósito puede exceder del 100 por ciento. Desaparecen así prácticamente las diferencias de cambio, tanto más cuanto que las divisas provenientes de la exportación de cobre quedan comprendidas en el nuevo régimen, salvo durante el año 1956, en que se entregarán a un tipo de cambio menor del que se supone será el del mercado libre y hasta un valor de 30 millones de dólares. Un reducido grupo de importaciones —azúcar, té, yerba mate, kerosene y antibióticos— seguirá gozando de un subsidio cambiario a través de la devolución que el gobierno hará a los importadores de la diferencia entre el tipo de 300 pesos por dólar y el que efectivamente hayan pagado aquéllos en el mercado libre. Al lado del "mercado bancario" se permite también operar al "mercado de corredores", en el que se negociarán las divisas provenientes del turismo y de las transferencias de capitales, utilidades, dividendos e intereses no autorizados específicamente a través del mercado bancario.

94 por ciento del total de las exportaciones y el mercado de este producto tiene una demanda y un precio más estables, en tanto que el cobre chileno estuvo sometido a violentas fluctuaciones que se han traducido en fuertes desequilibrios económicos. Venezuela no padece de inflación y el nivel de precios internos muestra una estabilización notable en los últimos años.

Todo ello determina que la política cambiaria venezolana, aun teniendo ciertas bases comunes con la de Chile, acuse marcadas diferencias tanto en las modalidades como en sus fines. En Venezuela no hay propiamente control de cambios, salvo en lo que respecta a la obligación que tienen las compañías petroleras de vender al Banco Central sus divisas a un tipo fijo y en la medida en que necesitan hacerlo para cubrir sus gastos internos en moneda local. Por otro lado, el comercio exterior no está sujeto a otras restricciones que las que rigen, con fines proteccionistas, para unos pocos artículos importados, la prohibición de exportar materiales estratégicos a ciertos países y las licencias exigidas para exportar unos cuantos productos reputados esenciales para la economía nacional.

Se trata de un sistema cambiario de reducida multiplicidad. Las compañías petroleras deben entregar sus divisas al Banco Central al tipo de 3,09 bolívares por dólar y, si el cambio vendido excede a las ventas hechas por el Banco durante el año, el exceso se rige por una tasa de 3,046. Las otras exportaciones tienen una tasa de 3,33 bolívares, excepto el café y el cacao, que pueden gozar de un tipo preferencial de 4,80 y 4,25 respectivamente, si el precio internacional de esos productos baja de cierto nivel, pero estas tasas no se han aplicado en los últimos años. Los tipos vendedores son de 3,09 bolívares para los pagos oficiales y de 3,35 para todos los demás.

En sus aspectos esenciales este sistema rige desde 1941. La desventaja en que colocó a las actividades agropecuarias el alto tipo de cambio influido por las exportaciones de petróleo había sido compensada hasta entonces por medio de primas directas, suprimidas en la reforma de ese mismo año.

La diferencia cambiaria entre los tipos de compra y venta proporciona al fisco un ingreso que en los últimos años alcanza a algo más del 5 por ciento de los recursos totales. (Véase el cuadro 41.)

Cuadro 41

VENEZUELA: INGRESOS FISCALES POR PARTICIPACIÓN EN LAS UTILIDADES CAMBIARIAS DEL BANCO CENTRAL
(Millones de bolívares)

Años	Ingresos fiscales (A)	Utilidades cambiarías (B)	Porcentos de (B)/(A) (C)
1945/46	707	11	1,5
1946/47	1.096	44	4,0
1947/48	1.560	76	4,9
1948/49	1.963	62	3,1
1949/50	1.896	103	5,4
1950/51	2.126	111	5,2
1951/52	2.297	114	5,0
1952/53	2.371	126	5,3
1953/54	2.658	137	5,1

FUENTE: Ministerio de Hacienda de Venezuela.

Los fondos así obtenidos han permitido al estado subsidiar las exportaciones de café y cacao y sobre todo

acrecentar sus ingresos ordinarios. Se trata, pues, de uno de los casos más simples de tributación cambiaria que proporciona al fisco recursos comparativamente pequeños pero no desdeñables en términos absolutos.

3. Brasil

La política cambiaria brasileña actúa en un plano muy distinto al de los países ya examinados. El rasgo común de mayor importancia reside en la acentuada concentración de las exportaciones en pocos productos, sobre todo en uno. Pero en este caso se trata de un producto agrícola —el café—, sujeto no sólo a las violentas fluctuaciones de precio en los mercados consumidores, sino también a las alternativas que en la producción provocan las condiciones meteorológicas. Además, la actividad cafetera emplea una elevada proporción de los recursos productivos nacionales y no tiene, ni mucho menos, la alta productividad que la industria del cobre en Chile o la del petróleo en Venezuela.

La política cambiaria se vincula estrechamente a la situación del café y se adapta a sus vicisitudes. En general le impone gravámenes en beneficio de otras actividades o del fisco, pero éstos han sido reducidos recientemente, cuando la situación del fruto se ha desmejorado. En el primer caso el sector exportador básico transfiere ingresos a otros sectores, sobre todo a los consumidores y al gremio importador y más recientemente a las exportaciones secundarias. En el segundo, en particular a partir de 1953, su exportación es subsidiada con bonificaciones cambiarias que provienen de los gravámenes impuestos a los importadores o a la colectividad.

En 1946 se simplificó el sistema de cambios múltiples hasta entonces imperante y se establecieron solamente dos. Entre 1948 y comienzos de 1953 el tipo comprador básico fue de 18,38 cruceros por dólar y el vendedor básico de 18,72. En ciertas importaciones no esenciales, en ciertos invisibles y en algunas remesas se aplicaba una tasa de 3 por ciento sobre el tipo vendedor básico, tasa que subió al 8 por ciento en enero de 1952. El control de las importaciones en este período se realizaba mediante permisos previos. A pesar de un alza de 100 por ciento en los precios internos durante el lapso 1945-52, aquellos tipos de cambio pudieron mantenerse gracias al alza del precio del café, que fue aproximadamente de 135 por ciento. Esta mejoría en los precios del café y el alza, aunque inferior, de los precios internos, tuvieron efectos sobre las restantes exportaciones y sobre las importaciones. Las exportaciones secundarias, llamadas "gravosas", tuvieron que soportar el doble efecto de una elevación de sus costos internos de producción y de un tipo de cambio excesivamente sobrevaluado, y se vieron así desalentadas.

Las importaciones, por el contrario, fueron estimuladas por esta sobrevaluación y por la abundancia de medios de pago cuando los controles se aflojaron con el deliberado propósito de aumentar los abastecimientos provenientes del exterior; el bajo tipo de cambio no impidió en muchos casos la subida del precio de los productos importados en el mercado interno, y los beneficios de la sobrevaluación fueron a manos de los importadores antes que a las de los consumidores.

Se ha dicho con frecuencia que el alza de los precios del café encubrió o disimuló la sobrevaluación del crucero durante ese período. En efecto, ésta no alcanzó a menoscabar las exportaciones del producto, pues su precio en

el mercado internacional era bastante alto para proporcionar buenas utilidades al sector cafetero.⁵ Y habrían sido mayores con un tipo de cambio más realista. Puede decirse que la utilidad no ganada —debido a la sobreevaluación— se traspasó a otros sectores. Las exportaciones secundarias, que no gozaban de precios lo bastante altos como para contrarrestar el alza de los costos internos de producción, tuvieron pérdidas efectivas en favor de los mismos sectores.

Este es el género de transferencias que provocó el sistema cambiario hasta 1952. La pequeña diferencia entre los tipos de cambio comprador y vendedor no alcanzó a producir repercusiones aparentes en el campo fiscal.

La detención del alza del precio del café en 1950-52 y la situación de las exportaciones "gravosas" condujeron a las reformas cambiarias de 1953. La primera, de febrero, creaba dos mercados: el oficial —donde se mantenía la cotización anterior y al cual concurrirían las exportaciones básicas, un por ciento de las secundarias y las importaciones esenciales— y el libre, regulado por la oferta y la demanda, al que tendrían acceso el resto del producto de las exportaciones secundarias y las importaciones menos esenciales. En el poco tiempo que duró este sistema se registraron algunas modificaciones tendientes casi siempre a extender el ámbito del mercado libre en favor de otras exportaciones, incluso para el café y el cacao parcialmente.

La segunda reforma, sancionada en octubre, fue más radical y se encuentra todavía en vigor. Su innovación más importante consiste en la creación del mercado de licitaciones, que permite distribuir las divisas disponibles entre las importaciones según sean más o menos esenciales, mediante el establecimiento de una cuota para cada una de las cinco categorías, y un tipo de base para las posturas. Por este procedimiento se venden certificados que dan derecho a comprar divisas a la tasa oficial. Así pues, el tipo real de venta resulta de la suma del tipo oficial, del precio de adquisición del certificado y de los impuestos. Por su parte, las exportaciones reciben el tipo de cambio oficial más una bonificación o subsidio.

Este sistema ha sufrido diversas modificaciones consistentes en el traslado de los bienes importados de una categoría a otra, en las alteraciones de las bonificaciones concedidas y finalmente en el establecimiento de categorías también para las exportaciones.

La gran diferencia entre los tipos vendedores del mercado de licitaciones y los tipos compradores fijados para las exportaciones ha dado origen a cuantiosos ingresos fiscales. (Véase el cuadro 42.)

La importancia de esos recursos se destaca comparándolos con los que se obtienen, por ejemplo, de los impuestos aduaneros y con los ingresos totales del fisco. Baste mencionar el hecho de que, desde que se implantó el sistema hasta diciembre de 1955, los ingresos por diferencia de cambio alcanzaron a 74.316 millones de cruzeiros y a 47.614 millones los subsidios a la exportación. Ello pudo ocurrir porque mientras el tipo de cambio otorgado al café pasó de 23,36 cruzeiros por dólar en octubre de 1953 a 37,06 en septiembre de 1955 y el de las demás exportaciones de 28,36 a 50,06, las tasas medias del

mercado de licitaciones pasaron de 40,91 a 78,88 en el mismo lapso.

Las importaciones y pagos más favorecidos comprenden el papel de diario, el petróleo, el carbón y maquinaria esencial, ciertas importaciones del gobierno —incluido el trigo— y algunas remesas oficiales o privadas. Todas ellas gozan del tipo de cambio oficial (18,82 por dólar) más un recargo variable. Las demás importaciones quedan comprendidas en alguna de las cinco categorías establecidas según su grado de importancia para el desarrollo económico del país y para su abastecimiento, y concurren al mercado de licitaciones en distinta condición.

Cuadro 42

BRASIL: IMPUESTOS ADUANEROS, DIFERENCIAS DE CAMBIO Y BONIFICACIONES A LOS EXPORTADORES
(Millones de cruzeiros)

Años	Impuestos aduaneros a	Diferencias de cambio	Bonificaciones a los exportadores
1953	1.876	3.987 ^b	1.961 ^b
1954	2.994	31.201	15.558
1955	2.898 ^c	39.128	30.095

FUENTE: Superintendencia de Moneda y Crédito.

a No incluye los llamados "ingresos extra-presupuestarios".

b Octubre-diciembre.

c Cifra aproximada basada en estimaciones del presupuesto.

A su vez, las exportaciones están clasificadas en cuatro categorías, con tasas efectivas de cambio de 31,50, 37,06, 43,06 y 50,06 cruzeiros por dólar, respectivamente. El café se incluyó en la primera, pero luego fue trasladado a la segunda; en ésta se encuentran además, entre otros productos, el cacao y el algodón.

De acuerdo con las últimas reformas, el gobierno debe emplear las ganancias del cambio en el orden siguiente: a) pago de bonificaciones a los exportadores; b) regularización de las operaciones de cambio llevadas a cabo por cuenta de la Tesorería antes de la vigencia de la ley; c) financiación a largo plazo y bajo interés de la modernización de los métodos de producción agrícola, compras de productos, semillas, fertilizantes, maquinaria, etc.⁶

En síntesis, antes de la reforma de 1953 el alto precio del café permitió subsidiar el consumo a través del bajo tipo de cambio concedido a las importaciones, y en algunas ocasiones a las exportaciones secundarias. La pequeña bonificación de 5 cruzeiros por dólar concedida al café en el primer año de vigencia de la ley cambiaria no alteró mucho el mecanismo de la transferencia.⁷ Pero cambia la situación cuando en 1954 sobreviene el deterioro de los precios mundiales: el café pasó a ser subsidiado junto con las otras exportaciones, por lo menos en lo que respecta a la paridad oficial del cruzeiro. Las importaciones oficiales y las esenciales siguieron beneficiándose por algún tiempo del subsidio cambiario, que prácticamente ha desaparecido en 1955. Así pues, todo el peso de la tributación cambiaria recayó en las importaciones menos favorecidas, es decir, en los consumidores. La paulatina desaparición de los subsidios ha hecho más grave esta carga impositiva.

⁶ Desde que se implantó el sistema hasta fines de 1954, se destinaron 6.370 millones de cruzeiros a la compra de los excedentes de café y 2.694 millones a otros préstamos agropecuarios. (Véase Banco do Brasil, *Relatorio de 1954*, p. 60.)

⁷ Salvo en lo que respecta a las importaciones de las categorías altas, que dejaron de subsidiarse.

⁵ Véase *Estudio Económico de América Latina, 1953* (E/CN.12/358), publicación de las Naciones Unidas, nº de venta: 1954. II. G. 1, pp. 126 ss. Allí mismo se señalan las reservas con que deben tomarse estas estimaciones.

El Brasil representa un caso típico de sustitución de los impuestos aduaneros por la tributación cambiaria, tanto desde el punto de vista proteccionista como fiscal. Ello resulta no sólo de comparar el rendimiento de una y otra fuente de recursos, sino también del hecho de que las tarifas aduaneras no se han modificado en el transcurso de muchos años.

4. Argentina

La Argentina es un país de exportaciones más diversificadas que las de los países examinados hasta aquí. Pero los productos relativamente variados que constituyen la mayor parte de sus ventas exteriores provienen de las actividades agropecuarias. Por lo tanto, la diversificación no impide las fluctuaciones originadas en las variaciones meteorológicas que con frecuencia afectan a renglones importantes, ni las que provienen de los cambios de la demanda y precios mundiales, que muchas veces son generales para casi todos estos productos. Los factores externos, y otros derivados de la política económica o del proceso de industrialización, han determinado una paulatina pero persistente declinación de la agricultura, que se refleja en la disminución de la superficie sembrada, fenómeno que ha sido analizado en estudios anteriores.⁸

Las vicisitudes del sector agropecuario, que constituye la base no sólo de la capacidad para importar sino también de toda la economía argentina, han modelado la fisonomía de su sistema cambiario y viceversa. Unas veces, el sistema se orientó hacia la protección de las actividades rurales mediante la concesión de tipos de cambio preferenciales; otras, a gravar las utilidades excepcionales en beneficio de los demás sectores de la colectividad. La inestabilidad de los mercados llevó también a la creación en 1946 del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), cuya actuación estuvo desde entonces estrechamente vinculada a la política cambiaria.

El control de cambios y la existencia de una ganancia fiscal derivada de las tasas diferenciales tienen ya tradición en la Argentina. Hasta 1939 el régimen daba trato preferente a las exportaciones secundarias o a las destinadas a los países limítrofes, permitiendo a los exportadores la libre disposición de sus divisas; las importaciones estaban sometidas a permisos previos, y las mayores preferencias eran para las importaciones de bienes esenciales y para las del gobierno. Las tasas múltiples se establecieron en 1935 y en 1941 se implantó el sistema de remate o licitación. El régimen permaneció prácticamente sin cambios hasta 1949. En octubre de ese año las importaciones se clasificaron en cinco categorías, la última con mercado de licitación; las tasas iban desde 3,73 pesos por dólar hasta 12,53, siendo aplicadas a los combustibles las más favorables. En las exportaciones, los tipos de cambio variaban entre 3,35 y 8,98, correspondiendo los más bajos a las exportaciones regulares o básicas.

En agosto de 1950 se simplificó el sistema al reducirse a dos los tipos básicos —5 y 7,50 pesos por dólar—, más uno llamado libre, pero que era oficialmente controlado y que ha oscilado alrededor de 14 pesos por dólar. El criterio siguió siendo el mismo, es decir, asignar los tipos más bajos a las exportaciones básicas⁹ y a las importa-

ciones más esenciales, y los más altos a las exportaciones secundarias y a las importaciones suntuarias. La simplificación fue sólo aparente, pues se hicieron diversas combinaciones entre los tipos de cambio aplicándolos a porcentajes de los distintos bienes, con lo que resultó en realidad una multiplicidad de tasas; pero las exportaciones regulares siguieron con la de 5 pesos por dólar. Este es el sistema que rigió hasta su derogación en 1955. El margen de cambio llegó a cifras importantes en algunos años, en que superó las cifras de otros ingresos impositivos tradicionales.

La baja de los precios mundiales y otras circunstancias adversas para las exportaciones básicas hicieron casi desaparecer ese margen en 1953-54. (Véase el cuadro 43.)

Cuadro 43

ARGENTINA: INGRESOS TRIBUTARIOS, MARGEN DE CAMBIOS, IMPUESTOS INTERNOS E IMPUESTOS A LOS RÉDITOS
(Millones de pesos)

Años	Total ingresos tributarios	Margen de cambio	Impuestos internos unificados	Impuestos a los réditos
1945 . .	1.610	98	352	381
1946 . .	1.973	227	402	475
1947 . .	3.793	663	502	933
1948 . .	4.625	613	603	1.066
1949 . .	5.574	407	662	1.215
1950 . .	7.151	49	881	1.896
1951 . .	10.826	1.157	1.745	2.911
1952 . .	12.958	778	2.008	3.804
1953 . .	12.541	6	2.028	3.792
1954 . .	...	81	2.550	3.901

FUENTE: Datos oficiales.

El funcionamiento del sistema no puede comprenderse bien sin referirse a los precios mínimos que el gobierno fijó para la compra de algunos productos. Dichos precios se establecían por el IAPI teniendo en cuenta los precios mundiales y las tasas de cambio sobrevaluadas, que influían de ese modo en la suerte del sector agrícola. En los años buenos, la tasa de cambio determinaba la fijación de precios que anulaban gran parte de las utilidades de los productores. En los malos, los nuevos precios significaban sólo un pequeño alivio, transitorio en muchos casos. Debe advertirse que los precios mundiales afectaban directamente al IAPI, organismo encargado de la comercialización y que hizo buenas ganancias, transformadas más tarde en pérdidas que hubieron de financiarse con métodos inflacionarios. Se registraron pérdidas en otros años, pero fueron particularmente fuertes en 1953-54. (Véase el cuadro 44.)

Cuadro 44

ARGENTINA: PÉRDIDAS DEL IAPI EN LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS
(Millones de pesos)

	1953	1954
Productos agrícolas y derivados	1.304	2.951
Productos ganaderos y derivados	517	618
Total	1.821	3.569

FUENTE: Memorias del IAPI.

Estos quebrantos ofrecen un rasgo singular. Eran afrontados por una institución oficial que a su vez recu-

⁸ Además de los *Estudios Económicos* de los últimos años, véase "La situación argentina y la nueva política económica", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. I, nº 1, enero 1956, pp. 26 ss.

⁹ Hubo excepciones, como las lanas, por ejemplo.

Cuadro 45

ARGENTINA: SUBSIDIOS OTORGADOS AL SECTOR PRIVADO POR EL IAPI
(Millones de pesos corrientes)

Años	Total	Productos ovinos	Consumo interno carne	Empresas frigoríficas	Consumo interno aceite	Molinos harineros	Otros
1949	143	2	69	8	23	35	6
1950	159	—	—	132	—	6	20
1951	322	2 a	—	297	—	—	23
1952	321	—	—	264	—	32 b	25
1953	363	2 a	52 c	309	—	—	—
1954	541	2 a	60 c	467	11	—	1

FUENTE: *Memorias del IAPI*.
a Productores y obreros rurales.

b Subsidios a la producción y a la industria.
c Exportación de productos lácteos.

ría al crédito de instituciones bancarias públicas que, por su parte, lo obtenían del Banco Central, instituto igualmente oficial. La presión inflacionaria producida por esta creación de medios de pago hacía que fuera la colectividad la que en definitiva soportara las pérdidas a través de la inflación, sin beneficio efectivo para los productores agropecuarios. Igual consideración cabe hacer respecto a los subsidios que el IAPI otorgaba a diversas actividades. (Véase el cuadro 45.)

Deben formularse aquí dos observaciones: primera, que las ventajas de un precio aparentemente remunerador o de un subsidio se veían en buena parte anuladas por los tipos de cambio más altos que los propios sectores beneficiarios de esas medidas debían pagar por sus adquisiciones de bienes importados; y segunda, que las ganancias o pérdidas del IAPI se originaban tanto en los tipos de cambio como en la relación entre los precios de compra y los de venta de los productos negociados.

La sobrevaluación monetaria repercutió de modo más directo sobre los productores de bienes de exportación que no tenían precios mínimos oficiales.¹⁰

Esta versión muy resumida del sistema cambiario argentino permite extraer algunas conclusiones relativas a sus aspectos fiscales. En primer término, las utilidades por diferencias de cambio se incorporaron a las rentas generales del estado y no tuvieron un destino específicamente señalado. Hay que mencionar también las utilidades obtenidas por el IAPI, organismo fiscal, que no se derivaron únicamente de la sobrevaluación monetaria, sino también de las negociaciones realizadas por ese instituto, entre ellas las importaciones. Por haber variado la situación —demanda y precios mundiales—, desapareció aquella ganancia y la negociación de las cosechas arrojó cuantiosas pérdidas para el IAPI. El tipo de cambio sobrevaluado para las exportaciones básicas permitió otorgar tasas más ventajosas a las exportaciones menores, si bien eran más bajas que las correspondientes a la paridad real. La sobrevaluación monetaria favoreció a las importaciones pero sólo en algunos casos se tradujo en ventajas para los consumidores, pues, por un lado, sus beneficios quedaron muchas veces en manos de los intermediarios y, por otro, el sistema contribuyó a acelerar la inflación y el alza del costo de la vida.

Así pues, en los años buenos el sector agropecuario resultó gravado con la tributación cambiaria en beneficio del fisco, de otros sectores exportadores, de los intermediarios importadores y sólo en pocos casos —combustibles

y papel de diario— de los consumidores. Los años recientes, de bajos precios mundiales, acentuaron el carácter cambiario de la tributación.

Por otra parte, la sobrevaluación creó un subsidio en favor de las importaciones de combustibles y de bienes de capital, que en el último decenio han acrecentado notablemente su participación en el total importado.¹¹

La reforma cambiaria del 28 de octubre de 1955 sanciona una fuerte devaluación del peso al elevar la tasa oficial a 18 pesos por dólar y crear el mercado libre. La primera de esas medidas corresponde a las exportaciones básicas y a otras menos importantes, así como a las importaciones esenciales. La segunda, a las restantes exportaciones e importaciones.¹²

La tasa oficial se situó así en un plano más realista y, si corresponde al valor adquisitivo del peso en relación con el dólar, hace desaparecer la tributación de carácter cambiario que antes pesaba sobre las exportaciones. Pero ha surgido otro gravamen de índole más específicamente impositiva; en efecto, sobre la tasa oficial el gobierno efectúa una "retención" que va del 10 al 25 por ciento, de donde resultan cinco tasas efectivas, siendo las exportaciones de granos, semillas oleaginosas y otros productos menos importantes las que sufren la retención más baja. Los productos de la minería, los cueros curtidos y algunas fibras gozan íntegramente de la tasa oficial.

Algunas importaciones tienen gravámenes similares, muy altos en ciertos casos, como en el de los automóviles.

Las retenciones a los exportadores e importadores pasan a constituir el Fondo de Restablecimiento Económico, que se destinará a financiar el adelanto tecnológico y económico de las actividades agropecuarias y los subsidios que sea necesario establecer para atenuar los efectos que eventualmente produzca la devaluación del peso sobre los costos de producción.

Como se ve, en esta parte la reforma acentúa las repercusiones fiscales de la política cambiaria. Las retenciones y recargos mencionados son verdaderos impuestos. En unos casos inciden sobre las utilidades extraordinarias que, en lo inmediato al menos, engendraría la devaluación monetaria, y en otros sobre el consumo de bienes importados no esenciales o suntuarios.

Los fondos así obtenidos tienen un destino vinculado

¹¹ Como los porcentajes de importación de estos bienes se refieren a un volumen decreciente de importaciones totales, su aportación a la industrialización ha sido escasa. (Véase el artículo citado en la nota 8.)

¹² Para otros aspectos y detalles de la reforma cambiaria argentina, consúltese artículo citado.

¹⁰ En algunos casos hubo compensaciones en forma de subsidios directos.

estrechamente a la promoción del desarrollo económico. Igual orientación tienen las facilidades cambiarias que se otorgan al ingreso de capitales extranjeros, sea en forma física o financiera. Las divisas de esta procedencia podrán negociarse en el mercado libre. Se eliminan asimismo las trabas para las remesas de utilidades o la repatriación de los capitales, cuando se trate de inversiones posteriores al 30 de junio de 1955.

5. Otros países

Salvo en los pocos casos en que no existe control de cambios —per ejemplo, el Perú—, los sistemas cambiarios de los restantes países participan de algunas de las características señaladas en los que se acaban de examinar y que son, como se hizo notar, los más típicos o representativos.

La constitución de un fondo de margen de cambios es común a la mayor parte de los países. En la mayoría de los casos este fondo se nutre de las diferencias entre las tasas múltiples; en otros, como en el caso de Cuba, de impuestos sobre ciertas transacciones en moneda extranjera. En determinados países, los recursos cambiarios ingresan al presupuesto sin ser afectados a algún destino especial; así ocurre en Cuba, en Nicaragua y en el Paraguay; en los dos primeros sólo una parte se destina a ciertos fines como la amortización de empréstitos (Cuba) o a la realización de obras públicas (Nicaragua). En Colombia, el llamado “diferencial cafetero” —eliminado en 1955— ingresaba al presupuesto en un 30 por ciento y el resto iba a la Federación de Cafeteros para inversiones de fomento agropecuario.

A raíz de las devaluaciones monetarias de 1948, 1949 y 1954, se establecieron en México impuestos a las exportaciones tendientes a atenuar los efectos inflacionarios de aquellas medidas y a gravar las utilidades que originaron. Desde el punto de vista fiscal, el impuesto tiene en este caso el mismo efecto que los tipos múltiples.

Los recursos obtenidos por el Ecuador con el sistema de control de cambios se han aplicado a diversos fines de fomento y desarrollo y también a subsidios. Los fondos ingresados al presupuesto sólo han alcanzado al 32 por ciento del valor recaudado por este concepto entre 1944 y 1953.

La recaudación derivada del margen de cambios en estos países no es desdeñable. Así, en Cuba alcanzó al 4 por ciento de los ingresos presupuestarios en 1953-54;

dada la variedad de impuestos, el de los cambios se compara favorablemente con muchos de ellos en cuanto a la recaudación. En Nicaragua los recargos y márgenes cambiarios han producido en 1954-55 más que el impuesto a la renta. El impuesto a las exportaciones establecido en México produjo 939,1 millones de pesos en 1954 y contribuyó apreciablemente a cubrir las necesidades fiscales acrecentadas por la devaluación. Se estima que los gravámenes impuestos a los permisos de importación produjeron en el Ecuador más de 360 millones de sucres entre diciembre de 1950 y diciembre de 1953.

Las modalidades del control y de la tributación no son siempre las mismas. Pero, a semejanza de los países que se examinaron antes, la política cambiaria se lleva a cabo en estos otros casos a través de los tipos múltiples o de los impuestos a la exportación o a la importación a título de recargos de cambio. De cualquier manera, son formas explícitas o encubiertas de diferenciar las tasas de cambio de acuerdo con las finalidades perseguidas. La clasificación de las importaciones en categorías, según sean más o menos esenciales, y la aplicación de tasas cambiarias distintas son quizás la característica más común.

El tratamiento diferencial de las exportaciones con miras a la diversificación se ha dado también en todos los países, y la política comercial ha debido tomar muy en cuenta la situación de los renglones básicos, adaptándose a las fluctuaciones de los precios y mercados mundiales. En este sentido, los problemas cambiarios de Colombia, por ejemplo, tienen mucha similitud con los del Brasil, por tratarse de dos países exportadores de café. En 1951 las exportaciones de café colombiano se gravaron con tipos de cambio inferiores a la paridad oficial, mientras que la reforma de 1955 eliminó el gravamen, que entre las dos fechas había sufrido varias reformas. La política cambiaria se ha combinado también en este país con impuestos a la exportación de su producto básico, en forma similar a la del Brasil, o con precios mínimos, como en la Argentina.

En el caso de Colombia debe destacarse además que el sistema cambiario se ha puesto al servicio de una política de sustitución de importaciones, últimamente a través del impuesto de timbre, que actúa como un recargo de cambios, fluctuante según la categoría de importaciones.¹³

¹³ Sobre la política cambiaria colombiana, véase el capítulo V del estudio *El desarrollo económico de Colombia* (E/CN.12/365).