

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA



BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Volumen VIII



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1963

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Nos. de venta: 63.II.G.8 y 64.II.G.1

Indice

1

Página

La estabilización de la relación de precios del intercambio en los países poco desarrollados, por <i>Nicholas Kaldor</i>	1
Estado general y perspectivas del Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano	9
La planificación en Francia, por <i>François Le Guay</i>	27
Distribución geográfica de la población de América Latina y prioridades regionales del desarrollo	53
La investigación tecnológica en América Latina	67
Actividades recientes de la CEPAL:	
I. Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica (Santiago de Chile, 3 al 14 de septiembre de 1962)	89
II. Conferencia sobre Política Fiscal (Santiago de Chile, 5 al 14 de diciembre de 1962)	91
III. Seminario Latinoamericano de Estadísticas y Programas de Vivienda (Copenhague y Estocolmo, 2 al 25 de septiembre de 1962)	97
IV. Relación entre el desarrollo de la comunidad y los programas nacionales de desarrollo	99
V. Los problemas de la industria eléctrica	102
Notas metodológicas: Concepto y métodos de cálculo de la relación de precios del intercambio exterior	105

2

Nuevo Secretario Ejecutivo de la CEPAL	113
Algunos aspectos de la situación económica de América Latina en 1962	115
Progresos en materia de planificación en América Latina	131
Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana	149
Medición del nivel de precios y el poder adquisitivo de la moneda en América Latina, 1960/62	195
Nota informativa: La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	233
Actividades recientes de la CEPAL:	
I. El 10º período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (Mar del Plata, Argentina, 6 al 17 de mayo de 1963)	239
II. El Seminario sobre Programación Industrial (São Paulo, Brasil, 4 al 15 de marzo de 1963)	244
Notas metodológicas: Aplicación del sistema mecanizado a las estadísticas nacionales de comercio exterior, por <i>Mario Movarec</i>	247

La Comisión Económica para América Latina publica el BOLETIN ECONOMICO PARA AMERICA LATINA dos veces al año, más los suplementos estadísticos anuales, a partir del Vol. V. En 1962 se publicaron dos suplementos estadísticos, como publicaciones independientes, en texto bilingüe, al frente de cada uno de los cuales figura su correspondiente índice. El propósito esencial del *Boletín* es ofrecer una reseña de la situación latinoamericana que complementa y actualiza la que recogen los estudios económicos anuales de la Comisión. Aparte de esa reseña, que constituye una sección fija del *Boletín*, aparecen en él artículos especiales sobre distintos temas relacionados con la economía latinoamericana, así como notas informativas y metodológicas.

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

SIMBOLOS EMPLEADOS

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

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

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

El signo menos (—) indica déficit o disminución.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

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

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

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

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

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

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

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

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

Precio de cada uno de los números 1 y 2 del Volumen VIII del *Boletín Económico de América Latina*: US. Dls. 1.50 y 2.00, respectivamente, o su equivalente en otras monedas. El *Boletín* puede adquirirse en todas las agencias de venta de las publicaciones de las Naciones Unidas.



**LA ESTABILIZACION DE LA RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO
EN LOS PAISES POCO DESARROLLADOS***

por *Nicholas Kaldor*

King's College, Cambridge

**1. EL PROBLEMA DE LA RELACION DE PRECIOS
DEL INTERCAMBIO**

Desde mediados de los años cincuenta se ha deteriorado en forma sostenida la relación de precios del intercambio en las zonas insuficientemente desarrolladas del mundo —es decir, en todos los países, salvo los de América del Norte y Europa Occidental y en Australia, Nueva Zelanda, Sud Africa, el Japón y las economías centralmente planificadas— y el ritmo de ese deterioro aparentemente se ha acelerado en los dos últimos años.¹ Considerando como base el año 1955 el descenso hasta mediados de 1962 fue de más del 11 por ciento, referida la cifra a las exportaciones e importaciones totales de los países poco desarrollados, comprendidas sus exportaciones de manufacturas y sus importaciones de productos básicos. El deterioro de la relación de intercambio de los productos primarios frente a las manufacturas fue mucho mayor y llegó por lo menos a 17 por ciento en comparación con 1955. El *quantum* de las exportaciones de los países poco desarrollados aumentó aproximadamente en 30 por ciento entre 1955 y 1961, pero su valor sólo subió en 16 por ciento. Gran parte de este incremento se debió a las exportaciones de petróleo, que benefician exclusivamente a Venezuela y unos pocos países del Medio Oriente. Si éstas no se toman en cuenta, el aumento del valor de las exportaciones totales de los demás países poco desarrollados del mundo se eleva en poco más de 10 por ciento en los últimos seis años, o sea alrededor de dos tercios de su crecimiento demográfico durante el mismo pe-

* El Prof. Kaldor preparó este trabajo por encargo expreso de la Secretaría de la CEPAL durante su estancia en Santiago de Chile en diciembre de 1962. Sus opiniones pueden no coincidir con las de la organización que publica este *Boletín*.

¹ Podría afirmarse que este deterioro comenzó incluso antes, es decir, al acabar el breve auge ocasionado por la guerra de Corea en 1951, aunque los precios vigentes en ese entonces eran excepcionales en comparación con los de años anteriores. Sin embargo, si se examina el período de postguerra en su conjunto, se aprecia que la situación de los países poco desarrollados adquirió un giro desfavorable desde 1954-55.

riodo.² La elevación del poder adquisitivo de estas exportaciones, en términos de bienes manufacturados, ha sido sólo de 5 por ciento. Así pues, sus ingresos de divisas ni siquiera han aumentado proporcionalmente con su población, y mucho menos han permitido un aumento de las importaciones por habitante, que son esencial requisito para un crecimiento económico sostenido.

2. LA PERSPECTIVA DE LOS AÑOS SESENTA

Diversas proyecciones recientes sobre las futuras tendencias de los precios de los productos básicos³ concuerdan en que, de no adoptarse medidas especiales, las perspectivas a largo plazo de los países poco desarrollados continuarán siendo desfavorables. Ello se debe a la combinación de varias circunstancias adversas:

a) Gracias a los adelantos de la técnica, el rendimiento por hectárea de numerosos productos básicos ha mejorado considerablemente y es muy posible que continúe elevándose a ritmo acelerado. Además, por efecto de los precios favorables que regían a comienzos de los años cincuenta se aumentaron las plantaciones en muchas zonas, y sólo ahora están entrando en producción.

b) El mercado internacional presenta perspectivas desfavorables para muchos de los productos tropicales y para algunas de las materias primas que producen los países poco desarrollados, pues esos productos se sustituyen en forma creciente con materiales sintéticos y además la estructura de la producción industrial en los países desarrollados se ha modificado en el sentido de que han perdido importancia relativa las industrias que utilizan gran proporción de materiales importados.

c) El consumo de muchos productos alimenticios tropicales —el café y el té por ejemplo— parece haber lle-

² Cifras obtenidas de Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*.

³ Véase especialmente "Agricultural commodities — Projections for 1970", *FAO Commodity Review*, 1962, y Naciones Unidas, *Study of prospective production of and demand for primary commodities. Prospective demand for non-agricultural commodities*, (E/3629-E/CN.13/49), 1962.

gado a un punto de saturación en algunas zonas de elevados ingresos. Hay muchas posibilidades de ampliar ese consumo en países menos prósperos que se desarrollan con rapidez —verbigracia, el Japón—, así como en la URSS y otros países comunistas, pero no se sabe hasta qué punto la política económica de estos últimos permitirá una mayor importación de esos productos.

d) Por último, existe el peligro de que se restrinjan los mercados por efecto de la desviación del intercambio que supone el tratamiento preferencial acordado por el mercado común europeo a sus asociados africanos y del Caribe. Si estos acuerdos preferenciales garantizan elevados precios de exportación para los productos básicos procedentes de los territorios asociados, posiblemente se traducirán en aumentos considerables de la producción, y ello reducirá sustancialmente a su vez el mercado de otros países exportadores.

Aunque no se tuviera en cuenta el crecimiento de la producción generado por las medidas destinadas a canalizar el comercio, es indudable que los países poco desarrollados corren el riesgo de una sobreproducción estructural de diversos productos y materias primas tropicales. El único remedio sería modificar la estructura de la producción de estos países y diversificar sus economías para que no dependan tan marcadamente de la exportación de un pequeño número de minerales o productos agrícolas; pero es ésta una solución de largo aliento y su aplicación efectiva exige la acción coordinada de los propios países poco desarrollados. Al actuar cada país por su cuenta, se siente fuertemente tentado a incrementar la producción de sus artículos de exportación —aun cuando sus perspectivas sean manifiestamente desfavorables— siempre que haya una posibilidad inmediata de aumentar los ingresos derivados de la exportación. Además, las posibilidades de cualquier diversificación planificada de las economías de los países poco desarrollados se verán en grave compromiso por la disminución violenta de sus ingresos por concepto de exportación, y cabe presumir que esa disminución se registre si persisten las tendencias actuales de los precios. Cuanto menores sean sus ingresos, tanto más reducidas se verán las posibilidades de que esos países lleven a cabo las inversiones que implica cualquier modificación importante de la estructura de su producción.

A fin de llevar a efecto esa reorganización planificada de la estructura de la producción es esencial adoptar dos tipos de medidas. En primer lugar, habría que estabilizar el precio de los productos básicos a un nivel que guarde razonable relación con los precios de las manufacturas. A este respecto, podría considerarse que los precios corrientes de los productos básicos son ya demasiado bajos. Si se estabilizaran sus precios al nivel, por ejemplo, de 1955 —que es aproximadamente superior en un 10 por ciento al nivel actual— la relación de precios del intercambio sería 5 por ciento inferior a la que existía en 1938, aunque todavía sería considerablemente más baja que la de 1928, es decir, antes de la crisis de los años treinta.

En segundo lugar —y en estrecha relación con lo anterior— habría que tomar las medidas necesarias para limitar la producción y exportación de algunos productos básicos en el grado necesario para equilibrar la producción y el consumo a un nivel de precios satisfactorio.

El mejor camino para lograr ambos objetivos es la concertación de convenios internacionales sobre productos básicos, que son los instrumentos a que han recurrido preferentemente tanto los países desarrollados como los poco

desarrollados desde el término de la guerra. Sin embargo, a pesar de todo el esfuerzo que se puso en la concertación de esos acuerdos durante los últimos diecisiete años, y que se refleja en las numerosas conferencias internacionales celebradas y en las consultas y el establecimiento de grupos de estudio para muchos productos básicos, únicamente se han suscrito cinco convenios —trigo, azúcar, estaño, café y aceite de oliva— de los cuales sólo dos siguen funcionando: el del estaño y el del café.⁴ Y sólo de tres —los del azúcar, el estaño y el café— cabría decir que tuvieron éxito —por lo menos en parte del período en que estuvieron vigentes— en estabilizar los precios a un nivel superior al que se habría logrado sin ellos.

Al cundir el descontento por los resultados muy limitados obtenidos con los convenios sobre productos básicos específicos, se ha procurado buscar otros métodos para remediar la situación mediante los sistemas de financiamiento compensatorio. Con ellos no se pretende estabilizar los precios o reglamentar el comercio de determinados productos, sino proporcionar una compensación financiera —ya sea en la forma de donaciones o de préstamos— por la reducción de los ingresos de exportación, compensación que se financia con un gravamen universal pagado por los países exportadores e importadores.⁵

Como método para atenuar las tensiones financieras de los países poco desarrollados, estos sistemas de financiamiento compensatorio son muy plausibles, pero no es preciso entrar en razones profundas para demostrar que nunca podrán sustituir satisfactoriamente las medidas destinadas a contrarrestar el creciente exceso de producción sobre el consumo y mantener a un nivel satisfactorio los precios de determinados productos. Además, como esos sistemas dependen en gran medida de la ayuda financiera que presten los países de altos ingresos, no son más que una nueva forma de ayuda económica, administrada en forma más automática. Equivalen a ampliar los recursos del Fondo Monetario Internacional, disponiendo además la extensión automática de créditos al sobrevenir determinadas contingencias. Y, en efecto, como los mismos

⁴ Aparte del Convenio Internacional del Trigo, que, aunque sigue en vigor, no establece ya las adquisiciones a precios mínimos garantizados.

⁵ En dos publicaciones recientes se describen sistemas de este tipo. El primero de esos sistemas fue elaborado por un grupo de expertos de las Naciones Unidas (*Compensación internacional de las fluctuaciones en el comercio de productos básicos*, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 61.II.D.3, Nueva York, 1961), y el segundo, por la Organización de los Estados Americanos, que propone la creación de un fondo internacional para estabilizar los ingresos de exportación. El informe de las Naciones Unidas establece que los participantes tendrán derecho a una compensación equivalente al 50 por ciento del monto en que disminuyan sus ingresos de exportación con respecto al año anterior, por sobre un mínimo de 5 por ciento que no sería compensado. La compensación se financiará con contribuciones calculadas en un porcentaje del ingreso nacional de los países en que éste es elevado y un porcentaje de los ingresos de exportación de los países con bajo nivel de ingreso nacional. Los expertos de las Naciones Unidas sugieren que la compensación se haga en forma de subsidios no reembolsables, y estiman que si el sistema hubiese estado en vigor en los años 1953-59, los países poco desarrollados habrían recibido una transferencia anual neta de 240 millones de dólares de los países de elevado ingreso nacional. El sistema propuesto por la OEA supone la existencia de financiamiento compensatorio hasta un máximo de 20 por ciento de las exportaciones anteriores, a fin de cubrir una proporción (hasta un máximo de 2 tercios) de cualquier reducción de los ingresos de exportación por debajo del promedio del trienio anterior. Se sugiere que la compensación se otorgue en la forma de préstamos que se abonarán en un período máximo de cinco años, cualquiera que sea el giro que después tomen los ingresos de exportación de los países prestatarios.

autores insisten, no deben considerarse como sustitutos de los convenios internacionales de productos básicos, sino como complemento de ellos.

3. LOS CONVENIOS SOBRE PRODUCTOS BÁSICOS DE LA POSTGUERRA⁶

Antes de discutir el método que ofrece más posibilidades para resolver el problema, es necesario averiguar por qué lograron muy escaso éxito las numerosas negociaciones sobre productos básicos efectuadas después de la guerra.

Una de las razones que se mencionan frecuentemente reside en las limitaciones a que estuvieron sometidas en la postguerra esas negociaciones. Los principios que presiden las negociaciones de productos básicos se establecieron en la Carta de La Habana de 1948, tratado que nunca se ratificó, pero cuyas disposiciones en esta materia se han observado en el pasado y todavía se observan generalmente. La Carta estipula que uno de los principales objetivos de los acuerdos internacionales de productos básicos es "impedir o atenuar las fluctuaciones pronunciadas en el precio de un producto básico, a fin de alcanzar un grado razonable de estabilidad sobre la base de que esos precios sean justos para el consumidor y proporcionar una entrada razonable a los productores, teniendo en cuenta la conveniencia de asegurar el equilibrio a largo plazo entre las fuerzas de la oferta y la demanda".⁷ La Carta establece también que los "países participantes que se interesen principalmente en la importación del producto básico respectivo, tendrán en conjunto, cuanto se trate de materias de fondo, un número igual de votos que los de los países que se interesen principalmente por obtener mercados de exportación para el producto básico".⁸

En otras palabras, la Carta de La Habana establece que los productores y consumidores tendrán igual peso en la dirección de las negociaciones y en la formulación de cualquier convenio de productos básicos. También dispone (de hecho) que el objetivo principal de esos convenios es atenuar cualquier fluctuación pronunciada de los precios, sin contrariar las tendencias de más largo alcance que pueden necesitarse para asegurar el "equilibrio a largo plazo" entre las fuerzas de la oferta y la demanda.

Estos principios rectores fueron interpretados —por lo menos en los países desarrollados— en una forma que limitó indebidamente el alcance de las negociaciones. A los países productores les interesaba principalmente que fueran estables los precios y satisfactoria la relación de precios del intercambio en función de las manufactu-

ras, en la misma forma que los productores agrícolas de los países desarrollados exigen, y generalmente obtienen, esas condiciones, ya sea al amparo de una política de precios garantizados, como en los Estados Unidos o en el Reino Unido, o mediante medidas de protección agrícola, como en Europa Continental. Pero los gobiernos de los principales países importadores no estaban dispuestos —y no dejaba de ser natural— a conceder a los productores primarios de países extranjeros, en relación con los precios o los mercados, el mismo tipo de garantía que otorgaban los productores agrícolas de su país; y desalentaron también las iniciativas de los países productores encaminadas a lograr los mismos fines a través de la regulación y el control concertados de las disponibilidades del mercado. En consecuencia, los convenios sobre productos básicos suscritos después de la guerra —que se basaban principalmente en la restricción de las exportaciones por los productores— fueron vistos al comienzo con malos ojos y como contrarios a los principios liberales de la Carta, en parte porque se aducía que, al restringir la producción y mantener altos los precios, estos acuerdos tendían a la larga a limitar también el consumo, y en parte porque inevitablemente tendían a fijar la estructura de la producción y el comercio de un producto, y, por ende, a impedir que se cumplieran los objetivos establecidos en la Carta de La Habana de "aumentar las oportunidades para satisfacer la demanda desde unas fuentes que puedan producir en forma más eficaz y económica". El único acuerdo de postguerra que se basó principalmente en la restricción de las exportaciones, fue el Convenio Internacional del Azúcar de 1953. Pero se ha reconocido siempre que el azúcar constituye un caso especial, y el Convenio de 1953 no fue más que la continuación o renovación de un acuerdo similar suscrito en 1937. En el caso del café no se concluyó hasta 1962 un convenio análogo que comprendiera a los países exportadores e importadores.

Es evidente que los autores de la Carta de La Habana consideraron principalmente dos tipos de convenios que pudieran ofrecer la posibilidad de "atenuar las fluctuaciones pronunciadas" de precios, sin interferir necesariamente con el funcionamiento a largo plazo del mercado libre. Uno de ellos era la creación de reservas reguladoras internacionales para determinados productos básicos, y el otro que los países exportadores e importadores acordaran un contrato o garantía multilateral en que se comprometieran a comprar parte de su demanda o vender parte de su oferta dentro de una escala estipulada de precios, cualquiera que fuera la cotización en el mercado libre. En realidad, ninguno de estos tipos de acuerdo ofrecía mucho campo para llevar a cabo fructuosas negociaciones internacionales.

a) Los acuerdos de reservas reguladoras fueron sobremedida difíciles de negociar, pues para funcionar con éxito habrían exigido recursos financieros con que no contaban los productores y que no estaban dispuestos a conceder los consumidores. El único acuerdo internacional sobre reservas reguladoras que se concretó realmente fue el Convenio Internacional del Estaño en 1956 y, como muestra la historia de sus operaciones, su éxito no se debió al sistema de reservas reguladoras en sí mismo, sino a las disposiciones relativas al control de exportaciones que originalmente se habían considerado como subsidiarias. Los recursos financieros de la autoridad de la reserva reguladora se agotaron en menos de dos años

⁶ Esta sección se basa en gran parte en el documento de Gerda Blau, "International Commodity Arrangements", presentado al *International Congress on Economic Development*, Viena, Austria, septiembre de 1962.

⁷ Artículo 57 (c) [Traducción no oficial].

⁸ Artículo 63 (b). La Carta estipula también en su artículo 62 que los "convenios de control de productos básicos" (es decir, aquéllos que suponen la reglamentación de la producción o el control cuantitativo de exportaciones o importaciones, o la reglamentación de precios) sólo podrán suscribirse después de que una conferencia internacional sobre productos básicos, convocada especialmente para ese fin, haya decidido que a) hay un "excedente de difícil manejo" o se prevé que éste se registrará con respecto a un producto básico y que esa situación perjudicará gravemente a los pequeños productores, sin que haya posibilidad de que se corrija por efecto del juego normal del mercado, o b) que se ha creado o está prevista una situación generalizada de desempleo o subempleo en relación con un producto básico, no pudiendo ser solucionada por las fuerzas normales del mercado debido a la baja elasticidad de la demanda y la falta de otras posibilidades de empleo.

después de establecido el sistema, y el precio se mantuvo en el bienio siguiente gracias a la rigurosa restricción de las exportaciones establecidas por los productores. La reducción ascendió a 41 por ciento en el primer año de control y a 36 por ciento en el segundo. Posteriormente, se modificó la situación mundial de la oferta y la demanda y se pudo mantener el precio sin restricciones a un nivel superior al mínimo de garantía.

b) El único ejemplo de contrato multilateral que garantice la compraventa dentro de una escala de precios estipulados es el que ofrece el Convenio Internacional del Trigo, que se negoció originalmente en 1949. Durante los cuatro años que abarcó este Convenio el precio internacional se mantuvo siempre superior al mínimo estipulado. Por lo tanto el Convenio fue eficaz en el sentido de asegurar su abastecimiento triguero a los países importadores participantes a un precio inferior al que habrían pagado de no existir ese instrumento. Sin embargo, el Convenio sólo sirvió los intereses de los importadores; y cuando los exportadores insistieron en que para el segundo cuatrienio se elevara el precio máximo de 1.80 a 2.05 dólares por *bushel* el mayor importador —el Reino Unido— se retiró del Convenio, y lo imitaron después otros importadores participantes. El Convenio se dejó por tercera vez en 1959, pero prácticamente se dejaron de lado todas sus características de estabilización de precios. En consecuencia, la historia del Convenio pone de manifiesto que no puede confiarse en que los países importadores de altos ingresos estén dispuestos a pagar por las importaciones precios superiores a los del mercado libre.

En cambio, el Convenio Internacional del Azúcar de 1953 logró estabilizar el precio internacional, en alrededor de 3.75 centavos la libra, durante la mayor parte del período de su vigencia. Aunque se ajustaba a las estipulaciones de la Carta de La Habana, puesto que concedía igual derecho a voto a los países importadores y exportadores, ese instrumento estaba destinado principalmente a restringir las exportaciones por medio de cuotas, al igual que su precursor, el Convenio Internacional del Azúcar de 1937. A cada país se le asignó una "cuota básica" expresándose las cuotas reales como un porcentaje de ella y estableciéndolas sobre la base de las necesidades estimadas para cada año. La principal novedad del Convenio de 1953 es que establecía el ajuste *automático* de los contingentes efectivos de exportación cuando el precio del azúcar se mantuviera durante 30 días consecutivos por encima del máximo establecido o por debajo del mínimo. Posteriormente se enmendó esta disposición a fin de permitir el ajuste automático y voluntario de las cuotas en diversos puntos dentro de la escala inicial de precios estabilizados.⁹ Lo mismo en el acuerdo de 1937 que en el de 1953 la obligación principal de los importadores era reservar una proporción mínima de su demanda total de importaciones para los exportadores que participaban en el Convenio. Los países exportadores se comprometían a adoptar medidas para restringir la producción cuando sus reservas excedieran del 20 por ciento de ésta, pero la forma de cumplir esa obligación quedó enteramente librada al arbitrio de los gobiernos respectivos.

Aunque el Convenio Internacional del Azúcar de 1953

⁹ Este Convenio no estipulaba la revisión periódica y sistemática de la distribución de las "cuotas básicas". Sólo permitía el establecimiento de una cuota especial como reserva a que podía recurrir el Consejo del Azúcar para asignar cuotas adicionales a los nuevos productores —o ampliar las de los productores antiguos— y el prorrateo automático de las cuotas no utilizadas.

sólo regía para la mitad del comercio mundial —el resto se cubría mediante arreglos especiales como los acuerdos preferenciales de importación de los Estados Unidos o el Acuerdo del Azúcar de la Comunidad Británica— logró estabilizar los precios, por lo menos durante un breve período antes de la crisis de Suez, dentro de la escala estipulada mediante la regulación de la oferta. No obstante, cuando los Estados Unidos interrumpieron sus compras a Cuba, la estructura del comercio internacional cambió súbita y radicalmente y el Convenio se volvió inoperante porque los exportadores no pudieron ponerse de acuerdo sobre la nueva distribución de sus cuotas. El Convenio tiene suspendidas sus operaciones en la actualidad.

El nuevo Convenio Internacional del Café de agosto de 1962 —que ha seguido a dos acuerdos anuales anteriores pactados entre los países productores exclusivamente— se ciñe, en sus líneas generales, a las disposiciones del Convenio Internacional del Azúcar, salvo que el ajuste de las cuotas efectivas en relación con la "cuota básica" no está vinculado a las fluctuaciones del precio internacional, sino que se decide trimestralmente por el Consejo. Con respecto a los precios, sólo existe la obligación de garantizar que su nivel general no caiga por debajo del registrado por ese artículo en 1962, asegurando a los consumidores precios equitativos que no traben el conveniente aumento del consumo. Los importadores se comprometen a limitar sus adquisiciones en los países no participantes cuando las exportaciones de los miembros del Convenio disminuyan a menos del 95 por ciento de las exportaciones mundiales totales en el año civil de 1961.¹⁰ Los países exportadores se comprometen por su parte a limitar su producción a las cantidades necesarias para el consumo interno, las exportaciones y las reservas, pero se deja en libertad a los países respectivos para determinar la política y los procedimientos a adoptar a esos efectos. Se prevé la revisión de las cuotas básicas después de tres años, aunque el Consejo tiene atribuciones para revisarlas cuando cuente con una mayoría de 2 tercios de los exportadores e importadores. No habiendo tal mayoría, las cuotas iniciales seguirán en vigor en los dos años restantes del Convenio.

4. ENSEÑANZAS Y POLÍTICA PARA EL FUTURO

El examen precedente sobre la experiencia de postguerra en relación con los convenios sobre productos básicos, parece llevar a dos conclusiones principales:

a) De los diversos tipos de acuerdos internacionales sobre productos básicos que se han considerado, los convenios internacionales destinados a regular las exportaciones y la producción de artículos primarios constituyen el más promisorio instrumento para estabilizar la relación de precios del intercambio de los países poco desarrollados y para hacer factible la realización de un ajuste ordenado de su estructura de producción. Si se objetara que esos acuerdos tienden a crear condiciones de monopolio en la comercialización de los productos respectivos, convendría tener presente que los países poco desarrollados también adquieren sus productos manufacturados en

¹⁰ El Convenio no ha sido ratificado todavía. Que entre o no en vigencia depende de que se adhieran a él un mínimo de 20 países exportadores, que representan el 80 por ciento de las exportaciones mundiales, y 10 países importadores que absorben el 80 por ciento de las importaciones totales del mundo.

mercados monopolísticos, en que los precios se mantienen a niveles superiores a los competitivos, ya sea por efecto de carteles internacionales privados, o simplemente porque no hay competencia de precios entre los productores, que operan en mercados imperfectos.

En efecto, los vendedores de productos básicos operan con dos desventajas en su contra, en comparación con los que venden manufacturas. En primer lugar, los productores primarios son en general "los que aceptan los precios", en tanto que los productores industriales son "los que fijan los precios". Un descenso de la demanda de manufacturas se traduce directamente en una menor producción; todas las bajas de precios se producen sólo indirecta y accidentalmente, según el grado en que pueda inducirse a los productores a rebajar sus márgenes de utilidad. En cambio, una reducción de la demanda de productos primarios lleva directamente a una baja de los precios y sólo indirectamente a una menor producción en la medida en que esa baja de los precios insta a los productores a reducirla. La segunda desventaja radica en que, siendo los beneficios del adelanto técnico en la manufactura retenidos en gran parte por los productores —en forma de salarios reales y utilidades mayores—, los de la producción primaria se traspasan en gran parte a los consumidores, a través de unos precios más bajos, sin que los productores obtengan gran ventaja en lo que toca a la elevación de su ingreso real.¹¹ Las excepciones pueden encontrarse en aquellos casos —como el del petróleo, por ejemplo— en que la distribución del producto está controlada por grandes firmas internacionales.

La creación de "carteles de productores" para los productos básicos sólo serviría para aminorar las desventajas estructurales de los países poco desarrollados que suponen vender en mercados altamente competitivos y comprar en mercados monopolísticos, situación que torna la relación de precios del intercambio en su contra, empobreciéndolos, sin que haya ventajas compensatorias desde el punto de vista de la riqueza total producida por el mundo en su conjunto. Los precios que se establecen cuando existe competencia sin restricciones sólo son encomiables considerada la distribución óptima de los recursos internacionales, en un mundo en que todos los mercados sean igualmente competitivos.

b) La segunda enseñanza que cabe desprender de la experiencia reciente es que los prejuicios o la oposición de los países importadores contra los convenios que restringen las exportaciones pueden superarse cuando se demuestra que un número suficiente de países exportadores está dispuesto de todas maneras a concertar tales acuerdos. Esto se puso de manifiesto en las negociaciones previas al Convenio Internacional del Café. Ante la posibilidad de que los productores suscriban un convenio que equivaldría a un cartel unilateral, es lógico que a los importadores les interese participar e influir así en las disposiciones básicas establecidas al igual que en la política del Consejo encargado de la administración del Convenio, todo ello aparte de su interés en ayudar a los países poco desarrollados por razones humanitarias más generales. Por su lado, los exportadores se interesan en la inclusión de los importadores, pues sólo estos últimos pueden garan-

tizar el acceso a los mercados y asegurar que aquéllos cumplan las disposiciones. Por ende, la negociación de los convenios sobre cuotas de exportación —del tipo de los convenios sobre el azúcar y el café— para todos los principales productos básicos de los países poco desarrollados, en gran parte depende de que se obtenga la cooperación adecuada o la coordinación de la política de los diferentes países exportadores. En cuanto esos países estén preparados para constituir cualquier clase de "sindicato", la oposición de los países importadores dejará de representar un obstáculo real.

Sin embargo, a fin de que los convenios sobre control de exportaciones se transformen en instrumento principal para regular y estabilizar la relación de precios del intercambio de los países poco desarrollados, no sólo en momentos de "emergencia" sino más o menos como una medida permanente, deben establecer técnicas más eficaces y flexibles que las de los Convenios anteriores o en vigor, para adaptar la estructura de la producción a las necesidades del comercio mundial, y la estructura y modalidad del comercio a las cambiantes condiciones.

Es bien conocida la dificultad de negociar convenios de cuotas de exportación así como el hecho de que cuando llegan a establecerse, es muy probable que más tarde o más temprano dejen de cumplirse. Ello se debe a una o más de las razones que a continuación se indican:

a) *No se obtiene la participación plena de todos los países productores.* Cuanto mayor sea el número de países exportadores que se adhieren a un acuerdo, mayor será el deseo de los demás países exportadores de mantenerse al margen, pues la restricción en las exportaciones de los otros países significa para ellos la posibilidad de obtener mejores precios, sin que medie limitación alguna para el desarrollo de las exportaciones propias. Por otra parte, la experiencia de postguerra muestra que los países que están dispuestos a participar en un acuerdo no suelen estarlo a tolerar que otros les usurpen sus mercados. Si el acuerdo conduce a la reducción gradual de la participación de los exportadores en el mercado mundial, es probable que a la postre resulte inoperante.

b) *Los países exportadores, cuando no logran controlar la producción interna, acumulan reservas, que los países participantes no pueden financiar.* Si al precio vigente (interno) la producción de cualquier país es superior a sus necesidades de consumo interno y de exportación, y un organismo gubernamental compra el excedente para mantenerlo en reserva, los ingresos generados por la producción del artículo exportado son superiores a las entradas de exportación y ello se refleja en un balance de pagos adverso, en una inflación interna, o en ambas cosas. El mantenimiento del precio interno conspira también contra el ajuste estructural y la diversificación de la economía que precisamente el Convenio estaba destinado a facilitar. Mantener reservas excesivas y crecientes hace cada vez más difícil el cumplimiento del Convenio y mayores los deseos de evadirlo o revocarlo.

c) *Resulta imposible —si no es por un corto período— "mantener inalterable" la estructura de la producción y el comercio mundiales.* Es inevitable que la distribución inicial de las cuotas de exportación se ciña más o menos estrictamente a la distribución real de las exportaciones en el año o años anteriores a aquél en que se negocia el Convenio. Pero la estructura del comercio mundial —que tiende a cambiar constantemente cuando no hay restricciones internacionales, a medida que se expanden, en des-

¹¹ Ello se debe en parte a que hay competencia imperfecta en la manufactura y en parte a que los sindicatos de obreros industriales —a diferencia de los trabajadores agrícolas en los países poco desarrollados— están en condiciones de obtener un alza de salarios tan acelerada por lo menos como la de la productividad industrial.

medro de otras zonas, la producción y las exportaciones de las zonas en que el costo es bajo, o de aquellas que acusan una elevada tasa de aumento de la productividad—no puede “mantenerse inalterable” artificialmente con este sistema por más de un corto período.¹² A menos que se establezca algún mecanismo para el ajuste sistemático de la distribución de las cuotas en el mismo sentido en que se habría modificado la *estructura* del comercio de no haber habido una reglamentación, el convenio tendrá que fracasar en determinado momento, y el momento será aquél en que los productores de “bajos costos” estimen que las ventajas de ampliar su participación en el comercio en un régimen de libre competencia compensarán con creces la baja concomitante de los precios.

Sin embargo, todos estos defectos podrán superarse una vez que se comprenda suficientemente la naturaleza del problema y que los países exportadores participantes conozcan a fondo los requisitos para encontrar una solución y las ventajas que ello comporta.

a) En cuanto al problema de lograr la participación plena, se trata en parte de convencer a *todos* los exportadores (reales o potenciales) de las ventajas que ofrecen los convenios sobre productos básicos. Ello dependerá evidentemente de las disposiciones del convenio mismo destinadas a garantizar a largo plazo una mayor participación en el comercio mundial a las zonas de bajo costo y crecimiento rápido. Pero también está en juego el grado de colaboración que estén dispuestos a prestar los principales países importadores. Como antes se dijo, si estos acceden a limitar sus importaciones procedentes de los países no participantes a la proporción que representen ya, se habrá removido el principal obstáculo que se opone a la plena participación. A su vez, para que los importadores estén dispuestos a participar y aceptar esas obligaciones, los exportadores deberán estar preparados para limitar sus cuotas reales a fin de estabilizar los precios a niveles “justos para el consumidor” y que al mismo tiempo proporcionen “una utilidad razonable a los productores”. Como muestra el caso del Convenio del Azúcar, es posible obtener un acuerdo sobre la variación automática de las cuotas para mantener los precios dentro de los márgenes apetecidos.

b) En cuanto a impedir la acumulación excesiva de existencias, se ha dicho ya que tanto el convenio del azúcar como el del café imponen a los países exportadores la obligación de limitar su producción interna de acuerdo con sus necesidades, dejando a discreción de los respectivos gobiernos la forma y método de aplicar ese control. Tampoco se establecen sanciones para aquéllos que no estén en condiciones de dar cumplimiento efectivo a esta obligación. No sería ilógico obligar a los países exportadores a ejercer este control por medio de un *derecho o gravamen variable de exportación*, o a que utilizaran este gravamen *por lo menos como uno* de los instrumentos de control de la producción. Sin prescribir monto o tasa de ese derecho, podría pedírsele a los exportadores participantes que lo elevasen cuando hubiera un excedente

¹² La historia de la mayoría de los productos básicos muestra a largo plazo marcadas variaciones en lo que toca a las fuentes de abastecimiento y a los canales de comercio. El principal centro de producción de caucho se desplazó del Brasil a Malaya; el del café de Arabia, al Brasil, y últimamente a Africa; el del cacao de Centroamérica a Africa occidental; el del té de la China a la India y a Ceilán, etc. La participación de los países africanos en las exportaciones mundiales de café se elevó de 3 a 20 por ciento en los últimos años.

persistente de producción sobre las necesidades y que lo rebajaran cuando hubiera escasez duradera (y/o si no pueden aprovechar toda su cuota), modificando los derechos hasta eliminar el desequilibrio. Por ejemplo, podría exigirse el aumento de los derechos y gravámenes¹³ en una suma igual al 10 por ciento del precio *job* del producto en cualquier año en que las reservas acumuladas excedan en digamos 30 por ciento a la producción media anual del trienio anterior. Por otro lado, sería obligatorio rebajar el monto de los derechos y gravámenes de exportación, digamos en 5 por ciento del precio *job*, en cualquier año en que las reservas representen menos de 10 por ciento de la producción media del trienio anterior. Toda cantidad no utilizada de la cuota de exportación se considerará como disminución de las reservas.¹⁴

Con este sistema, se aprovecharían al máximo las fuerzas del mercado para lograr los reajustes necesarios de la producción. Naturalmente, las fuerzas del mercado no siempre bastarán por sí solas para producir el grado y tipo de reajuste requerido si no se complementan con otros instrumentos de reglamentación. Por ejemplo, en el caso de aquellos productos que tienen un largo período de gestación, la producción a corto plazo puede ser del todo inelástica con respecto al precio y así cuando son excesivas las variaciones del precio en el mercado interno podrán provocarse reacciones como las del teorema de la telaraña. En esos casos deberá fijarse el derecho de exportación en forma tal que refleje la diferencia entre el precio de exportación y el costo interno a largo plazo de producción, recurriendo a otros instrumentos para solventar las inadaptaciones de corto plazo. En el grado en que los gobiernos regulen la producción con otros métodos que la variación del precio interno —por ejemplo, con subsidios por restricción de superficie plantada—, se reducirá o eliminará la necesidad de variar los precios internos mediante la modificación de los derechos de exportación. Pero una disposición de esta naturaleza obligaría a los países participantes a rebajar —o elevar— el precio interno como medida última, es decir si fracasaran los demás métodos de control.

En la actualidad se encuentra ampliamente difundido el uso de derechos o gravámenes de exportación variables, sobre todo como medio para estabilizar los precios internos frente a las fluctuaciones de las cotizaciones externas o con el solo afán de recaudar ingresos fiscales. En el sistema aquí propuesto cumplirían una función distinta. El precio externo se estabilizaría por efecto del

¹³ Habrá que definir cuidadosamente el significado de los “derechos y gravámenes de exportación”. Deberán considerarse como gravámenes de exportación, además de los derechos de exportación formales que se cobran en los puertos, los honorarios que se cargan por los permisos de exportación, así como las utilidades de explotación de un organismo público de comercialización o adquisición; en cambio, las pérdidas de dicho organismo deberán ser consideradas como gravamen negativo o subsidio y se deducirán de otros derechos o gravámenes cobrados. Habrá que tener en cuenta los tipos diferenciales de cambio cuando los ingresos de la exportación se convierten a moneda nacional aplicando una tasa distinta de la que rige para las importaciones.

¹⁴ Este sistema permitiría una variación muy grande de las reservas en relación con la producción, sin que fuera necesario aplicar medidas correctivas. Con ello se pretende dar un margen por todos los aumentos o las disminuciones en las cosechas originados en causas meteorológicas y que probablemente se trasladarán después sin que actúe el incentivo de los precios. La diferencia entre la elevación mínima de los derechos en 10 por ciento y su rebaja mínima en 5 por ciento obedece al hecho de que los productores responden (a corto plazo) con mayor rapidez a las alzas que a las bajas de precios.

mismo convenio que restringe las exportaciones, y el objeto del derecho de exportación variable sería adecuar la oferta interna a la demanda externa, y contribuir así al necesario reajuste estructural de la economía. Podrán plantearse objeciones de índole política al sistema, aduciendo que no logra mantener el poder adquisitivo interno de la población agrícola, aunque este argumento pierde mucho de su peso cuando el aumento de la producción es consecuencia del rápido crecimiento de la productividad. Pero al elevarse los precios, la producción crece excesivamente y el deseo de garantizar un ingreso adecuado a los agricultores, comprando sus cosechas a un precio elevado, es incompatible con el de mantener una satisfactoria relación de precios del intercambio en el mercado mundial, como se ha visto recientemente en el caso del Brasil. Si los gobiernos desean mantener el poder adquisitivo de los agricultores, sería preferible usar subsidios administrados en forma tal que coadyuvaran a la necesaria reorganización de la agricultura, en lugar de obstaculizarla. Este sería el caso de los subsidios concedidos según la superficie plantada con cultivos alimenticios para estimular los cultivos de exportación cuya demanda mundial no ha sido aún satisfecha.¹⁵

c) Un sistema de este tipo sólo encontrará buena acogida si los convenios prevén también la redistribución sistemática de las cuotas básicas de exportación, en forma suave y paulatina, a favor de los productores más eficientes. No sería lógico confiar en que los gobiernos de países relativamente eficientes, que producen a bajo costo, tengan el altruismo de desalentar a sus agricultores con los precios bajos —que deben ser mucho más bajos mientras más eficientes sean—, a menos que se les ofrezca la oportunidad de ampliar sus exportaciones a largo plazo al obtener una participación mayor en el mercado mundial. Para que tal reajuste en la distribución de las cuotas se efectúe sin tropiezos y en forma ordenada debe basarse en criterios *objetivos*, establecidos en el convenio mismo, y no en posteriores negociaciones especiales. Por fortuna, el sistema de gravámenes variables a la exportación proporciona dicho criterio. Cuando cada país llega a tener los derechos de exportación que equilibran su producción interna con sus necesidades, la altura que alcanza ese gravamen —en relación con el precio del producto básico— indica claramente el costo interno de producción, o precio de oferta del producto, expresado en moneda internacional. En consecuencia, mientras más alto sea ese gravamen en un determinado país, en relación con el promedio, menores serán los costos de producción en comparación con el promedio de todos los productores.

¹⁵ Se ha sugerido también que, en vez de aplicar derechos de exportación en el país de origen, los países de destino podrían imponer un gravamen variable sobre la importación de productos básicos, modificándose ese gravamen con objeto de estabilizar los precios pagados por los consumidores del país importador. El producto de ese gravamen, con las debidas seguridades, se remitiría a los países productores. Desde el punto de vista de los países de producción primaria sería menos conveniente que la responsabilidad de estabilizar los precios recayera sobre los países importadores y tener que estar sujetos a una remisión de recaudaciones por derechos de importación que sin duda estaría condicionada a varios requisitos. (El derecho variable sobre la importación constituye el principal instrumento para estabilizar los precios internos de los productos agrícolas en los países de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, el Tratado de Roma prevé que el producto de ese impuesto sea retenido por los países importadores para subvencionar a sus propios agricultores. En la medida en que el gravamen estimule la expansión agrícola en el mercado común, reducirá el mercado de los países exportadores.)

Así pues, se sugiere que, después de transcurrir cierto plazo inicial —por ejemplo, tres o cinco años— en que las “cuotas básicas” permanezcan invariables, sean redistribuidos anualmente los contingentes en favor de aquellos países cuyos gravámenes netos de exportación —calculados por tonelada o como porcentaje de los precios *job*— sean superiores al promedio, y en desmedro de aquéllos en que sean inferiores.¹⁶ Ninguna cuota básica se elevaría en, por ejemplo, más de 5 por ciento por año, distribuyéndose los incrementos efectivos entre los países con arreglo a alguna fórmula logarítmica basada en el porcentaje que representa la diferencia del derecho de exportación sobre el promedio. Sólo tendrán derecho a ampliar su cuota los países que la hubieran aprovechado plenamente.¹⁷ Tampoco se reduciría la cuota de ningún país en —por ejemplo— más de 5 por ciento en un año, distribuyéndose la disminución en la misma forma, de acuerdo con la diferencia entre los derechos de exportación y el promedio, con la condición de que la merma total correspondiente a todos los países cuyas cuotas se contraen, no representara menos de un 2.5 por ciento de su cuota básica global. La suma de las ampliaciones sería igual a la suma de las reducciones. Estos reajustes de las cuotas *básicas* serían independientes de la modificación de las cuotas efectivas, que se expresan como porcentaje de las cuotas básicas y cuyo monto es decidido y prorrateado trimestralmente por el Consejo.

El sistema proporcionaría un fuerte incentivo a los países exportadores participantes para emplear los derechos (o gravámenes) de exportación como instrumento principal de controlar la producción interna, pues mientras más elevados fueran esos derechos, mayores posibilidades tendrían de acrecentar gradualmente la participación que les corresponde en las exportaciones mundiales. Al mismo tiempo, ningún país se beneficiaría con el alza excesiva de sus derechos de exportación, puesto que, en ese caso, no podría llenar su cuota actual ni podría optar a incremento alguno.

Los países favorecidos conforme a este sistema, con una ampliación de su cuota básica, se verían obligados a reducir gradualmente sus derechos de exportación —en caso contrario no podrían aprovechar su cuota— y aquéllos que sufrieran una reducción tendrían que elevarlos, so pena de acumular reservas excesivas. De ahí que, al funcionar el sistema permanentemente, se produciría la *equiparación gradual de los derechos de exportación entre todos los participantes*, es decir, la distribución de la producción y el comercio se aproximaría muy de cerca a la de un mercado competitivo que funcionara idealmente, aunque sin las fluctuaciones de precios y las incertidumbres que aparejan. Tendría la flexibilidad de un mercado libre, manteniendo precios internacionales estables y remunerativos.

No habría motivo alguno que impidiera extender este sistema a gran variedad de productos básicos, incluso a aquellos artículos —por ejemplo, el algodón— en que difieren marcadamente las calidades y tipos entre uno y otro país productor. No son tan halagüeñas las posibilidades de otros productos básicos —verbigracia el arroz o el trigo— que se destinan principalmente al consumo interno y cuyas exportaciones son marginales en relación

¹⁶ Se calcularía un promedio ponderado, usando para ellos las cuotas de exportación.

¹⁷ En esta forma se impide que los países obtengan cuotas mayores alzando excesivamente sus gravámenes de exportación.

con la demanda nacional. Por ello, el sistema no sería solución ideal para los problemas de los productos alimenticios de la zona templada, que, por lo demás, suelen provenir de países de ingresos elevados. En cambio, con excepción del arroz, los productos básicos exportados por la mayoría de los países poco desarrollados se cultivan mayormente con ese fin, y sólo una parte relativamente pequeña se destina al consumo interno.

Una de las dificultades principales que presentan los convenios internacionales sobre productos básicos desde la guerra es la falta de acuerdo entre los países —particularmente entre los exportadores y los importadores— en cuanto a los objetivos fundamentales que deben cumplir esos convenios, y sobre las técnicas de regulación con que se alcanzarían esos objetivos. Si en la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se llega a un acuerdo sobre los principios que deben presidir la reglamentación del comercio y la producción de artículos básicos, y si esos principios son más explícitos y de concepción más amplia que los previstos en la Carta de La Habana, estaría abierto el camino para abordar el problema de la relación de precios del intercambio de los países de producción primaria en forma

más completa mediante la negociación simultánea de gran número de convenios en materia de productos básicos sobre bases paralelas.

No se pretende insinuar aquí que el único problema que aqueja a los países poco desarrollados sea el de lograr una relación de precios del intercambio estable y satisfactoria. La restricción del tamaño de sus mercados por efecto de los fuertes derechos de internación —o gravámenes proteccionistas— establecidos por los países importadores, o de acuerdos discriminatorios que favorezcan a determinados grupos de productores —como las preferencias concedidas por el Mercado Común europeo o la Comunidad Británica de Naciones— plantean otros tantos problemas cuya solución será sin duda uno de los principales temas de discusión de la próxima conferencia internacional de comercio. Igual importancia reviste que las exportaciones de manufacturas de los países poco desarrollados —que es probable que desempeñen una función de entidad con el tiempo— tengan acceso relativamente franco a los países desarrollados y de elevados ingresos. Estos problemas más amplios habrían de exigir la reforma de los sistemas institucionales de comercio internacional que se crearon después de la guerra.

ESTADO GENERAL Y PERSPECTIVAS DEL PROGRAMA DE INTEGRACION ECONOMICA DEL ISTMO CENTROAMERICANO*

I. VISION GENERAL DEL PROGRAMA

1. LA INTEGRACIÓN Y LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE CENTROAMÉRICA

En agosto de 1952 los gobiernos centroamericanos constituyeron el Comité de Cooperación Económica que, en su primera reunión, dejó establecidos los principios rectores del programa de integración. La Secretaría de la CEPAL cree oportuno examinar en forma breve, diez años después, los resultados que han ido alcanzándose progresivamente durante ese período. Se efectúa este examen con el propósito de proporcionar elementos de juicio que sirvan al Comité para señalar los problemas de mayor trascendencia y formular las medidas que se requieran para consolidar y ampliar el grado de integración alcanzado hasta ahora.

La reciente incorporación de la República de Costa Rica al Tratado General y a los demás instrumentos de integración económica completó el alcance de ésta. La participación de dicho país, además de satisfacer una aspiración de todos los gobiernos centroamericanos, cumple uno de los requisitos de la integración. Esta debe tener una base económica de mercado que sea suficiente para permitir un desarrollo industrial que hasta ahora está ausente o apenas se manifiesta en el ámbito centroamericano. El mercado común cuenta con instrumentos de acción muy poderosos no sólo para acelerar la integración real de las economías centroamericanas, sino también para compensar algunos de los factores que en los últimos años han actuado desfavorablemente sobre la situación económica.

El libre comercio es ya un cauce abierto para la expansión de la actividad productiva. Se cuenta además con un arancel común que ha sido estructurado sobre la base de las situaciones reales de Centroamérica y con un sentido de desarrollo. Se dispone también de instituciones centroamericanas en materia financiera, de tecnología industrial y aún de enseñanza y adiestramiento en el campo administrativo. Por su parte, el Consejo Económico, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría Permanente del Tratado General constituyen puntos firmes de apoyo para el eficaz funcionamiento del mercado común y el avance de la integración. A estos elementos, que han surgido como resultado de la integración económica y que son parte de ella, se agregan como factores favorables la decisión de los gobiernos centroamericanos de proceder a planear el desarrollo de sus países en forma coordinada y sobre una base regional, así como la perspectiva de una etapa inmediata de intensa inversión pública y la existencia de fuentes de financiamiento externo adicionales a las que han estado disponibles hasta ahora.

* Este informe fue presentado por la Secretaría de la CEPAL a la octava reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, celebrada en San Salvador, El Salvador, en enero de 1963, en el documento E/CN.12/CCE/265.

Cualesquiera de esos tres factores constituyen instrumentos eficaces de acción económica. Pero para apreciar su posible efecto sobre las economías centroamericanas no podría considerárseles en forma aislada unos de otros. La integración económica, la programación del desarrollo y la inversión pública y su financiamiento se conciben como parte de un mismo sistema de mecanismos orientados a acelerar el crecimiento de la región. Como en todo esfuerzo de desarrollo, se requiere aquí la acción combinada y simultánea de todos sus componentes para que, coincidiendo en sus objetivos básicos y coordinando sus formas de aplicación, se puedan obtener los beneficios que cabe esperar de ellos.

Con esos rasgos de signo muy favorable coexisten en Centroamérica condiciones económicas precarias que han tendido a empeorarse en los últimos años. En otras palabras, es obvio que la integración económica está en el momento de mayores resultados y perspectivas, pero que la economía general se encuentra en una etapa de decaimiento de su actividad. La tasa de crecimiento del producto apenas rebasa el incremento de la población y en algunos países es actualmente inferior a ésta.

Todo lo reseñado apunta a la posibilidad de poner en juego los instrumentos de que ya disponen los gobiernos centroamericanos para vigorizar la actividad económica, compensando los efectos del deterioro del sector externo. Dicha compensación sólo podría ser parcial, pues los rasgos estructurales que determinan la actual situación están firmemente enraizados en los distintos países y no podrían modificarse en breve plazo. Los propios objetivos generales de la integración sólo pueden alcanzarse en forma gradual, si bien cabría intensificar esa gradualidad mediante el uso de los instrumentos de política existentes.

La experiencia reciente señala que el intercambio centroamericano reviste un relativo grado de autonomía frente a los factores que tienden a deprimir la actividad económica general. En los últimos cinco años, en que el producto sólo creció menos de 4 por ciento anual, las exportaciones entre países de la región crecieron a una tasa media de 20 por ciento anual. Su valor pasó de 8.6 millones de dólares en 1950 a 32.7 millones en 1960, permitiendo así un nivel de actividad económica que en otro caso no hubiera podido alcanzarse.

2. EL MERCADO COMÚN COMO PUNTO DE PARTIDA

En lo esencial puede considerarse como terminada la fase de celebración de tratados y de configuración del marco dentro del cual ha de llevarse a cabo la integración de las economías centroamericanas. El libre comercio ha sido decidido en forma total para la mayoría de los productos, y para el resto se han establecido las características, los plazos y las tasas de liberalización que les serán aplicables. Está dotado así el mercado común de una

automaticidad en virtud de la cual no precisará de negociaciones ni de acuerdos adicionales de carácter general. La integración económica no sólo ha quedado completada geográficamente e institucionalmente, sino que se encuentra ya en su fase operativa. Tales resultados no representan, sin embargo, la culminación de un objetivo que se agota; constituyen más bien un nuevo punto de partida.

Hasta ahora los efectos del mercado común, debido a lo reciente que es la aplicación del Tratado General, se han traducido más en una oportunidad de operar con mayor eficacia los cinco sistemas económicos nacionales que en alguna forma de consolidación de dichos sistemas. El mejoramiento que puede lograrse con base en economías nacionales que recurren al mercado común en busca de posibilidades adicionales de exportación es limitado. El mejoramiento que se requiere es de carácter general e implica una transformación de los sistemas económicos existentes. No podría alcanzarse en toda su amplitud si se consolidaran las formas nacionales de producción. La integración económica, tal como la han concebido los gobiernos, no es una manera de mejorar cinco sistemas nacionales de precario desarrollo, ni es tampoco una oportunidad marginal para que dichos sistemas puedan, conservando sus mismas características, atenuar algunas de las deseconomías inherentes a su estructura. La sustancia misma de la integración reside en la fusión de esas economías nacionales hasta constituir, en forma progresiva, lo que en la práctica equivaldría a un sistema económico de alcance regional.

La existencia de profundas disparidades en cuanto a dotación de capital básico y en cuanto al acervo de técnica y de ahorro disponibles, constituye uno de los mayores obstáculos para la paulatina formación del sistema económico regional. Lo que ha separado en el pasado a las economías centroamericanas no radica exclusivamente en las barreras arancelarias, sino también en las condiciones disímiles que han prevalecido de país a país en lo que se refiere, por ejemplo, a carreteras y obras eléctricas, y a la escasa vinculación entre esos elementos al nivel regional. Sólo a medida que se eliminen dichas disparidades, la nueva inversión originada en el mercado común tenderá a acudir a las localizaciones que resulten más económicas desde el punto de vista de Centroamérica. Al mismo tiempo, la existencia de facilidades básicas igualmente adecuadas en toda la región, y conectadas entre sí, tenderá a inducir la realización de inversiones que permitan aprovechar las economías externas creadas dentro del sistema.

En tanto no se logre esa igualación de condiciones económicas, el módulo de la inversión no registrará en forma completa las posibilidades y perspectivas que abre el mercado centroamericano. Por consiguiente, se requiere actuar de modo deliberado con el propósito de impulsar el desarrollo de las distintas actividades en función de las perspectivas del conjunto de la región. Para obtener esos resultados los gobiernos centroamericanos han decidido proceder en el desarrollo de los países a través de un esfuerzo de programación coordinado de la actividad económica. Ello implicaría, además de una programación completa de la inversión pública, un planeamiento necesariamente menor pero suficiente para inducir la inversión privada de alcance regional.

La integración real de sistemas económicos plantea problemas propios que no se presentan en el marco de un

solo país. Los objetivos de integración coexisten con objetivos nacionales. En la próxima etapa del programa se irá creando una creciente base de identidad entre ambos tipos de objetivos, especialmente en los sectores económicos más importantes, y se tenderá también en forma gradual a que las distintas instituciones económicas nacionales lleven a cabo sus actividades con referencia a la perspectiva adicional que ofrece el mercado común. Para ello, lo que se precisa no es un cambio en las finalidades mismas de dichas instituciones, sino una modificación en cuanto a la escala en que se actúa. La tarea de la integración tenderá a dejar de ser el propósito exclusivo de los organismos regionales para ser compartida por las instituciones bancarias, financieras, de crédito y de fomento de la actividad agrícola e industrial que operan dentro de los límites de cada país.

La importancia de este desarrollo, del cual existen ya primeras manifestaciones en Centroamérica, trasciende, sin embargo, la que tendría desde el punto de vista económico de corto plazo. En efecto, la fase operativa en que se encuentra el programa es, por su propia índole, la fase de prueba de la integración. La acción regional de los organismos nacionales servirá para consolidar y ampliar la base de interés común en que se apoya todo el programa de integración a través del beneficio de los distintos países miembros. No parece ser ésta una cuestión de igualdad aritmética de beneficios. A largo plazo, la base de interés común dependerá más de la medida en que la integración económica sea capaz de acelerar el proceso de crecimiento, que de cualquier otro tipo de ajustes. De esta manera, la reciprocidad no se manifestaría en lo esencial a través de compensaciones o ajustes, sino en la forma más permanente de un crecimiento económico intenso de todos los países miembros.

3. LA NUEVA ETAPA DE DESARROLLO INDUSTRIAL

Con el mercado común se han establecido, con carácter permanente, vigorosos estímulos a la inversión industrial cuyos efectos ya se están haciendo sentir. Faltaría por asegurar, igualmente, la economicidad de la inversión nueva y lo adecuado de la misma desde el punto de vista de una unidad económica global.

Precisamente por lo poderoso de los estímulos que contiene el mercado común, la necesidad de evitar duplicación de inversiones parece más perentoria que antes. Al nivel nacional existe dicha duplicación en casi todas las ramas de la industria manufacturera, a pesar del reducido tamaño de los mercados respectivos. Cuando estos mercados se amplían al nivel regional, coincidiendo ello con un arancel hacia el mundo exterior que en lo general se inspira en criterios de desarrollo, la oportunidad de operación lucrativa es aún mayor a pesar del desaprovechamiento de parte de la capacidad instalada. Surge así la posibilidad de que módulos antieconómicos de crecimiento de la industria se trasladen del plano nacional al plano centroamericano, con sus nocivas consecuencias de desperdicio de recursos y de ausencia virtual de toda competencia activa.

Los estímulos inherentes a la dimensión regional del mercado son indispensables porque de ellos mismos puede derivarse una acción intensa de la iniciativa privada industrial que provoque el cambio de estructura económica y la especialización. Pero dichos incentivos podrían tender también a consolidar situaciones de ineficiencia ya presentes, o aún a conducir a aumentos en la tasa de ga-

nancia sin que mediara ningún mejoramiento básico en las formas de producción.

El espíritu de empresa, todavía insuficiente pero que cada vez se hace sentir más, podría evitar la anterior perspectiva. Sin embargo, un punto de tanta trascendencia no debiera quedar librado a ninguna clase de incertidumbre en cuanto al momento en que va a producirse o a la forma que asumirá esa nueva visión de la estructura y funcionamiento industrial. De modo coadyuvante a la tendencia presente en el sector privado, podrían actuar los organismos de la integración proporcionando el punto de arranque hacia inversiones de mayor escala y hacia la renovación y mejoramiento de las plantas existentes. Para ello cuenta el programa con el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) y con el Banco Centroamericano de Integración Económica. La acción deliberada de estos dos organismos constituye sólo parte de la solución al problema planteado, pero pertenece a la clase de medidas que pueden contribuir a facilitar el ajuste de la actividad privada industrial hacia formas más económicas de operación y hacer que el mercado común conduzca a una perspectiva de mayor y más eficiente producción.

Esta función de los organismos financieros y tecnológicos del programa no podría ejercerse con eficacia si actuaran sin una estrecha vinculación. El organismo financiero no estaría en condiciones de cumplirla si los proyectos que se le someten hubieran sido formulados y estudiados técnicamente sobre bases locales o nacionales; y el organismo tecnológico no podría propiciar eficazmente la elaboración de proyectos económicos en escala regional si no mediara una perspectiva de que ese tipo de proyectos son objeto preferente de financiamiento centroamericano.

La orientación indicada parece aún más necesaria por cuanto el análisis del intercambio de productos pone de manifiesto, junto con el estímulo considerable que ha significado el libre comercio, la necesidad de propiciar cambios en la estructura industrial. Hasta ahora se ha aprovechado mejor la capacidad instalada, y la nueva inversión en manufactura se ha proyectado en parte para mercados más amplios que los nacionales; pero, en lo general, podrían fortalecerse esas manifestaciones iniciales del mercado común para que no se circunscriban a los productos que ya se elaboran en la región, sino que abarquen también sectores nuevos de producción, especialmente en industrias de bienes duraderos de consumo, productos intermedios y algunos bienes de capital. De esta manera se ampliarían las repercusiones primeras del mercado común, que con respecto a los bienes actualmente producidos tenderán a perder fuerza a medida que el comercio centroamericano se ajuste a las nuevas condiciones de intercambio.

De otra parte, las fuerzas de un mercado que se amplía súbitamente como el de Centroamérica tienden a un tipo de sustitución de importaciones orientada de modo principal hacia los renglones que presentan menor dificultad técnica, y propician de esta manera el desarrollo de industrias productoras de bienes de consumo o de procesos con un grado pequeño de elaboración y manufactura. Las industrias productoras de materias primas, bienes intermedios y de capital, que son las que sobre bases reales tienen mayor perspectiva, tienden por aquel motivo a quedar relegadas a una posición secundaria dentro del proceso de inversión. Esto reduciría el campo de la es-

pecialización y dejaría de lado uno de los objetivos más importantes del programa, es decir, la creación de una estructura industrial integrada en todas sus partes y capaz de contribuir al impulso necesario para avanzar a nuevas etapas de desarrollo económico.

4. LA INTENSIFICACIÓN DEL MERCADO

Así como el programa de integración, por su propia fuerza, propiciará un cambio radical en el nivel de actividad económica, no cuenta todavía con elementos de igual vigor para conducir al mejoramiento general de los ingresos y de los niveles de vida de la población.

La ampliación del mercado que ya se ha producido proviene, en su casi totalidad, de la suma de las demandas que se registran en los cinco mercados individuales. A ese efecto, habría que agregar, también como resultado de la integración, un aumento en el poder de compra general de cada uno de ellos. Trataríase aquí no ya de elevar las condiciones de productividad del sistema, que se suponen mejoradas, sino de asegurar que las ganancias económicas que se obtienen a través de la integración se transfieran en una proporción adecuada a los sectores consumidores. En otras palabras, es un problema de precios relativos y de ingresos. Según lo ha concebido el Comité, este resultado sería parte integrante de todo el juego del programa, pues sin dicho ensanchamiento los estímulos del mercado común tenderían a la larga a reducirse con el tiempo.

En efecto, la actual distribución del ingreso en los países centroamericanos constituye acaso uno de los mayores obstáculos a una industrialización rápida de las economías y a su verdadera integración. Concentrado como está en algunos sectores, y dispersado el resto atendiendo a módulos de bajos ingresos, el mercado disponible para las manufacturas es reducido y no tiende a crecer con el mismo vigor con que crecen los sistemas económicos en lo general. La situación puede caracterizarse así por la existencia de un sector que, por lo elevado de sus ingresos, tiende a transferir los incrementos de éste, no a la compra de manufacturas de origen regional, sino a la adquisición de bienes del exterior; y por el sector general de la población que, debido a la escasez de sus ingresos, es poco activo como factor de demanda y concentra ésta en los bienes más indispensables de consumo. Surge así la necesidad de que, junto con el avance económico que permite la integración, se modifique estructuralmente la distribución del ingreso para poder proporcionar en forma escalonada sucesivos puntos de apoyo al crecimiento económico.

La mejora en la distribución del ingreso en una región como la centroamericana, que es predominantemente agrícola, comporta por necesidad modificaciones de fondo en cuanto a las condiciones en que funciona el sector agropecuario. Tales condiciones se refieren no sólo a las que influyen directamente en los niveles de eficiencia y, por último, en los volúmenes de producción, sino también a aquéllas que determinan la pauta conforme a la cual el ingreso agrícola se distribuye entre los distintos factores de la producción. Entre estas últimas condiciones, las formas de tenencia de la tierra constituyen el elemento principal. Este elemento está arraigado en los sistemas económicos centroamericanos y se manifiesta en todas las actividades, desde las de exportación hasta las de producción para consumo interno. Su cambio o ajuste progresivo en función de una economía más dinámica y de más

vasto alcance, como la constituida por el mercado común, proporcionaría un punto de enlace y de apoyo para el desarrollo simultáneo de los dos mayores sectores directamente productivos: el agrícola y el industrial. Cabe señalar que existe aquí un problema de interrelaciones, por cuanto las formas de tenencia no sólo actúan como causas sino que son, a la vez, resultados de una etapa determinada de desarrollo.

La política fiscal y la política de inversión pública en campos de interés social son otros factores coadyuvantes que pueden ponerse en juego para alcanzar con el tiempo una pauta más económica de distribución del ingreso. El Comité de Cooperación Económica ha venido estudiando este problema desde 1958. A solicitud de los gobiernos una misión de las Naciones Unidas ha llevado a cabo, en colaboración con las universidades de Centroamérica, un primer examen de las formas de tenencia de la tierra y de su significado para la economía de la región. Los resultados de dicho examen tendrán que ser completados, pero ofrecen ya un elemento de juicio para dilucidar algunos aspectos del problema. Del mismo modo se está iniciando un estudio a fondo de las condiciones de distribución del ingreso en Centroamérica y se lleva a cabo actualmente la investigación sobre condiciones de salarios, costos y productividad de la mano de obra, este último enfocado de modo principal hacia la industria manufacturera. La acción del Comité en materia de vivienda ha sido encauzada desde 1957 a través del Subcomité creado con ese único propósito y se ha intensificado en el curso del último año. La composición de la fuerza de trabajo y los fenómenos demográficos han sido estudiados por expertos de Asistencia Técnica. Parte de los resultados obtenidos se recoge en el documento *Los recursos humanos de Centroamérica, Panamá y México en 1950-1980 y sus relaciones con algunos aspectos del desarrollo económico*,¹ que fue conocido por el Comité en 1959. Atendiendo a las orientaciones del Comité, la Secretaría de la CEPAL se propone intensificar estos estudios con la colaboración de las universidades centroamericanas y de los organismos de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

Finalmente, la reforma fiscal se presenta también como una forma de actuar sobre los problemas inmediatos de distribución del ingreso. En las condiciones existentes en Centroamérica el problema fiscal no se agota en torno a los aspectos distributivos. Como una necesidad de la integración, la igualdad impositiva entre los países tampoco parece constituir el objetivo más inmediato por alcanzar. Ya en este sector los gobiernos centroamericanos han establecido la igualdad total en materia de impuestos de importación y recientemente, en agosto de 1962, suscribieron el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial que elimina las grandes diferencias antes existentes en los cinco países, tanto en el monto de las exenciones mismas como en los criterios para su otorgamiento. Sin embargo, puede todavía avanzarse algo más hacia la uniformidad de impuestos.

Pero el sentido de la reforma fiscal, vista desde el ángulo de las necesidades de la integración económica, habría de ser primordialmente el de mejoramiento estructural y administrativo de los sistemas fiscales en forma que aumente su capacidad para hacer frente a las nuevas responsabilidades públicas derivadas de la propia inte-

gración económica y, en consecuencia, de la política de desarrollo acelerado de los cinco países.

El Comité de Cooperación Económica aprobó en 1957 una resolución sobre esta materia con referencia, principalmente, a las discrepancias impositivas que se traducían de modo directo en diferencias en las condiciones de inversión. Con base en esa resolución y en la aprobada por el Comité en su Cuarta Reunión Extraordinaria, cabría ahora un enfoque global de este problema para comprender en él no sólo la eliminación progresiva de dichas discrepancias, sino también el mejoramiento mismo de los sistemas fiscales y su ajuste ante los cambios de índole interna y externa de las economías, así como el uso del instrumento fiscal como medio de distribución firme del ingreso.

5. LA UNIDAD ECONÓMICA CENTROAMERICANA Y SU VINCULACIÓN CON OTROS PAÍSES

Dentro de la perspectiva de perfeccionamiento creciente de los mecanismos y formas de integración figura la constitución entre los cinco países de una unión aduanera. Gran parte de los elementos de dicha forma de agrupación económica existen ya en Centroamérica o existirán muy en breve en virtud del Tratado General. El libre comercio y la equiparación arancelaria quedarán perfeccionados en el curso de los próximos tres años. Por consiguiente, el sentido que puede tener la formación de una unión aduanera en el caso de Centroamérica rebasaría el de esas dos modalidades. Podría incluso rebasar el de la eliminación de aduanas fronterizas y de otros aspectos administrativos de la misma. El avance ya logrado hacia el mercado común tenderá a originar fuerzas que en forma acumulativa habrán de conducir no ya a la simple unión aduanera sino, a más largo plazo, a la unión económica de los países miembros. Esa unión quedaría configurada en forma completa cuando, a los elementos de que hoy ya se dispone, se agreguen la existencia de una estructura económica básica común en materia de carreteras, instalaciones portuarias y de energía, y se logre la movilidad de los factores de la producción que constituye el cauce más eficaz para generalizar los beneficios de la integración y para constituir la base permanente de interés solidario entre los cinco países.

La integración económica de Centroamérica es ya un hecho reconocido. A menudo se manifiesta como punto de referencia en el análisis de problemas similares de otras regiones y como un elemento de importancia en la aspiración latinoamericana de constituir un mercado común. El fortalecimiento del mercado centroamericano como unidad tenderá en el futuro a acentuar las relaciones económicas y la corriente de inversiones con otros países. La forma y modalidades que asuman esas relaciones podrían ser objeto de estudio por el Comité y de decisión por los gobiernos centroamericanos para contribuir a determinarlas. De la misma manera que se ha establecido en los últimos años lo que en el fondo comprende una política comercial intercentroamericana, podría avanzarse gradualmente hacia la adopción de una política de comercio exterior y de vinculaciones económicas crecientes respecto a terceros países o grupos de países. El Comité de Cooperación Económica y el Consejo Económico del Tratado General han prestado atención a estas posibles vinculaciones y han solicitado los estudios necesarios para adaptar decisiones al respecto.

¹ ST/TAO/K/LAT/1; E/CN.12/548. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 60.XIII.1.

La política a que antes se hace referencia podría apoyarse en el hecho de que para algunas actividades industriales el mercado centroamericano conjunto parece insuficiente para sustentarlas, y en el hecho adicional de que Centroamérica, como es bien sabido, adolece de escasez de ahorro y de técnica. Cabría así una primera posibili-

dad de complementar el mercado centroamericano con el de otros países para los productos de ramas industriales determinadas, avanzando al mismo tiempo hacia acuerdos de inversión y de transferencia de tecnologías que parecen convenientes para la nueva construcción industrial en Centroamérica.

II. LOS SECTORES DE INTEGRACION

1. LIBRE COMERCIO

a) *Evolución del intercambio*

La integración ha avanzado en diversos campos, pero sus resultados más inmediatos deben buscarse en el terreno del intercambio comercial entre los países centroamericanos. Durante la década de los años cincuenta, dicho intercambio aumentó casi 4 veces. Su valor total pasó de 8.6 millones de dólares en 1950 a 32.7 millones en 1960. El incremento fue continuado a lo largo de toda la década, pero se distinguen dos períodos diferentes: uno, de 1950 a 1955, en que creció a un ritmo más lento, 8.7 por ciento anual acumulado, y otro, de 1955 a 1960, durante el cual se registró una notable aceleración, con un promedio anual de crecimiento acumulado de 20 por

La autonomía alcanzada por los países de la región en ciento.

cuanto a su comercio recíproco, con respecto al comportamiento del resto de su sistema económico y, de modo particular, de su sector externo, constituye —junto con el dinamismo antes apuntado—, el rasgo fundamental de la operación práctica de la integración económica durante la década anterior. En efecto, la aceleración observada durante el segundo quinquenio coincidió con la crisis de precios del sector externo y con una tendencia al estancamiento del desarrollo económico y de las exportaciones al resto del mundo. De esta manera, el comercio intercentroamericano, que en 1950 representaba menos del 3 por ciento del comercio exterior total, en 1960 había aumentado a más de 7 por ciento.² Esa relativa autonomía, sin embargo, es más bien de índole transitoria y tiene que ver de modo principal con el carácter todavía incipiente del desarrollo industrial y del libre comercio multilateral.

Entre 1950 y 1955 los tratados comerciales entre los países centroamericanos tuvieron como una de sus principales finalidades facilitar el intercambio a base de utilización de excedentes de productos nacionales, especialmente en rubros de origen agropecuario. En el quinquenio 1955-60 tales instrumentos se ampliaron para incluir asimismo un creciente número de productos del sector manufacturero. Esto originó una acusada tendencia hacia un cambio en la composición del comercio regional, en términos de una proporción creciente de productos industriales. La propia existencia del programa de integración económica y de los primeros tratados multilaterales crearon expectativas de mercado en el sector industrial que fortalecieron la tendencia hacia la exportación de manufacturas.

² Los porcentajes, en 1960, de las exportaciones intercentroamericanas con respecto a las exportaciones totales de cada país son los siguientes: Honduras, 12.0; El Salvador, 10.8; Nicaragua, 2; Guatemala, 6.1 y Costa Rica, 2.3.

Fue así como se introdujeron cambios cualitativos y de estructura que hicieron posible el aumento de la corriente de mercancías entre los cinco países. La exportación de productos manufacturados creció en 1950-55 sólo 5.2 por ciento anual y llegó a 22.5 por ciento en 1955-60. La de productos no manufacturados registró en ambos períodos el mismo ritmo de crecimiento: alrededor de 15 por ciento anual.

Es, sin embargo, todavía muy reducido el efecto del comercio intercentroamericano sobre la producción industrial, pues representa menos del 6 por ciento de ésta. Por lo demás, los aumentos de la producción manufacturera, que en los diez años observados ascendieron a 70 millones de dólares, sólo se reflejaron en forma de exportación a otros países del Istmo en un 20 por ciento. El impulso principal al crecimiento de la industria fue, por consiguiente, no tanto el comercio intercentroamericano como la sustitución de importaciones del resto del mundo.

Las nuevas posibilidades de intercambio dieron origen principalmente al aprovechamiento de la capacidad no utilizada de producción industrial y sólo en menor medida a nuevas inversiones en ese sector. Lo anterior explica en parte el hecho de que el intercambio regional continuara aumentando en una época de crisis del sector externo y de una tendencia hacia el estancamiento del sistema económico.

Recientemente se ha acusado una tendencia incipiente hacia un menor ritmo de expansión del comercio intercentroamericano. Así, en 1960 el incremento registrado fue ya de menor magnitud (17 por ciento) que la tasa media anual del quinquenio 1955-60. Esta tendencia continuó en 1961, cuando el intercambio total entre los países de la región aumentó 14 por ciento y, a la luz de las cifras correspondientes al primer semestre, parece haberse prolongado a 1962. La aparente reducción del ritmo de crecimiento de las exportaciones se registra antes de que se hayan hecho sentir en el mercado centroamericano los efectos de la participación plena de Nicaragua, desde 1961, y de la más reciente incorporación de Costa Rica al mercado común. Estos hechos habrán de tender en el futuro hacia una distribución geográfica más amplia del comercio intercentroamericano —que como es sabido se ha concentrado tradicionalmente en El Salvador, Honduras y Guatemala—, y a un aumento considerable del volumen del intercambio regional.

Pero junto con el impulso que representará el funcionamiento del Tratado General a nivel enteramente centroamericano, se presentan varios factores en el campo de la oferta que actúan en un sentido opuesto. De un lado, buena parte de la capacidad ociosa de producción industrial está siendo ya utilizada. De otro, la sustitución de importaciones de artículos producidos por las ramas industriales tradicionales de las economías centroamericanas,

ha agotado la mayor parte de sus posibilidades. Es muy reducida —generalmente no mayor de 20 por ciento— la proporción de las importaciones en el consumo total de dichos artículos. Incluso en aquellas industrias en que, como es el caso de la textil, el margen de sustitución de importaciones es más amplio, la intensificación del intercambio y la sustitución de importaciones presuponen —y ya lo ha señalado el Comité de Cooperación Económica— programas de especialización de esas actividades y las inversiones necesarias para la modernización de equipos y la ampliación de las instalaciones. La creación de actividades nuevas, distintas a las tradicionales, y, en general, el fortalecimiento de la capacidad productiva, constituyen así el punto de partida para mantener el dinamismo del comercio intercentroamericano y aprovechar las posibilidades derivadas del establecimiento del mercado común.

Un cambio en la dirección señalada comenzó a registrarse durante la década anterior. Las exportaciones de productos manufacturados correspondientes a ramas industriales nuevas aumentaron de 15 000 dólares en 1950 a aproximadamente 2 millones en 1960. Su proporción en el intercambio total de productos manufacturados aumentó de 7 a más de 30 por ciento.

b) *Perfeccionamiento del libre comercio*

El tipo de medidas cuya necesidad ya se hace sentir para darle mayor agilidad al intercambio de mercancías es, según se ha señalado, ajeno al otorgamiento formal de libre comercio. Se trata de medidas de ajuste de determinadas actividades económicas a las nuevas condiciones de competencia del mercado común y a las necesidades de la demanda centroamericana, no solamente en cuanto al volumen de los abastecimientos, sino también con referencia a las condiciones de calidad y oportunidad de la oferta. Trátase, en primer término, de las condiciones establecidas en los regímenes transitorios para que determinados productos se incorporen al libre comercio. En estos casos, que se señalan expresamente en el Tratado General, el paso hacia el libre comercio está condicionado a la celebración de acuerdos multilaterales de regulación y coordinación de las políticas nacionales de producción y abastecimiento, o a la equiparación arancelaria de los respectivos rubros o de sus materias primas. En esta categoría se encuentran, por ejemplo, los productos agrícolas básicos para el mercado interno y algunos bienes manufacturados, entre los que destacan los derivados del petróleo, los productos textiles y otros.

Un número reducido de mercancías ha quedado sujeto a restricciones en cuanto a su intercambio durante un período indefinido. A diferencia de los demás productos incluidos en los regímenes transitorios, no se prevé en estos casos su incorporación al libre comercio. No es éste, sin embargo, un problema que ataña al perfeccionamiento del mercado común. Es sólo un problema de la futura unión aduanera.

El segundo tipo de medidas para impulsar el intercambio se refiere a la formación de un sistema centroamericano de transportes y distribución de mercancías adecuado a las nuevas necesidades. En lo general la demanda de servicios de transportes ha crecido súbitamente, en tanto que su oferta tiene por necesidad que crecer a un ritmo más lento. Ello plantea no sólo un problema de expansión a largo plazo de las facilidades básicas, sino otro adicio-

nal más inmediato que reside en la mejor organización de las instalaciones y los equipos existentes.

Es éste un campo en el que la acción pública y los sectores privados que participan en el movimiento comercial, podrían estimular y facilitar el establecimiento de mecanismos permanentes de distribución y, al mismo tiempo, abordar el problema de financiamiento del comercio regional, principalmente a corto plazo.

El Comité de Cooperación Económica consideró en su quinta reunión, varios de los aspectos que se dejan señalados y en la resolución 67 (CEE) decidió solicitar de los organismos de asistencia técnica del programa los estudios necesarios para decidir en su oportunidad el establecimiento en Centroamérica de condiciones propicias al desarrollo de servicios regulares de transporte entre los distintos países. Esta materia se examina en la sección correspondiente de la presente nota.³

A través de la experiencia que se registre en las exportaciones entre países centroamericanos, se irán conociendo elementos adicionales que necesiten ser instituidos en Centroamérica para facilitar el comercio entre los países y abreviar el tiempo y los trámites que toman las operaciones de intercambio.

La existencia en los diversos países centroamericanos de normas y reglamentos particulares en materia de sanidad y otras, así como la ausencia de criterios uniformes precisos en cuanto al origen de los productos, y las mismas disposiciones y trámites aduaneros, tienden a retrasar el movimiento de mercancías y, ocasionalmente, resultan en interrupciones del comercio. El Tratado General prevé la elaboración de un reglamento sobre el origen de las mercancías que puntualice la aplicación del artículo V. Este y los demás instrumentos o disposiciones complementarias de la integración económica —en materias tales como sanidad, normas de calidad y tránsito— adquirirán mayor urgencia a medida que se perfeccione el mercado común, y serán indispensables para la constitución en el futuro de una unión aduanera entre los cinco países.

c) *Relación ante la constitución de una unión aduanera y los tratados vigentes de integración*

En el artículo I del Tratado General los estados contratantes se comprometen a constituir una unión aduanera entre sus territorios.

Desde el punto de vista de las excepciones que internacionalmente se aceptan a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, se ha definido la unión aduanera como un acuerdo entre estados mediante el cual exista libertad de movilización de mercancías originaria de sus territorios, un arancel común respecto al resto del mundo y una política comercial unificada entre sí mismos y frente a terceros países.

Las características señaladas están ya comprendidas en el mercado común centroamericano. Por consiguiente, el establecimiento de la unión aduanera prevista en el Tratado General consistiría, en el caso de Centroamérica, en la adopción de medidas adicionales; de modo principal en la creación de un territorio aduanero común y la eliminación de aduanas fronterizas entre los países, la supresión de los requisitos de origen centroamericano para las mercancías objeto de libre comercio y, por último, la creación de una administración aduanera central y l

³ Véase *infra* el punto 7 d).

redistribución de los ingresos arancelarios entre los países miembros.

Varias de las modalidades citadas se relacionan con algunas disposiciones comprendidas en los tratados de integración actualmente en vigor. De esa manera, de conformidad con el Tratado General, el libre comercio se restringe, durante el período de transición, para todas las mercancías señaladas en el anexo A del Tratado. Una vez finalizado ese período, los productos se incorporarán de modo automático al régimen general de libre comercio, con excepción de determinadas mercancías para las cuales los gobiernos han acordado restricciones de carácter indefinido. Respecto a éstas se continuarán aplicando los mismos tratamientos arancelarios a que se sujeten las mercancías similares procedentes del resto del mundo. La posible adopción de una unión aduanera entre los países entrañaría la necesidad de que, mediante acuerdos adicionales, se eliminaran las restricciones existentes para el mayor número posible de productos. En cuanto a aquellas mercancías que por consideraciones de política económica tengan que quedar sujetas a limitaciones en su intercambio, habría que buscar fórmulas cuya aplicación no requiriera el mantenimiento de las aduanas fronterizas para hacer efectivas dichas limitaciones. Una situación parecida se presenta en relación con los productos de las industrias que sean acogidas al régimen especial de integración de ese sector, ya que tales productos están sujetos a modalidades particulares de intercambio.

También en materia de relaciones entre una posible unión aduanera y otros instrumentos de integración, debe señalarse que el Convenio sobre incentivos fiscales uniformes incluye el compromiso de establecer un protocolo especial sobre productos ensamblados que regule, además de las condiciones en que se otorgase la franquicia, el régimen de intercambio a que quedarían sujetos tales productos entre los países centroamericanos. Si este régimen fuera distinto al sistema general de libre comercio, ello plantearía un punto adicional a resolver antes de la constitución de la unión aduanera.

Ese mismo convenio establece exenciones de carácter nacional a la importación de materias primas, productos semiterminados y bienes de capital para ciertos tipos de industrias. La unión aduanera implicaría la aplicación con carácter centroamericano de las franquicias que se concedan al nivel nacional, de tal manera que las materias primas y productos semiterminados cuya importación estuviera exceptuada del pago de impuestos por un país pudieran ingresar gozando de dicha exención cualquiera que sea la aduana de entrada.

Asimismo habría que estudiar las repercusiones fiscales que dentro del régimen común de recaudación aduanera tendría para la región en su conjunto el otorgamiento de franquicias al nivel nacional en sectores distintos a los ya comprendidos en la ley de incentivos fiscales uniformes. En efecto, una vez constituidos la unión aduanera y el régimen común de recaudación, las franquicias concedidas por cualquiera de los estados afectarían no sólo al monto de sus ingresos fiscales sino indirectamente también al de los demás países miembros.

La Secretaría de la CEPAL se propone ahondar en el estudio del significado económico que tendría para Centroamérica el pasar del mercado común a una unión aduanera completa. En los párrafos anteriores se han señalado, en forma breve, algunos de los requisitos de una unión aduanera en cuanto a su relación con los instrumentos de

integración vigentes. Requieren estudio, además, otras situaciones de orden más general. Lo que importaría de modo especial es poder determinar objetivos propios de una unión aduanera cuyas características se ajusten a las condiciones existentes en Centroamérica y a las finalidades de política económica que persiguen los gobiernos en la integración de los países. En este sentido la constitución de una unión aduanera tendría más que el valor de un acuerdo de política comercial, el de una vía hacia un mayor grado de integración de las economías y podría comprender nuevos elementos de coordinación en campos adicionales a los del sector puramente comercial.

2. EQUIPARACIÓN ARANCELARIA

El Comité de Cooperación Económica, a través de su Subcomité de Comercio, ha estructurado en los últimos tres años gran parte de lo que habrá de ser el arancel común centroamericano. En septiembre de 1959 los gobiernos suscribieron el Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación; en diciembre de 1960 quedó firmado el Protocolo de Equiparación Arancelaria de Managua, y en julio de 1962 fue suscrito en San José, Costa Rica, un nuevo protocolo de equiparación. De esta manera se han convenido gravámenes comunes para 1 213 rubros, o sea 95 por ciento del total del arancel. Aproximadamente la mitad de ellos están siendo ya aplicados en cuatro de los países. Quedan pendientes 63 fracciones arancelarias para las cuales todavía no se han acordado gravámenes uniformes.

El punto de partida de la equiparación lo constituyeron cinco aranceles distintos, con diferencias notables por productos en cuanto a las tasas de los gravámenes y aun a la estructura y procedimientos arancelarios. Dichos aranceles tenían en lo general un sentido primordialmente fiscal.

Al mismo tiempo que se persiguió la uniformidad de gravámenes a la importación procedentes de terceros países, los gobiernos centroamericanos en el proceso de equiparación fueron estableciendo el arancel como instrumento de desarrollo y como expresión de una política selectiva encaminada a modificar la composición de las importaciones y facilitar el proceso de su sustitución dentro de un contexto de comercio exterior creciente.

Resultados parciales de los trabajos que lleva a cabo la Secretaría de la CEPAL para una evaluación y análisis completos de la tarifa uniforme y de la política arancelaria centroamericana, permiten ya caracterizar el arancel que ha sido equiparado. En dicha investigación se tomó en cuenta la totalidad de los gravámenes uniformes correspondientes a rubros arancelarios cuya importación en 1960 ascendió a 372 millones de dólares. La incidencia media del arancel equiparado es de 48 por ciento, o sea sólo 6 por ciento más que el promedio de los cinco aranceles nacionales preexistentes. Por el contrario, la estructura del nuevo arancel comprende cambios muy importantes por grupos de productos.

El grupo de bienes de consumo está gravado en promedio con un impuesto equivalente al 82.5 por ciento de su valor; la incidencia sobre las materias primas y productos intermedios asciende a 34.4 por ciento; a 32.2 por ciento para materiales de construcción y a 13 por ciento sobre los bienes de capital. Estos primeros resultados indican que, en lo general, el arancel que se ha estructurado obedece a los criterios de desarrollo que

fueron establecidos en el seno del Comité, y atienden las condiciones existentes en Centroamérica.

El cambio de estructura puede apreciarse comparando las incidencias medias del arancel uniforme con las que para los mismos grupos de productos prevalecían en el conjunto de Centroamérica antes de efectuarse la equiparación. Sin embargo, su verdadera significación sólo podrá evaluarse cuando el análisis del arancel uniforme se lleve hasta el nivel de productos individuales y comprenda el total de los mismos. En todo caso, las incidencias medias existentes en Centroamérica antes de la equiparación eran las siguientes: bienes de consumo, 64 por ciento; materias primas y productos intermedios, 30 por ciento; materiales para la construcción, 26 por ciento, y bienes de capital, 12 por ciento.

a) *Rubros pendientes de equiparación*

Las 63 fracciones para las cuales no se han convenido todavía gravámenes uniformes representan el 5 por ciento del total de rubros del arancel.⁴ A pesar de su reducido número, los rubros pendientes de equiparación revisten gran importancia dentro del valor total de las importaciones centroamericanas provenientes del resto del mundo y como fuente de ingresos fiscales. Las compras exteriores de mercancías para las cuales no se han establecido todavía gravámenes uniformes representan aproximadamente 30 por ciento de las importaciones totales y 10 por ciento de las importaciones intercentroamericanas. Se trata, pues, de productos que, por la magnitud de su demanda y por no producirse todavía en alta proporción, pesan grandemente en el comercio exterior. En cuanto a su importancia fiscal, datos también preliminares para 1960 indican que los derechos aduaneros pagados sobre las importaciones de estos rubros representan entre 27 y 43 por ciento, según el país, de los ingresos arancelarios totales.⁵

Durante la elaboración del arancel común se ha tratado en repetidas oportunidades de lograr la equiparación de gravámenes sobre la mayor parte de los 63 rubros que todavía están pendientes. Diversas razones han impedido alcanzar ese objetivo. La gran importancia fiscal de algunos de esos rubros es quizá la principal razón por la cual ha resultado difícil lograr la respectiva equiparación arancelaria. Hasta ahora no se ha aclarado en la medida necesaria cuál sería la repercusión de dicha equiparación sobre los ingresos públicos, ni se ha determinado, respecto a productos básicos para la actividad económica, si —junto con un arancel proteccionista— debieran establecerse otras medidas que aseguren la satisfacción de las necesidades centroamericanas en condiciones adecuadas de calidad, cantidad y precios.

A solicitud de los gobiernos, la Secretaría de la CEPAL ha efectuado estudios detallados sobre las repercusiones que tendrían niveles arancelarios alternativos sobre los precios al consumidor, el abastecimiento regional y los ingresos públicos de origen aduanero. Dichos estudios se refieren a un número relativamente limitado de los pro-

⁴ De ellos la tercera parte corresponde a bienes de capital, principalmente para las actividades de transporte y 28 por ciento son combustibles y lubricantes. El 40 por ciento restante se distribuye por partes iguales entre los sectores manufacturero y agropecuario, y comprende materias primas, bienes intermedios, envases y productos terminados.

⁵ Los porcentajes, por países, son los siguientes: Guatemala, 43; El Salvador, 41; Honduras, 38; Costa Rica, 28, y Nicaragua, 27. El cálculo para Honduras se efectuó con referencia a los ingresos teóricos, y a los ingresos reales para los demás países.

ductos pendientes. Para otros productos, su importancia y la complejidad de los problemas que entraña su equiparación requerirán estudios adicionales.

En el proceso de equiparación que todavía falta por realizar podrán tenerse en cuenta los primeros resultados de la aplicación de los gravámenes uniformes ya adoptados. Ello podría aconsejar modificaciones en algunos de los criterios que se han seguido hasta ahora. En efecto, como principio general se ha tendido a liberar totalmente la importación de bienes de capital, sujetándolos a un máximo de 15 por ciento. En circunstancias en que se anticipa una tendencia hacia una mayor vinculación económica con otros países, mediante arreglos especiales, podría resultar oportuno reexaminar ése y otros criterios, con idea de fortalecer la posición de la unidad económica centroamericana.

El sector todavía pendiente de equiparación proporciona una oportunidad para, si resulta necesario, introducir ese cambio en la política. Así como en bienes de consumo no duraderos, materiales de construcción, bienes de capital para la agricultura y para la industria, se ha equiparado prácticamente la totalidad de los productos, es mucho todavía lo que queda pendiente de equiparación —en términos de valor— en cuanto a bienes de consumo duraderos (67 por ciento), combustibles y lubricantes (100 por ciento), y materias primas y productos intermedios (26 por ciento).

b) *Flexibilidad del arancel*

Concebido y formulado como un instrumento de desarrollo, el arancel uniforme está llamado a responder a necesidades cambiantes que son características de todo proceso de crecimiento, particularmente cuando éste avanza a ritmo rápido. Pero, al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta la necesidad de un período relativamente prolongado para que la política recientemente adoptada pueda aplicarse y producir los resultados que se persiguen. Surge así la estabilidad del arancel como uno de los principales requisitos de la integración económica en la actual etapa del programa.

El procedimiento para renegociar gravámenes uniformes ha sido establecido en el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación. En el artículo XII de este Convenio se estipula que la renegociación se efectuará a solicitud de cualquiera de las partes contratantes, en el seno del Consejo Ejecutivo del Tratado General. Se estipula, además, que quedará limitada a los productos para los cuales hubiere sido pedida, que las decisiones requerirán del voto unánime de los estados miembros y que, en cualquier caso, las modificaciones que se acuerden deberán mantener la uniformidad del arancel.

Los procedimientos y modalidades establecidos están dotados de flexibilidad para que la tarifa común se oriente con criterio técnico a satisfacer las futuras necesidades, manteniendo al mismo tiempo su estabilidad básica. La oportuna aplicación del Convenio en esta materia y el eficiente funcionamiento de los organismos del Tratado General pueden conducir a la adecuada solución de los problemas que se presenten.

En todo caso, las modificaciones que de modo gradual se introduzcan en los niveles ya acordados de gravámenes uniformes, reflejarán cambios hacia el perfeccionamiento de la estructura de la tarifa común, a fin de que este instrumento pueda proporcionar la más adecuada orientación

del comercio centroamericano con el resto del mundo e inducir en forma cada vez más eficaz al desarrollo equilibrado de la actividad productiva regional.

3. CÓDIGO ADUANERO CENTROAMERICANO

La integración económica cuenta con una nomenclatura arancelaria uniforme a la importación y a la exportación y con un arancel común que hasta ahora ha sido equiparado en su mayor parte. Resta todavía formular y adoptar una legislación arancelaria uniforme que asegure la adecuada aplicación de la tarifa común, y unificar la legislación aduanera de los cinco países. La legislación arancelaria deberá quedar consagrada en un convenio que, conforme al artículo XX del protocolo firmado en San José sobre equiparación arancelaria, suscribirán los gobiernos a más tardar un año después de la entrada en vigencia de dicho instrumento. Por lo que hace a la legislación aduanera, se dispone de un proyecto de código uniforme que fue preparado por el Grupo de Trabajo del Subcomité de Comercio que se reunió en Guatemala en 1961.

Este proyecto se ha elaborado en cumplimiento de las resoluciones 18(AC.17) y 22 (CCE) del Comité de Cooperación Económica. En su preparación se han tenido en cuenta los trabajos realizados entre 1954 y 1957 por expertos de la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

El proyecto de código es de carácter general y en él se estipula que será complementado con un conjunto de reglamentaciones sobre aspectos concretos. Su texto incluye disposiciones aduaneras comunes, la uniformidad de la organización de las aduanas nacionales y modalidades y mecanismos de coordinación entre ellas al nivel centroamericano.

En el primer aspecto se establecen definiciones, terminología, plazos y procedimientos comunes sobre el proceso de aforo de mercancías y, en general, sobre las operaciones realizadas por las aduanas. En el segundo, se incorpora el concepto de un servicio aduanero centroamericano, integrado por las aduanas nacionales, cuyas funciones y forma de organización se establece de manera uniforme para todos los países. En el tercer aspecto, se establecen procedimientos de coordinación de las aduanas para asegurar la aplicación, con el máximo de uniformidad, de las disposiciones existentes y se estipula que los problemas de clasificación y otros que surjan al nivel de la aduana nacional y que afecten o puedan afectar al mercado común deberán ser resueltos regionalmente.

La constitución de zonas francas y puertos libres quedaría sujeta a las disposiciones de un convenio centroamericano especial sobre la materia.

El proyecto de código aduanero avanza en algunos aspectos hacia disposiciones que presuponen la existencia de una unión aduanera centroamericana. Se refieren esos aspectos, por ejemplo, a la definición de la frontera aduanera y al tránsito de mercancías de terceros países dentro del territorio centroamericano, así como a normas relativas a los servicios de cabotaje. En todos estos casos, un artículo transitorio ha establecido las disposiciones nacionales aplicables durante el período intermedio.

Durante su cuarta reunión extraordinaria, celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en noviembre de 1962, el Comité solicitó que mediante una segunda reunión de funcionarios y expertos aduaneros, que deberá celebrarse durante el primer trimestre de este año, se finalice el estudio, a nivel técnico, del proyecto de código. En esa misma oportu-

nidad el Comité decidió conocer el proyecto revisado de código en marzo de 1963, en reunión extraordinaria.

Los puntos principales a decidir, como orientaciones básicas para los trabajos que deberán efectuarse a nivel técnico, son de modo principal el alcance del código como instrumento del mercado común, o como instrumento que sirva inicialmente al mercado común pero que contenga de una vez las disposiciones adicionales necesarias para que pueda ser aplicado cuando esté constituida la unión aduanera. La dificultad de este último procedimiento reside en que presupone que se han establecido previamente decisiones respecto a las modalidades de dicha unión.

El proyecto formulado por la reunión de aduaneros en agosto de 1961, se presenta al Comité en su octava reunión como documento de referencia. En su forma actual servirá de instrumento para unificar a nivel regional las modalidades de las operaciones aduaneras; establecería una coordinación estrecha entre las direcciones de aduana, y al mismo tiempo aportaría un conjunto de disposiciones uniformes de carácter técnico sobre el proceso de aforo.

4. VINCULACIÓN ECONÓMICA DE CENTROAMÉRICA CON OTROS PAÍSES O GRUPOS DE PAÍSES

Tanto el Comité de Cooperación Económica como sus organismos técnicos auxiliares, han expresado su interés en que se inicie una serie de trabajos con la finalidad de determinar:

a) las implicaciones que tendrían los movimientos multilaterales de cooperación económica actualmente en marcha en otras regiones del mundo para la integración económica centroamericana, y

b) las posibilidades, objetivos e instrumentos de una política comercial común centroamericana y la manera en que podría impulsarse su formulación y ejecución.⁶

Durante su tercera reunión extraordinaria el Comité de Cooperación Económica decidió estudiar en una próxima oportunidad las "relaciones comerciales entre México y Centroamérica y, en general, entre Centroamérica y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio." Asimismo, el Consejo Económico del Tratado General, en su primera reunión, celebrada en Managua en agosto de 1962, solicitó los estudios necesarios para entrar en la consideración de una política comercial centroamericana respecto al resto del mundo.

Por otra parte, existe el compromiso entre los estados signatarios de los tratados de integración, de mantener entre ellos una actitud solidaria y común en lo que se refiere a la formulación de nuevos acuerdos de comercio.⁷

En cumplimiento de las recomendaciones antes mencionadas y, con el objeto de proporcionar al Comité de Cooperación Económica elementos iniciales de juicio para proyectar y sistematizar sus trabajos en este campo, la Secretaría se permite destacar en esta oportunidad, en forma preliminar, algunos de los problemas que plantea la determinación de una política económica y comercial común centroamericana respecto al resto del mundo.

En el documento CCE/VIII/DT.2 se incluyen algunas

⁶ Véase Informe de la Duodécima Reunión del Subcomité de Comercio Centroamericano (E/CN.12/CCE/SC.1/Rev.1) y el informe de la Tercera Reunión Extraordinaria del Comité de Cooperación Económica (E/CN.12/CCE/258/Rev.1).

⁷ Tratado Multilateral, artículo XXIV; Tratado General, artículos XXV y XVIII y Convenio de Equiparación Arancelaria, artículo VII.

de las principales estadísticas de comercio exterior de Centroamérica, así como información adicional de interés sobre saldos comerciales, relación de precios del intercambio y poder de compra de las exportaciones a partir de 1950.

Las compras al exterior efectuadas por Centroamérica se han duplicado en los últimos diez años. El valor de las importaciones pasó de 240 millones de dólares en 1950 a 515 millones en 1960. Las importaciones procedentes de Estados Unidos representaron en 1950 el 70 por ciento del total. Continúa siendo ése el principal mercado en cuanto a importaciones y exportaciones. Sin embargo, se observa una disminución continua de su importancia relativa, hasta llegar en 1960 a absorber 50 por ciento aproximadamente. Las importaciones de Centroamérica se han desplazado hacia los países que en la actualidad forman el mercado común europeo. De ellos provenían alrededor de 15 millones de dólares de productos en 1950, en tanto que en la actualidad dichas compras ascienden a alrededor de 100 millones de dólares, o sea el 20 por ciento de las importaciones totales. La importancia relativa de las provenientes del Japón ha crecido de uno por ciento en 1950 al 6 por ciento en 1960. El monto de las importaciones procedentes de los países que constituyen la ALALC, no ha variado durante la década mencionada, y representa sólo el 2 por ciento de las importaciones totales.⁸

Las exportaciones centroamericanas han seguido un curso similar. De 1950 a 1960 se incrementaron de 250 a 440 millones de dólares. La participación de Estados Unidos se redujo de 80 por ciento a 48 por ciento. Los países del mercado común europeo absorbieron el 7 por ciento de las exportaciones en 1950 y a partir de 1957, alrededor del 30 por ciento de las mismas. El Japón adquirió en 1960 el 6 por ciento de las exportaciones totales de Centroamérica, en tanto que durante los primeros años de la década anterior dicha proporción era apenas de uno por ciento. La importancia relativa de las compras efectuadas por los países de la ALALC, en ningún momento fue mayor de uno por ciento.⁹

Desde 1955 se han producido en Centroamérica, con carácter persistente, saldos de comercio de signo desfavorable que en 1960 ascendieron a 70 millones de dólares para el conjunto de los cinco países centroamericanos. Las únicas transacciones que arrojan saldos positivos son las correspondientes a los países del mercado común europeo, al Japón y al Canadá, aunque respecto a este último país el saldo fue también negativo en 1959 y 1960.

El deterioro del sector externo de las economías centroamericanas refleja, al mismo tiempo que el empeoramiento de los precios de sus principales productos de exportación, una reducción también acentuada de la tasa de crecimiento del volumen de sus exportaciones. Las causas de estos fenómenos no permiten prever en el futuro inmediato un mejoramiento sustancial de la situación en cuanto a exportaciones de productos tradicionales. La relación de precios entre exportaciones e importaciones también se ha modificado en una forma desfavorable. En tanto que los precios de importación de los productos que Centroamérica adquiere se han mantenido a un nivel más o menos estable en 1954-60, el precio medio de las exportaciones centroamericanas se redujo un 31 por ciento durante ese mismo período.

⁸ Véase el cuadro 1 del documento CCE/VIII/DT.2.

⁹ Véase el cuadro 2 del documento citado.

Los hechos señalados en breves líneas en párrafos anteriores constituyen una primera indicación de que el mejoramiento de la relación de precios del intercambio y la posibilidad de incrementar las exportaciones totales en Centroamérica a un ritmo adecuado, no dependerán tanto de cambios que puedan preverse en los mercados para las exportaciones tradicionales, como del resultado de una política activa encaminada a ese fin. Surgen como posibilidades a estudiar la apertura de mercados adicionales que sean deficitarios de productos elaborados en Centroamérica y que al mismo tiempo puedan estar en posición de abastecerla de parte de los bienes que durante un período relativamente largo no podrán fabricarse en la región con base en el mercado centroamericano.

La necesidad de establecer una política de comercio exterior común centroamericana se relaciona con el papel estratégico que continuará jugando en el futuro el sector externo de las economías de los distintos países. Como ya se ha dicho, la relativa autonomía que recientemente ha manifestado el crecimiento del intercambio centroamericano es más bien de carácter transitorio.

Por lo demás, la constitución del mercado común centroamericano entrañó, en cumplimiento de disposiciones del Tratado General y del Tratado Multilateral, la desaparición de varios de los convenios preexistentes mediante los cuales los distintos países regulaban sus relaciones comerciales con el resto del mundo. Se deriva de ahí la necesidad y la oportunidad de reformular una política de relaciones económicas exteriores ahora de carácter unitario y de alcance centroamericano.

Como objetivo de una política común, además de la apertura de mercados adicionales para las exportaciones, los gobiernos han tratado de facilitar las importaciones necesarias para el crecimiento del sector manufacturero. Esto último se ha traducido en algunos de los criterios utilizados en la equiparación arancelaria. A medida que se ha avanzado en este proceso, se ha ido señalando la necesidad de incorporar en el arancel uniforme ciertos elementos que más adelante pudieran servir como punto de apoyo para una política regional de mayores vinculaciones económicas.

Para la posible adopción en el futuro de una política común de comercio exterior, se cuenta ya con la unidad de negociación centroamericana constituida a través del arancel uniforme, si bien hay otros aspectos de la política comercial que todavía no se han coordinado en Centroamérica. A este respecto cabría examinar las implicaciones que para dicha política podría tener la existencia de restricciones cuantitativas o prohibiciones a la importación establecidas con carácter nacional, y de modalidades de control de cambios o restricciones al uso de divisas.

Rebasada —si ello resultara necesario— esa etapa adicional de coordinación de algunos instrumentos de política comercial, cabría establecer vinculaciones mayores que las ya existentes con países o grupos de países determinados dentro del marco de acuerdos que no necesariamente tienen que estar limitados a objetivos puramente comerciales. Una vinculación más estrecha presupone la existencia de complementaridad económica respecto a los países con los cuales se establece. Esa complementaridad existe ya con carácter potencial respecto a varios países cuyo intercambio con Centroamérica es todavía muy escaso. La reducida cuantía de ese intercambio no obedece principalmente a la ausencia de arreglos comerciales, sino a factores más permanentes que afectan a las posibilida-

des de transporte de mercancías, y a la falta de tradición de comercio entre ellos. Por consiguiente, al mismo tiempo que se avanzara en la constitución progresiva de mayores vinculaciones económicas con ese tipo de países, cabría establecer las relaciones adicionales en materia de inversión de capital y de transferencia de técnicas que resulten necesarias para contribuir al crecimiento de la oferta exportable centroamericana.

En cuanto a los países o grupos de países con los cuales podría buscarse el establecimiento de vinculaciones económicas más amplias, existen distintas posibilidades. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio es una de ellas, y ha sido señalada como objeto de estudio por el Comité de Cooperación Económica y examinada por los países latinoamericanos en el noveno período de sesiones de la CEPAL y en otras reuniones. Sobre este punto, la Secretaría del Comité, atendiendo a la solicitud de los gobiernos, presenta en esta nota algunos elementos de carácter informativo.

En un posible acercamiento a la ALALC o a cualquier grupo de países existe un problema de tiempo y de oportunidad. La constitución del mercado común es demasiado reciente para haber podido dar ya una manifestación completa de todos sus efectos. Parecería por ello conveniente que antes de entrar en acuerdos de vinculación económica que lo abrirían a las producciones de otros países, mediara un período suficiente para poder constatar las posibilidades que el mercado ofrece al desarrollo industrial propio.

De otro lado, la incorporación tardía a una agrupación económica que comprende mercados que aun nacionalmente son más fuertes que el centroamericano, podría requerir ajustes económicos demasiado bruscos. Así, en el caso concreto de la ALALC, cuando un país ingresa a la zona de libre comercio recibe todas las concesiones que han sido otorgadas previamente entre los miembros, pero queda comprometido, como regla general, a pagar en forma de concesiones las que recibe a través de las negociaciones y las que se le transmiten por la cláusula de la nación más favorecida. Lo expuesto indica la necesidad de considerar con toda atención el momento de establecer cualquier vinculación económica adicional bien con la ALALC o con otras agrupaciones económicas.

El medio de vinculación con la ALALC es la adhesión al Tratado de Montevideo. No veda el Tratado a sus miembros el establecimiento de relaciones bilaterales con países de fuera de la zona. En el caso de adhesión ésta deberá, según dicho instrumento, hacerse sin reserva y comportaría compromisos respecto a todo el ordenamiento jurídico de la ALALC. En el caso de vinculaciones aisladas las concesiones que un país miembro otorgue a terceros se extenderían, por virtud de la cláusula de nación más favorecida, a los demás miembros de la Asociación.

En cuanto a la forma de asociación es claro que sólo cabría efectuarla, en el caso de Centroamérica, como una unidad económica y no como el producto de cinco adhesiones separadas aun cuando fueran uniformes en todos sus términos. Durante el octavo período de sesiones de la CEPAL, los gobiernos latinoamericanos consideraron a los países de Centroamérica como una unidad en la formación del mercado común de América Latina.

Hay varios puntos que no han sido dilucidados. En el ámbito de los tratados de integración no se ha previsto el establecimiento de mecanismos apropiados para llevar adelante negociaciones que comprometan a los cinco paí-

ses en conjunto. Al propio tiempo, en el Tratado de Montevideo tampoco existen disposiciones que estipulen la adhesión al mismo de grupos de países.

Como características del Tratado de Montevideo figuran un conjunto de medidas tendientes a estimular la economía de los países de menor desarrollo relativo. En virtud de ese régimen especial una o varias partes contratantes podrían conceder a otra menos desarrollada ventajas exclusivas no extensibles a las demás. Asimismo se autoriza al país de menor desarrollo relativo a proceder con mayor lentitud en su programa de liberación del intercambio.

Si éste fuera el caso, se abriría la posibilidad de obtener en determinados mercados de la ALALC ventajas que dichos mercados no transmitirían a la zona y que permitirían colocar en ésta productos de importancia. Aparte de estas ventajas el capítulo respectivo del Tratado establece cierto compromiso de las partes contratantes para facilitar ayuda financiera y técnica a la de menor desarrollo.

Con referencia a los compromisos que adquiriría Centroamérica por el hecho de su adhesión a la ALALC, el Tratado de Montevideo, al no prever la adhesión de grupos de países, tampoco define, en cuanto a la obligación de otorgar como mínimo rebajas arancelarias del 8 por ciento anual, si dicho porcentaje sería calculado para cada país o se computaría a base de las importaciones totales de Centroamérica.

Las anteriores consideraciones se refieren principalmente a las modalidades y formas de una posible adhesión futura. Otros problemas de mayor trascendencia necesitan ser analizados. Entre ellos cabe mencionar el hecho de que el programa de liberación y los pasos que progresivamente decidan dar hacia la integración de sus economías los países de la ALALC, pueden tener repercusiones en la política económica de sus miembros y que, a su vez, ello actuaría sobre su política comercial externa.

Cabe también considerar si la adhesión de Centroamérica a la ALALC limitaría su libertad para fijar una política comercial con relación a otros países o grupos de países. A este respecto el Tratado de Montevideo no establece prohibición para que sus miembros otorguen a terceros países preferencias o ventajas arancelarias, siempre que dichas ventajas se hagan extensivas a la zona.

Las situaciones que se dejan reseñadas plantean la necesidad de estudios detallados en cuanto al impacto que podría tener para la integración de Centroamérica su mayor vinculación a zonas o países determinados; pero al mismo tiempo se presenta la necesidad de hacer frente a través de una política comercial común a situaciones desfavorables de su sector externo. Como un paso inicial en ese sentido cabría un mayor contacto y entendimiento entre los órganos del Tratado General de Integración Económica y del Tratado de Montevideo, así como el establecimiento de procedimientos adecuados para el análisis de problemas, especialmente en cuanto a las relaciones con el mundo exterior, que puedan asumir interés para los países miembros de ambas asociaciones.

5. INTEGRACIÓN INDUSTRIAL

a) *Evolución del sector manufacturero*

Las últimas dos décadas han sido de condiciones relativamente favorables al desarrollo de la industria manufacturera. Al efecto de la limitación de importaciones en

1940-45, se sumó más adelante el de los tratados bilaterales de libre comercio y, posteriormente, el de los convenios constitutivos del mercado común. De esta manera, el producto manufacturero pudo crecer entre 1950 y 1960 a un ritmo más rápido que el del resto de la economía. A pesar de ello, la importancia de la producción industrial dentro del producto total prácticamente no ha cambiado, y ascendió en 1960 a 12 por ciento. Ello es así por el estado incipiente del proceso de industrialización, y constituye un primer indicio de que dicho proceso aún no se efectúa con un impulso sostenido. Incluso en los años recientes de 1961-62, ya en operación el mercado común, el aumento de producción industrial fue relativamente pequeño.

Considerando a los cinco países en su conjunto, ya desde 1950 prácticamente la totalidad de consumo de algunos rubros de importancia en la producción manufacturera —por ejemplo alimentos y bebidas— se satisfacía en más de 90 por ciento con producción de ese mismo origen, y no existía campo para un proceso de sustitución de importaciones. Este hecho, aunado a las limitaciones de los mercados nacionales durante parte del período, explica que el desarrollo industrial haya tenido que apoyarse en el crecimiento vegetativo en cuanto a ese tipo de industrias y en una sustitución de importaciones para otros rubros en los cuales todavía la demanda centroamericana se satisface en gran parte con importaciones procedentes de fuera de la región.

El crecimiento observado en el sector manufacturero durante la década anterior no fue acompañado por cambios apreciables en la estructura de la producción. Los artículos de las industrias tradicionales, que en 1950 representaban 80 por ciento del producto total del sector, en 1960 todavía absorbían 77 por ciento. Esto se relaciona, a su vez, con el hecho de que tampoco se registran en ese período avances apreciables en el proceso global de sustitución de importaciones. En efecto, la proporción que representa la producción interna dentro de la oferta total de productos manufacturados se mantuvo al mismo nivel, de alrededor de 63 por ciento. Sin embargo, la industria centroamericana avanzó considerablemente en la sustitución de importaciones de otros bienes de consumo. Por consiguiente, la estabilidad del coeficiente global de importaciones se explica más bien por la tasa dinámica con que han crecido las demandas de bienes de capital que se satisfacen con compras del exterior, que por la ausencia de un proceso de sustitución. Aun cuando la demanda de ese tipo de bienes tenderá a seguirse satisfaciendo con importaciones, es en algunas de estas actividades donde el mercado común centroamericano presenta un campo mayor para el desarrollo integrado del sector industrial.

b) *Actividades de integración industrial*

Dentro del programa de integración económica la acción del Comité en el campo industrial se ha intensificado en los últimos años en tres direcciones principales. En el sector institucional han quedado establecidos el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Además, en 1956 el Comité consideró necesario procurar en una forma más permanente la participación de la iniciativa privada en los programas de integración, especialmente en lo que se refiere al sector industrial, y con ese objeto creó la Comisión Centroamericana de Ini-

ciativas Industriales, formada por representantes gubernamentales y de la iniciativa privada. Posteriormente, en 1959, y con el mismo propósito de lograr una mayor penetración de los sectores privados en el programa de integración, se llevó a cabo en la ciudad de San Salvador la Primera Reunión de Inversionistas Centroamericanos, que conoció y examinó los diversos instrumentos del programa y señaló algunos de los problemas principales del desarrollo industrial. Más recientemente se ha constituido la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica (FECAICA), que ya en 1962 comenzó a considerar algunos problemas de la integración industrial.

En una dirección distinta, el Comité a través de los servicios de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, ha venido estudiando las posibilidades de especialización textil desde 1957. Como resultado de este trabajo se está en vías de terminar la elaboración de un primer programa de especialización, con referencia a la industria textil algodonera. Dicho programa es de escala regional y se está elaborando en estrecha colaboración con los industriales de esa rama de actividad y de la Secretaría del Tratado General.

Por último, y como una dimensión adicional del programa en el sector manufacturero, el Comité de Cooperación Económica en 1958, con ocasión de su quinta reunión, recomendó a los gobiernos para su firma, y fue suscrito, el Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. Dicho Convenio fue adoptado en todas sus partes en el capítulo VI del Tratado General, el cual establece que dentro de un plazo determinado, a contar de la vigencia del citado instrumento, deberán quedar suscritos por los gobiernos los primeros protocolos. Atendiendo recomendaciones del Comité, la Secretaría de la CEPAL ha llevado a cabo recientemente nuevos estudios sobre posibilidades adicionales de integración industrial, que comprenden sobre todo industrias de bienes intermedios y bienes de producción. En dichos análisis se ha podido hacer una primera determinación de la viabilidad económica de algunas ramas industriales enteramente nuevas en Centroamérica y se ha estimado de modo preliminar el costo de la inversión necesaria y las repercusiones del establecimiento de dichas industrias sobre las economías centroamericanas.

Con base en los citados estudios, y para dar cumplimiento a la resolución 84 (CCE) del Comité de Cooperación Económica, en diciembre de 1961 se llevó a efecto en la ciudad de Managua, Nicaragua, una reunión de un Grupo de Trabajo *Ad hoc* sobre Desarrollo Industrial que conoció varios proyectos presentados por los gobiernos como susceptibles de acogerse al régimen de industrias. El Grupo consideró los referidos proyectos y formuló el texto preliminar de un protocolo en el que se incorporan varias de esas iniciativas. Posteriormente el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial llevó a cabo, según lo dispone el artículo IX del Convenio sobre Régimen, los dictámenes técnicos para precisar el carácter de industrias de integración de tres proyectos que habían sido conocidos en la reunión de Managua y presentados más tarde formalmente al ICAITI por conducto de la Secretaría del Tratado. Dichos dictámenes recaen sobre las condiciones de capacidad mínima y otras que son indispensables para decidir el carácter de integración de una industria determinada, teniendo en cuenta los factores de eficiencia y costo. Con base en ellos y en los informes presentados por la Secretaría del Tratado, el

Consejo Ejecutivo en su segunda reunión formuló el proyecto de protocolo que figura como anexo al Acta que se presenta a la octava reunión del Comité, y recomendó su firma a los gobiernos.

Dentro de un enfoque global y coordinado de los problemas del desarrollo industrial de Centroamérica, el Comité estimó necesario, por resolución 50 (CCE), uniformar las legislaciones existentes en materia de exenciones fiscales al establecimiento o ampliación de industrias, para eliminar como factor de atracción de la inversión y como elemento de localización, las discrepancias que existen en dichas leyes, tanto en el monto de las exenciones como en los criterios empleados para su otorgamiento.

A solicitud del Comité, un experto de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica elaboró un informe sobre la materia. Con base en dicho informe y por resolución 85 (CCE) del Comité, un Grupo de Trabajo analizó el problema y en tres reuniones¹⁰ elaboró un proyecto de convenio centroamericano sobre incentivos fiscales al desarrollo industrial. Una vez conocido y formulado en su texto final por el Comité de Cooperación Económica durante su tercera reunión extraordinaria, celebrada en San José, Costa Rica, el Convenio fue suscrito por los gobiernos el 31 de julio de 1962.

El Convenio contiene disposiciones uniformes en materia de clasificación de industrias, monto de las exenciones y procedimientos de administración de la ley, y establece la regionalización total en el otorgamiento de incentivos fiscales en un plazo máximo de siete años contados a partir de la fecha inicial de su vigencia. Los mayores beneficios de la ley uniforme se otorgan a las industrias productoras de bienes de capital y materias primas, atendiendo, además, a consideraciones sobre mano de obra utilizada y a la importancia de los insumos de origen regional. Con la aplicación de este instrumento se habrá logrado la uniformidad en este importante aspecto y el mejoramiento del sistema de estímulos a la inversión industrial.

El Convenio se refiere sólo a las industrias propiamente manufactureras. Respecto a las actividades de ensamblaje establece el compromiso de suscribir en un plazo no mayor de un año un protocolo adicional en el que se estipulará el régimen de incentivos fiscales aplicables a dichas actividades, comprendiendo, entre otras disposiciones, las referentes al régimen de intercambio a que quedarán sujetos en el mercado común centroamericano los artículos ensamblados. Del mismo modo se dispone que los incentivos fiscales aplicables a las empresas productoras de artículos farmacéuticos y medicinales se regirán por un protocolo especial sobre la materia. En relación con éste último punto, los Ministros de Economía, constituidos en Junta Directiva del ICAITI, encomendaron a éste la realización de los estudios técnicos necesarios. La formulación de ambos proyectos de protocolo está todavía pendiente.

Para la adecuada aplicación del Convenio, los Estados contratantes adoptarán un reglamento dentro de un plazo no mayor de 30 días a partir de la fecha de su vigencia. Dicho reglamento será elaborado por el Consejo Ejecutivo del Tratado.

c) *Necesidades y medidas futuras*

Las medidas anteriores reflejan la orientación que ha

¹⁰ Guatemala, del 17 al 28 de julio de 1961; Guatemala, del

15 al 22 de noviembre de 1961, y México, 26 de marzo al 3 de abril de 1962.

dado el Comité a sus trabajos en materia de desarrollo industrial, con una visión de largo plazo. Dentro de esa misma perspectiva, el crecimiento del sector manufacturero requerirá de un monto de inversiones nuevas de magnitud muy considerable. Con idea de evaluar su cuantía aproximada, la Secretaría de la CEPAL ha llevado a cabo un primer examen de este problema. En el supuesto de que el ingreso por habitante crezca en los próximos 10 años a una tasa media de 2.5 por ciento anual, la demanda de productos manufacturados crecería de 1 328 millones de dólares en 1960 a 2 738 millones en 1970. Dadas las perspectivas y proyecciones de la capacidad para importar, la producción interna regional tendría que crecer de 848 a 1 828 millones de dólares, a fin de satisfacer la parte de la demanda que no podría cubrirse con importaciones.

Para obtener dicha producción adicional se requeriría una expansión de la capacidad de la industria manufacturera cuyo costo de inversión se ha estimado en 950 millones de dólares a precios de 1960. Estos resultados modifican los que anteriormente se habían obtenido en un trabajo preliminar que se llevó a cabo en ocasión del establecimiento del Banco Centroamericano de Integración Económica, agregando las cifras correspondientes a Costa Rica que en aquella ocasión no fueron incluidas.

La realización de una inversión de esa cuantía supone la determinación de posibilidades concretas de desarrollo industrial, un mejor conocimiento de los recursos naturales existentes, la formación paulatina de mano de obra calificada y técnicos de nivel intermedio profesional, además de otros elementos que puedan influir directamente en la productividad de la nueva inversión. Hasta ahora no se ha emprendido un estudio de los recursos y posibilidades de desarrollo industrial de Centroamérica que conduzca a un mismo tiempo al planteamiento global del problema, y al análisis práctico de los distintos elementos a poner en juego para el crecimiento acelerado del sector industrial. Un proyecto de este tipo entrañaría tanto amplias cuestiones de análisis económico, como aspectos puramente técnicos. Podría determinarse la demanda centroamericana actual y futura para productos industriales, por tipo y clase, y cuantificarse los recursos necesarios disponibles en relación con esa demanda, comprendiendo además una apreciación de factibilidad de aquellas industrias de alcance regional que parezcan encontrar su base económica de operación en el mercado conjunto.

En materia de recursos humanos habría que conocer la composición actual de la fuerza de trabajo, el grado de calificación y adiestramiento de la misma, y las instituciones de enseñanza existentes, todo ello a la luz de las necesidades crecientes de mano de obra calificada que se presentarán en el futuro. El Comité de Cooperación Económica ha incluido en su programa para 1963 un estudio de la fuerza de trabajo regional que será iniciado por expertos de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y de la OIT. Este estudio podría servir de base para una investigación más particularizada, en la cual los problemas relacionados con la formación de mano de obra calificada se analizarían exclusivamente dentro del marco de proyecciones industriales y para ramas específicas de este sector.

En la actualidad no existe el conocimiento suficiente de los recursos mineros de Centroamérica. Este tipo de

15 al 22 de noviembre de 1961, y México, 26 de marzo al 3 de abril de 1962.

información sería básico para establecer muchas de las posibilidades futuras de industrialización. El estudio completo de dichos recursos es generalmente de muy largo plazo y sus resultados acaso no pudieran obtenerse a tiempo para ser utilizados como base de las decisiones más inmediatas de inversión. Por ello, bajo los auspicios del Comité y con la colaboración del ICAITI, el alcance de la investigación podría inicialmente limitarse a aquellos recursos minerales que son utilizados como materias primas por las industrias para las cuales se hubiera determinado su viabilidad económica en el área centroamericana.

Con vistas al mayor aprovechamiento y al desarrollo de materias primas de origen agrícola para la industrialización, podrían también llevarse a cabo acciones adicionales a las ya realizadas bajo el programa de integración. En la actualidad se importan todavía muchos productos manufacturados con materias primas agropecuarias. Un análisis a fondo de este problema implicaría estudios detallados de carácter técnico en cuanto al reconocimiento de suelos y otros aspectos igualmente especializados. Con base en dichos reconocimientos podría compararse el consumo y la importación total de productos manufacturados partiendo de materias primas agrícolas, con las posibilidades que existen en Centroamérica para producirlos. Esa comparación podría constituir el punto de partida para el análisis de las posibilidades de desarrollo de un número considerable de industrias manufactureras.

La industria centroamericana utiliza gran parte de las materias primas de origen agrícola disponibles en la región. A pesar de ello, la importación de productos alimenticios manufacturados ascendió en 1960 a casi 40 millones de dólares y la de textiles en ese mismo año tuvo un valor de 50 millones. Sumadas esas cifras a las correspondientes a otros productos manufacturados de origen agrícola, dan un total de 149 millones de importación en 1960.

Apoyada en el mejor conocimiento de los recursos naturales y de otro tipo, la elaboración misma de proyectos industriales concretos podría llevarse más allá de la etapa de estudios de preinversión, hasta elaborar análisis completos de viabilidad. Su conocimiento por los sectores de la iniciativa privada y por las instituciones centroamericanas podría conducir a nuevas inversiones. Se requiere este conocimiento principalmente en cuanto a industrias de alcance regional que constituyan puntos de apoyo para la expansión de todo el sector manufacturero. Dentro del mismo enfoque podría perseguirse la identificación de posibles complejos industriales, integrados por ramas cuyas perspectivas de crecimiento pasan desapercibidas cuando la investigación se efectúa aisladamente al nivel del proyecto.

Además de esos aspectos, parecería necesario conocer de un modo más preciso la capacidad de producción de artículos manufacturados y otras características de la industria, teniendo en cuenta no sólo las instalaciones actuales, sino los planes y nuevos proyectos de expansión. Esta información es indispensable como elemento para el análisis de las posibilidades de especialización o de creación de complementariedad industrial.

Sobre un terreno más general, requiere también atención el hecho de que el mercado común plantea o tenderá a plantear modificaciones a las pautas de localización de la actividad productiva. Los varios factores que la deter-

minan —tales como el tamaño de la planta, la oferta de trabajo, la dimensión del mercado, y las facilidades de transporte— ejercen un impacto diferente cuando la localización industrial se proyecta regionalmente, que cuando, como hasta hace poco, se ha visto determinada por las limitaciones de los mercados nacionales.

El examen de todos los elementos que se dejan reseñados, proporcionaría al Comité de Cooperación Económica nuevos elementos de juicio para conocer mejor los problemas de duplicación de inversiones y de empleo incompleto de la capacidad existente, así como para empezar a ver las oportunidades de complementación entre distintos sectores industriales y su mayor especialización.

6. ELECTRIFICACIÓN

El Subcomité Centroamericano de Electrificación fue creado por resolución 59 (CCE), aprobada por el Comité en junio de 1958. Está integrado por representantes de los organismos oficiales y de las empresas eléctricas privadas, y tiene como principales finalidades la promoción del aprovechamiento común y coordinado de los potenciales hidroeléctricos de los distintos países, el establecimiento de bases uniformes para la investigación de los recursos hidráulicos, y otras que se refieren a aspectos tales como el estudio del mercado de energía, el desarrollo de estadísticas uniformes sobre la industria eléctrica y la formulación de normas técnicas relacionadas con el funcionamiento de las empresas y organismos eléctricos en los países centroamericanos.

El Subcomité celebró su primera reunión en San Salvador en noviembre de 1959. Su programa de actividades está orientado de modo principal hacia el examen de posibilidades concretas de aprovechamientos coordinados de recursos hidráulicos y de interconexión. Un experto de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas llevó a cabo un primer estudio de las repercusiones que tendría sobre el costo de la inversión y de la generación y distribución de energía, la interconexión entre dos de los principales sistemas hidroeléctricos existentes en Centroamérica. De acuerdo con los resultados, que deben considerarse como preliminares, la operación conjunta de ambos sistemas implicaría una reducción en el monto de las inversiones de 28 millones de dólares hasta 1970 y una economía sustancial en cuanto a generación y distribución. Los resultados de ese informe han venido siendo ampliados por la Misión de expertos que, conforme a la solicitud hecha por el Comité, inició su trabajo en Centroamérica en el curso de 1962. En esta segunda fase se ha comprendido el análisis de posibilidades adicionales de operación combinada de sistemas eléctricos entre otros países centroamericanos. Los resultados de este trabajo serán presentados al Subcomité en su próxima reunión que deberá llevarse a cabo en 1963.

El Subcomité incluyó también en su programa de trabajo la investigación de recursos hidráulicos y el adiestramiento intercentroamericano para este tipo de investigaciones, así como la realización de un inventario de las estaciones hidrológicas que funcionan en los seis países del Istmo. La Misión centroamericana de energía eléctrica, en consulta y colaboración con los organismos nacionales, ha realizado un estudio sobre las actividades de investigación que en este terreno llevan a cabo los países, y ha formulado un proyecto para establecer una red de estaciones hidrológicas dentro de un programa completo de

reconocimiento y desarrollo de los recursos hidráulicos sobre una base regional.

Además, en 1959 se decidió llevar a cabo un análisis de las tarifas vigentes en los países del Istmo y de los factores determinantes de las mismas. En relación con este aspecto se efectuó una investigación cuyos resultados figuran en el *Estudio comparativo de costos de la electrificación en Centroamérica y Panamá* (E/CN.12/CCE/SC.5/6). En él se establecen los diversos componentes del precio de la energía eléctrica en cada uno de los países y se analizan las causas de las apreciables disparidades observadas.

Atendiendo recomendaciones del Subcomité se ha elaborado un proyecto de sistema centroamericano de cuentas uniforme para la industria de la energía eléctrica.

Se somete al Comité el informe de la Primera Reunión del Subcomité Centroamericano de Electrificación (E/CN.12/CCE/207) y sus resoluciones anexas.

7. TRANSPORTE

a) Estado actual

De la situación existente en 1951-52 al iniciarse el programa de integración, se desprendía la necesidad de un mejoramiento sustancial del transporte entre los países, mediante un sistema que sirviera eficazmente a la región considerada como un todo. Los sistemas entonces prevalentes servían la finalidad primordial de comunicar las zonas de producción agrícola de exportación y los principales centros poblados del interior con los puertos y rutas marítimas de cada país. Aun para ello tenían problemas de inversión y de operación difíciles de resolver.

La transformación y reorientación que en cierta medida empezaron a manifestarse durante la última década, obedecieron esencialmente a los esfuerzos nacionales para procurar la ampliación de las redes interiores de carreteras. En 1946 las carreteras transitables en todo tiempo en Centroamérica cubrían alrededor de 7 900 kilómetros. Durante los años subsiguientes la construcción creció a un ritmo de 3.7 por ciento anual, alcanzando una longitud de 9 900 kilómetros en 1952. En 1961 sumaban 20 700 kilómetros, y la tasa de crecimiento en ese período se elevó hasta 8.5 por ciento anual.

El desarrollo del transporte automotor ha sido considerable. De 1952 a la fecha el número de vehículos en circulación se ha duplicado, y de ellos más de dos terceras partes son vehículos de transporte de pasajeros y de carga. Se ha estimado que el movimiento total de carga ascendió en 1961 a casi 1 000 millones de toneladas-kilómetro.

Los transportes por ferrocarril, navegación interior y cabotaje, han quedado a la zaga, y se ha estancado el desarrollo de sus redes, equipo móvil y operaciones. Los ferrocarriles no han ampliado sus redes, y desde hace más de diez años no han renovado sus equipos. Aun así, mueven una cantidad considerable de carga: en algunos países movilizan entre el 60 y el 80 por ciento del total de las exportaciones e importaciones marítimas.

b) Plan vial centroamericano

El Comité de Cooperación Económica inició sus actividades en materia de transporte con su resolución 4 (AC.17), aprobada en 1952, auspiciando un estudio integral del sistema de transportes en Centroamérica. Posteriormente

estableció el Subcomité de Transporte para llevar adelante éste y otros trabajos.

Atendiendo a dicha resolución una misión de la CEPAL, la Administración de Asistencia Técnica y otros organismos de las Naciones Unidas, llevó a cabo el estudio integral solicitado y elaboró el primer esquema para un sistema regional de carreteras. El estudio fue considerado y conocido por el Comité en 1953.¹¹ Después, por resolución 92 (CCE), el Comité recomendó la formulación de un proyecto completo de actividades orientado al establecimiento del plan vial centroamericano.

En 1961 un experto de Asistencia Técnica llevó a cabo un estudio sobre los avances de la red vial centroamericana y sobre el costo probable de su terminación.¹² En 1962 se constituyó un grupo de trabajo, integrado por la Secretaría del Tratado, la Secretaría de la CEPAL y el Banco Centroamericano de Integración Económica, con el propósito de llevar adelante la formulación del proyecto del plan. Los resultados se someterán al Subcomité de Transporte en su próxima reunión, a celebrarse en 1963. Se presenta al Comité el informe del experto de Asistencia Técnica sobre red vial centroamericana.

En general los trabajos de interés regional proyectados en el estudio de 1952 comprendían unos 3 930 kilómetros de construcción nueva o mejoramiento de rutas, con un costo estimado de 102 millones de dólares. Estos trabajos representarían 95 por ciento del total comprendido en las recomendaciones de la misión, que era de 4 142 kilómetros. Se recomendaba, asimismo, realizar dichos proyectos en un período de siete años, al mismo tiempo que otros programas nacionales por valor de 88 millones de dólares. Más adelante se incluyeron otras rutas y la extensión ascendió a un total de 5 164 kilómetros. Hasta la fecha, alrededor de 47 por ciento ha sido pavimentado (2 443 kilómetros). Las carreteras afirmadas o revestidas que también permiten tránsito en todo tiempo, tienen una longitud de 2 087 kilómetros. Conjuntamente alcanzan una longitud de 4 530 kilómetros, o sea el 87 por ciento del total. El 13 por ciento restante corresponde en su mayor parte a rutas transitables sólo en tiempo seco. Se observa, sin embargo, que una extensión considerable de carreteras —estimada en el 30 por ciento de las transitables en todo tiempo—, requiere reconstrucción o mejoramiento urgentes. Se necesitan además obras complementarias, incluso puentes permanentes.

El sistema de carreteras de interés regional conecta las zonas de mayor densidad de población, centros de industrias, servicios y de comercio, y enlaza los principales núcleos de producción agrícola localizados en la franja del Pacífico, lo que se ha logrado con inversiones mucho mayores que las estimadas en 1952. Para los trabajos futuros se ha calculado un costo de alrededor de 88 000 dólares por kilómetro.

En las zonas centrales se ha terminado la totalidad de carreteras señaladas como de interés regional; son transitables en todo tiempo y el 90 por ciento de ellas ha sido pavimentado. Por el contrario, en las zonas fronterizas, casi una tercera parte de las rutas no es transitable en todo tiempo. Ello impide la ampliación de la zona de influencia de las rutas longitudinales y priva al sistema de su alcance regional.

¹¹ Véase *El transporte en el Istmo Centroamericano* (E/CN.12/356; ST/TAA/Ser C/8). Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 53.VIII.2

¹² Véase el *Informe preliminar sobre Red Vial Centroamericana* (E/CN.12/CCE/250; TAO/LAT/38).

c) *Transporte marítimo y puertos*

La consideración de los problemas de desarrollo portuario y de los transportes marítimos dentro del programa de integración fue decidida por el Comité en sus resoluciones 21(AC.17) y 92(CCE) de 1953 y 1959. Los estudios realizados señalan la necesidad de otorgar la mayor prioridad a la reconstrucción física de los puertos, la modernización de equipo, servicios portuarios, vías de comunicación y transportes, y la administración portuaria. Simultáneamente, se recomienda establecer una legislación y reglamentación marítima y portuaria moderna y uniforme y fomentar la formación del personal administrativo.

Por resolución 19(CCE) el Comité dispuso impulsar la modernización de la legislación marítima. En cumplimiento de ese mandato se preparó el *Proyecto de Código Marítimo Uniforme para los Países Centroamericanos*¹³ y otro estudio debidamente coordinado con el anterior sobre: *Disposiciones para la legislación y reglamentación portuaria uniforme en Centroamérica*.¹⁴ Ambos proyectos se han discutido en el seno de los organismos gubernamentales competentes. En general, los grupos nacionales de trabajo han estimado que sería prematuro aplicar un Código Marítimo Regional, puesto que la legislación del ramo está estrechamente ligada con los códigos de comercio y éstos a su vez parecen requerir reformas. Por lo que se refiere a la legislación portuaria, algunos países han dado pasos para la aplicación de buena parte de los proyectos de reglamentos que han sido elaborados, pero parece necesitarse acción adicional en esta materia.

Se ha avanzado en la construcción de muelles y otras obras en los puertos principales, con un monto de inversión que en los años 1956-61 fue aproximadamente de 18 millones de dólares. A esas construcciones habría que añadir en el futuro el establecimiento o ampliación de los servicios técnicos y de las ayudas materiales que aumentan la eficiencia de los puertos y permiten un manejo más rápido de los buques.

d) *Otros aspectos*

Si por su propia naturaleza el comercio regional ha creado mayor demanda de carreteras y transporte automotor, el perfeccionamiento del mercado común y la creación de un sólo territorio aduanero, tenderían a requerir la expansión adecuada de otros medios de transporte. La necesidad de remediar las deficiencias en la infraestructura a un ritmo acelerado no ha permitido estudiar detenidamente la aplicación de tecnología más moderna en la construcción, ni evitar la duplicación entre dos o más medios de transporte. Pero esta fase puede terminar en breve plazo y definirse entonces sistemáticamente la política a seguir.

El desarrollo de la industria del transporte automotor ha quedado retrasado con respecto al programa de construcción de carreteras, debido entre otros factores a la falta de continuidad del tráfico entre países y a las dificultades existentes para establecer programas de reemplazo de vehículos y de aumento de equipo móvil.

Al nivel regional no ha sido posible crear hasta la fecha un servicio eficiente, expedito y económico del transporte automotor por carretera que sirva al desarrollo del

¹³TAO/LAT/27.

¹⁴ Documento de distribución limitada, TAO/LAT/28.

intercambio regional. El Tratado General en su artículo XXIX, dispone la adopción de reglamentos de transporte que eliminarían algunas de las dificultades administrativas que desalientan ese tipo de servicios.

Hay, además, un desequilibrio direccional de la carga transportada. No ha sido posible especializar los vehículos a ciertos tipos de mercancías por no ser permanentes los intercambios de las mismas. Estos problemas contribuyen a que los costos del transporte automotor sean altos y resulten casi prohibitivos para las mercancías de baja densidad económica.

La importancia de modernizar las telecomunicaciones se tocó en relación con el establecimiento de distintos servicios de radiocomunicaciones en los transportes aéreos y marítimos, y también como medio para expedir el intercambio comercial.¹⁵ Desde 1960 las autoridades de los países del Istmo Centroamericano decidieron conceder prioridad al establecimiento de servicios públicos de telecomunicación adecuados, e iniciaron consultas con instituciones internacionales de financiamiento. Respondiendo al interés de los gobiernos, una misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) visitó Centroamérica a fines de 1961, y en marzo de 1962 el Fondo Especial de las Naciones Unidas decidió financiar un estudio que serviría de base para la planificación y diseño de la red de telecomunicaciones en cada país, tomando en cuenta también los requerimientos de comunicación regional e internacional. Se establecerá un plan básico de 15 años, así como un programa detallado de realizaciones de los cinco primeros años del plan y su costo estimado.

8. COORDINACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA

Los problemas de la vivienda han ocupado la atención del Comité de Cooperación Económica desde 1957. El Subcomité de Vivienda, Edificación y Planeamiento, fue creado por resolución 61 (CEE), aprobada por el Comité durante su quinta reunión en 1958. El Subcomité, integrado por los funcionarios de alto nivel que tienen a su cargo los programas nacionales de los institutos de vivienda del Istmo Centroamericano, ha llevado a cabo sus trabajos con el auxilio de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT) de las Naciones Unidas y, más recientemente, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Las actividades realizadas a la fecha incluyen la determinación de las bases para el establecimiento de especificaciones regionales de materiales de construcción; un estudio sobre los recursos naturales centroamericanos que podrían utilizarse en la manufactura de materiales para la construcción de viviendas; un inventario de las industrias productoras de materiales de construcción existentes en los países del Istmo; un proyecto completo para la aplicación, en una primera fase, del sistema de coordinación modular en los programas nacionales de vivienda, y un análisis detallado sobre la evolución reciente y situación actual de estos programas. La Secretaría presenta, sobre cada uno de estos puntos, los informes y documentos correspondientes.¹⁶

¹⁵ Informe de la Primera Reunión de Inversiones Centroamericanas (E/CN.12/CEE/206) Anexo VI.

¹⁶ Véanse *Coordinación Modular en la Vivienda Económica* (E/CN.12/CEE/SC.4/9); *Informe del Grupo de Trabajo sobre*

El proyecto final sobre coordinación modular fue preparado por un Grupo de Trabajo que se reunió en San Salvador en 1962. Este proyecto, junto con los demás estudios y documentos antes mencionados, serán conocidos por el Subcomité de Vivienda en su segunda reunión, a celebrarse en 1963.

Con referencia a otras actividades, en 1962 funcionarios de los seis países del Istmo participaron activamente en el seminario latinoamericano que se celebró en Dinamarca sobre programación y estadísticas de vivienda. Además se han otorgado becas a los seis países del Istmo para el adiestramiento en varios países europeos, durante un año, de funcionarios de los institutos de vivienda especializados en diseño y materiales de construcción. Estas actividades se llevan a cabo con la colaboración de las Naciones Unidas y de diversas instituciones europeas.

El análisis de los problemas de vivienda en los países del Istmo Centroamericano revela, en 1962-63, un aumento en las actividades de construcción de los distintos organismos que trabajan en ese sector. Se cuenta con un financiamiento externo de aproximadamente 45 millones de dólares para la edificación de 20 000 viviendas. Sin embargo, se está todavía muy lejos de llenar las necesidades derivadas del incremento demográfico, y más lejos todavía de las que resultarían si se intentara empezar a cubrir parte del déficit acumulado. En efecto, tomando como base la proyección de la población centroamericana —en la cual se estima un aumento de 700 000 habitantes durante los próximos dos años—, las necesidades de construcción de nuevas viviendas serían de cerca de 140 000 unidades en ese período.

Las principales tareas pendientes que podrían considerarse para llevarlas a cabo de modo inmediato son las siguientes: en materia de coordinación modular, la reunión celebrada en San Salvador, con base en un informe del experto de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas asignado a este programa, elaboró los módulos de coordinación y dejó establecido el procedimiento para su primera aplicación en escala experimental. A fin de asegurar la continuidad de este esfuerzo, se precisaría llevar a cabo un proyecto piloto de construcción de viviendas con elementos modulados, en el que participaran los

institutos nacionales de vivienda y las empresas centroamericanas productoras de materiales de construcción.

Con miras al mejoramiento y abastecimiento de la construcción de viviendas, se ha señalado la necesidad de impulsar en los países el uso de herramientas de mano y equipo de construcción de bajo costo cuya utilización podría resultar en aumentos de productividad y en una más alta calidad de las obras que se construyen. Se trataría de introducir métodos de construcción de elevada eficiencia, pero que permitan una absorción máxima de la mano de obra. En estas tareas participarían además técnicos especializados que tendrían a su cargo la realización de demostraciones en lugares de construcción. Como una orientación adicional podrían efectuarse labores de promoción a fin de iniciar y ampliar la producción centroamericana de herramientas y equipos ligeros básicos para estas actividades.

Para fomentar el desarrollo de la producción centroamericana de materiales de construcción se requeriría ahondar, con criterio selectivo, en la investigación de los recursos naturales propios de la región. En algunos casos —por ejemplo el de los minerales y el de los recursos forestales—, se tiene conocimiento de la existencia en Centroamérica de materias primas adecuadas para la fabricación de materiales de construcción, pero no se dispone de estudios completos que permitan programar el establecimiento de las ramas industriales correspondientes. Sin embargo, el estudio ya realizado por el experto de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas ha permitido aclarar y determinar entre otras cosas la existencia de recursos, tales como los de origen volcánico, cuya utilización podría emplearse de inmediato, y que podrían proporcionar algunas materias primas a costos más reducidos que los que prevalecen en la actualidad. También se han aclarado en dicho estudio varias posibilidades de intercambio de esas materias primas entre los países del Istmo Centroamericano, que pueden ser objeto de una investigación detallada.

La comparación entre este inventario de recursos naturales, con el que también se ha levantado de industrias de materiales de construcción existentes en Centroamérica, podría conducir a corto plazo a identificar posibilidades adicionales de desarrollo industrial en este importante sector de la actividad económica.

Además de los trabajos ya señalados que ha llevado a cabo el Subcomité, cabe destacar el creciente énfasis que se asigna en los países centroamericanos a las inversiones públicas en vivienda, así como la disponibilidad desde fecha reciente de facilidades de financiamiento externo más amplias que las que existían con anterioridad. Es evidente que si estos tres elementos se pusieran en juego en Centroamérica con un enfoque coordinado de alcance regional, los objetivos que persiguen los gobiernos en esta materia podrían alcanzarse en un plazo más corto y con una eficacia mayor.

Coordinación Modular en Vivienda (E/CN.12/CCE/SC.4/14), Estado actual de los recursos naturales del Istmo Centroamericano y su posible aplicación en la manufactura de materiales de construcción utilizables en la vivienda (E/CN.12/CCE/SC.4/16); Industrias o establecimientos que fabrican materiales de construcción en el Istmo Centroamericano (E/CN.12/CCE/SC.4/15); Glosario de términos empleados en arquitectura y construcción en el Istmo Centroamericano (E/CN.12/CCE/SC.4/10); Programas de construcción de viviendas en los países del Istmo Centroamericano para 1962-1963 y su relación con los materiales de construcción requeridos (E/CN.12/CCE/SC.4/17); Materiales de construcción requeridos para los programas de construcción de viviendas 1962-1963, en los países del Istmo Centroamericano (E/CN.12/CCE/SC.4/17/Add.1).



LA PLANIFICACION EN FRANCIA

por François Le Guay¹

I. RESEÑA DE LA EXPERIENCIA FRANCESA

El objeto de este trabajo es exponer los métodos de planificación empleados en Francia y apreciar los resultados obtenidos hasta el momento. Pese al carácter original y particular del sistema de planificación seguido en Francia, se ha pensado que este tema puede interesar a otros países, aunque no debe abordarse con el ánimo de encontrar en las técnicas francesas fórmulas hechas susceptibles de aplicarse sin adaptación. En verdad, más bien se ha querido dar a conocer cómo se crearon los métodos de planificación franceses y cómo han evolucionado durante 15 años, teniendo en cuenta el cuadro económico y social y la organización administrativa del país. Más que la adopción de los métodos mismos — que podrían resultar inoperantes en otras circunstancias — puede ser interesante conocer este proceso de adaptación y evolución.

Por esas razones, antes de exponer los métodos de planificación, parece indispensable trazar un breve bosquejo del panorama económico y social y de las estructuras administrativas de Francia y bosquejar en pocas palabras la evolución de dichos métodos desde su creación. Pueden agregarse dos razones complementarias:

a) La planificación en Francia no ha significado una transformación fundamental del régimen económico y social preexistente. Sin duda se originó en el período de las grandes transformaciones que siguieron a la Liberación, pero ésta no se tradujo en un cambio radical de los sistemas de preguerra. La planificación hubo de adaptarse a esa situación y tener en cuenta en forma muy empírica ese estado de cosas. Como ha dicho el señor Pierre Masse, actual Comisario del Plan, “en Francia la práctica de la planificación ha precedido con mucha antelación a la teoría”.²

b) La planificación se inició en Francia hace aproximadamente quince años. Desde entonces ha seguido una trayectoria de notable continuidad no obstante los cambios políticos habidos en el país. Mas esa continuidad no ha significado un estancamiento, sino una constante evolución que indudablemente no ha tocado a su término. Un somero análisis de las transformaciones producidas puede explicar por qué se emplean en la actualidad tales métodos y no otros. Es ésta la razón por la cual se ha considerado útil situar rápidamente en el tiempo y en

el espacio los métodos de planificación que hoy se aplican en Francia.

I. EXAMEN GENERAL DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE FRANCIA

Como es imposible describir en pocas líneas el estado actual de Francia desde el punto de vista económico y social, en lo que sigue se ha intentado señalar algunos aspectos que permiten explicar mejor la forma en que ha evolucionado la planificación.

a) Francia emergió de la Primera Guerra Mundial muy debilitada tanto en su población como en su economía. La crisis de los años treinta provocó un enorme retraso técnico y económico, mucho más pronunciado que en otros países. Las pérdidas ocasionadas por la última guerra y la ocupación empeoraron un estado de cosas que ya en 1939 era inquietante.

b) Al producirse la liberación este retraso se advirtió claramente. En muchos círculos se apreció que no sólo se trataba de reponer lo destruido en cinco años, sino que era necesario corregir una situación precaria desde hacía mucho tiempo. El primer Comisario del Plan, señor Jean Monnet, expresó esta opinión en una frase lapidaria: “Modernización o decadencia”.

c) Después de 1945 se produjo en Francia un incremento demográfico sin precedentes desde hacía mucho tiempo. La población total aumentó alrededor de 4 millones de habitantes (es decir, 10 por ciento) en 10 años, al paso que la activa se mantuvo estacionaria en más o menos 19 millones de personas.

d) En 1959 el producto nacional bruto fluctuaba alrededor de 260 000 millones de francos nuevos, o sea más o menos 53 000 millones de dólares al tipo de cambio vigente, lo que corresponde aproximadamente a 1 100 dólares por habitante y 2 800 dólares por persona activa. Estas cifras colocan a Francia a un nivel similar al de los países industrializados de la Europa Occidental. (Son ligeramente superiores a las de Alemania y el Reino Unido.)³

e) La economía francesa ha estado hasta el presente poco abierta hacia el exterior. En los últimos años su comercio exterior ha representado alrededor del 10 por ciento del producto nacional bruto. Esta proporción viene aumentando regularmente desde que Francia ingresó al Mercado Común, que además ha tenido un efecto estimulante nada despreciable sobre la economía francesa.

f) La estructura de la economía francesa no corresponde todavía a su grado de desarrollo. En especial, la población activa empleada en la agricultura asciende a

¹ El autor, que es experto de los servicios de estudios económicos y financieros del Ministerio de Finanzas de Francia, y actualmente jefe de la División de Cuentas Nacionales de la OECD, escribió el presente trabajo para los seminarios sobre esta materia celebrados en los Cursos de Capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en Santiago de Chile, durante los meses de agosto y septiembre de 1962.

² Pierre Masse, *Méthodes françaises de Planification*, conferencia pronunciada en Londres en abril de 1961 (20). [Este y los demás números entre paréntesis remiten a la bibliografía que se ofrece al final del presente trabajo.]

³ Estas cifras tienen por exclusivo objeto indicar un orden de magnitud, aunque sabemos muy bien cuán inciertas son todas las comparaciones que se basan en el tipo de cambio.

más o menos 25 por ciento de la población activa total. Esta importante reserva de mano de obra disponible para la industria es un elemento favorable para la continuidad del desarrollo actual durante un lapso prolongado.

g) La función que el estado ha venido desempeñando en la economía después de la guerra es muy importante. Aparte de los medios generales de carácter fiscal y monetario de que tradicionalmente ha dispuesto, merced a las nacionalizaciones efectuadas en 1945 y a la actividad de organismos financieros especializados, cumple también un papel económico específico. Hoy por hoy, alrededor del 30 por ciento de la producción nacional proviene de las empresas controladas por el estado, que además realiza más o menos el 50 por ciento de todas las inversiones.

h) Francia, que durante mucho tiempo permaneció a la zaga en materia de teoría y práctica económica, se ha esforzado por superar su retraso. Los progresos alcanzados en el establecimiento y utilización de instrumentos modernos de previsión y gestión económicas le han proporcionado al estado métodos que se adaptan a la conducción de su política económica.

i) En resumen, desde hace 15 años Francia se ha visto empeñada en un proceso de acelerada transformación que abarca los campos técnico, económico y social y que se extiende incluso al administrativo. Ello no impide que el retraso y los desequilibrios que afectan a ciertos sectores (la agricultura) o ciertas regiones preocupen vivamente.

2. BREVE RESEÑA DE LA PLANIFICACIÓN FRANCESA

En Francia, la planificación nació inmediatamente después de la Liberación por un decreto del Gobierno Provisional que lleva fecha 3 de marzo de 1946 y por el cual se creó el *Commissariat Général du Plan*.

El problema consistía entonces en volver a poner en marcha el aparato productor y superar el retraso técnico ocasionado por la guerra y por el estancamiento de preguerra. El primer plan, que se extendió hasta 1953, tuvo por objeto estimular y coordinar los programas de reconstrucción estableciendo un orden de prelación en el empleo

II. GENERALIDADES SOBRE LA PLANIFICACION EN FRANCIA

Antes de examinar la organización, los medios técnicos y los métodos de elaboración del Plan francés, conviene esbozar a grandes rasgos el concepto que en Francia se tiene del papel de la planificación en una sociedad industrial desarrollada.

Ese concepto se basa, en primer lugar, en la importancia que después de la Segunda Guerra Mundial adquirió la noción de expansión económica, que en realidad se produjo no sólo en Francia, sino también en otros países de la Europa Occidental, y a la cual siguió simultáneamente cierta evolución psicológica, factor en sí mismo importante para la continuidad de esa expansión.

a) En un informe preparado recientemente por la Organización Europea de Cooperación y Desarrollo (OECD) sobre el crecimiento económico en los años 50, afirma que uno de sus factores principales es la idea, generalizada entre la población, y en especial entre los empresarios, de que la demanda pueda seguir aumentando en forma continuada durante un período bastante prolongado.

Sin duda, en Francia existe esta confianza en la demanda potencial y si se ha recurrido a la planificación es

de los recursos disponibles, así internos como externos. De ahí que sólo abarcara 6 industrias básicas y no incluyera el conjunto de la economía.

La finalidad del segundo Plan (1954-57) no era únicamente producir más, sino también mejorar la producción, es decir dejarla en condiciones de competir en calidad y precio. Además, como el progreso de la contabilidad nacional permitía tener una visión de conjunto de la economía, hacía posible abordar el problema de la coordinación entre los diferentes sectores. En conjunto, los objetivos del segundo plan, se cumplieron con creces aunque en detrimento de equilibrios fundamentales de la economía, ya que durante ese período se produjeron fuertes aumentos de precios y graves desequilibrios en el balance de pagos.

El tercero (1958-61) fue el primer plan auténtico de desarrollo que, además de los objetivos de estabilidad monetaria y equilibrio del balance de pagos, abría perspectivas de grandes expansiones. Gracias a un ajuste efectuado en 1958, esos objetivos se lograron casi totalmente.

Desde el punto de vista técnico, esta rápida ojeada permite apreciar que la planificación en Francia se ha desarrollado de tal suerte en cada etapa que los planes sucesivos han sido cada vez:

— más exhaustivos (incluían un número mayor de sectores económicos);

— más pormenorizados (descomponían en un número mayor de ramas cada sector estudiado);

— más coherentes (se preocupaban cada vez más del equilibrio económico y de las relaciones entre los diversos sectores);

— más completos (agregando progresivamente a los objetivos de producción física los problemas de precios, ingresos y financiamiento).

Hecha esta breve digresión histórica, no volveremos a referirnos a los tres primeros planes, de manera que el resto del trabajo versará sobre el cuarto Plan, que comprende el período 1962-65. Su preparación quedó terminada a fines de 1961 y fue aprobado por el Parlamento en julio del año siguiente.

porque se piensa que ella puede estimularse y coordinarse en forma eficaz. Por cierto, el mecanismo del mercado continúa desempeñando en Francia un papel predominante, pero se ha generalizado la opinión de que ese mercado puede conocerse. Las empresas, sobre todo las que deben realizar inversiones que demandan varios años de estudios y de instalación, tratan de prever el desarrollo potencial de la demanda a través de estudios de mercado cada vez más completos.

Una de las primeras funciones del Plan será proporcionar a dichos estudios un marco general común y coherente. Actuará como una especie de estudio generalizado del mercado.

b) El Plan no es solamente un marco en el cual vienen a encuadrarse las previsiones de los centros autónomos de decisión. Es también un acto de voluntad; traduce la orientación a largo plazo de la política económica del gobierno. No se contenta con registrar en forma pasiva las tendencias del pasado, para tratar de prever su desarrollo en lo futuro. Tiene, por lo menos en ciertos campos, un carácter normativo.

Como ejemplo sobresaliente de esta característica puede citarse la importancia que se da en el cuarto Plan a las inversiones sociales (educación, salud, urbanismo, etc.). Esa importancia refleja a la vez la urgencia de esas necesidades y el atraso en estas materias. Expresa además el deseo de evitar las exageraciones de la "civilización del *gadget*", al poner en primer término la satisfacción de ciertas necesidades de la colectividad.

A este respecto, el Plan constituye, en cierta medida, una especie de compromiso colectivo en que participan el gobierno, el parlamento y el conjunto de la comunidad nacional. Algunos han llegado a ver en él una nueva y estimulante forma de contrato social.

c) Desde un comienzo, la planificación francesa ha preferido la persuasión y los estímulos diversos a las prescripciones reglamentarias.

Para ello, se ha asociado a la preparación del Plan el mayor número posible de representantes de las fuerzas económicas y sociales del país.

Es así el fruto de un diálogo entre el centro y los órganos ejecutivos descentralizados, entre los poderes públicos y los agentes económicos autónomos. La expresión "economía concertada", concepto que tuvo posteriormente gran difusión en Francia, se empleó por primera vez en Francia cuando se preparó el primer Plan.

d) El plan francés es un plan de sectores y no de empresas. Excepto en ciertos sectores muy concentrados cuyos objetivos de conjunto son la suma de proyectos individuales, no establece objetivos para cada una de las empresas, sino para ramas industriales más o menos amplias.

Cada empresa queda en libertad de tomar el lugar que le corresponde dentro del objetivo general y los poderes públicos sólo intervienen cuando existe el peligro de desequilibrios globales.

Estas características principales de la planificación francesa puede dar una imagen aparentemente ambigua y contradictoria del Plan que es al mismo tiempo concertado y normativo; marco para decisiones libres e instrumento de la voluntad del gobierno; Plan que fija objetivos globales y al mismo tiempo permite que funcione la economía del mercado.

Esta ambigüedad de la planificación francesa es un hecho. Cabría pensar que no es más que el reflejo de la ambigüedad del régimen económico y social de la Francia de postguerra, tan dejado del liberalismo clásico como de los sistemas de planificación autoritaria de tipo soviético.

Esta contradicción aparente refleja una realidad concreta: la situación económica de Francia no se presta a un análisis teórico de tipo clásico.

III. LA ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION

1. COMISARIADO GENERAL DEL PLAN

El instrumento esencial de la planificación en Francia es el Comisariado General del Plan (*Commissariat Général du Plan*). Bajo la dirección de un Comisario General, se encarga de preparar el plan que se someterá a la aprobación del gobierno, de velar por su ejecución y de rendir cuentas de los resultados obtenidos.

El Comisariado General del Plan desempeña asimismo una función creadora. Realiza los estudios prospectivos indispensable para explorar el futuro mediano. Prepara el marco general de los estudios de las comisiones de modernización y efectúa la síntesis de sus trabajos para la formulación de los planes propiamente dichos. Como posee una visión de conjunto de los problemas, actúa en forma permanente como consejero del gobierno en materia de política económica a largo plazo.

Además, desempeña un importante papel de estímulo e incentivo. No es un organismo de estudio e investigaciones sino un organismo de acción. No sólo vela por la ejecución del plan, sino que vigila que las medidas adoptadas se ejecuten en las mejores condiciones por los organismos públicos competentes.

Para poder cumplir esta misión, el Comisariado es un organismo administrativo. Pero dentro de la estructura de la administración pública francesa desempeña una función y posee una organización muy particulares. Es un organismo pequeño que sólo cuenta con una plantilla de unos cuarenta funcionarios directivos y menos de cien empleados en total. No administra directamente ningún servicio importante y sólo puede actuar merced a la colaboración externa que encuentra en el resto de la administración.

El Comisario es nombrado por decreto del Consejo de Ministros. Tiene alto rango en la jerarquía administrativa y participa en las reuniones interministeriales sobre cues-

tiones económicas y, a veces, en el propio Consejo de Ministros. Frecuentemente emite su opinión ante las comisiones parlamentarias y, cuando se procede a la aprobación del Plan, ante el parlamento mismo.

Aunque el personal del Comisariado General del Plan sea poco numeroso, es de gran calidad y de muy diverso origen. Algunos de sus funcionarios no provienen de la administración pública, aunque en su mayoría han recibido una formación administrativa [funcionarios de la *Inspection générale des Finances* (Inspección General de Finanzas) y de la *Cour des Comptes* (Tribunal de Cuentas) o de los ministerios] o técnica (ingenieros de minas, de puentes y caminos y funcionarios del Instituto de Agronomía).

Los efectivos del Comisariado se encuentran distribuidos en servicios de ordenación horizontal o vertical. Los servicios horizontales comprenden la división económica, la división financiera y la división regional, en tanto que poseen competencia vertical la división agrícola y diversos servicios técnicos (energía, transporte, industria, equipo urbano, etc.). Cada unidad comprende un número muy reducido de personas.

Desde 1959 se ha adscrito al Comisariado General del Plan un servicio de productividad, cuya función es fomentar todas las iniciativas destinadas a favorecer el aumento de ese factor, especialmente a través de la difusión de informaciones y la divulgación de técnicas nuevas.

Aplicando una política más bien de conciliación que de autoridad, recurriendo más bien a la colaboración externa que al personal propio, el Comisariado General del Plan ha podido imponerse a diversos departamentos ministeriales. Ello se ha debido sobre todo a la calidad de los trabajos que ha sabido estimular y orientar en el curso de la preparación de cuatro planes sucesivos.

Más que como un organismo administrativo, se pre-

senta como un lugar de reunión, especie de terreno neutral en que los representantes de los departamentos ministeriales aceptan confrontar sus puntos de vista, saltándose las rígidas divisiones administrativas, y los dirigentes de las empresas pueden cambiar ideas, sin mucha suspicacia, con los funcionarios responsables de la política económica.

2. LAS COMISIONES DE MODERNIZACIÓN

Como su personal es muy reducido, condición que le fue impuesta desde su origen y que se ha mantenido inalterable durante quince años, al Comisariado General del Plan le es absolutamente imposible preparar por sí solo los planes cuatrienales. Sólo puede hacerlo con la colaboración del mayor número posible de personas distintas, y ésa es la función esencial de las comisiones de modernización, que constituyen uno de los rasgos originales de la planificación francesa.

Cada comisión está formada por 30 o 50 personas que sirven a título honorario. Son nombradas por resolución del Ministro de Hacienda (a propuesta del Comisario General) de entre tres grandes categorías: los funcionarios de los diferentes departamentos ministeriales interesados, los trabajadores (representados por las cuatro grandes confederaciones sindicales), y los jefes de empresas y dirigentes de organizaciones profesionales.

Para la preparación del cuarto Plan se crearon 24 comisiones de modernización que pueden clasificarse en dos categorías:

a) Las llamadas comisiones verticales, que estudian el conjunto de problemas planteados por el desarrollo de un sector de la actividad económica y social; algunas se ocupan de diferentes sectores de producción (agricultura, energía, industria de transformación, etc.); otras, de diferentes sectores de las inversiones administrativas (material escolar y universitario, material sanitario, inversiones culturales, etc.), y

b) Las llamadas comisiones horizontales, que se encargan de sintetizar las informaciones proporcionadas por las comisiones verticales sobre problemas de orden general. Estas son principalmente la Comisión de Economía General y Financiamiento y la Comisión de Mano de Obra.

Para estudiar detalladamente los problemas a su cargo, las comisiones de modernización crean grupos de trabajo que se ocupan de sectores o problemas determinados. Así, por ejemplo, la Comisión de Industrias de Transformación ha constituido 60 grupos de trabajo especializados para abarcar las 250 industrias que le corresponde estudiar.

La Comisión de Economía General y Financiamiento ha creado grupos de equilibrio, comercio exterior, financiamiento privado y financiamiento público.

La Comisión de Mano de Obra ha creado grupos que se ocupan del equilibrio del empleo, de las calificaciones y del equilibrio regional.

El número total de personas que formaron parte de las comisiones y grupos de trabajo para el cuarto Plan fue de 3 100 aproximadamente, que se distribuyen de la siguiente forma:

	<i>Miembros</i>
Comisiones	991
Grupos de trabajo	2 147
Total	3 138

Este total se divide a su vez en:

	<i>Miembros</i>
Representantes de los sindicatos	281
Agricultores	107
Jefes de empresa (comprende de las empresas nacionales, el artesanado, el comercio y la banca)	715
Funcionarios	562
Diversos (universitarios, profesiones liberales, expertos)	692

Las comisiones de modernización desempeñan una función consultiva. Formulan recomendaciones que el Comisario General del Plan y el gobierno pueden o no aceptar; pero como en realidad representan a sectores muy importantes a menudo se siguen.

El número de miembros que compone las comisiones no es estrictamente proporcional a los grupos en ellas representados. Por lo demás, esto no tiene gran importancia, porque las comisiones no votan y cada miembro tiene libertad de dejar constancia de su desacuerdo en las actas verbales y en los informes. Por otra parte, las personas designadas no son sólo mandatarios de las profesiones u organismos públicos que representan, sino que actúan como expertos y se eligen de acuerdo con su competencia personal.

Una de las finalidades de las comisiones de modernización es lograr que colaboren en el plan todas las categorías sociales que influyen en la vida económica del país: en la medida de lo posible el Plan debe reflejar la voluntad general y contar con el asentimiento de la mayoría de la población.

El sector patronal se encuentra representado en estas comisiones por mandatarios de los sindicatos profesionales o por jefes de empresas especialmente calificados. Quince años de labor prueban fehacientemente que estas comisiones han contribuido a mejorar en medida sustancial las condiciones en que colaboran los poderes públicos y los sectores patronales.

La participación de los sindicatos obreros ha tropezado con algunas dificultades. Se invitó a participar en las comisiones y grupos de trabajo encargados de preparar el cuarto Plan a todas las grandes centrales obreras, las que aceptaron. Sin embargo, los sindicatos consideraron en general que el papel que se les asignaba no era el que les correspondía, y los representantes de varios de ellos expresaron reservas de fondo en cuanto al proyecto del plan.

Las comisiones desempeñan dos funciones:

a) Proporcionan todos los antecedentes de que disponen acerca de las actividades de sus respectivos sectores en el pasado, y de sus perspectivas para lo futuro. Constituyen de este modo una fuente extremadamente valiosa de informaciones que están muy lejos de duplicar los medios habituales de información estadística. Traducidas a cifras, estas informaciones sirven de materia prima para la síntesis del Plan.

b) Formulan recomendaciones acerca de las medidas que estimen adecuadas para mejorar la situación de su sector. Estas proposiciones son de orden técnico y de organización, y van dirigidas a los empresarios; o de orden administrativo (financiamiento, tributación, tarifas aduaneras, políticas de precios, etc.) y se dirigen a los poderes públicos.

Ambos aspectos de la labor de las comisiones se reúnen en un informe que sintetiza los informes de los grupos

de trabajo. Cada informe sólo representa la opinión de la comisión que lo ha aprobado; ni el gobierno ni el Comisario General del Plan están obligados a aceptarlo.⁴

Las comisiones de modernización son de carácter temporal. Se nombran para cada plan y solamente para participar en su elaboración. Actualmente se estudia la posibilidad de darles una existencia más permanente y de exigirles que se reúnan regularmente para seguir la marcha del plan en su respectivo campo de competencia.

3. EL PLAN Y LOS ORGANISMOS PÚBLICOS

Como se ha visto, el Comisariado General del Plan, debido a la escasez de medios de que dispone, no tiene gran acción directa. Debe mantenerse en contacto y colaboración constantes con los diversos organismos públicos tradicionales.

Estos existían desde mucho antes de la creación del Comisariado, que no los ha reemplazado y les ha dejado todas las tareas especializadas de gestión administrativa. En cambio, el Comisariado General del Plan se ha visto llevado a apoyarse fuertemente en ellos tanto para la elaboración, como para la ejecución del plan. De aquí que desempeñe un papel importante de cohesión gubernamental y administrativa. El Comisariado ha encontrado poco a poco un lugar original en la estructura administrativa francesa. La influencia que ejerce es más bien el resultado de la competencia que se le reconoce que de exigencias reglamentarias.

La colaboración entre el Comisariado del Plan y los demás organismos públicos se realiza de diversas maneras. Cuando se procede a la elaboración de los planes, los representantes de diversos ministerios asisten a las reuniones de las comisiones y grupos de trabajo donde a menudo desempeñan la función de relatores.

Conviene añadir que la estructura de ciertos organismos públicos centrales se ha modificado con el fin de normalizar sus relaciones con el Comisariado General del Plan. Así, se han creado servicios de estudios y coordinación económicos, especialmente en los ministerios de Agricultura, de Industria y de Obras Públicas. Estos servicios de competencia horizontal permiten coordinar la acción de las diferentes direcciones verticales de un departamento ministerial.

Debe mencionarse especialmente, el papel del Ministerio de Hacienda y Asuntos Económicos, por cuanto participa, tanto en la elaboración como en la de ejecución de los planes.

En lo que atañe a la elaboración de los planes, al Ministerio de Hacienda le cabe una doble participación:

a) Los servicios de estadística y estudios (Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos y Servicio de Estudios Económicos y Financieros) colaboran estrechamente en la preparación de los planes. No sólo proporcionan el material estadístico necesario, sino que garantizan la coherencia de las estimaciones proporcionadas por las diversas comisiones dentro del marco de la contabilidad nacional.

b) Las direcciones tradicionales del Ministerio de Hacienda, en especial las del Tesorero y Presupuesto, también desempeñan un papel importante en la elaboración de los planes. Participan en la preparación de los últimos arbitrajes cuando se efectúa la síntesis. Con motivo de la

elaboración del cuarto plan, la Dirección de Presupuesto preparó por primera vez un presupuesto prospectivo para el año 1965, que servirá de orientación para elaborar los futuros presupuestos anuales.

El papel que desempeñan en la ejecución de los planes el Ministerio de Hacienda y, sobre todo, los servicios de contabilidad nacional y la Comisión de Cuentas y de Presupuestos Económicos de la Nación, se estudiará detalladamente en el capítulo que trata de la ejecución del plan.

4. EL PLAN Y LA ACCIÓN DEL GOBIERNO

El Comisariado del Plan ha dependido en diversas épocas, del Ministerio de Finanzas, del Presidente del Consejo o del Primer Ministro (como es el caso actualmente desde la promulgación del decreto del 10 de mayo de 1962). Estas modificaciones en la situación del Comisariado no significan grandes transformaciones en la realidad. El Comisariado ha gozado siempre de una especie de autonomía intelectual que todos los ministros han reconocido.

En todo caso el plan de desarrollo es un acto de gobierno que en las diferentes etapas de su elaboración y ejecución da origen a cierto número de textos jurídicos que obligan al gobierno:

a) un decreto del Consejo de Estado ordena la preparación de un plan y la confía al Comisario General, quien, luego de estudios y consultas previas, somete los objetivos generales a la aprobación del gobierno;

b) por medio de decretos ministeriales se nombra a los miembros de las comisiones de modernización, quedando a cargo del Comisario General la coordinación y síntesis de sus trabajos;

c) una vez terminado, el texto propuesto por el Comisario General se somete al Consejo de Ministros, al Consejo Superior del Plan y al Consejo Económico y Social;

d) el proyecto de ley sobre el plan se envía a la Asamblea Nacional y al Senado para su estudio y aprobación;⁵

e) por último, anualmente, cuando se somete a aprobación el presupuesto, el Parlamento se informa de la ejecución del Plan y controla sus resultados.

En el contenido mismo del Plan, la acción gubernativa se refleja, por una parte, al iniciarse la elaboración del Plan propiamente dicho, en las directivas del gobierno al Comisariado General del Plan que sirven de marco a los trabajos de las comisiones;⁶ y, por otra, cuando se pone fin a la preparación del Plan, por su acción de arbitraje cuando existen previsiones contradictorias entre diversas comisiones.

Las directivas gubernamentales comprenden la definición del objeto del cuarto Plan (realización de las grandes tareas nacionales, mejoramiento de las condiciones de vida de la población, ocupación plena, orden de prelación asignado a la satisfacción de las necesidades colectivas); la elección de una tasa anual de incremento de la producción interna bruta de 5 por ciento, previendo la posibilidad de elevarla a 5.5 por ciento; las orientaciones para los sectores principales; la fijación de las condiciones necesarias para los equilibrios fundamentales (estabilidad de precios, equilibrio del intercambio exterior, equilibrio regional).

⁵ Véase el texto del Proyecto de ley que contiene la aprobación del Plan de desarrollo económico y social (1).

⁶ Véase el texto de las Directivas Gubernamentales (11).

⁴ Véanse algunos ejemplos de informes de las comisiones de modernización (Nos. 3 a 8 de la bibliografía).

En resumen, el Plan en conjunto compromete la acción del gobierno, aunque posteriormente se modifiquen determinadas medidas. Esos compromisos se traducen en un voto del Parlamento.

5. EL PLAN Y LOS ÓRGANOS REPRESENTATIVOS

La preparación del Plan descansa en gran parte, como lo hemos visto, en órganos representativos, las comisiones de modernización, que anima directamente el Comisariado del Plan. Pero también se invita a otros organismos a manifestar su opinión o su sanción. Estos son principalmente el Consejo Superior del Plan, el Consejo Económico y Social y el Parlamento.

a) El Consejo Superior del Plan es un organismo consultivo creado por decreto de fecha 12 de julio de 1961. Desempeña, aunque en distinta forma, el cometido del Consejo del Plan que estuvo funcionando durante la IV República.

El nuevo Consejo Superior del Plan es presidido por el Primer Ministro y comprende especialmente representantes de organizaciones profesionales, de sindicatos, de comités regionales de fomento y del Consejo Económico y Social. Se le mantiene informado de las diferentes etapas de la elaboración del Plan. Emite un informe sobre el proyecto propuesto por el Comisario General, antes de ser enviado al gobierno y ser analizado por el Consejo Económico y Social. Estudia anualmente los informes sobre la ejecución del Plan. Compara los resultados con las metas fijadas para las principales actividades y las diferentes regiones y propone al gobierno las diversas medidas apropiadas destinadas a garantizar la ejecución del Plan y, especialmente, sus objetivos sociales.

En el caso del cuarto Plan, se consultó al Consejo Superior en octubre de 1961 y éste expresó su parecer sobre la exposición introductoria que establecía las líneas generales del Plan.

b) El Consejo Económico y Social es un organismo consultivo, especie de "Cámara de reflexión" sin facultad de iniciativa legislativa. En el caso de los tres primeros planes, sólo se consultó a este organismo al final del período de elaboración.

Para el cuarto Plan, el gobierno, antes de enviar sus instrucciones e instalar las comisiones de modernización, consultó a la Sección de Inversiones y del Plan del Consejo Económico y Social, que se dedicó durante más de dos meses a los estudios solicitados. Aprobó por unanimidad dos informes: uno presentado por el Sr. Delors sobre la evolución del consumo familiar, y el otro, por el Sr. Charvet, sobre las perspectivas de la economía francesa en 1965. Estos informes contienen dos sugerencias principales: la de mantener una tasa de crecimiento tan cercana como sea posible a la máxima de 6 por ciento estudiada en los trabajos preliminares; y la de darle la preferencia a las inversiones destinadas a satisfacer las necesidades sociales (educación, salud, urbanismo, etc.).

c) El proyecto de Ley que aprobaba el cuarto Plan de desarrollo económico y social se sometió a la consideración del Parlamento en su período de sesiones celebrado en la primavera de 1962. Fue aprobado por la Asamblea Nacional el 22 de junio y por el Senado el 23 de julio y se publicó en el Diario Oficial del 7 de agosto.

El Plan no constituye un documento legislativo corriente. El texto de la ley referente al cuarto Plan es muy breve y va acompañado de un documento anexo de varios cientos de páginas. El Parlamento lo aprueba en conjun-

to, no artículo por artículo; se ha admitido en la práctica que no puede ser modificada por medio de enmiendas.

En los debates algunos parlamentarios han protestado contra este procedimiento y han manifestado su deseo de que el Parlamento tenga una mayor participación en la elaboración del Plan y pueda expresar su opinión antes de discutirse las opciones preliminares. El gobierno se ha comprometido a actuar en este sentido cuando llegue el momento de preparar el quinto Plan.

6. PLANIFICACIÓN REGIONAL

En la planificación francesa actual queda atestiguada la preocupación por el desarrollo regional. El cuarto Plan le ha concedido un lugar mucho más importante que en los planes precedentes. Partiendo del análisis de los desequilibrios entre las regiones, define los objetivos y precisa los medios de la política de acción regional. Insiste especialmente en la industrialización de las regiones que tienen excedente de mano de obra, sobre todo en el oeste de Francia donde es indispensable crear un gran número de empleos debido a la elevada natalidad y al importante excedente de población agrícola activa.

Esta política de acción regional se inserta en las opciones previamente definidas para el país en su conjunto. Define y matiza su contenido, pero se adapta a las orientaciones del Plan Nacional.

En Francia la planificación regional es complementaria de la nacional. Constituye la proyección geográfica de ésta y permite prever las consecuencias que acarrea en cada región. La comparación en el plano regional de las acciones iniciadas por sector es muy reveladora: pone de relieve con toda claridad los desequilibrios sociales o humanos que una planificación exclusivamente sectorial no permitía discernir. De este modo, las decisiones del Plan pueden modificarse para crear en todos los puntos del territorio las condiciones propicias para un desarrollo económico armonioso.

La planificación regional se establece en un marco territorial nuevo, creado en 1955: el formado por las 21 regiones del programa, cada una de las cuales agrupa cierto número de departamentos. Para cada región se elabora un plan de desarrollo económico y social. Estos planes regionales trazan orientaciones a largo plazo sin fijar plazos de realización ni perspectivas de financiamiento. Para articularlas en el plano nacional, se prepara para cada región un "tramo de operación" de la misma duración del Plan Nacional (1962-65).

El Comisariado General del Plan no dispone de órganos regionales. Para la preparación de los "tramos de operación" debe actuar en estrecho contacto con los organismos existentes: comités de fomento económico que agrupan a los representantes de diversas categorías sociales; y conferencias interdepartamentales que reúnen a los prefectos de los departamentos interesados.

Lo anterior indica que la planificación regional en Francia se encuentra aún en sus comienzos. El problema se planteó por primera vez cuando se elaboró el cuarto Plan. Si la experiencia de los "tramos de operación" resulta satisfactoria, cabe esperar que en el momento de elaborarse el quinto Plan se avance un paso en el sentido de integrar la planificación regional en la nacional.⁷

⁷ En materia de planificación, véase la publicación del Comisariado del Plan *La Planification régionale* (17) y *Tranches opérationnelles régionales* (18).

IV. LOS INSTRUMENTOS TECNICOS DE LA PLANIFICACION

1. MODELO GLOBAL O APROXIMACIONES SUCESIVAS

Desde el punto de vista técnico, formular un plan es trazar para un año futuro una imagen de la situación económica que sea conveniente y alcanzable. Ello supone, por consiguiente, que esa imagen contenga los objetivos que se propone la colectividad y tome en cuenta el mayor número de relaciones que reflejan las limitaciones del equilibrio económico.

Dichas relaciones pueden ser de muy diversa naturaleza:

a) En primer lugar son de tipo contable, que traducen solamente las exigencias lógicas de toda descripción de la vida económica: equilibrio de los recursos y del empleo de diversos productos, equilibrio de los recursos y el empleo de los diversos factores económicos, equilibrio del ahorro y de las inversiones, etc.

Estas relaciones no aportan por sí mismas ningún elemento positivo de la situación económica que pretenden describir; pero son indispensables para evitar las incoherencias.

b) Otras relaciones expresan el conocimiento que se tiene del comportamiento de ciertos factores económicos. Se puede decir, por ejemplo, que el consumo de cierto grupo de productos por los hogares tiene una elasticidad determinada en relación con el consumo global; se puede decir asimismo que el conjunto de las empresas tenderá a mantener entre ciertos límites la proporción que ellas mismas financian de su formación de capital.

c) Otras relaciones expresan la existencia de ciertas relaciones institucionales (por ejemplo, entre los impuestos y los ingresos fiscales, entre las cotizaciones sociales y los salarios, etc.).

d) Por último, hay otras que expresan la permanencia o la evolución de ciertas estructuras técnicas (por ejemplo, las relaciones entre la producción de una rama y su consumo de productos intermedios); estructuras económicas (por ejemplo, la evolución de la parte respectiva de los ingresos del trabajo y del capital, distribución de ingresos entre sus diferentes sectores); estructuras financieras (distribución de las utilidades entre utilidades distribuidas y no distribuidas).

En una proyección general a largo plazo puede verse que el comportamiento de los factores económicos, las relaciones institucionales o las estructuras expresadas en las relaciones anteriores estén destinadas a cambiar espontáneamente o que se pretende modificarlas voluntariamente con el fin de alcanzar algunos de los objetivos perseguidos.

Además, a menudo sucede que el comportamiento de estos factores económicos o estas estructuras no puede modificarse por una acción directa, sino por medio de medidas administrativas o económicas con las cuales están ligadas. En muchos casos estos lazos no son ni automáticos ni evidentes *a priori*.

Como puede apreciarse, el conjunto de objetivos y relaciones que constituirán la imagen del porvenir que el plan se esfuerza por crear, forman un todo.

Por comodidad se podría pensar que el plan consta de dos etapas que consisten, la primera en establecer los objetivos y la segunda, en estudiar los medios necesarios para alcanzarlos. Esta distinción es superficial y, sobre todo, no tiene carácter operativo. Los objetivos y los me-

dios forman un bloque. Algunos objetivos serán deseables solamente si el alcanzarlos no impone esfuerzos desmesurados. Otros tendrán que ser abandonados, ya sea porque no se dispone de medios técnicos para alcanzarlos o porque supondrían un cambio radical de las instituciones que nos negamos siquiera a encarar. Por ejemplo, en un país como Francia, podría pensarse que una meta de crecimiento del orden de 5 o 6 por ciento, acompañada de una estabilidad aproximada de los precios y de un equilibrio exterior, podría alcanzarse sin emplear medidas excesivamente radicales y sin trastornos institucionales. Un crecimiento de 7 u 8 por ciento, por ejemplo, exigiría limitaciones más estrictas, mayor disciplina, la concentración en manos del estado de poderes más amplios. Es este conjunto de factores el que debe considerarse antes de fijar la meta de la tasa de crecimiento global.

Consideraciones como éstas son las que se tuvieron presentes cuando hubo que fijar las líneas generales del método técnico que se aplicaría en la elaboración del Plan. El primer método que viene a la mente es expresar todos los objetivos en cifras y escribir todas las relaciones en forma de un modelo global que se resolviese de una sola vez.

Se trataría de determinar así no sólo un estado de equilibrio para la economía futura, sino el óptimo, el que permitiese lograr el mayor número de objetivos convenientes con el menor costo.

En la situación actual, sería muy difícil aplicar un método semejante. Las variables son muchísimas, y las relaciones socioeconómicas, muy complejas para poderlas reducir fácilmente a fórmulas; en fin, los objetivos de la política económica por lo general no se expresan claramente (por lo demás, los fines y medios están entrelazados en forma muy compleja) y es difícil traducirlos a funciones en el sentido matemático de la palabra.

Además, en muchos casos es difícil expresar las relaciones. En teoría puede parecer muy fácil separar claramente los datos de las incógnitas. Pero como los datos mismos pueden variar conforme a un gran número de factores, no siempre es posible reducir el problema a parámetros. En algunos casos puede ser necesario incluir en las relaciones informaciones contradictorias entre las cuales a menudo hay que elegir sin poder aplicar un criterio bien definido.

Por último, en las decisiones relativas a la adopción del método ha debido tenerse en cuenta la falta de estudios preliminares sobre la materia y la falta de práctica en el empleo de modelos complejos que reflejan la totalidad de una economía.⁸

Se eligió en consecuencia un método por aproximaciones sucesivas. Además de las razones ya expresadas, se tuvo en cuenta el hecho de que ofrece dos ventajas muy importantes:

Permite una descentralización del trabajo indispensable en razón de la amplitud de los problemas tratados. En realidad, el número de personas que participa en la elaboración de los planes en Francia aumenta progresiva-

⁸ En la preparación del cuarto Plan no se empleó un modelo global. Sin embargo se trató de darle al proceso utilizado una formalización esquemática. Véase el esquema del modelo empleado en la elaboración de los esquemas del cuarto Plan, preparado por el Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos, 11 de julio de 1962 (16 bis).

mente de varias decenas a varias centenas. La descentralización es particularmente útil cuando el carácter complejo de la información hace difícil transmitirla, lo que es frecuente cuando se trata de fenómenos no cuantificables o que lo son difícilmente en la situación actual del análisis estadístico.

Este método de aproximaciones sucesivas permite también limitar la recolección de informaciones. Compilar la información relativa a la evolución técnica esperada y, de manera más general, a aquellos mecanismos de los que depende la evolución económica futura, sería una carga muy pesada si tuviera que ser exhaustiva, es decir, si tuviese que aplicarse a todo el conjunto de lo que es posible, comprendiendo en este concepto lo que *a priori* parece poco probable. Este trabajo se alivia en la medida en que se parte de una primera hipótesis sobre las perspectivas generales de evolución y en que se limita a reunir las informaciones que permiten completar, precisar y rectificar dicha hipótesis.

En la práctica, para el último año del Plan, se estudian sucesivamente tres equilibrios: el de los recursos y el empleo de bienes y servicios, el de la población activa y el de los ingresos y el financiamiento. Para cada uno de ellos se procedió por extensiones sucesivas.

Se razonó primero sobre la base de un conjunto general. Se distinguieron después detalles cada vez más numerosos. Así, en el campo de la producción, los estudios se refieren primero al conjunto de empresas, después a tres grandes ramas, más tarde a 17 ramas más especializadas, etc.

Si los resultados de estos estudios sucesivos ponen de relieve ciertas contradicciones, hay que retocar los primeros estudios, y así sucesivamente, hasta que el conjunto de los resultados obtenidos forme un todo coherente.

2. EL CUADRO DE LA CONTABILIDAD NACIONAL

El riesgo de un método semejante está en perderse en el dedalo de las iteraciones sucesivas y en dejar subsistir incoherencias que no se logran descubrir. Para superar ese peligro se ha tratado de dar al Plan una expresión numérica que se sitúa de manera muy estricta en el cuadro de la contabilidad nacional.

El sistema francés de contabilidad nacional se presta muy bien para este trabajo. Si en algunos puntos difiere del sistema normalizado, es porque desde su origen tuvo que adaptarse a las exigencias de las proyecciones a corto y a largo plazo. Sin pretender dar una descripción completa del mismo, cabe señalar algunas características principales:

a) Comprende balances de recursos y empleos por grupos de bienes y de servicios.

b) Ha adoptado nomenclaturas que permiten delinear los dos aspectos del análisis económico: según los factores interesados y según los tipos de operaciones. Las mismas nomenclaturas de operaciones se aplican a las de todos los factores; las mismas nomenclaturas de factores se aplican a la clasificación de todas las operaciones. Esta particularidad, al adoptar una representación de tipo contable, permite combinar en un mismo cuadro los resultados de ambos análisis, es decir, sintetizar en un cuadro económico de conjunto todas las informaciones que se refieren a la vez a las operaciones y a los factores.

c) El francés es un sistema totalmente integrado que incluye en el marco de la contabilidad nacional un cua-

dro de intercambios interindustriales y un cuadro de operaciones financieras.⁹

3. EL MÉTODO DE LOS EQUILIBRIOS

Como hemos visto, consiste en establecer, para el año último del Plan, diferentes igualdades de recursos y empleos que describan el equilibrio económico futuro.

En cada una de las fases de la elaboración del Plan que se describen más adelante, se estudian sucesivamente los tres equilibrios siguientes:

a) Equilibrio de bienes y servicios

Para cada categoría de productos se escribe:

$$\begin{aligned} \text{Producción} &= \text{Consumo familiar} \\ &+ \text{Consumo del sector público} \\ &+ \text{Formación bruta de capital fijo (familias, sector público, empresas)} \\ &+ \text{Exportación-Importación} \\ &+ \text{Variación de las existencias} \\ &+ \text{Consumo intermedio} \end{aligned}$$

El método general consiste en ascender desde los elementos de la demanda hacia la producción, determinando mediante aproximaciones sucesivas las magnitudes no independientes (consumo intermedio, formación bruta de capital fijo de las empresas, y en parte importaciones).

Este método se emplea del modo más riguroso en aquellas proyecciones preliminares para las cuales se dispone de pocas informaciones. En la proyección definitiva el principio es igual, pero debe tenerse en cuenta que se dispone de ciertas informaciones sobre la producción. La igualdad sirve entonces para armonizar datos superabundantes.

b) Equilibrio de la mano de obra

Es un equilibrio global para el conjunto de la economía. Admitiendo que existe ocupación plena (entendiendo por tal la existencia de un desempleo friccional del orden de 1 por ciento de la población activa), se dice que la mano de obra disponible es igual a la mano de obra necesaria para realizar la producción determinada por el equilibrio anterior. Esta igualdad sirve de comprobación. Si se encuentra una diferencia importante entre ambos términos, tal vez haya que modificar el equilibrio de bienes y servicios.

c) Equilibrio financiero

Teniendo en cuenta el saldo de las operaciones con el exterior, se dice que la capacidad de financiamiento de las familias es igual a las necesidades de financiamiento de las empresas y del sector público. Se tienen en cuenta los elementos del equilibrio físico determinados anteriormente y asimismo las hipótesis sobre las reglas institucionales y el comportamiento financiero de los diversos factores.

Este equilibrio tiene en cuenta en particular el nivel de ahorro familiar, el autofinanciamiento de las empresas y el nivel del déficit del presupuesto del estado. Muestra

⁹ Las características del sistema francés de contabilidad nacional se exponen en *Les comptes de la nation*, Vol. II, *Méthodes*. (2)

si es o no posible financiar la producción prevista y en caso afirmativo, permite prever las medidas necesarias para ello.

Estos tres equilibrios se hallan estrechamente ligados entre sí. Muchas magnitudes económicas figuran a la vez en varios de ellos. Como se ha visto, los tres sistemas de ecuaciones no se resuelven de una vez, sino sucesivamente. El segundo y el tercero no se plantean hasta que el primero se haya resuelto. Son susceptibles, eventualmente, de exigir la modificación de la primera ecuación por las condiciones adicionales que le imponen a su realización.

4. EQUILIBRIO DE BIENES Y SERVICIOS

a) *Proyección de los elementos de la demanda final*

i) *El consumo familiar.* El método general consiste en descomponer el consumo de la familia en cierto número de funciones de consumo, y en proyectar la evolución del porcentaje que cada una de estas funciones representa en el consumo total.

Las funciones consideradas son las siguientes: alimentación, vestuario, vivienda, higiene, salubridad, transporte y comunicaciones, cultura y recreos, hoteles, restaurantes y otras.

Varias de ellas se descomponen en subfunciones. En seguida, dentro de cada función, se descomponen las compras hechas en los diferentes grupos de la nomenclatura de productos.

El instrumento básico es un cuadro cruzado funciones-productos que existe para 1959.

Los principales elementos que determinan la proyección son:

Elementos demográficos

- Estimación de la población total (descompuesta en agricultores y no agricultores a fin de tener en cuenta las condiciones particulares de consumo de los agricultores);
- Estimación del número de familias;
- Estimación del número de unidades de consumo.

Datos concernientes a los ingresos y a los precios que están contenidos en las instrucciones generales

Para estimar el desarrollo futuro del consumo se utilizan conjuntamente tres fuentes principales:

- Las series de la contabilidad nacional establecidas para los 10 años transcurridos (1949-59);
- Los resultados de la encuesta por muestreo efectuada en 1956 sobre los presupuestos familiares;
- Las comparaciones internacionales con aquellos países cuyo ingreso nacional es superior al de Francia.

Se hacen estimaciones directas de ciertos productos. Tal es el caso, especialmente:

- De los arrendamientos. Se tiene en cuenta la evolución previsible del número de viviendas y las disposiciones legislativas que reglamentan los arrendamientos;
- De los bienes de consumo duradero (en particular automóviles y útiles para el hogar). El número de objetos comprados durante el año final es igual a la suma del incremento de la existencia y el reemplazo de los objetos que quedan fuera de uso.

La proyección de las necesidades de consumo presenta incertidumbres debidas al hecho de no haberse podido examinar sino sumariamente fenómenos tales como las

sustituciones, la influencia de la estructura de los precios y la aparición de nuevos productos.

Sin embargo, puede observarse que la incertidumbre es más marcada en la proyección por "funciones" de consumo. En la descomposición por "productos", en cambio, pueden producirse compensaciones.

ii) *El consumo del sector público.* Se consideran sucesivamente:

— El consumo militar determinado en función de las leyes-programas y de las informaciones provenientes del Ministerio de Defensa Nacional;

— El consumo civil dividido en 10 funciones: cuatro correspondientes a los diversos grados de enseñanza, carreteras, vías públicas, puertos marítimos, aeródromos, obras efectuadas para organismos internacionales, y otras.

El paso de las funciones a los productos se hace después, como para el consumo familiar.

iii) *Las inversiones del sector público.* Se fijan teniendo en cuenta los factores demográficos y las orientaciones dadas por el gobierno. La división se establece según las siguientes categorías: equipo escolar, equipo sanitario y social, autopistas, carreteras y vías públicas, electrificación, aducción de aguas, saneamiento, equipo de ciudades, puertos y aeródromos, y otros.

En las proyecciones preliminares, las necesidades se calculan previa encuesta directa entre servicios administrativos competentes. En el trabajo definitivo las estudian comisiones especializadas. En caso necesario actúa como árbitro el Comisario General del Plan previa consulta con la Dirección del Presupuesto.

En el cuarto Plan, la primera prioridad en materia de inversiones administrativas se atribuyó a las necesidades de la educación nacional.

iv) *Las inversiones familiares.* Son los objetivos previstos en materia de construcción de viviendas. Tienen en cuenta las necesidades determinadas con ayuda de los trabajos de la comisión competente, así como las posibilidades de financiamiento para las cuales se consulta con las Direcciones del Tesoro y del Presupuesto.

Al Comisario General del Plan y al gobierno les corresponde la decisión definitiva.

v) *El comercio exterior.* La proyección del comercio exterior es uno de los problemas más difíciles de la planificación. Hay que establecer numerosas hipótesis sobre la evolución del comercio mundial, el comportamiento de sus principales participantes, etc.

En el cuarto Plan francés, el problema se complicó debido a que en el período básico estaban ocurriendo a la vez importantes transformaciones políticas y administrativas de la zona del franco y la organización del mercado común europeo.

Se tuvieron en cuenta las evoluciones que se consideraron más verosímiles dentro de la actual orientación de la política gubernamental. Se supuso que la economía mundial crecía con un tasa próxima al 3 por ciento y que el comercio exterior francés conservaba dentro de ella el mismo lugar relativo. Se fijó un objetivo que significaba un pequeño superávit del balance de pagos. Debe preverse, en consecuencia, un excedente de las exportaciones de bienes y servicios que equilibre tanto ese saldo como los movimientos de capitales hacia el exterior. Para evaluar estos últimos se tuvo en vista como objetivo, especialmente la ayuda de Francia a los países en vías de

desarrollo dentro y fuera de la zona del franco. La previsión por productos se hizo separadamente con respecto a las importaciones y a las exportaciones, distinguiendo medio centenar de productos.

Las importaciones de materias primas y de productos energéticos están vinculadas a los niveles de producción que se esperan de las diferentes ramas. Las importaciones de productos transformados y las exportaciones se determinan de manera exógena, tanto más cuanto que la evolución se hace en el sentido de la liberación del comercio exterior.

En la proyección definitiva se tuvieron en cuenta los trabajos de las llamadas comisiones "verticales" y del grupo de comercio exterior de la Comisión de Economía General. Hubo que recurrir a arbitraje para reducir a un nivel global verosímil el saldo del balance comercial resultante al totalizar las cifras que dieron las comisiones verticales. Se plantearon problemas particulares en los casos de la industria automotriz, de los textiles y de los productos agrícolas.

b) *La determinación de las inversiones*

i) *Observaciones preliminares*

1) Las inversiones del año último son en principio totalmente independientes de la producción de ese mismo año. Esta última se relaciona únicamente con las inversiones de los años anteriores. Sin embargo debe recordarse que siempre se considera el año último como un año promedio que no presenta particularidad alguna en la evolución a largo plazo. Por consiguiente, las inversiones del año último se fijarán de tal modo que permitan la continuación del crecimiento al mismo ritmo en el transcurso del período ulterior.

2) La demanda de bienes de inversión comprende en particular las necesidades de aquellas ramas que producen tales bienes de inversión. Para resolver el sistema, se procede por iteración; este método se impone con tanta mayor razón cuanto que sólo algunas ramas producen bienes utilizados como inversiones (esencialmente la construcción, las obras públicas y las industrias mecánicas y eléctricas).

En la mayoría de los casos se utilizan como punto de partida del proceso de iteración los resultados obtenidos en la fase anterior de la elaboración del Plan.

3) Se calculan primero las inversiones rama por rama. Después se examina para cada una de ellas su distribución por productos.

ii) *Determinación de las inversiones por ramas.* El método varía según las ramas:

1) A veces se puede recurrir a un método directo consistente en hacer el censo de los proyectos precisos que permiten obtener la producción deseada. Tal es el caso, por ejemplo, de la energía, los ferrocarriles, la siderurgia y la producción de aluminio. Las informaciones que provienen de las comisiones o, en la fase preliminar, de los expertos consultados, son suficientemente precisas y detalladas.

Es lo que ocurre también, aunque por otra razón, con la agricultura. En ella, en cambio, el vínculo entre la producción y las inversiones es mucho menos rígido a corto plazo. Las inversiones tienen carácter normativo. Están destinadas a modernizar las explotaciones y a rebajar los costos. Son susceptibles sobre todo de efectos remotos. En este caso, se recoge la opinión de la comisión.

2) Para las demás ramas se utilizan coeficientes marginales brutos de capital, que se determinan de distintas maneras: examen de las series históricas, datos extranjeros, opinión de expertos. En la medida de lo posible se procura tener en cuenta las transformaciones esperadas en las técnicas de producción y en la estructura de la rama de que se trate.

Después se hace una comprobación global calculando, para el conjunto de la economía, el coeficiente de capital que resulta después de sumar los resultados por ramas.

iii) *Inversiones por productos.* El paso a las inversiones por productos se hace procurando tener en cuenta las evoluciones técnicas, ya se las conozcan directamente (participación de la energía térmica y de la energía hidráulica en la producción de electricidad, etc.), ya se las estime de manera global (creciente participación del material eléctrico en las inversiones de la mayoría de las ramas, etc.).

Cabe destacar que la estructura de las inversiones distribuidas por productos es mucho menos dispersa que la descomposición por ramas. Ello se debe a las compensaciones que se producen entre una rama y otra.

c) *La determinación de los consumos intermedios*

Se ha utilizado una matriz de transacciones interindustriales correspondiente al año base (1959). Existe para 65 ramas y se hizo conforme a la misma nomenclatura de productos empleada para determinar los elementos de la demanda final.¹⁰

Se proyecta este cuadro para el año final 1965 introduciendo todas las modificaciones de los coeficientes técnicos que es posible prever. Estas pueden deberse a diferentes causas.

i) *Evolución técnica propiamente dicha.* Este es el caso, por ejemplo, de la cantidad de carbón empleada en la producción de electricidad; economías de coque en la producción de hierro fundido merced a la aglomeración de minerales; la tendencia a la disminución del peso del acero empleado en las máquinas mecánicas. Para 1965, estas informaciones técnicas son a menudo bastante precisas. Para el año 1975 son más inciertas, pero las tendencias del progreso técnico se conocen bastante bien. La evolución de la naturaleza de los productos no deja de plantear algunos problemas. Por ejemplo, la tendencia a aligerar las máquinas mecánicas se ve compensada por el uso cada vez más frecuente de aceros especiales, cuyo valor medio es más elevado. Los expertos suelen tener dificultades para determinar el efecto que sobre los coeficientes tienen dos movimientos opuestos.

ii) *Fenómenos de sustitución.* A menudo existe una relación estrecha entre éstos y los anteriores. La economía de coque en la siderurgia se combina con una sustitución parcial de productos petrolíferos. La sustitución es muy marcada en beneficio de los productos de la química orgánica: materias plásticas que reemplazan a los metales, materias primas sintéticas que reemplazan a las naturales, embalajes plásticos que reemplazan los de p  pelo o los metálicos, etc. Es difícil a veces obtener de las ramas productoras y usuarias previsiones que concuerden, porque dichas ramas pueden tener opiniones contradicto-

¹⁰ Véase la estructura de la matriz de transacciones interindustriales de Francia en *Les Comptes de la Nation*, op. cit. (2).

rias si no en cuanto a la tendencia, por lo menos en cuanto a la amplitud de los fenómenos de sustitución.

iii) *Variación en la estructura de las ramas agregadas.* Este fenómeno desempeña quizá una función mucho más importante que los dos primeros en la variación de los coeficientes técnicos. En principio, la proyección se calcula en 65 ramas, pero la mayoría de éstos representan conjuntos bastante amplios que agrupan productos heterogéneos, sea por su naturaleza o modo de fabricación. Se suele disponer de informaciones provenientes de los grupos de trabajo sobre la evolución respectiva de las técnicas. Trátase a menudo de una empresa delicada, porque no se dispone de un cuadro completo de los consumos intermedios correspondientes a las subramas que lo componen. La evolución bosquejada es pues bastante aproximada y debido a ello puede adolecer de errores. Hay otros casos que son relativamente más simples; se conoce por ejemplo la parte de la energía de origen térmico y de origen hidráulico que entrará en la producción de electricidad en 1965; se deducirá el consumo de carbón teniendo en cuenta el efecto indicado en el párrafo i). Más difícil será, por ejemplo, determinar los coeficientes técnicos de la rama de industrias eléctricas; ésta produce simultáneamente material pesado, cuya evolución es más lenta, y aparatos de radio y artefactos eléctricos de crecimiento muy rápido. Se ha tratado de ponderar aproximadamente estas evoluciones para evaluar el consumo intermedio de acero o de cobre.

d) *El cálculo de la producción*

Para las proyecciones preliminares, la producción se calcula por medio de la matriz, sobre la base de las diferentes partidas de demanda final y de las importaciones. Sólo se comprueba que los objetivos de producción así no tropiecen con dificultades de orden físico, lo que debe de ser excepcional. En efecto, en un caso así un esfuerzo inmediato permitiría evitar los posibles estrangulamientos.

Para la proyección definitiva se dispone de información mucho más abundante que proviene de diferentes fuentes. Para realizar el equilibrio de un grupo de productos dados se cuenta con evaluaciones de la producción efectuada por la comisión competente, de las necesidades expresadas por las ramas que los adquieren y de las perspectivas de demanda final calculadas por expertos especializados en el consumo familiar, el comercio exterior, las necesidades de los servicios públicos y, en caso necesario, las inversiones. Estas evaluaciones adolecen de inexactitudes más o menos grandes. Los datos y las incógnitas no se encuentran separados tan claramente como en el esquema clásico; los elementos de la demanda final son más bien datos, pero sujetos a efectos aleatorios quizá muy grandes; la incógnita es la producción, pero se dispone al respecto de informaciones que no son despreciables.

Esta situación es paradójica sólo en apariencia. En realidad, las evaluaciones de la producción se basan en un estudio del mercado explícito o implícito efectuado por la rama correspondiente. Pero a veces esta estimación es global e intuitiva.

Se parte siempre de la demanda final y la producción se calcula, pero se dispone de diversas evaluaciones concurrentes sobre ciertas partidas de la demanda.

El cuadro permite poner en evidencia y ubicar las con-

tradiciones, y preparar los elementos de juicio para tomar una decisión. Esta puede ser el resultado de un acuerdo entre los interesados y, a la postre, de un arbitraje si esas diferencias son irreductibles, o a veces de una decisión del gobierno que elige entre programas concurrentes de diversos organismos públicos.

Dichos arbitrajes se dictan a medida que se va resolviendo el cuadro y, a veces, después de consultas bastante prolongada. Cada decisión tiene repercusiones sobre la producción de las ramas proveedoras.

Las imposiciones que resultan del empleo del cuadro y de la naturaleza de las cifras que en él se insertan, parecen impedir en el estado actual que se efectúe un cálculo enteramente mecánico de la producción al efectuar los trabajos de síntesis. Se recurre por consiguiente a un cálculo a mano facilitado por las circunstancias de que pese a que el cuadro francés no se puede triangular en forma rigurosa, se presta sin embargo a una triangulación aproximada que significa un pequeño número de repeticiones fácilmente localizadas. El cálculo global a máquina recobraría todo su interés sólo cuando se pudiera estudiar un gran número de variables.

La agricultura plantea un problema especial. Los expertos expresan opiniones concordantes sobre el carácter "fatal" de la producción de ciertos artículos, especialmente los cereales y los productos lácteos. El problema consiste entonces en estudiar en qué forma puede emplearse esta producción, ya sea en el interior o en el exterior y, en último término, evaluar el monto de la formación de existencias.

5. EL EQUILIBRIO DEL EMPLEO

Como se ha visto, se proyectan sucesivamente las ofertas y demandas de mano de obra.

a) *Proyección de la oferta de mano de obra*

En primer lugar se proyecta la población activa disponible sobre la base de las tasas de actividad del censo de 1954. Luego se introducen correcciones para tener en cuenta la prolongación de la escolaridad (disposiciones legislativas y tendencia espontánea), la inmigración (procedente especialmente de Argelia y de los países del Mercado Común), la reducción de la edad de jubilación y la evolución de la tasa de trabajo femenino. La cifra del contingente bajo banderas corresponde a una duración del servicio militar de 18 meses. El desempleo friccional alcanza aproximadamente a 1 por ciento de la población activa.

b) *Proyección de las necesidades de mano de obra*

Se estudian sucesivamente las necesidades de los organismos de administración civil (que se descomponen en 6 categorías principales), de la administración militar, del personal doméstico, de la agricultura, de la industria y de los servicios.

La población activa agrícola experimenta una disminución media anual de 70 000 personas, cifra ligeramente inferior a la comprobada en el pasado. Sin embargo, el número de personas que dejan de pertenecer a la población agrícola activa es más elevado debido al ingreso a la misma de los jóvenes nacidos en 1946. La comisión de agricultura teniendo en cuenta las imposiciones económicas y sociales actuales, ha estimado esta cifra lo más alto posible. Puede ser inferior a la real.

La población activa necesaria en la industria y los servicios se ha calculado rama por rama dividiendo el índice de producción previsto por el de productividad indicado por los expertos.

Las tasas de crecimiento anual de la productividad varían de 2.5 a 7 por ciento según las ramas.

Sobre la base de las tasas de productividad aceptadas se puede afirmar que prácticamente se ha logrado la ocupación plena.

Si se comprueba que estas tasas son muy bajas o que se ha subestimado realmente la oferta de mano de obra habrá que prever de aquí a 1965 una baja de la duración del trabajo. Esta eventualidad no debería producirse sino en la segunda parte del período que abarca el cuarto Plan.

6. EL EQUILIBRIO DE LOS MEDIOS DE FINANCIAMIENTO

a) Generalidades

Se estudia el equilibrio financiero después del equilibrio de bienes y servicios; supuesto que éste existe y se formula la pregunta: "¿Pueden encontrarse medios financieros que permitan su realización? Si la respuesta es negativa se examina nuevamente el equilibrio físico. Si la respuesta es positiva, ¿cuáles son las medidas necesarias?"

Se tienen en cuenta:

— Las directivas del gobierno relativas a la "expansión en la estabilidad monetaria" y a la necesidad de "evitar tensiones sobre los precios y las finanzas públicas".

— Las restricciones existentes, sean de orden lógico (ahorro total igual a inversiones totales), o de comportamiento. Estas últimas se refieren al sistema de impuestos, a los hábitos de autofinanciamiento de las empresas, al ahorro de las familias y a la relación entre los salarios y las utilidades. Pueden preverse modificaciones en algunos de estos hábitos, pero se excluye la hipótesis de grandes cambios.

Es concebible que existan diversas soluciones para asegurar el financiamiento de un programa físico determinado. Se tratará de estudiar algunos tipos de equilibrio bien diferenciados.

b) Método empleado

Este consiste en proyectar para 1965 cuentas simplificadas de las familias, de las empresas y de los organismos públicos (cuentas corrientes y operaciones de capital) formulando al hacerlo todas las hipótesis necesarias.

Luego se igualan las necesidades y la capacidad de financiamiento (teniendo en cuenta el saldo del balance de pagos con el exterior).

A continuación se estudian los límites posibles de variación de los parámetros aplicados previendo la modificación de las hipótesis formuladas.

c) Cálculo de una cuenta equilibrada que se toma como punto de partida

1. *El ahorro familiar.* La variable elegida en este caso es la propensión a ahorrar (o tasa de ahorro familiar), que es igual al cociente del ahorro por el consumo.

Se ha calculado una tasa de 13.2 por ciento, igual al valor más alto que se registró en el período pasado (1955).

Se completa la cuenta de las familias estudiando suce-

sivamente los impuestos directos, los salarios y los ingresos de los empresarios individuales y las transferencias sociales.

2. *Endeudamiento de las empresas.* Se establece la cuenta correspondiente a las empresas con los elementos ya conocidos (producción, salarios, ingresos de los empresarios individuales) formulando hipótesis complementarias sobre los impuestos.

A continuación se fija la tasa de endeudamiento de las empresas (cociente de sus necesidades de financiamiento por el monto de sus inversiones brutas). La tasa elegida asciende aproximadamente a 29 por ciento, similar a la correspondiente a 1948 y la más alta de las registradas en los años anteriores.

Así queda calculada la necesidad de financiamiento de las empresas.

3. *Necesidad de financiamiento de los organismos públicos.* Debido a las interdependencias que existen, la cuenta de los organismos públicos y en especial, sus necesidades de financiamiento, queda automáticamente determinada.

Algunas hipótesis particulares sobre los préstamos concedidos por la Tesorería a las colectividades locales y sobre su participación en el financiamiento de la construcción permiten determinar el monto del déficit de aquella (cantidad en que los gastos totales exceden a las entradas totales).

d) Estudio de los diferentes tipos posibles de equilibrio

Sobre la base del equilibrio anterior, se estudia si existen otros equilibrios posibles, que se obtienen modificando algunas de las hipótesis empleadas.

A cada uno de ellos se tratará de adaptar los medios de acción que los poderes públicos deberían poner en práctica para permitir alcanzarlos.

Las variantes posibles se han estudiado modificando primero las hipótesis sobre el déficit público y dentro de cada una de ellas, comprobando la tasa de ahorro familiar y la tasa de endeudamiento de las empresas. Estas 3 variables se encuentran ligadas por la necesidad lógica de la igualdad global de la capacidad y de las necesidades de financiamiento.

Para estudiar las condiciones de los equilibrios posibles, puede utilizarse ya sea un cuadro de doble entrada o un gráfico en coordenadas triangulares.

Para cada equilibrio deben establecerse las medidas que habría que adoptar para permitir su realización.

e) Proyección de los circuitos financieros

Para completar este estudio del equilibrio financiero, se ha intentado estudiar sucesivamente: i) el monto y la estructura de las colocaciones de las empresas y de las familias, postulando diversas hipótesis sobre la mayor o menor liquidez de dichas colocaciones; ii) la naturaleza de los intermediarios financieros que realizarán estas operaciones (tesoro, bancos, otros intermediarios). Esto ha permitido establecer la cuenta probable de los diferentes intermediarios financieros y asegurarse que pueda ser equilibrada.¹¹

¹¹ Para mayores detalles sobre la construcción del equilibrio del financiamiento, véase *Rapport introductif du groupe de l'équilibre de la commission de l'économie générale et du financement* (9).

V. EL PROCESO DE PREPARACION DEL PLAN

En las secciones anteriores se han descrito los organismos que participan en la preparación del Plan, así como los instrumentos técnicos que se emplean en ella. Queda por analizar en qué forma actúan en la práctica, en el orden cronológico de las operaciones de preparación del Plan. Se corre, evidentemente, el riesgo de repetir algunas cosas que ya se han dicho. Es difícil evitarlo si se desea formar una idea cabal de cuál es efectivamente el *modus operandi*.

Como se ha dicho, la preparación del Plan se basa esencialmente en un método de aproximaciones sucesivas. Este se aplica en todos los campos:

a) En la determinación de la tasa de crecimiento; se analiza una serie de tasas que varía de 3 a 6 por ciento, y se estudia la tasa del 5 por ciento y las más próximas, para establecerla definitivamente en 5.5 por ciento;

b) En la precisión de los detalles; se estudia primero una proyección global que se descompone sucesivamente en 3, 17, 28 y por último en 65 ramas;

c) En la amplitud de las informaciones y en la diversidad de las participaciones externas. En la etapa inicial, los trabajos se limitan prácticamente a un equipo central. A medida que el Plan progresa, aumenta el número de colaboraciones. Cuando funcionan las comisiones y los grupos de trabajo, reúnen a más de 3 000 personas, que a su vez se relacionan con fuentes de información mucho más numerosas;

d) En las idas y venidas entre los estudios técnicos y las decisiones del gobierno. Los estudios sirven de antecedentes para las decisiones, pero en ciertas etapas es preciso tomar una decisión y elegir entre diversas variantes. Esta elección permite proseguir los trabajos.

1. EL DESARROLLO CRONOLÓGICO DE LA PREPARACIÓN DEL CUARTO PLAN

Un proceso de esta índole es necesariamente largo y complejo. La preparación de este Plan que comprende un período de 4 años (1962-65), duró tres años. Dicha preparación se ciñó al siguiente calendario:

Enero-julio de 1959	Establecimiento de las proyecciones preliminares para 1975
Septiembre 1959-abril 1960	Etapas de orientación que termina con el dictamen del Consejo Económico y con las directivas del gobierno
Mayo-septiembre de 1960	Establecimiento de las comisiones
Octubre 1960-mayo 1961	Primera parte de la etapa de elaboración que conduce a la síntesis provisional
Mayo 1961-noviembre 1961	Síntesis definitiva. Aprobación del plan por el gobierno — Discusión del mismo en el Consejo Económico y Social
Julio 1962 ¹²	Aprobación del Plan en el Parlamento.

¹² La aprobación del Plan en el Parlamento se retrasó hasta el verano de 1962 por razones políticas. Pero desde el punto de vista técnico la discusión podría haberse efectuado en diciembre de 1961,

2. LOS TRABAJOS PRELIMINARES PARA 1975

Antes de comenzar la preparación propiamente dicha del Plan y el estudio del año en que termina (1965), se ha considerado útil efectuar un trabajo preliminar destinado a esclarecer el porvenir a más largo plazo.¹³ Con ese objeto se ha efectuado una proyección para el año 1975 con arreglo a 3 hipótesis de crecimiento.

Estos trabajos no forman parte del Plan propiamente dicho, no han sido publicados y las proyecciones trazadas no obligan ni al Comisariado del Plan ni al gobierno. No obstante, han constituido un ejercicio extremadamente útil para ubicar a los planificadores en la perspectiva del porvenir a largo plazo, y obligarlos a ejercitar la imaginación.

Sin embargo, este trabajo de prospección es aún muy insuficiente; deberá ampliarse y profundizarse en el futuro. Tal como se realiza, ha permitido explorar las grandes líneas de desarrollo y determinar los aspectos que convendría estudiar especialmente más adelante. Cuando se tiene una proyección a 15 años, se observan ciertos fenómenos que es difícil descubrir cuando sólo se analiza el porvenir más inmediato.

En las proyecciones correspondientes a 1975 no se aplicaron métodos especiales. Se estudiaron las tasas de crecimiento de 3, 4½ y 6 por ciento, descomponiendo la economía primero en tres y luego en 17 ramas. Estos trabajos se realizaron con muy poca colaboración externa. Sólo se solicitó el asesoramiento de expertos en el caso de ciertas ramas donde la evolución técnica está bastante bien caracterizada (energía, siderurgia, transportes, inversiones públicas, etc.).

3. ETAPA DE ORIENTACIÓN

La etapa de orientación se extendió desde el verano de 1959 hasta la primavera de 1960. En esa etapa se analizaron las vías de desarrollo previstas, a fin de que el gobierno pudiera decidir la orientación general del plan y establecer la tasa de crecimiento que serviría de base a los trabajos de las comisiones.

Para ello, el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Finanzas, en combinación con los expertos del Comisariado prepara, a petición del Comisario General del Plan, cierto número de bosquejos que caracterizan los diversos tipos de evoluciones económicas posibles.

El número de bosquejos ha podido reducirse considerablemente gracias a las hipótesis generales que sirven de punto de partida. En el caso actual, las únicas soluciones previstas fueron las que garantizaban un desarrollo casi continuo, sin trastornar las estructuras económicas y sociales.

En estas condiciones, es posible razonar directamente acerca del año final. Sólo después se examina la forma en que evoluciona el mecanismo de crecimiento durante el período intermedio, a fin de poner en evidencia los obstáculos que pueden surgir y comprometer los resultados previstos para el período final.

Asimismo, en la medida en que los desequilibrios regionales no son muy graves, el examen de los problemas re-

es decir, en el momento adecuado para que el cuarto plan se hubiese comenzado a aplicar en enero de 1962.

¹³ Primeras proyecciones sobre la economía francesa en 1975 (14).

gionales puede posponerse para una etapa ulterior, y el razonamiento se concentra directamente en la economía nacional considerada en conjunto.

Por lo demás, el hecho de limitar el estudio a un período relativamente corto permite considerar la evolución de la población y la formación de la mano de obra (aunque estos factores son determinantes a plazo más largo) como un dato prácticamente exógeno.

Se ha supuesto además que las modificaciones que pudiera sufrir la distribución de los ingresos serían limitadas y no perturbarían profundamente la evolución del consumo.

Estas hipótesis se resuelven en que la variable determinante sea la tasa de crecimiento. La estructura de la demanda final correspondiente a una tasa dada de crecimiento sólo variará dentro de límites estrechos.

El proceso de la etapa de orientación es, pues, el siguiente: Se estudian las tasas de crecimiento de la serie que parece realizable. Respecto de cada una de ellas se prepara un esquema de la economía nacional para el año final del plan. Enseguida se estudian, para cada una de ellas, también las diferentes variantes marginales que corresponden a diferentes hipótesis sobre la distribución de la demanda final. En realidad el establecimiento de los esquemas y la elección de las variantes están íntimamente ligados.

a) *La preparación de los esquemas*

Se obtiene proyectando las cuentas nacionales de un año base para el año 1965. Como se ha dicho, se establece sucesivamente un equilibrio de bienes y servicios, un equilibrio de la mano de obra y un equilibrio financiero.

El equilibrio de bienes y servicios se establece primeramente en forma global para la economía en su conjunto. Luego se desglosa sobre la base de un modelo de 3 sectores: agricultura, industria y servicios. A continuación se efectúa la proyección distinguiendo primero 17 y luego 28 categorías de bienes y servicios. El equilibrio de la mano de obra se establece en la forma indicada más atrás y se completa con un estudio de las clasificaciones profesionales (en 6 grandes categorías; ingenieros, técnicos, etc.) y con un estudio al nivel de las regiones. En la medida en que se presentan estrangulamientos en ciertas ramas, pueden introducirse nuevas correcciones al equilibrio de bienes y servicios.

El equilibrio financiero se establece en forma global, según ya se indicó. Pero el estudio del equilibrio del conjunto descansa en un análisis incompleto del comportamiento financiero de las empresas. Habría que separar por lo menos la agricultura, las empresas privadas y las empresas públicas. En términos más generales, convendría distinguir tantas ramas o sectores como en el estudio del equilibrio físico.

Se han hecho algunas tentativas en este sentido pero todavía tienen carácter experimental.¹⁴ El problema es complejo. En efecto, no es posible formular hipótesis sobre los márgenes de autofinanciamiento dentro de cada rama independientemente de las hipótesis planteadas ya sobre los niveles de precios. Estos son función de los coeficientes técnicos y de los precios de los productos intermedios de los coeficientes de mano de obra y salarios, de las cargas por concepto de interés, del sistema fiscal, de las utilidades

¹⁴ A. Nataf y P. Thionet. Modelo con precios variables y planes de desarrollo "Etudes de comptabilité nationale" - Imprimerie Nationale 1962 (21).

distribuidas y de las inversiones autofinanciadas. Si los márgenes de autofinanciamiento aceptables por las empresas son incompatibles con el sistema de precios adoptado inicialmente, habrá que corregir este último y, por consiguiente, modificar el equilibrio físico para tener en cuenta los efectos de sustitución. Si no se puede encontrar un sistema de precios que cuadre con las limitaciones existentes (imposibilidad de alzar algunos precios estratégicos, negativa de las empresas a endeudarse, etc.) se tratará dentro de lo posible de encontrar una solución actuando sobre los parámetros que constituyen los instrumentos de la política económica; impuestos, subvenciones, endeudamiento de las empresas públicas, etc.

Como ya se ha manifestado, esta determinación del equilibrio financiero se acompaña con un estudio de los circuitos de financiamiento apropiados para distribuir los ahorros según los deseos y las necesidades de las personas que ahorran y de los inversionistas. Se intenta prever la función que desempeñarán los diferentes intermediarios financieros (tesorería, bancos, instituciones financieras especializadas). Esta función se estudia por medio de una proyección de los circuitos financieros efectuada en el marco de un cuadro de operaciones financieras.

En la práctica, la incertidumbre en cuanto al comportamiento de las empresas y de unidades familiares es demasiado grande como para que el estudio del equilibrio financiero conduzca a la definición de medidas rígidas. Este estudio permite sin embargo evaluar los riesgos que supone la realización de los objetivos previstos y prepara a las autoridades responsables para hacerles frente.

b) *Estudio de las variantes y elección de una orientación*

En esta etapa del trabajo se persigue clasificar y comparar cierto número de situaciones posibles a fin de que los cuerpos políticos puedan elegir entre ellas.

i) *El estudio de las variantes.* Se estudian sucesivamente las situaciones producidas al elegir diferentes niveles de demanda final, y enseguida, las posibles modificaciones de la estructura de esa demanda.

En los comienzos, sería necesario estudiar una gran variedad de tasas de crecimiento, pero hay que recordar que como punto de partida se ha formulado cierto número de hipótesis sobre la evolución futura del país.

Dichas hipótesis son:

— en el plano interno, la ausencia de trastornos institucionales (en especial la hipótesis de que no se reforzarán mucho los medios de coacción de que dispone el gobierno)

— en el plano externo, una evolución de la vida económica internacional, en especial, relaciones de Francia con la Comunidad Económica Europea y con los países de la zona del franco, que se desenvuelva también sin graves trastornos.

Estas hipótesis fundamentales permiten fijar el límite superior de la elección de las posibles tasas de crecimiento. Sería absurdo por lo demás, en la preparación de un plan normativo, estudiar tasas de crecimiento colocándose francamente por debajo de la evolución espontánea de la economía. Así se fija el límite inferior de las tasas de crecimiento estudiadas.

En la práctica se ha considerado que el margen útil podría situarse entre el 3 y el 6 por ciento del crecimiento de la producción interna bruta.¹⁵

¹⁵ La noción de "producción interna bruta" se emplea corrientemente en las cuentas nacionales en Francia. Difiere del "producto

4. ETAPA DE ELABORACIÓN

Para explorar en forma más completa el margen útil así fijado y determinar el aumento de las tasas de crecimiento que razonablemente podrían preverse, se podría establecer un primer esquema caracterizado por una tasa de crecimiento situada hacia el centro del margen útil, y después sucesivamente otros esquemas correspondientes a tasas de incremento mayores o menores; también se puede establecer simultáneamente una serie de esquemas correspondientes a todas las tasas comprendidas dentro de la zona útil. Esta es la solución que se adoptó para elevar el cuarto plan.

En la práctica se han establecido tres esquemas, que corresponden aproximadamente a tasas de crecimiento de 3; 4½ y 6 por ciento.

Para cada nivel de crecimiento podrían preverse modificaciones en la distribución de la demanda final. Pueden referirse, por un lado, a la parte relativa del consumo y de la inversión, y por otro, a la estructura del consumo, la que a su vez está directa (educación, salud, etc.) o indirectamente vinculada (acción sobre los precios y la distribución de los ingresos) a las intervenciones que pueda decidir el gobierno.

Hasta ahora no se han estudiado estas variantes en forma sistemática y cuantitativa. Dentro del marco de las hipótesis empleadas, y dado el método aplicado, los márgenes dentro de los cuales fluctuarían dichas variantes deben ser necesariamente estrechos en la medida en que no se prevé la adopción de medidas que pudiesen modificar profundamente la tasa de inversión o la estructura del consumo. Con todo, algunas variantes marginales especialmente interesantes han sido objeto de estudios cualitativos (efectos sobre el consumo de medidas en beneficio de las categorías sociales menos favorecidas por ejemplo).

ii) *Los procedimientos de elección.* Los estudios de las tres variantes indicadas se propusieron al examen del Consejo Económico y Social.¹⁶ Simultáneamente el Comisario General del Plan indicó que, teniendo en cuenta las necesidades por satisfacer las dificultades encontradas, le parecía razonable elegir una tasa de incremento comprendida entre 4.5 y 5.5 por ciento.

Sobre la base de estos documentos, el Consejo Económico y Social realizó dos estudios. El primero trataba de los problemas planteados por el desarrollo del consumo y se pronunciaba a favor de un esfuerzo más intenso en beneficio de las necesidades sociales. El segundo se refería a la tasa de crecimiento que convenía tomar como base para los trabajos de las comisiones de modernización y recomendaba una tasa de incremento elevado.

Luego de examinar ambos estudios, el gobierno definió, en las instrucciones enviadas al Comisario General del Plan, la orientación general del cuarto Plan, y fijó la tasa de crecimiento que serviría de base a los trabajos de las comisiones. Se eligió la tasa de 5 por ciento pero el gobierno solicitó al Comisario General del Plan que estudiara también las condiciones necesarias para alcanzar una tasa ligeramente superior.

Una vez establecidas las grandes líneas de orientación, se inicia la elaboración propiamente dicha del Plan, que tiene por objeto definir en forma precisa los objetivos y medios para cada sector de la economía.

En esta segunda etapa de la preparación del Plan entran a participar las comisiones de que se ha hablado anteriormente.

a) *Los trabajos de las comisiones*

Los trabajos de las comisiones son naturalmente distintos según los sectores. No obstante, desde la partida se hace todo lo posible por imprimirles homogeneidad de modo que las operaciones posteriores de síntesis se puedan realizar en buenas condiciones.

Para facilitar el trabajo de las comisiones, se establecen provisiones numéricas para el año fiscal del plan conforme a las directivas del gobierno, y se distribuyen entre los relatores. Dichas provisiones revisten la forma de una cuenta prospectiva de bienes y servicios, y de perspectivas de empleo, distribuidas en 28 ramas de la producción; esa cuenta se elabora por interpolación partiendo de los esquemas preliminares. En la realidad, esta proyección ha resultado insuficientemente detallada para satisfacer las necesidades de algunos grupos de trabajo y ha debido completarse en proyecciones parciales. Estas perspectivas pormenorizadas no tienen carácter obligatorio. Sirven de referencia provisional para los relatores que pueden iniciar sus trabajos sin esperar los resultados de los estudios de las otras comisiones.

Además, se entregó a los relatores de las comisiones verticales un conjunto de hipótesis sobre la evolución de la estructura de los precios durante el período comprendido por el Plan. Dicho conjunto de hipótesis es el resultado del cotejo de tres estudios: un análisis de la evolución anterior, una proyección efectuada con la ayuda de un modelo en que se tienen en cuenta las modificaciones de los costos, la tributación y los métodos de financiamiento,¹⁷ y una encuesta entre varios expertos.

Se preparó una proyección de los circuitos de ingresos y financiamiento, sin distinguir entre los diversos sectores de la producción. Tenía principalmente por objeto orientar los trabajos de la Comisión de Economía General y Financiamiento.¹⁸

La primera etapa de los trabajos de las comisiones tuvo lugar entre el verano y el otoño de 1960. Las comisiones comunican sus primeros resultados después de 4 a 6 meses de trabajo. Estos son todavía provisionales y se corregirán y completarán por medio de los trabajos de síntesis.

b) *Las síntesis y los arbitrajes*

Una vez centralizadas las primeras respuestas de las comisiones, comienzan los trabajos de síntesis en coordinación con las comisiones "horizontales": la Comisión de Mano de Obra y la Comisión de Economía General y Financiamiento. De ahí en adelante se desarrollarán simultáneamente dos procesos paralelos: la redacción de los informes de las comisiones verticales, y los trabajos de síntesis.

¹⁷ Véase Nataf y Thionet, *op. cit.* (21).

¹⁸ Véase *Rapport introductif du groupe de l'équilibre de la Commission de l'Économie générale et du financement* (10).

interno bruto" en ciertos elementos (especialmente porque no comprende los servicios prestados por los empleados de la administración pública). Un incremento de la producción interna bruta de 3 a 6 por ciento corresponde aproximadamente a un incremento del producto nacional bruto de 2.8 a 5 por ciento.

Véase la relación entre ambas nociones en *Les Comptes de la Nation* *op. cit.* Vol. I. pp. 10 a 13. (2).

¹⁶ Véase *Les perspectives de l'économie française pour 1965* (15).

Estos últimos implican a su vez dos procesos paralelos: uno técnico dirigido a señalar contradicciones eventuales, y del que es principalmente responsable el Servicio de Estudios Económicos y Financieros; y otro de decisiones que conduce a los arbitrajes e interesa a las comisiones "horizontales", al Comisario General del Plan y al gobierno. En ese doble proceso pueden distinguirse diversas fases, en el curso de las cuales se efectúa una nueva síntesis teniendo en cuenta los arbitrajes ya dictados, y se solicitan nuevos arbitrajes a la luz de los resultados obtenidos.

i) *La síntesis provisional.* Esta tiene por objeto encontrar y corregir los desequilibrios e incongruencias eventuales, verificar si el equilibrio obtenido concuerda con las directivas del gobierno y preparar los arbitrajes finales.

Debe asegurarse la coherencia de los programas de las diversas comisiones y grupos de trabajo desde distintos puntos de vista:

— la coherencia interna de los programas de cada rama;

— la coherencia de la evolución de las distintas ramas;

— la coherencia de la evolución de la producción o de las inversiones con las medidas propuestas por las comisiones para hacerlas posibles (subsidios, precios, tributación, etc.);

— la compatibilidad de las medidas propuestas por distintas comisiones.

Las elecciones y eventualmente los arbitrajes necesarios se efectúan a diferentes niveles según la importancia y la naturaleza de los problemas. Algunos pueden solucionarse por contacto directo entre las diversas Comisiones; otros requieren la intervención del Comisario General del Plan o del gobierno. En la práctica, ha habido muchas elecciones durante la preparación del cuarto Plan. En la imposibilidad de ofrecer ni siquiera una enumeración incompleta, nos limitaremos a citar algunos ejemplos.

Algunas elecciones constituyen verdaderas decisiones, ya sea globales o sectoriales. La más importante fue la decisión del gobierno, tomada hacia el mes de febrero de 1961, de elevar la tasa anual media de crecimiento a 5.5 por ciento. Esta decisión fue tomada a la luz de los primeros trabajos de las comisiones que indicaban una ligera tendencia a un excedente de mano de obra en la hipótesis de una tasa del 5 por ciento.

Algunas decisiones gubernamentales han recaído sobre los programas de inversiones públicas, después de ser estudiados juntamente con la Dirección del Presupuesto y los distintos Ministerios interesados. La orientación general del arbitraje ha sido asignar la más alta prioridad

a las inversiones escolares y universitarias en perjuicio de otros sectores, como las carreteras, los teléfonos, etc.

En sectores específicos, puede citarse por vía de ejemplo la elección del monto de las importaciones de productos textiles sujetos a cuotas provenientes de los países en vías de desarrollo; se dictó un arbitraje entre las proyecciones restrictivas de los profesionales del ramo y las más liberales del grupo de trabajo de comercio exterior. Dicho arbitraje se tradujo en un aumento apreciable de las cuotas actuales.

Otros arbitrajes no representan, como los que anteceden, verdaderas decisiones que hayan de tomarse en el presente o el futuro, sino que, más bien, se refieren a la elección de la evolución más probable que convenga dar a la proyección. Así, por ejemplo, en el terreno del desarrollo de los materiales plásticos, el Comisario General del Plan tuvo que arbitrar entre las proyecciones del ramo de los transformadores y las de los productores de materias primas que tenían ideas distintas sobre la evolución futura. Es evidente que un arbitraje sobre este punto, aunque se base sobre todas las informaciones y estudios disponibles, no constituye, sin embargo, como los precedentes, una especie de compromiso gubernamental, sino que presenta un carácter más aleatorio.

Una vez conocidas las decisiones del gobierno, comienza la síntesis propiamente dicha. Las cifras de los grupos de trabajo se corrigen, en coordinación con los relatores, para tener en cuenta los arbitrajes del gobierno. Y así son objeto de un doble estudio sobre el último año del plan: uno en términos físicos y el otro en términos financieros.

En esta etapa deben arbitrase las divergencias entre las evoluciones adoptadas por las ramas interesadas (ramas proveedoras y ramas usuarias). Como cada modificación introducida en las cifras de una comisión repercute sobre todas las demás, el trabajo se traduce en una serie de iteraciones que, en teoría, puede ser bastante larga. Sin embargo, gracias especialmente a la existencia de un equilibrio preliminar, la convergencia se logra con bastante rapidez.

Para lograr dicha convergencia hay que multiplicar los contactos directos entre las distintas comisiones; se ve facilitada por el hecho de que todas las proyecciones se efectúan dentro del marco común de la contabilidad nacional que destaca mejor las restricciones del equilibrio.

ii) *La síntesis definitiva.* Una vez realizados los últimos arbitrajes, se vierte el contenido del Plan en una síntesis numérica que servirá de base de referencia para su ejecución. Para establecer esta síntesis definitiva se revisan las cuentas resultantes de la síntesis provisional y luego se reajustan los objetivos de todas las ramas elementales.

VI. LA EJECUCION DEL PLAN

La ejecución del Plan plantea problemas de conocimientos y de acción. De un modo muy general, cabe señalar en primer término que las condiciones de preparación del Plan desempeñan un papel muy importante en las posibilidades de ponerlo en práctica. Como numerosas personas participan directa o indirectamente en su elaboración, el Plan es ampliamente conocido en los medios profesionales. Cuando las empresas privadas, por lo menos las más importantes, hacen sus propios programas a largo plazo, tienden a volver a colocarse dentro del

marco general definido por el Plan y a tomar la situación descrita en éste como hipótesis de partida para sus propios estudios. El hecho de que el Plan presente así un equilibrio general coherente para el año terminal, es, sin duda alguna, un factor poderoso para inducir a todos los agentes económicos a ajustarse a sus recomendaciones.

Dentro del régimen económico y social de Francia sería, sin lugar a duda, una tarea imposible para los poderes públicos asegurar la ejecución de un plan que se

hubiese preparado únicamente dentro del círculo restringido de los técnicos de la administración.

Huelga decir que esas motivaciones psicológicas serían insuficientes por sí solas. El estado debe utilizar todos los instrumentos de conocimiento y de acción de que dispone si desea llegar a orientar el comportamiento de los factores económicos autónomos en la dirección definida por el Plan.

Para dar una idea exacta de los problemas vinculados a la ejecución del Plan, es necesario distinguir entre la acción que debe ejercerse en forma global a escala de la economía total, y la que interesa de manera específica a determinados sectores. Hay que distinguir también entre la ejecución del Plan en los terrenos en que el estado tiene una influencia directa y en aquéllos donde no puede intervenir sino por medios indirectos.

Además, puede decirse que los problemas de conocimiento y de acción están estrechamente unidos. Antes de describir los instrumentos de ejecución propiamente dichos, conviene pasar revista rápidamente a los problemas que se plantean.

1. LOS PROBLEMAS QUE PLANTEA LA EJECUCIÓN DEL PLAN

Para poder hablar de la ejecución del Plan, hay que estar en condiciones de efectuar las siguientes operaciones:

a) Conocer en la forma más completa y detallada posible la situación económica a medida que se desarrolla el período que abarca el Plan.

b) Comparar esa situación con otras de referencia que se considere compatible con la realización de los objetivos del Plan para el último año.

c) Comprobar que las medidas previstas en el momento de la preparación del Plan se adoptaron a su debido tiempo y, en caso necesario, proponer nuevas medidas globales o específicas si se juzga que las primeras son insuficientes.

d) Llegado el caso, si las circunstancias lo exigieran, revisar los objetivos del Plan.

Los dos primeros puntos, que constituyen solo cuestiones de conocimiento a primera vista parecen relativamente simples. En realidad, son de difícil ejecución, en particular por los siguientes motivos:

i) Presuponen que se dispone de una imagen cifrada, completa, coherente y detallada del equilibrio económico del último año del Plan. El objetivo de la síntesis definitiva es procurar este instrumento. En realidad, sólo en el transcurso del cuarto Plan se cumplió este requisito de una síntesis coherente y exhaustiva; la ejecución del tercer Plan se basó en procedimientos mucho más rudimentarios. Por lo tanto, es demasiado pronto para saber cuál será la eficacia del instrumento elaborado para el cuarto Plan.

ii) El Plan fija objetivos para el último año (1965) definido como un año medio sobre la curva de la evolución; pero no fija de un modo detallado los objetivos correspondientes para todos los años intermedios. El cuarto Plan no comporta de modo explícito un camino en el cual cada etapa pueda constituir una referencia que permita juzgar la situación económica de un año determinado. No significa que en todos los terrenos deba ejecutarse el Plan en forma de cuatro tramos anuales iguales. Se pueden tener en cuenta ciertas situaciones de coyuntura, acciden-

tes climáticos que afectan a la producción agrícola, programas crecientes en ciertas ramas que se hallan en rápida evolución, etc. Por consiguiente, la comparación de la situación presente con la situación que permite que el Plan sea ejecutado al llegar el último año no se hace automáticamente en cada instante, sino que supone un análisis cualitativo de la evolución de tales situaciones. Por lo tanto, puede ser objeto de opiniones distintas e interpretaciones contradictorias. Una de las razones por las cuales los poderes públicos han deseado dar intervención a los organismos consultivos en el momento de verificar la ejecución del Plan, del mismo modo que intervienen en el de su preparación.

2. LOS INSTRUMENTOS DE CARÁCTER GLOBAL

Estos son los instrumentos de que dispone el estado para conocer y orientar la economía en conjunto.

a) *Los presupuestos económicos*

Hace diez años que el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Finanzas establece los "presupuestos económicos", es decir cálculos anticipados de las cuentas nacionales que permiten concretar los objetivos y las previsiones económicas del gobierno para el año siguiente.

En especial, el proyecto de Ley de Finanzas que el gobierno somete al Parlamento cada otoño y que define su política presupuestaria y económica para el año siguiente viene acompañado, desde 1952, por el presupuesto económico.

Dentro del marco de este trabajo no es posible exponer en detalle en qué consisten los presupuestos económicos anuales; diremos solamente que tienen en cuenta cada vez más el Plan cuatrienal en curso.

El presupuesto económico deberá determinar cada año, teniendo en cuenta lo realizado en años anteriores y la naturaleza peculiar del año siguiente sobre la curva de evolución, cuál es el ritmo anual más favorable para la ejecución del Plan y cuáles son las medidas que deberán tomarse para asegurar ese ritmo.

Si, por ejemplo, el Plan prevé un crecimiento anual de la producción nacional bruta del 5.5 por ciento y si se advierte al fin de un año que, por efecto de un receso en algunos países, las exportaciones van a declinar en lugar de crecer al ritmo definido por el Plan, será razonable adoptar para el año siguiente una meta de crecimiento inferior al 5.5 por ciento. Por el contrario, se hará un esfuerzo por sobrepasar esa tasa cuando las circunstancias sean particularmente favorables.

Por último, desde el punto de vista metodológico, los modelos globales o parciales estudiados para la preparación del Plan pueden utilizarse en una primera etapa de la confección de los presupuestos económicos.¹⁹

Los presupuestos económicos son examinados anualmente por la Comisión de Cuentas de la Nación, cuya secretaría está asesorada por el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Hacienda.

b) *El Consejo Superior del Plan*

Organismo consultivo cuyas funciones se describen en el capítulo III, se convoca una o dos veces al año para

¹⁹ Véase *Réponses a quelques questions sur les budgets économiques* por J. Mayer en *Etudes de comptabilité nationale* No. 2, 1961. Imprimerie Nationale — Paris. (22).

estudiar la forma en que se va cumpliendo el Plan y proponer eventualmente las medidas necesarias.

c) *Comisiones de modernización*

El gobierno está facultado para convocar anualmente a algunas *comisiones de modernización* con el fin de examinar la marcha de tal o cual rama de actividad económica.

d) *Presupuesto del estado*

Como ya se ha mencionado, la Dirección del Presupuesto está muy estrechamente vinculada con la preparación del Plan. Ha podido formarse una idea aproximada de lo que sería en 1965 un presupuesto del estado compatible con la ejecución del Plan; por lo tanto, está en condiciones de orientar el presupuesto anual para llegar en 1965 a ese presupuesto de referencia.

Así, por ejemplo, el presupuesto de 1963 se preparó con esas miras. Una circular del Ministerio de Hacienda, de fecha 9 de marzo de 1962, ordena oficialmente a los distintos ministerios que preparen sus solicitudes de crédito y, en especial sus pedidos de créditos para inversiones en relación con las proyecciones del Plan.

e) *Problemas especiales*

Cabe mencionar especialmente algunos puntos que se han revelado de gran importancia para evitar ciertos riesgos de desequilibrio.

i) *La adaptación de los movimientos de salarios al ritmo de ejecución del Plan.* La parte de los ingresos provenientes de salarios dentro del conjunto de los ingresos familiares (aproximadamente el 60 por ciento) les confiere una importancia muy grande en la ejecución equilibrada del Plan. Si los salarios aumentan menos que lo previsto, la demanda global corre el riesgo de ser insuficiente para determinar la expansión deseada. Si aumentan con demasiada rapidez, aparece el peligro de inflación. Los límites más allá de los cuales existe el riesgo de un desequilibrio dependen de factores a veces difíciles de apreciar, especialmente la situación del empleo, el estado de las cosechas, el balance de pagos y las capacidades de producción disponibles.

Ahora bien, los movimientos espontáneos de los salarios tienden a producirse en sentido opuesto al necesario para mantener el equilibrio. Especialmente cuando hay ocupación plena, los sectores de alta productividad aumentan rápidamente la remuneración de su personal para obtener la mano de obra que necesitan y, dada la unicidad del mercado de trabajo, los sectores cuya productividad mejora más lentamente están obligados a seguirlos, pero no sin aumentar sus precios.

Hasta ahora la política de las autoridades en materia de regulación de salarios ha consistido, como en todos los países en que no existe una política nacional de salarios, en elevar la demanda global cuando era insuficiente, y en frenarla cuando aumentaba en forma exagerada. Con el cuarto Plan se intentará una experiencia tendiente a establecer un nexo entre los procedimientos descentralizados de las negociaciones de salarios y la ejecución del Plan.

Por lo demás, este problema de la evolución de los salarios debe volver a enfocarse dentro del marco de una política de ingresos. El gobierno no se propone realizar

esto último mediante disposiciones legislativas o reglamentarias que obstaculicen la libertad de negociación de los convenios colectivos; espera que el mejoramiento de la información, la conciencia de los encadenamientos y el sentido de la importancia del problema conduzcan progresivamente a desprender de la vida misma los elementos necesarios de una política de ingresos.

El porvenir dirá si esta esperanza en un crecimiento armónico de los salarios que permita la estabilidad de los precios se realizará espontáneamente o si será necesario aplicar nuevos medios de intervención.

ii) *La estabilización de los precios agrícolas.* En la actualidad, un establecimiento público —“el Fondo de Orientación y Regularización de los Mercados Agrícolas” (FORMA)— se encarga de aplicar la política gubernamental en materia de mantenimiento de precios de los productos agrícolas y fomento de las exportaciones. Actúa sobre el mercado directamente o por intermedio de sociedades de intervención (carne, leche). En el futuro, se prevé que podrá apoyarse en sociedades o grupos profesionales constituidos con miras a la exportación o a la concentración de medios de transformación o de almacenamiento en el mercado interno.

Por otra parte, se están realizando estudios dirigidos a definir una concepción racional y el establecimiento en la forma más económica posible de los medios de almacenamiento y, en especial, de refrigeración, que permitan atenuar la falta de continuidad de la producción y las irregularidades que se presentan en el año.

f) *Las perspectivas del comercio exterior*

Una de las paradojas del cuarto Plan es que prevé la apertura del comercio francés hacia el exterior en forma mucho más amplia, sin disponer del medio de saber si las perspectivas trazadas son compatibles con las de los principales países que comercian con Francia. Estos, en general, no han definido perspectivas a mediano plazo. Esta paradoja se agudiza especialmente en lo que se refiere a la Comunidad Económica Europea. En efecto, el tratado de Roma sienta el principio de la coordinación de las políticas económicas y monetarias; pero no lleva ese principio hasta la idea de una política común.

Francia se esfuerza, dentro del marco de la Comunidad, por multiplicar las reuniones de información mutua, y sigue siendo un hecho que las decisiones unilaterales de un país del Mercado Común pueden ejercer una sensible influencia sobre la realización del Plan en un sector dado, o sobre el equilibrio global de éste.

3. LOS INSTRUMENTOS DE CARÁCTER ESPECÍFICO

El propósito de estos instrumentos es estimular las inversiones y orientarlas en función de los objetivos del Plan. Constituyen un medio importante de que dispone el gobierno para la ejecución del Plan. En la mayoría de los casos, actúa por intermedio del Comisario General del Plan, que forma parte de los organismos descritos más adelante y cuyo parecer se solicita para todas las decisiones relativas a los problemas de largo plazo.

a) *Orientación de las inversiones directamente controladas por el estado*

Las inversiones del sector público o directamente controladas por el estado constituyen de hecho cerca de la

mitad de todas las inversiones efectuadas cada año en Francia. El problema que se plantea a su respecto consiste en asegurar su coordinación y continuidad.

i) *Coordinación.* Cada año, la Dirección del Presupuesto consulta al Comisariado del Plan sobre la fijación de los créditos de equipamiento. El Comisariado trabaja además en permanente coordinación con la Oficina de Inversiones de la Dirección del Presupuesto.

La constitución en 1955 del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FDES), de su Consejo de Dirección y de sus comités especializados (decretos del 18 y 30 de junio de 1955) tuvo por objeto coordinar la intervención de los distintos organismos públicos interesados en la administración de los recursos de inversión del Tesoro público.

Los recursos del FDES son administrados bajo la responsabilidad de un Consejo de Dirección formado por los Ministros de quienes dependen las inversiones, los directores de Presupuesto, del Tesoro y de los Precios, los directores del Banco de Francia y de las cuatro grandes cajas públicas, aparte del Comisariado General del Plan.

En la práctica, el trabajo de administración corriente del FDES se efectúa por medio de varios comités especializados en los cuales está representado el Comisario General del Plan.

ii) *Continuidad.* Las inversiones públicas también deben coordinarse en el tiempo. Para que un organismo público pueda realizar su programa de inversiones en buenas condiciones, conviene que conozca de antemano los créditos de que dispondrá en el transcurso de los años subsiguientes. Además, esta proyección es sumamente útil para los industriales llamados a ejecutar el programa previsto. Por último, siendo los medios de financiamiento público necesariamente restringidos con relación a necesidades ilimitadas, un escalonamiento en las previsiones para los gastos de equipamiento permitiría una dosificación más racional y una mejor distribución de los créditos entre las distintas partes interesadas.

Respondiendo a la preocupación por la continuidad, se instituyó el procedimiento presupuestario de la *Ley de programa*, aunque su aplicación es un tanto equívoca, pues los créditos previstos para los años siguientes deben ser confirmados por la ley presupuestaria anual.

La importancia de la continuidad en el esfuerzo público de inversión es cada vez más evidente a medida que los organismos públicos van conociendo las repercusiones económicas de los métodos que emplean para actuar sobre el mercado. Los estudios que está realizando la Comisión Central de Mercados permitirán sugerir mejoras interesantes a este respecto.

Para terminar este punto, cabe señalar que la Comisión de Equipamiento Urbano del cuarto Plan se ha preocupado de coordinar mejor las inversiones públicas, del estado y de las comunidades, efectuadas en el plano local. Dicha coordinación reviste gran interés para evitar el derroche de los recursos de equipamiento; además forma parte de la proyección de una política regional.

b) *Estímulo y orientación de las inversiones privadas*

1. En Francia se ofrecen estímulos generales para las inversiones, ya sea en forma de estímulos fiscales (impuestos al valor agregado, sistema de amortización declinante, etc.) o favoreciendo la rebaja de los tipos de in-

terés sobre los préstamos a largo plazo y el fácil acceso al crédito.

El procedimiento de los préstamos agrupados a empresas de mediana importancia, colocados por intermedio de las sociedades de desarrollo regional, permite ampliar el acceso al mercado de valores.

El Crédito Nacional, destinado preferentemente a las empresas que no tienen fácil acceso al mercado financiero, se esfuerza por reducir las garantías exigidas a sus prestatarios.

2. La orientación de las inversiones se hace cada vez menos en la forma de control físico que se utilizaba en los años inmediatamente posteriores a la guerra. Ya prácticamente no se ejerce ese control sino en el caso de las autorizaciones para construir, y en ese caso se utiliza en especial para frenar el desarrollo excesivo de la región parisiense.

3. Los poderes públicos disponen de otros medios de presión, que en numerosos sectores económicos son sumamente poderosos. En efecto, el estado es el principal comprador de ciertas industrias (electrónica, material eléctrico pesado, obras públicas, etc.), y podría aprovechar esta situación para orientar las actividades de las empresas hacia el Plan. Quedan por lograrse serios progresos en materia de la racionalización de los mercados. No pudiendo apreciar su importancia, esta palanca de orientación económica con demasiada frecuencia es mal utilizada o influye en sentido diferente al de la preocupación de los que tienen la responsabilidad de velar por el crecimiento equilibrado de la economía francesa.

Los poderes públicos todavía tienen ingerencia en la fijación de los precios de ciertos productos básicos (aluminio, abonos, etc.) y de las tarifas de los servicios públicos.

4. Por último, el estado puede emplear gran número de procedimientos selectivos de financiamiento o de política fiscal para orientar las inversiones privadas con flexibilidad.

El control de las fuentes de financiamiento exterior de las empresas permite al Comisariado General del Plan expresar su opinión cuando se efectúa el estudio económico de los expedientes de financiamiento más importantes de las empresas que solicitan sea un crédito a largo plazo, o la autorización para emitir un empréstito obligatorio, o que simplemente aumenten su capital.

i) *Crédito a largo y mediano plazo.* En Francia, el crédito a mediano plazo (de 2 a 5 años) y a largo plazo (de 5 a 20 años) está fiscalizado en la práctica por el Crédito Nacional, banco privado cuyas operaciones controla el estado.

De ahí que, en aplicación de acuerdos extra-oficiales, el Crédito Nacional somete al parecer del Plan las solicitudes de créditos a mediano plazo por un monto superior a 1 millón de N.F. y de créditos a largo plazo superiores a 2.5 millones de N.F.

ii) *Emisiones de valores.* El Ministerio de Hacienda (Dirección del Tesoro) debe autorizar toda emisión obligatoria de empréstitos superior a 1 millón de N.F. Para ello, el Tesoro consulta al Plan sobre el programa de las empresas solicitantes antes de dar su autorización y de inscribirlas en el calendario de las emisiones.

iii) *Ampliaciones de capital.* Una ley de 1957 estableció las siguientes disposiciones: hasta la cantidad de 5 por ciento de numerario aportado con motivo de un au-

mento de capital, una sociedad cuyos títulos son cotizados en la bolsa puede distribuir cada año a sus accionistas dividendos exentos del impuesto sobre las sociedades durante 7 ejercicios, siempre que se haya reconocido que su programa está de acuerdo con los objetivos del Plan. En la práctica, toda sociedad que aumenta su capital solicita la aprobación de un comité especial que examina su programa a la luz de los objetivos del Plan.

Concretamente, la consulta al Comisariado del Plan se efectúa por medio de expedientes, pero también mediante visitas de los industriales con quienes se examinan los mercados, la localización de la inversión proyectada, la importancia de las exportaciones o de las economías de las importaciones, etc. En realidad, el Comisariado del Plan se esfuerza por abrir un diálogo y en general se considera que su control es bastante flexible.

5. En el dominio fiscal existen procedimientos de exención acordados por votación, en función de un interés económico, considerando caso por caso; por ejemplo, medidas para reducir los derechos de transferencia de bienes raíces o para reducir las patentes cuando conviene para la mejor administración del territorio (descentralización industrial) o para estimular la investigación científica y técnica.

6. La mayoría de esas medidas selectivas se han creado poco a poco en forma experimental. Se han hecho esfuerzos por extenderlas y sistematizarlas mediante la idea del "cuasicontrato". Una profesión o una empresa determinada examina, de acuerdo con la administración, los

objetivos que se propone lograr dentro del marco del Plan y se compromete a consagrar el máximo esfuerzo para alcanzarlo, a cambio de la promesa formal de los poderes públicos de acordarle ciertas ventajas a título preferencial.

En 1957 se concertó un "cuasicontrato" entre la industria del automóvil y el Ministro de Hacienda con el objeto de reservar para la exportación los dos tercios de la producción suplementaria, con relación a una época de referencia. Se comprobó su excepcional eficacia, ya que el volumen de las transacciones con el exterior de esa rama ha crecido de menos del 10 al 50 por ciento del total en tres años.

En la actualidad, los "cuasicontratos" se están aplicando en las industrias que fabrican bienes de capital y productos alimenticios.

Por último, es posible que en ciertos sectores y para determinadas regiones, el estado recurra a la iniciativa pública, sin que ello signifique, desde luego, excluir la cooperación con las empresas privadas.

Algunas personas han pensado en llevar a cabo una experiencia de esta índole en algún sector menos avanzado de la economía francesa como el de las máquinas-herramientas, o en una región por desarrollar, como la Bretaña.

Se ha llegado inclusive a una especie de "nacionalización" de la imaginación, creando la SODIC, filial de 4 grandes cajas públicas, para que sirva de sociedad de estudio con miras a la conversión y la descentralización industriales.

VII. ENSAYO DE JUICIO CRITICO

1. INTRODUCCIÓN

La planificación francesa no está a cubierto de la crítica; se la ha criticado ampliamente, hasta en Francia, sobre todo durante la preparación y discusión del cuarto Plan.

Antes de exponer en forma sumaria los principales puntos sobre los cuales puede recaer dicha crítica, es necesario hacer dos observaciones preliminares:

a) En sus 15 años de existencia, la planificación francesa ha evolucionado mucho. Prueba de ello es el cambio de nombre del cuarto Plan, que se intitula: Plan de Desarrollo Económico y Social mientras que los anteriores se llamaron Planes de Modernización y de Equipamiento. Esta evolución continuará, sin duda alguna, en el futuro. La experiencia acumulada durante la preparación del cuarto Plan permite en estos momentos estudiar el perfeccionamiento de los métodos que podrán utilizarse para la preparación del quinto Plan.²⁰

b) La planificación francesa siempre se ha definido de un modo eminentemente empírico, teniendo en cuenta el marco económico y social en el cual debe ejecutarse. Los métodos técnicos que utiliza dependen del cuadro institucional y político en que se emplean. Sin embargo, puede parecer legítimo en una exposición crítica trazar una distinción entre las insuficiencias técnicas y los problemas institucionales. Estos últimos se resumen fundamentalmente en la cuestión del carácter democrático del Plan.

Cabe mencionar en especial el problema de la proyec-

ción del comercio exterior, que plantea problemas técnicos y también de política internacional.

Por último, habría que dilucidar un asunto fundamental, que no incumbe sólo a la planificación francesa, cual es la posibilidad y el sentido de la planificación en una economía en que se concede un lugar de gran importancia a la iniciativa privada y a las fuerzas del mercado.

2. LAS DEFICIENCIAS TÉCNICAS

Se han hecho algunos reparos a los métodos empleados en la preparación del Plan. Las críticas fundamentales se refieren al hecho de que los planificadores no han presentado de una manera suficientemente explícita las variantes alternativas para permitir un esclarecimiento completo de las elecciones exigidas a los organismos políticos.

El Plan, tal como ha sido estructurado, presenta una posible solución para el desarrollo hasta el año 1965; más no hay garantía alguna de que esa solución sea la mejor. Se ha tenido el mayor cuidado en asegurarse que el Plan presente una situación de equilibrio; pero no se ha podido dedicar el mismo cuidado a estudiar el carácter óptimo del Plan. Ciertamente, el método de aproximaciones sucesivas permite reunir gran cantidad de datos y asociar diversos grupos a la elaboración del Plan; pero su ejecución resulta confusa y los resultados que se obtienen son ambiguos. Esta crítica se expresa algunas veces en forma más técnica diciendo que el Plan debiera formalizarse en un modelo global, haciendo aparecer de una manera clara las relaciones entre los distintos parámetros.

También se ha objetado que el Plan no precisa la na-

²⁰ El quinto Plan deberá ponerse en práctica a principios de 1966. Su preparación efectiva comenzará hacia fines de 1962.

turalidad de los vínculos existentes entre los objetivos propuestos y las medidas necesarias para su realización.

Otras críticas se han referido a puntos más precisos: a la falta de rigor en la relación que existe entre las producciones, las productividades, y los coeficientes de capital aceptados para cada rama de actividad; a las incertidumbres de una proyección efectuada a precios constantes; a la inexistencia de estudios de financiamiento por rama de actividad; a las deficiencias que presenta la planificación regional.

Estas críticas son en gran parte legítimas. Los defectos técnicos de los métodos de la planificación francesa en la etapa actual de desarrollo no escapan a los planificadores. Actualmente se está llevando a cabo una serie de estudios para tratar de remediarlos, al menos en parte, antes de la preparación del quinto Plan.

a) *El estudio de las variantes y la definición del plan óptimo*

En el curso de la preparación del quinto Plan se intentarán formular en forma más explícita las elecciones fundamentales que incumben a los poderes políticos y la relación entre ellas y las medidas previstas para realizarlas.

Sin embargo, es poco probable que se pueda llegar a expresar la totalidad del Plan en forma de un modelo completamente formalizado. Aparentemente se tiende a la construcción de un esquema central no formalizado, alrededor del cual se intentará la exploración formalizada de variantes marginales. De este modo se podrían utilizar, por lo menos en forma limitada, los recursos técnicos de la programación lineal sin dejar de usar el método de las aproximaciones sucesivas para el esquema central del Plan.

Dichos estudios deberían ser precedidos por un inventario lo más completo posible de los distintos tipos de variantes. En efecto, habría que explorar no solamente las variantes que introducen objetivos alternativos, sino también las que toman en cuenta las incertidumbres que existen sobre los distintos coeficientes (coeficientes técnicos, coeficientes de capital, elasticidades de consumo, propensiones a las importaciones, etc.) y sobre las hipótesis generales del Plan.

Estos estudios de variantes están ligados también a otros trabajos y al perfeccionamiento de los instrumentos estadísticos disponibles en la actualidad:

i) Estudios monográficos detallados, rama por rama, que permitan mejorar el conocimiento de las técnicas alternativas y relacionar las producciones, las productividades y los coeficientes de capital. La multiplicación de esos estudios particulares dejaría en pie difíciles problemas de condensación para reponer dentro del marco macroeconómico los resultados obtenidos en la escala microeconómica.

ii) El perfeccionamiento de las estadísticas relativas a la distribución de los ingresos. Esta información es especialmente deficiente en Francia; es indispensable perfeccionarla mucho si se desea comprometerse seriamente en una política de ingresos.

iii) Un estudio de la influencia que ejercen los precios sobre las relaciones entre las distintas ramas y sobre el equilibrio global. Al respecto, los trabajos deberían desenvolverse en el sentido indicado por un estudio ya efec-

tuado cuando se preparó el cuarto Plan, pero que no ha sido integrado directamente en éste.²¹

b) *Ampliación del estudio prospectivo*

Los trabajos del cuarto Plan fueron explicados en un estudio preliminar relativo al año 1975. En la preparación del quinto Plan se necesita mayor audacia. Es por ello que el Comisariado General del Plan reúne ya los elementos para un estudio prospectivo hasta 1985 que, antes que una extrapolación del pasado, será un intento de selección de hechos indicadores del futuro y un ensayo de apreciación de las consecuencias principales de ellos que pueden esperarse.

c) *Planificación regional*

Como ya se ha mencionado, el cuarto Plan sólo ha permitido a este respecto trazar los primeros rudimentos de una orientación. La preparación del quinto Plan deberá tener en cuenta los resultados del método de tramos operativos que se pondrá en ejecución en los próximos meses.

3. LAS INSUFICIENCIAS DEL PROCESO DEMOCRÁTICO

Este es el punto sobre el cual se concentró el mayor número de críticas durante la preparación y la discusión del cuarto Plan. Las críticas se refirieron sobre todo a estos dos puntos:

a) el papel restringido del Parlamento que debió pronunciarse sobre el Plan completamente terminado sin poder discutir en su oportunidad la elección de las grandes orientaciones;

b) la participación insuficiente de los representantes de los trabajadores en los organismos de elaboración y de consulta.

De una manera general, pese a los progresos realizados en el cuarto Plan (el principal de los cuales es la consulta con el Consejo Económico y Social en el transcurso de la preparación del Plan, antes de comenzar la fase de elaboración) la opinión pública tiene mayor conciencia de la importancia de las orientaciones fundamentales y es más exigente en cuanto a la consulta democrática que debe acompañar a la elección de esas orientaciones.

Debe reconocerse que en toda la primera parte de la preparación, los técnicos han desempeñado hasta ahora un papel preponderante. Aun si se les supone independientes y objetivos, no están exentos del peligro de introducir en el Plan un enfoque personal. Son los primeros en desear que las autoridades representativas competentes puedan adoptar a tiempo decisiones conscientes.

Por otra parte, frente a la expresión "economía concertada" que se ha empleado para definir el estado actual de la economía francesa, se puede pensar que esa imagen da la impresión de una armonía que más que una realidad presente es una tendencia deseada. En efecto, aunque dos de las partes interesadas participan en las labores —la administración pública y las empresas privadas—, la tercera (los sindicatos obreros) desempeña actualmente un papel limitado.

Sobre esos dos puntos se han dado orientaciones para el quinto Plan. En la discusión del cuarto Plan en la

²¹ Véase Natar y Tionet, *Le modèle a moyen terme a prix variables*, SEEF, Etudes de Comptabilité Nationale No. 3. 1962. (21)

Asamblea Nacional, el gobierno se comprometió especialmente a asociar el Parlamento a la discusión de las opciones preliminares del quinto Plan.

En cuanto a la participación de los sindicatos obreros en las comisiones de modernización y en los grupos de trabajo, sin duda alguna deberá ser reforzada, asegurando una representación más numerosa a la vez que confiando a los sindicalistas funciones de presidente y relator en ciertas comisiones.

Es cierto también que el Plan se juzgará en gran parte según la forma en que en la práctica se distribuyan los frutos de la expansión, cuya distribución equitativa ha sido formalmente proclamada como uno de los objetivos del cuarto Plan.

La hipótesis inicial de los trabajos del cuarto Plan a este respecto es bastante conservadora. Prevé el mantenimiento de la actual estructura de distribución de los ingresos (los ingresos de todos los grupos se multiplican por el mismo coeficiente). Solamente después se han estudiado variantes marginales destinadas a mejorar en forma más que proporcional la situación de ciertas categorías menos favorecidas.

Es indudable que el porvenir de la planificación en Francia está vinculado en parte a la posibilidad de definir y cumplir una política de elevación del ingreso a largo plazo. En este sentido los poderes públicos han expresado las intenciones más loables. El futuro dirá si están destinadas a ser letra muerta o si se podrá elaborar una especie de "contrato de progreso" en virtud del cual el gobierno, sobre la base de los resultados alcanzados por el Plan (que al igual que el contrato será objeto de una confrontación anual) asumiría, dentro de los límites de su competencia, cierto número de compromisos o hasta de decisiones inmediatas, en materia de ingresos y, en especial, de salarios.

La realización de un verdadero proceso democrático supone la creación de instrumentos de consulta suficientemente descentralizados y coordinados entre sí para que permitan obtener una síntesis equilibrada. El Plan está basado sobre el principio implícito de que el libre juego de la ley de la oferta y la demanda no basta para alcanzar la satisfacción máxima de las necesidades de la colectividad. Es necesario, pues, que la voluntad colectiva pueda expresarse por vías múltiples que permitan a los diferentes grupos (trabajadores, consumidores, etc.) y a los distintos centros de interés humano (vivienda, esparcimiento, cultura, etc.) expresar su punto de vista.

En la actualidad los instrumentos de consulta son muy numerosos y diversos: comisiones de modernización, grupos de trabajo, Consejo Económico y Social, Consejo Superior del Plan. La función de cada uno no está aún perfectamente definida y la coordinación de sus intervenciones sigue siendo incierta. El control de la ejecución del cuarto Plan debería permitir alcanzar en la práctica la coordinación entre estos diferentes organismos.

Un problema sumamente importante que se plantea a toda planificación que se desea democrática es el de la coordinación de los trabajos técnicos y las decisiones políticas. Dicho problema es tanto más delicado cuanto más amplia es la discusión y más completo el procedimiento de consulta. Presupone una disciplina estricta en el desarrollo de las operaciones y un programa bien regulado.

Supone sobre todo que pueda encontrarse un lenguaje común entre los técnicos y los representantes de la nación. Una de las condiciones que deben cumplirse para

ellos es una difusión suficientemente amplia de conocimientos económicos precisos que permita a todos los organismos de consulta y de decisión tener conciencia de las necesidades de coherencia y de las limitaciones impuestas por la realidad económica.

La realización de una verdadera planificación democrática supone que pueda plantearse el problema de la finalidad del Plan. Entramos aquí en un dominio que está más allá de la planificación misma: el de la posibilidad de una meta colectiva para la sociedad considerada. Dicho problema se examinará brevemente más adelante.

4. LÍMITES DE LA PLANIFICACIÓN EN UN SOLO PAÍS

La forma en que está tratado el comercio exterior en el Plan es todavía muy rudimentaria. Es sin duda un punto débil, tanto más lamentable cuanto que Francia está abriendo más sus fronteras y, en consecuencia, aumentando la participación del comercio exterior en su producto nacional bruto. Los motivos de esta deficiencia son a la vez técnicos y generales.

Es un hecho que faltan actualmente estudios serios sobre la evolución del comercio exterior. Sería indispensable disponer de análisis históricos de las corrientes de intercambio en relación con el desarrollo de las diversas regiones del mundo. Sería un primer paso para tentar proyecciones más sólidas. Tal trabajo representa un gran esfuerzo, pues requiere un análisis detallado sobre gran número de grupos de productos y según las principales regiones del mundo.

Pero de todos modos, aun disponiendo de estudios técnicos mucho más serios que los realizados hasta la fecha, se tropezaría muy pronto con otras limitaciones. Sería necesario disponer de proyecciones coherentes de la evolución económica de otros países, tanto con respecto a su producción interna como a las tendencias de su propio comercio exterior.

Como se ha visto, actualmente se dispone de una información bastante rudimentaria acerca de las perspectivas de desarrollo económico de los diferentes países, y esto ocurre dentro del limitado marco de la Comunidad Económica Europea. Con mayor razón faltan proyecciones coherentes aplicables al conjunto de la economía mundial.

Mientras tanto, un país como Francia, empeñado en elaborar una proyección completa de su economía, se ve obligado a considerar su comercio exterior como estrategia. Debe tener en cuenta los aspectos aleatorios que implica la ignorancia de las intenciones de sus asociados comerciales. En particular, debe prever en el Plan un saldo favorable de su balance comercial superior al que sería necesario si se dispusiera de una proyección concertada. El Sr. Pierre Masse ha llegado a decir que "en el momento actual las previsiones del comercio exterior se hacen en el contexto de la teoría de juegos, en la que siempre se debe contar con una voluntad adversa".²²

Es indudable que, como resultado de esta situación, hay en cada país, considerado aisladamente y en el conjunto de la economía mundial, un desaprovechamiento de recursos. Una mejor información recíproca permitiría orientar la competencia internacional, dirigir con conocimiento de causa la especialización técnica en los países

²² Pierre Masse, *Situation et perspectives de la planification française. Communication au colloque sur la planification démocratique*, marzo de 1962 (19).

industriales y, sobre todo, garantizar perspectivas más seguras a los países en vías de desarrollo.

Es posible observar actualmente un movimiento de ideas en este sentido y es de esperar que pueda organizarse poco a poco una información mutua y una confrontación de perspectivas de política de largo plazo de los diferentes países.

Hace muchos años que Bélgica creó una Oficina de programación que prepara un programa de desarrollo de mediano y largo plazo. Por intermedio de su Ministro del Presupuesto, el señor La Malfa, también Italia acaba de afirmar su propósito de emprender el camino de una programación de conjunto. Gran Bretaña creó hace unos meses el *National Economic Development Council* acompañado por el establecimiento de un departamento técnico no sin afinidad con el *Commissariat* del Plan francés.

También las organizaciones internacionales se preocupan por trazar proyecciones a largo plazo. El primer Consejo de Ministros de la OCDE fijó en noviembre de 1961 una meta de crecimiento global del 50 por ciento para los 20 países miembros en la década 1960-70. Actualmente se está realizando en la Organización un trabajo de largo aliento para estudiar las posibilidades de concretar ese objetivo global.

Finalmente, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha decidido la creación de un Centro de proyecciones y programación destinado a confrontar las perspectivas de desarrollo a largo plazo previstas en los diferentes países y a elaborar un cuadro mundial de proyección dentro del cual podrían integrarse los trabajos nacionales. Esta última iniciativa será particularmente valiosa para estudiar las relaciones de los países desarrollados entre sí y, sobre todo, las perspectivas para las relaciones entre los países desarrollados y las naciones en vías de desarrollo.

5. PLANIFICACIÓN Y ECONOMÍA DESCENTRALIZADA

Al finalizar este análisis, resulta difícil dejar de evocar un problema fundamental: "¿Puede planificarse una economía descentralizada de tipo capitalista?". Evidentemente es imposible responder a esta pregunta en forma definitiva; nos contentaremos con exponer algunas reflexiones.

a) Está ampliamente extendida la impresión de que existe una contradicción fundamental entre la planificación y un régimen de libre empresa. Dicha contradicción ha sido afirmada tanto por los marxistas ortodoxos como por los neoliberales.

Muchas veces se han formulado críticas contradictorias a la planificación francesa: por una parte se le ha reprochado el ser un obstáculo para la iniciativa y el amenazar de muerte a la libre competencia; por la otra el ser una superestructura ilusoria y no cambiar en realidad sino muy poco de lo que de todos modos ocurriría sin ella en la evolución normal de los hechos.

Uno podría sentirse tentado de responder a esos reparos señalando el hecho del notable crecimiento experimentado por la economía francesa desde hace diez años. Pero tal respuesta sería insuficiente. En efecto, es muy difícil apreciar el papel exacto que ha desempeñado el Plan en el resurgimiento de la economía francesa. Por otra parte, podría oponerse a ese argumento el crecimiento todavía más rápido de otros países (como Alemania, por ejemplo) en los cuales la doctrina oficial sigue siendo contraria a la planificación.

Sería una respuesta más valedera decir que el Plan

francés es un plan de ramas y no de empresas. Salvo en el caso excepcional de ramas de actividad muy concentradas, constituidas por una o varias unidades (energía, siderurgia, ciertas actividades de la química o mecánica, etc.), el Plan no interviene directamente en los programas particulares de las empresas. Deja a cada una el cuidado de desarrollar su propia actividad según su criterio y mantiene así una importante medida de competencia en la vida económica.

El problema se reduciría entonces a la posibilidad de que los poderes públicos garantizaron la buena ejecución del Plan recurriendo a medios indirectos, en especial los medios fiscales y financieros que ya hemos examinado rápidamente más arriba.

Puede pensarse que el manejo de esos instrumentos se irá perfeccionando. Ello depende del progreso de las técnicas económicas y de la práctica de su empleo, pero también depende de la independencia y la autoridad del estado.

b) Podría caracterizarse la planificación francesa como una planificación "indicativa" en contraposición a la llamada planificación "imperativa", que sería la que se aplica en los países del Este. Nos parece que el problema queda mal planteado en esos términos.

Una planificación carece de sentido si no se propone influir sobre el curso de los acontecimientos, es decir, si no se fija objetivos distintos a los que se lograrían por el desenvolvimiento espontáneo de la vida económica. En consecuencia, ninguna planificación es puramente indicativa.

Por otra parte, es imposible una planificación totalmente imperativa, es decir, que establezca en el menor detalle los objetivos de cada unidad económica. En verdad existe cada vez menos. Desde hace algunos años se observa, por ejemplo, una evolución significativa de la planificación soviética, que en ciertos campos se esfuerza por reemplazar las medidas administrativas por medios indirectos de orientación económica, reduce el número de objetivos detallados, da un cierto papel a los precios y, en ciertos campos, un comienzo de autonomía a las empresas.

Toda planificación es a la vez imperativa e indicativa. El Sr. Pierre Masse, Comisario General del Plan, ha propuesto definir la planificación francesa como una "planificación activa, que implica que se introduzcan en la estructura por ella trazada las acciones destinadas a convertir el plan en realidad".²³

c) En lugar de seguir la discusión en términos abstractos que cubren una realidad mal definida, quizás sea útil formularse las preguntas siguientes: "¿Cuál es la parte del Plan que tiene en cuenta las tendencias espontáneas?" "¿Cuál es la parte reservada a objetivos definidos voluntariamente?" y formular, con respecto al segundo punto, una pregunta subsidiaria no menos importante: "¿La voluntad de quién (de qué persona, qué grupo, qué organización) se ha tenido en cuenta al adoptar las decisiones?"

Dichas preguntas deben plantearse no con respecto al Plan en conjunto sino sector por sector y, con respecto a cada una de las decisiones elementales, para cada cifra incluida en la síntesis final. Pueden citarse algunos ejemplos a propósito del cuarto Plan. Hemos evocado la orientación deliberada en favor de las inversiones públicas destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad

²³ *Ibid.*

y, entre las mismas, la prioridad asignada a las inversiones escolares.

Hemos citado igualmente los arbitrajes pronunciados a propósito de la importación de artículos textiles, de los objetivos de la producción de automóviles, etc.

Realizar tal análisis completo y detallado para cada una de las cifras incluidas en el Plan es tarea sumamente ardua. Las decisiones efectivas se adoptan al cabo de un complejo proceso de discusiones, presiones, negociaciones, compromisos, que pone en juego a numerosos centros de decisión. Es extremadamente difícil reunir una información completa y objetiva sobre la evolución real de los acontecimientos que llevan a tal o cual decisión. Además, ese proceso pone en acción fuerzas sociales diversas y estrategias complicadas y a veces cambiantes. Su acción debe ser interpretada y a esta altura interviene la visión que cada cual pueda tener de la situación económica y social del país.

d) Se ha solido decir con intención de crítica que la planificación francesa es una realidad ambigua. Esa ambigüedad es evidente; es el reflejo de cuanto ocurre en la sociedad francesa, actualmente en plena evolución. Las líneas de fuerza, la orientación de esa transformación no se perciben todavía con claridad. Pueden señalarse sin embargo los fenómenos siguientes: i) una "erupción" demográfica que hará madurar dentro de algunos años a "una nueva ola" nacida después de la guerra, y cuyas tendencias son poco conocidas todavía; ii) el rápido paso a la sociedad de consumo con sus consecuencias para los hábitos de vida y las ideas sociales y políticas; iii) las transformaciones de las condiciones de la vida política con respecto a las cuales es difícil distinguir lo que es un fenómeno pasajero y lo que es una orientación más fundamental; iv) los cambios en la mentalidad de los dirigentes de empresa, en especial de los que representan las fuerzas económicas principales, sean privadas o públicas; v) la existencia dentro de la administración francesa (y en especial en sus grupos técnicos y económicos) de una tendencia a considerarse como una fuerza autónoma consciente de sí misma frente a los intereses privados y al poder político. Dicha tendencia se ha calificado a veces de "tecnocrática".

Todo ello se refleja en el Plan, cuya preparación constituye un campo privilegiado para el juego de las diversas fuerzas sociales. Pero, inversamente, la existencia del Plan no ha dejado de influir en el comportamiento de dichas fuerzas. Anteriormente pudimos observar cómo el Plan ha modificado de hecho el comportamiento de organismos públicos tradicionales como las Direcciones

de Presupuesto y del Tesoro, y cómo ha influido en el comportamiento de las industrias privadas. Muchas de éstas admiten actualmente al Plan como el marco natural de sus propias actividades.²⁴

e) La existencia de un Plan en caso alguno puede suprimir los antagonismos que existan en la sociedad considerada. El Plan no dispone de un instrumento mágico para unificar una sociedad dividida.

No corresponde al técnico juzgar si una sociedad determinada está suficientemente unificada para poder expresar conscientemente una finalidad común para el futuro a largo plazo; si sus contradicciones internas son secundarias con relación a la conciencia colectiva que pueda tener de su futuro. En otras palabras, no le compete al técnico juzgar si los organismos políticos de la nación efectivamente son representativos de una voluntad común suficientemente general.

Si se supone cumplida esta condición básica, se puede pensar que el Plan es un instrumento privilegiado para expresar ese futuro común. Es posible esperar que el futuro progreso de las técnicas de planificación, todavía en su infancia, permita un día a la comunidad traducir su visión del futuro en elecciones más precisas y razonadas.

Con esa proyección el juego del mercado no se desarrollaría ya a ciegas como ha acontecido en el pasado, en una etapa muy primitiva de la evolución económica. Estaría iluminado por el progreso de las técnicas de proyección y de orientación inteligente de la economía.

La existencia de una planificación sería así una de las condiciones fundamentales —no suficiente, pero sí necesaria— para el ejercicio de una verdadera democracia.

En fin, la existencia de la planificación francesa parece demostrar que aun en las sociedades divididas, aunque la planificación no suprime los conflictos internos, por lo menos tiende a hacerlos menos ciegos. Permite que se desarrollen dentro del marco de un mejor conocimiento que las partes en lucha adquieren de la situación económica presente y de las posibilidades ofrecidas para el futuro.

Puede esperarse que esta tendencia tenga el efecto de hacer que los conflictos sean más realistas, que se concentren sobre la elección concreta entre diferentes alternativas de desarrollo más que sobre las oposiciones de carácter pasional o ideológico.

²⁴ Un pequeño ejemplo que atañe a la sucursal francesa de una gran compañía internacional: La Société Shell-Berre acaba de publicar para uso de su personal un folleto de amplia difusión titulado "¿Qué es el IV Plan?" (24).

VIII. CONCLUSION

La planificación francesa está actualmente de moda. Está de moda en Francia misma. Las críticas formuladas durante la preparación y discusión del cuarto Plan se dirigieron sobre todo contra la política gubernamental. Hasta los opositores decididos de esa política han creído justo reconocer el valor de las técnicas y la calidad de los planificadores que las aplicaron.

Está de moda en el exterior. Desde hace algunos meses se han multiplicado en la prensa mundial las notas sobre el Plan francés. Ahora es de buen tono que los economistas y funcionarios extranjeros vengan a París para informarse directamente.

No es sin cierta inquietud que los planificadores franceses ven así convertirse al Plan en "vedette" internacional. Saben que el instrumento que han creado tiene cierto valor; pero son los primeros en reconocer sus limitaciones y deficiencias. Temen que un entusiasmo algo ciego se vea luego seguido de decepciones. Saben además muy bien que esas técnicas de planificación renacieron y se desarrollaron dentro de un medio determinado y que sería vano cualquier intento de aplicarlas a medios distintos.

Si aceptan exponer esas técnicas con cierto detalle y acaso con alguna complacencia, es porque esperan que

una descripción precisa, sin tratar de ocultar las deficiencias, permita descender del mito a la realidad. Esperan que el lector obtenga algún beneficio.

No creen que ese beneficio resida sobre todo en la originalidad de los métodos. En efecto, nada tiene de notable el proceso técnico mismo, muy simple en principio, complicado en su ejecución y que sólo se caracteriza por algunas innovaciones de detalle. En la planificación francesa no se encontrará una receta sensacional, aplicable en todos los tiempos y en todos los lugares.

Pero opinan que se podría obtener algún provecho reflexionando sobre algunas de sus características fundamentales y que esas reflexiones podrían aportar alguna luz a los técnicos que se encuentran en circunstancias y ambientes muy distintos.

La planificación francesa se caracteriza por su empirismo. Durante largo tiempo careció de fundamentos teóricos. Después de 15 años de práctica apenas comienzan a delinearse, y eso con vacilaciones. Dicho empirismo se traduce en una constante adaptación al medio económico y social.

En la práctica, la planificación francesa está cada vez más ligada a la vida administrativa. Trata de acentuar su carácter operativo asociando los objetivos definidos con las medidas necesarias para alcanzarlos.

La planificación francesa descansa sobre una cooperación bastante amplia. Asocia a la elaboración del Plan a un respetable número de representantes de los diversos grupos sociales. Esta asociación se efectúa en un proceso complejo y con frecuencia confuso; los resultados son ambiguos. No obstante, y sin pretender que ha vencido todas las oposiciones, puede decirse que ha creado en torno al Plan un amplio campo en que todas las partes están de acuerdo, lo que facilita considerablemente su ejecución.

En resumen, la planificación francesa tiene como mérito principal constituir una experiencia original única en su especie en la actualidad.

Como se expresa en la introducción al proyecto de ley del cuarto Plan, "El Plan aborda así un dominio que escapaba hasta ahora, en los países occidentales, a la definición de una política de conjunto. Intenta resolver la aparente contradicción entre libertad y disciplina, aunque es cierto que la medida de una y otra varía según las circunstancias. Es mucho lo que está en juego: la expansión de la estabilidad y la justicia social."²⁵

Esta experiencia se desarrolla en una economía industrializada de estructura compleja, en una sociedad en rápida evolución, pero se ha hecho hasta el presente sin necesidad de profundos cambios institucionales. En circunstancias particulares, ha podido obtener ciertos resultados conservando siempre un carácter que algunos califican de tecnocrático.

Evidentemente, son muy distintos los problemas en los países en que el desarrollo requiere transformaciones mucho más profundas, en los cuales los problemas de equilibrio a largo plazo son quizá menos importantes que el hecho de esclarecer la elección crucial y fundamental entre vías de desarrollo muy divergentes, y en donde los instrumentos estadísticos y contables no son equivalentes a los que existen en Francia.

Pese a todo, se ha pensado que, aun en condiciones muy distintas, puede ser útil estudiar la forma en que se ha implantado y desarrollado la planificación francesa en su propio medio. Se ha pensado que aunque no se ofrezcan al lector soluciones inmediatas aplicables, este examen podrá serle útil para comprender mejor sus propios problemas.

²⁵ Assemblée Nationale, *Projet de Loi portant approbation du Plan de développement économique et social*. (1)

BIBLIOGRAFIA

- (1) Assemblée Nationale, *Projet de Loi portant approbation du Plan de développement économique et social*. 3 tomos. 29 de febrero de 1961.
- (2) Les Comptes de la Nation. Volume I: Les Comptes. Volume II: Les méthodes, Imprimerie Nationale, 1960.
- (3) Commissariat Général au Plan, *4ème. Plan 1962-1965, Rapport Général de la Commission de l'Economie Générale et du Financement*.
- (4) *Rapport Général de la Commission de la main-d'oeuvre*.
- (5) *Rapport Général de la Commission de l'Agriculture*.
- (6) *Rapport Général de la Commission de l'Énergie*.
- (7) *Rapport Général de la Commission des industries de transformation*.
- (8) *Rapport Général de la Commission de l'équipement scolaire, universitaire et sportif*.
- (9) *Projet de rapport du groupe de l'équilibre de la Commission de l'Economie Générale et du Financement*, julio de 1961.
- (10) *Rapport introductif du groupe de l'équilibre de la Commission de l'Economie Générale et du Financement*, diciembre de 1960.
- (11) *Directives adressées par le Gouvernement au Commissaire Général du Plan en vue de l'élaboration du IV Plan*, 8 de junio de 1960.
- (12) *Indications sur les méthodes d'élaboration du IVème. Plan*, 14 de junio de 1960.
- (13) *Note annexe aux directives générales aux Commissions de modernisation*, 29 de mayo de 1960.
- (14) *Premières perspectives sur l'économie française en 1975*, agosto de 1959.
- (15) *Les perspectives de l'économie française pour 1965*, febrero de 1960.
- (16) *Synthèse définitive des travaux du IVème. Plan*, enero de 1962.
- (16 bis) Institut National de la Statistique, *Schéma de modèle utilisé pour la préparation des esquisses du IVème. Plan*, 11 de julio de 1962.
- (17) Commissariat Général du Plan, *La planification régionale*, 29 de diciembre de 1961.
- (18) Commissariat Général du Plan, *Tranches opératoires régionales*, 30 de mayo de 1962.
- (19) Pierre Masse, *Situation et Perspectives de la Planification française*.

- (20) Pierre Masse, *French Methods of Planning*, 22 de abril de 1961.
- (21) Nataf y Thionet, "Le modèle à moyen terme à prix variables SEEF", *Cahiers de comptabilité nationale* No. 3, 1962.
- (22) Jacques Mayer, "Réponse à quelques questions sur les bud-

gets économiques", *Cahiers de comptabilité nationale* No. 2, 1961.

- (23) Naciones Unidas, *Evaluation of long term economic projections. Réponse de la France*. E/3379/Seld 3/7/1960.

- (24) "Qu'est-ce que le IVème. Plan?" *Bulletin d'information de la Société Shell-Berre*.

Anexo

LOS METODOS DE CALCULO ECONOMICO EMPLEADOS PARA LA DETERMINACION DE PROYECTOS ESPECIFICOS

Como ya se ha indicado, el Plan francés es un Plan de sectores, no un Plan de empresas. En la mayoría de los casos no toma en consideración los proyectos que son específicos de empresas particulares.

Sin embargo, ciertas ramas tienen tal importancia que sus proyectos específicos pueden influir directamente sobre el equilibrio general. Interesa conocer, por consiguiente, aunque sólo sea sumariamente, los métodos utilizados para calcular las inversiones de esas ramas. En verdad, aun en esos casos, no son las comisiones mismas las que se ocupan directamente de la elección de las inversiones; dicha elección la estudian las empresas.

Como regla general, el cálculo de los programas específicos se basa en el método de la elevación al máximo del beneficio actualizado.

En cierto número de casos puede recurrirse a las técnicas de la programación lineal, ya sea introduciendo el factor incertidumbre o sin él.

Los problemas de la elección de las inversiones están expuestos en la obra fundamental del señor Pierre Masse, *Le Choix des investissements* (Dunod, Paris, 1959).

Igualmente podrá leerse con provecho el libro del señor J. Lesourne *Techniques économiques et gestion industrielle* (Dunod, Paris, 1958).

Con respecto a la aplicación de esos métodos en las diversas ramas industriales, pueden consultarse los documentos siguientes:

Producción de energía eléctrica

Marcel Boiteux y Francis Bessière, *Sur l'emploi des méthodes globales et marginales dans le choix des investissements*.

Marcel Boiteux, "Le choix des équipements de production d'énergie électrique", Volumen 1, No. 1 de la *Revue de Recherche Opérationnelle*.

EDF, *Etudes Economiques Générales. L'Etude à long terme des plans d'investissement à l'aide de la programmation linéaire*.

Transportes

Pierre Maillet, "Problèmes d'optimum dans le secteur des transports" *Etudes de comptabilité nationale* No. 3, 1962.

Centre de recherches mathématiques pour la planification (CERMAP), Note sur une formalisation des choix d'investissement et d'exploitation dans le secteur des transports, junio de 1962.

Productos de petróleo

Ministerio de Industria y Comercio (Dirección de Carburantes) y Société d'Etudes Pratiques de Recherche Opérationnelle, "Etude de la Structure optimale de l'Industrie du raffinage et des transports de produits pétroliers", *Annales des Mines*, noviembre de 1958.

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA POBLACION DE AMERICA LATINA Y PRIORIDADES REGIONALES DEL DESARROLLO

INTRODUCCIÓN

Es bien sabido que la población de América Latina crece a un ritmo sin precedentes entre las regiones importantes del mundo. Los censos levantados desde 1960 indican que se habían quedado cortos los cálculos anteriores, que cifraban esa tasa de crecimiento en un promedio de 2.6 por ciento anual. Parece ahora más realista fijarla en 2.9 por ciento, previendo que se elevará a más de 3.0 por ciento durante los años 60.¹ Sólo dos de las veinte repúblicas —la Argentina y el Uruguay— acusan tasas de incremento inferiores a 2.0 por ciento, y otras cuatro —Bolivia, Cuba, Chile y Haití— inferiores a 2.5 por ciento. En algunos de los países de América Central y del Caribe se ha alcanzado ya un índice de aproximadamente 3.5 por ciento anual.

Las repercusiones socioeconómicas de estas elevadas tasas de crecimiento han sido analizadas en estudios anteriores de la CEPAL.² Lógicamente, mientras mayor sea la tasa de crecimiento demográfico, más alta será la proporción del ingreso corriente que deba destinarse a la inversión para que un número creciente de seres humanos pueda siquiera mantener un nivel de vida constante.

También se ha analizado la elevada proporción de niños dependientes de personas en edad de trabajar en las poblaciones que crecen con rapidez y la necesidad concomitante de ampliar los gastos en educación.

Sin embargo, las conclusiones se han establecido a un nivel tan abstracto que prestan escasa utilidad en la estrategia del desarrollo económico y social. Para allegar elementos de juicio más concretos, que sirvan de orientación a la política, es preciso efectuar estudios detallados y comprender cómo se distribuye el crecimiento demográfico sobre la superficie terrestre; el grado de desplazamiento de ese número mayor de personas entre ciudades, pueblos, villorrios y viviendas aisladas; la naturaleza de los cambios en la composición social, educativa y ocupacional de las poblaciones en determinadas zonas y tipos de localidades.

Si una región de un país tiene capacidad limitada para absorber población adicional y la tasa de crecimiento demográfico es elevada, inevitablemente ocurrirá una acumulación de habitantes desproporcionadamente acelerada en otros lugares. Si las rémoras en educación o en otras actividades impiden la formación de mano de obra de ciertas categorías o grados de especialización, crecerá con tanta mayor rapidez la mano de obra menos calificada. Para que la planificación del desarrollo sea verdaderamente completa y eficaz, no pueden dejar de considerarse

las relaciones entre las tendencias redistributivas de la población, la localización geográfica de las inversiones y las categorías de mano de obra que exigen estas inversiones. Cuando los dirigentes disponen de información detallada sobre las tendencias demográficas pueden decidir si es conveniente o practicable adoptar medidas concretas destinadas a estimular algunas tendencias y contrarrestar otras. En cambio, si encuentran pocas posibilidades de modificar las tendencias demográficas mismas podrán tener que reformular la política general de desarrollo para adecuarla a los inevitables desplazamientos de la población.

En este artículo se resumen las conclusiones preliminares de un estudio realizado por la Secretaría de la CEPAL sobre la distribución geográfica de la población en América Latina. En la primera etapa, el análisis se ha centrado principalmente en las estadísticas demográficas. Sin embargo, la necesaria orientación de la política no puede, naturalmente, descansar tan solo en ellas, aunque fueran más confiables, comparables y actualizadas de lo que son en el presente. Se requiere una investigación sobre las funciones de localidades de diferentes tipos, y las relaciones recíprocas entre ellas, abarcando desde la capital nacional hasta el villorrio rural, a fin de conocer sus puntos débiles y fuertes en el medio latinoamericano y las formas en que podría fomentarse un complemento más adecuado de sus funciones a fin de que, entre otros objetivos, se estimulara la distribución más equilibrada de la población. Un estudio de esta índole demanda la colaboración de economistas, expertos en planificación regional y especialistas en administración pública y geografía humana, aparte de los demógrafos. También es necesario disponer de información basada en estudios locales cuyo número es bastante reducido todavía en América Latina. En su etapa actual, por lo tanto, este estudio debe limitarse a plantear el problema demográfico, sugerir algunas hipótesis y orientaciones de política muy preliminares y proponer futuros campos de investigación.

1. TASA DE INCREMENTO Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN. UN EJEMPLO DE CÁLCULO

Un modelo simplificado que se ajuste aproximadamente a las tendencias actuales de América Latina permitiría discernir con mayor claridad las repercusiones que tienen las diferentes tasas de crecimiento demográfico en la redistribución geográfica y ocupacional.

En los cálculos siguientes se postula primero, que la población continuará creciendo a las mismas tasas que ahora, que varían de aproximadamente 2.0 a 3.5 por ciento en los diferentes países. Esta hipótesis subestima en parte la tendencia actual de crecimiento en América Latina, ya que la natalidad no presenta cambios importantes en tanto que es posible que la mortalidad continúe disminuyendo. A largo plazo, las formas de redistribución de la población pueden alterar los índices nacionales de crecimiento, pero es probable que estos efectos sean de un orden de

¹ Véanse las estimaciones basadas en las informaciones disponibles para 1960 en "La situación demográfica en América Latina", *Boletín Económico para América Latina*, Vol. VI, No. 2, Santiago de Chile, octubre de 1961. Datos más recientes aparecen en el *Suplemento Estadístico del Boletín Económico para América Latina*, 1962.

² Véase especialmente "La situación demográfica en América Latina", *op. cit.* 22-24 y 36-38 y "Análisis demográfico de la situación educativa en América Latina" (UNESCO/ED/CEDES/8; ST/ECLA/CONF.10/L.8; PAU/SEC/8).

magnitud secundario, no se entienden con suficiente claridad como para estimarlos, y pueden ignorarse en esta discusión.

Segundo, se supone que las tasas netas de crecimiento demográfico en las zonas rurales serán relativamente reducidas e inflexibles. En efecto, las tasas de incremento rural en la mayoría de los países latinoamericanos parecen haber experimentado pocos cambios en años recientes, a pesar de la marcada aceleración del crecimiento total; con excepción de algunos de los países pequeños de Centroamérica y el Caribe, la tasa de crecimiento rural desciende de alrededor de 1.5 por ciento en países como el Brasil, México y el Perú a pequeñas pérdidas netas en Chile y Venezuela. Si bien la experiencia de los países más avanzados en materia de desarrollo económico y la continua difusión de las innovaciones técnicas que ahorran mano de obra en la agricultura sugieren que las zonas rurales probablemente no podrán absorber el crecimiento demográfico a un ritmo más intenso, esas tendencias podrán modificarse en alguna medida por efecto de las posibles reformas agrarias y habilitación de nuevas zonas para la colonización. Aunque reconociendo tales reservas, para los fines de este trabajo se supone en los cálculos siguientes que la población rural continuará creciendo a una tasa fija de 1.5 por ciento, aunque el índice nacional sea 2.0; 2.5; 3.0 o 3.5 por ciento.

En un país hipotético, con una población inicial de 10 millones —urbana 3 millones y rural 7 millones—, las tasas señaladas de crecimiento demográfico nacional permitirán obtener los siguientes totales en el curso de 30 años (en miles):

Año	Población total, suponiendo diversas tasas anuales de crecimiento (Porcientos)				Población rural que crece uniformemente a la tasa 1.5 por ciento al año
	2.0	2.5	3.0	3.5	
5	11 041	11 314	11 593	11 877	7 541
10	12 190	12 801	13 439	14 106	8 124
15	13 459	14 483	15 580	16 753	8 752
20	14 859	16 386	18 061	19 898	9 428
25	16 406	18 539	20 938	23 632	10 157
30	18 114	20 976	24 273	28 068	10 942

Restando la población rural del total, se puede calcular en la forma siguiente la población urbana, con arreglo a las diversas hipótesis:

Año	Población urbana, suponiendo diversas tasas de crecimiento de la población total (Porcientos)				Porcentaje urbano de la población conforme a los supuestos			
	2.0	2.5	3.0	3.5	2.0	2.5	3.0	3.5
0	3 000	3 000	3 000	3 000	30	30	30	30
5	3 500	3 773	4 052	4 336	32	33	35	37
10	4 066	4 677	5 315	5 982	33	37	40	42
15	4 707	5 731	6 828	8 001	35	40	44	48
20	5 431	6 958	8 633	10 470	37	42	48	53
25	6 249	8 382	10 781	13 475	38	45	51	57
30	7 174	10 034	13 331	17 126	40	48	55	61

Según la hipótesis "rígida" de que el aumento neto de la población rural se limitará a 1.5 por ciento al año, las diversas tasas bajas y altas postuladas para el crecimiento demográfico nacional se traducen en grandes diferencias en cuanto a la intensidad del proceso de urbanización. Si se acepta una tasa general de crecimiento de 2.0 por ciento, la población urbana puede duplicarse en 23 años; con una de 3.0 por ciento, se duplica en 13 años, y a tasas superiores, en un decenio. En realidad se han registrado recientemente en algunos países latinoamericanos tasas tan extraordinarias como ésta.

La aparente incapacidad del medio rural para absorber el crecimiento demográfico por encima de esa "rígida" y baja tasa, sin embargo, tiene su paralelo en una inflexibilidad de otra clase en las ciudades, donde el ritmo de expansión de las industrias y otras formas de empleo productivo se ve limitado por los fondos disponibles para la inversión, la dimensión del mercado, y la naturaleza de la fuerza trabajadora. Cuando aumenta rápidamente el número de personas que buscan empleo en la ciudad, especialmente si su grado de instrucción y especialización es tan reducido que no pueden integrarse fácilmente dentro de las estructuras del empleo urbano, muchas de ellas tendrán que volver a modos tradicionales de ganarse la vida, que requieren poco capital, o a actividades intermitentes o inseguras que proporcionan ingresos muy bajos y los colocan en una categoría social y económica marginal. Este fenómeno se produce en gran escala en las ciudades de América Latina.

Con cálculos similares a los anteriores puede ilustrarse la relación entre la tasa de crecimiento demográfico nacional y la magnitud de esta población urbana marginal. Supóngase que de una población urbana inicial de 3 millones, 2 millones dependen de ocupaciones relativamente remunerativas, en tanto que un millón pertenece a la categoría de ocupación marginal. Supóngase además, que el empleo remunerativo se amplíe a una tasa de 5 por ciento anualmente. Con estas hipótesis simplificadas, las diferentes tasas de crecimiento general de la población se traducirían en los siguientes incrementos del tamaño del grupo marginal:

Año	Población urbana relativamente empleada, que aumenta en un 5% al año	Población urbana en las categorías "marginales" suponiendo tasas variables de incremento de la población nacional (Porcientos)				Población "marginal" por 100 habitantes urbanos según las diversas hipótesis			
		2.0	2.5	3.0	3.5	2.0	2.5	3.0	3.5
0	2 000	1 000	1 000	1 000	1 000	33	33	33	33
5	2 553	947	1 220	1 499	1 783	27	32	37	41
10	3 258	808	1 419	2 057	2 724	20	30	39	46
15	4 158	549	1 573	2 670	3 843	12	37	39	48
20	5 307	124	1 651	3 326	5 163	2	24	39	49
25	6 773	...	1 609	4 008	6 702	0	20	37	50
30	8 644	...	1 390	4 687	8 482	0	14	35	50

* En esa fecha, de acuerdo con esta hipótesis, los sectores que dependen de empleos remunerativos habrán absorbido la totalidad de la población urbana.

Con una tasa moderada de crecimiento demográfico el grupo marginal desaparecería al cabo de 20 años. Si la tasa de crecimiento es 2.5 por ciento, se estabilizaría dicho grupo aproximadamente en el mismo plazo. A mayores tasas de crecimiento general, continuaría aumen-

tando el porcentaje de población urbana que depende de ocupaciones marginales de bajos ingresos.

Las hipótesis en que se basan estos cálculos ilustrativos no reflejan la complejidad de la situación real. Así, la rigidez postulada con respecto al crecimiento de la población rural y al empleo urbano remunerativo es sólo relativa, y muchos elementos que no se incluyen en los cálculos podrían modificar considerablemente estas tendencias. Cualesquiera que sean las reservas al respecto, se aprecian claramente, la magnitud del problema que implica encontrar hogares y trabajo para la creciente población urbana en los países latinoamericanos.

Cabría preguntarse, entonces, cuáles serían las tasas de crecimiento demográfico en las zonas rurales necesarias para que las personas que emigran y pasan a formar parte de los grupos marginales urbanos pudieran ser absorbidas totalmente por empleos remunerativos al cabo, por ejemplo de 30 años. Conforme a la hipótesis anterior de que en las ciudades dicho empleo aumenta a una tasa anual fija de 5 por ciento, el cálculo indica que las tasas de incremento nacional de 2.0; 2.5; 3.0 o 3.5 por ciento requerirían que la población rural creciera a razón de 1.0; 1.9; 2.7 o 3.4 por ciento respectivamente.

Por otro lado, si se supone que poco o nada puede hacerse por modificar la reducida tasa de absorción de población en las zonas rurales, ¿cuál tendría que ser la expansión del empleo urbano remunerativo a fin de reducir a cero la categoría marginal en 30 años? Los cálculos indican que dicho empleo tendría que aumentar en 4.3; 5.5; 6.5 o 7.4 por ciento, según la tasa de crecimiento demográfico nacional que se elija.

Si se acepta que uno de los objetivos de la política de desarrollo nacional es la absorción de la población marginal en empleos remunerativos, habrá que encontrar los medios para elevar la capacidad de absorción de las zonas rurales o la tasa de expansión del empleo urbano, o ambas, debiendo ser mucho mayor el esfuerzo requerido a medida que se eleva la tasa de incremento demográfico nacional.

En la práctica, el problema no se presenta desde luego en forma tan simple. Un incremento de la población rural, para que no cumpla únicamente la función de retener a la población marginal en el subempleo rural en lugar del urbano, podrá relacionarse menos con la capacidad de absorción de las actuales zonas rurales que con los desplazamientos de población en gran escala hacia zonas cuya capacidad plena no se utiliza en la actualidad. El aumento de población urbana puede distribuirse en muchas formas diferentes entre los pueblos pequeños, las ciudades de tamaño mediano y los conglomerados metropolitanos, cada una de las cuales tiene diferentes repercusiones sobre las necesidades de inversión en equipo de producción e infraestructura urbana. Al mismo tiempo, las ventajas relativas y la viabilidad de las diferentes políticas destinadas a modificar la distribución de la población dependerán en gran parte de las aspiraciones, características sociales, las calificaciones ocupacionales y el grado de instrucción de las respectivas poblaciones.

Antes de considerar los problemas más a fondo, conviene examinar nuevamente el ejemplo de cálculo a fin de indicar la magnitud de la migración de las zonas rurales a las urbanas, en el marco de las hipótesis anteriores. En los cálculos que se indican a continuación se supone, además, por razones de simplicidad, que las tasas del crecimiento demográfico natural (es decir nacimientos menos defunciones) son las mismas en las zonas ur-

banas y rurales y entre migrantes y no migrantes. En realidad, las tasas de natalidad urbanas suelen ser menores que las rurales, aunque la natalidad de los que emigran a las ciudades puede ser superior —según la composición de la corriente migratoria— que la de los no migrantes. Si se ignoran esos refinamientos, se producen los siguientes movimientos netos (es decir movimiento rural-urbano menos movimiento urbano-rural):

Período (años)	Saldo neto de migración rural-urbanos por periodos de cinco años, empleando las tasas postuladas de crecimiento natural (Porcientos)			
	2.0	2.5	3.0	3.5
0- 5	182	364	546	728
5-10	196	392	588	784
10-15	211	422	633	844
15-20	227	454	681	908
20-25	245	490	735	980
25-30	264	528	792	1 056
<i>Suma 0-30</i>	<i>1 325</i>	<i>2 650</i>	<i>3 975</i>	<i>5 300</i>

El incremento que significan los migrantes rurales para la población urbana puede ser muy elevado. En relación con la población urbana total, al cabo de 30 años, los migrantes y sus descendientes —o sea los que llegaron a las ciudades o nacieron en ellas desde el año 0 en adelante, sin considerar los migrantes que hayan fallecido— ascenderían a 24, 37, 45 o 51 por ciento según la tasa de crecimiento nacional postulada. En consecuencia, en la última de las cuatro hipótesis, aunque el incremento natural de la población urbana fuera muy elevado, al cabo de 30 años, sólo representaría la mitad de lo que llega a ser efectivamente a causa de los migrantes y sus descendientes.

Se caería en una simplificación excesiva si se equiparara el grupo de migrantes con los sectores marginales descritos. En la práctica, parte de los migrantes buscan nuevas oportunidades con mayor empeño y se adaptan mejor, en un sentido ocupacional, que los grupos marginales más antiguos, sumidos en la apatía de la pobreza. La educación u otros obstáculos pueden impedir la absorción de los grupos marginales aun cuando sea limitada la migración y abundantes las oportunidades de trabajo para las personas medianamente preparadas. Hasta en las sociedades más prósperas persisten los grupos marginales. Sin embargo, cuando es elevada la tasa de migración de las zonas rurales a las urbanas, la mayoría de los migrantes estará en una posición desventajosa al tratar de adaptarse a la vida urbana. Mientras más numerosos sean los grupos urbanos que no puedan encontrar empleo remunerativo y con mayor rapidez aumenten, más difícil será para los migrantes encontrar empleos de esa clase y mayores posibilidades habrá de que continúen ocupando una posición marginal desde el punto de vista económico y social.

En consecuencia, valdría la pena basar los cálculos en el supuesto de que la población migrante es la que se ve especialmente relegada a la posición marginal en que el empleo es insuficiente, intermitente o no remunerativo. Por lo tanto, las cifras de población marginal calculadas se restarán de la población de origen migratorio a fin de determinar, con arreglo en cierto modo al supuesto "rígido" qué oportunidades tiene la población migrante de encontrar empleo remunerativo en las ciudades. Se obtienen las siguientes cifras y porcentajes:

Población de origen migratorio absorbida por actividades urbanas remunerativas, según las tasas postuladas de crecimiento total de la población nacional

Año	Miles				Por ciento de la población de origen migratorio			
	2.0	2.5	3.0	3.5	2.0	2.5	3.0	3.5
	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	241	159	75	-10 ^a	20	12	5	-1 ^a
10	601	418	226	26	43	23	10	1
15	1 121	813	484	132	67	34	15	3
20	1 851	1 391	889	338	94	46	21	6
25	2 327 ^b	2 211	1 492	663	100 ^b	58	27	9
30	2 738 ^b	3 351	2 362	1 224	100 ^b	71	34	13

^a Al postular estas hipótesis estos resultados accidentalmente sugieren que una parte reducida de la población urbana no migrante también es desplazada a la categoría "marginal".

^b El supuesto implica la desaparición de los grupos "marginales" y por ende la absorción total de la población de origen migratorio.

En este punto los cálculos son tan esquemáticos que merecen objetarse. Sin embargo, la divergencia entre las tasas de absorción es demasiado amplia como para no ser significativa. En términos generales hay posibilidades de que la mitad de la población migratoria ocupe empleos remunerativos dentro de un plazo de 12 años cuando la población crece en 2.0 por ciento anualmente, y dentro de 22 años cuando el crecimiento nacional asciende a 2.5 por ciento. A tasas de 3.0 por ciento o superiores cabe esperar que sólo una muy pequeña minoría de los migrantes encuentre ese tipo de empleo.

2. UN PROBLEMA MULTIDIMENSIONAL

Al apartarse de los cálculos tan rígidamente simplificados como los anteriores, se observan en la redistribución de la población relaciones causales con otros procesos demográficos y con los cambios sociales y económicos en general tan complicada que resulta casi imposible formulación lúcida alguna. Sin embargo, es esencial estudiar este aspecto a fin de encontrar soluciones satisfactorias para algunos de los importantes problemas que plantea la política de desarrollo.

La redistribución de la población nacional deriva en parte de las diferencias regionales de natalidad y mortalidad, pero principalmente de la migración interregional y rural-urbana, sobre todo en lugares con elevada tasa de crecimiento. Incluso en estos términos exclusivamente demográficos, las relaciones son complicadas, dado que la natalidad, mortalidad y tasas potenciales de migración están condicionadas por la composición por sexo y edad de la población, en tanto que esa deriva a su vez de tendencias anteriores de la natalidad, mortalidad y migración. La natalidad y la mortalidad difieren entre diversas zonas de un país por otras varias razones —económicas, sociales y culturales— y estas diferencias pueden intensificarse o atenuarse con el tiempo. Sobre la tendencia demográfica nacional puede influir también la redistribución interna, por ejemplo entre zonas de alta y baja natalidad.

La magnitud y dirección de la migración interna dependen de miles de decisiones adoptadas por individuos en quienes pesa gran variedad de consideraciones. Salvo en el caso de personas obligadas a abandonar sus hogares a raíz de catástrofes naturales o por violencia, siempre hay un elemento optativo. Las expectativas que instan a alguno a trasladarse pueden no influir sobre su

vecino para hacer lo mismo en análogas condiciones. El espíritu de aventura, las aptitudes personales o el juicio subjetivo, el grado de alfabetización y el acceso a los medios de información, los consejos de amigos y parientes que ya han emigrado son elementos que pueden influir sobre las decisiones. Pero estos factores no objetivos que influyen sobre la migración están supeditados a factores económicos y sociales; las aptitudes que poseen los migrantes, las informaciones que tengan sobre las posibilidades de otros lugares, etc., dependen de circunstancias de la más variada naturaleza.

Las características económicas y sociales ayudan a seleccionar los migrantes que se trasladarán efectivamente a un lugar determinado, en tanto que la experiencia de la migración tiende a transformar las características económicas y sociales de los migrantes mismos. En esta forma la migración se traduce en una redistribución —entre los lugares de origen y destino— no sólo del número de personas, sino también de las proporciones de ellas que reúna determinadas características. Así, las causas de migración pueden llegar a ser circulares y acumulativas, y tener consecuencias que pueden o no armonizar con la orientación que quiera darse a la política económica y social.

Paralelamente al incremento y redistribución de la población, se eleva la densidad media de aglomeración en diferentes regiones, aumenta el tamaño de ciudades y pueblos, y se alteran las relaciones entre la población y los recursos, el tamaño del mercado y el grado y amplitud de la especialización de la fuerza de trabajo. Se tornan alcanzables o necesarios diversos objetivos de política en conformidad con los cambios en la densidad y tamaño del asentamiento.

Los modelos que tomen en cuenta las correlaciones multidimensionales y las intercorrelaciones indicadas anteriormente serían tan complejos que resultarían incomprendibles, y en todo caso la naturaleza de la mayoría de los coeficientes de correlación jamás podría establecerse objetivamente. En la etapa siguiente del presente estudio, se ha intentado aplicar un método más simple y comprensible que consiste en estudiar las "estructuras" demográficas observables, que resultan de las tendencias actuales de la redistribución demográfica.

Para algunos objetivos del análisis basta con dividir una entidad nacional en dos o unas pocas categorías bien definidas, por ejemplo, población "urbana" y "rural" o los sectores "primario", "secundario" y "terciario" de la economía. En esos casos la "estructura" puede concebirse en función de las proporciones y equilibrios entre dos o varios segmentos. No obstante, para otros fines, es más apropiado concebir la estructura de la población como un *continuum*, desde un extremo al otro, distribuido por ejemplo, conforme a "tamaño de la comunidad", "nivel de ingreso", "grado de escolaridad" o "densidad de capital de los procesos productivos", con lo cual se implica cierta movilidad que modifica continuamente el tamaño relativo de los diferentes grupos del *continuum*. Pueden buscarse entonces normas para la estructura de la población conforme al factor que se considera, aunque esas normas puedan no tener mejor base que las relaciones estructurales que se observan en países que han alcanzado niveles más elevados de desarrollo económico y social. Aunque no hay motivos para esperar una gran uniformidad en las estructuras de diferentes países, si se encuentra que en algunos niveles la población se concentra en exceso y muy poco en otros, en comparación con la norma, presumiblemente hay un factor de estrangulamiento

to o rigidez en la estructura de la población que obstaculiza la movilidad necesaria para el ajuste mutuo y armónico entre sus partes, y podría merecer la atención del economista o experto en planificación social.

Se analizarán a continuación estos problemas estructurales en relación con dos tipos diferentes de distribución geográfica de la población: primero, su distribución entre regiones de un mismo país; segundo, su distribución entre lugares de asentamiento de diferentes tamaños. El estudio deberá basarse en informaciones de censos anteriores y éstas no arrojan suficiente luz sobre ninguno de los dos tipos de distribución. El estudio tendrá por ello un carácter muy preliminar. Algunas de sus deficiencias podrán subsanarse dentro de los próximos dos años cuando se disponga de las tabulaciones completas de los censos levantados alrededor de 1960. Otros defectos sólo podrán corregirse cuando en levantamientos futuros se introduzcan definiciones más adecuadas y sistemáticas de regiones y localidades.

3. VARIACIONES DE LA DENSIDAD DE POBLACIÓN DENTRO DE LOS PAÍSES

La densidad de la población en relación con los recursos naturales locales, especialmente la tierra, determina la intensidad con que pueden o deben usarse estos recursos. Como las condiciones naturales no son uniformes dentro de un país, no cabe esperar que la población se distribuya en forma pareja. Sin embargo, una distribución de los habitantes muy desigual en relación con la capacidad de la tierra, implica que algunas zonas se explotan exhaustivamente en tanto que otras no se aprovechan en su totalidad. Podrán estudiarse a fondo y especificarse las repercusiones de la variación de la densidad de la población dentro de un país solamente cuando las regiones se definan adecuadamente y se empleen en las tabulaciones de las estadísticas demográficas, y cuando se conozcan suficientemente los recursos y formas de organización de cada región, incluidas las funciones de los centros urbanos. En el presente estudio ni siquiera se cumple la primera condición.

Deberían delimitarse las regiones por el grado de convergencia de las interacciones sociales y económicas. Aunque algunas de estas interacciones son en muchos casos nacionales o internacionales, una proporción relativamente elevada de ellas circunscribe a radios más pequeños y se concentra en torno a algún centro o grupo de centros regionales. Pocas veces se ha intentado en los países de América Latina distinguir las regiones internas uniformes a fin de estudiarlas por separado o someterlas a una programación especial, y la regionalización aludida no ha sido nunca sistemática y científica. Más bien se delimitan las regiones, cuando se las reconoce, en función de las unidades administrativas, cuyos límites históricos no coinciden necesariamente con las convergencias socioeconómicas. Como las informaciones de los censos de población se tabulan conforme a esas unidades administrativas, el presente estudio tuvo que basarse en ellas, aunque no puede considerarse que sustituyan a las regiones reales, excepto para los fines de las comparaciones cronológicas dentro de un marco invariable para cada país.

La densidad media de población de América Latina en su conjunto asciende en la actualidad a aproximadamente 10 personas por kilómetro cuadrado. En dos de los países pequeños, Haití y El Salvador, la densidad asciende a la elevada cifra de 150 y 120 respectivamente por

kilómetro cuadrado, y a continuación vienen otros tres países pequeños del Caribe y Centroamérica, Cuba y la República Dominicana, con aproximadamente 60 personas por kilómetro cuadrado, y Guatemala, con alrededor de 35. La densidad en los demás países de Centroamérica varía de 23 personas en Costa Rica a 10 en Nicaragua, en tanto que en México, país mucho más grande, la densidad es 18 personas por kilómetro cuadrado.

En América del Sur, las densidades medias son inferiores. Los países pequeños —el Ecuador y el Uruguay— tienen las más altas densidades, aproximadamente 15 personas por kilómetro cuadrado, seguidos por Colombia con 13 y Chile con 10. Los países grandes —la Argentina, el Brasil, el Perú y Venezuela— tienen densidades medias cercanas a 8, en tanto que en los dos países de extensión media —Bolivia y el Paraguay— las densidades sólo ascienden a 4.

Las enormes variaciones de la densidad de la población nacional reflejan el grado variable en que los territorios nacionales se han ocupado plenamente, y no diferencias intrínsecas de densidad de población. Contribuyen a rebajar los promedios correspondientes a todos los países más grandes las grandes zonas poco pobladas que en ellos existen. Se aprecia hasta cierto punto la verdad de esta afirmación al ordenar las principales divisiones administrativas según su densidad de población, y comparar entonces las divisiones más densamente pobladas que abarcan la mitad de los habitantes del país con las divisiones menos pobladas, que ocupan la mitad del territorio. Debido a las variaciones en cuanto a características geográficas, número y tamaño de las divisiones administrativas, las comparaciones entre un país y otro no son muy significativas, siendo por lo general más pronunciados los contrastes en la densidad cuando son muchas las unidades y menores cuando son pocas y de mayor tamaño. A pesar de que no son comparables, las cifras siguientes tienen cierto valor ilustrativo.

		A	B	C
	Año del censo o de la estimación	Densidad media de las unidades que reúnen la mitad de la población nacional y tienen la mayor densidad	Densidad media de las unidades que abarcan la mitad del territorio nacional con la menor densidad	Relación entre A y B
Argentina	1960	49.0	1.1	45
Bolivia	1950	7.4	0.7	11
Brasil	1960	43.7	0.7	66
Colombia	1960	75.4	0.3	200
Costa Rica	1960	66.4	9.8	6.8
Cuba	1953	86.2	30.7	2.8
Chile	1960	120.7	1.0	120
Ecuador	1950	33.1	0.4	80
El Salvador	1961	179.3	78.8	2.3
Guatemala	1950	87.1	5.1	17
Haití	1950	129.0	96.0	1.3
Honduras	1961	31.4	1.9	17
México	1960	64.0	5.0	13
Nicaragua	1950	32.5	1.0	34
Panamá	1960	55.8	2.6	22
Paraguay	1960	61.8	0.3	200
Perú	1961	34.7	1.3	26
Rep. Dominicana	1960	120.2	31.0	3.9
Uruguay	1958	197.1	5.4	36
Venezuela	1961	63.0	0.5	120

Los cuatro países pequeños —Cuba, El Salvador, Haití, y la República Dominicana— que tienen, como ya se dijo, mayor densidad nacional de población, contrastan notablemente con los demás en que la distribución de la población es relativamente uniforme entre las unidades territoriales de mayor y menor densidad. Solamente uno de los países más grandes ocupa una posición intermedia en relación a la uniformidad de la distribución (México) siendo la densidad del grupo de unidades más pobladas sólo 13 veces mayor que el de las menos pobladas. En todos los demás países grandes la diferencia entre ambos grupos es mucho mayor. Sólo uno de los países, cuya densidad general de población es baja (Bolivia), parece ocupar una posición intermedia en relación con la uniformidad de la distribución, y ello se explica porque sus principales divisiones administrativas (departamentos) son pocas y de gran extensión, y el país se caracteriza por una topografía montañosa que se traduce en una desigualdad muy marcada en la distribución de la población entre los municipios dentro de los departamentos. La baja densidad media de 30 a 35 correspondiente a los grupos más densamente aglomerados del Ecuador y el Perú son equívocas por análogas razones, pero las densidades medias similares correspondientes a las unidades más pequeñas de Honduras y Nicaragua reflejan con mayor exactitud el hecho de que en esos dos países las superficies de elevada densidad no son muy extensas. Los territorios de la Argentina y el Brasil son tan vastos que, a pesar de la gran concentración de población en zonas relativamente pequeñas, la mitad de la población abarca también regiones de densidad bastante reducida.

En resumen, la mitad de la población de América Latina vive en unidades administrativas de una densidad media de 60 o más habitantes por kilómetro cuadrado, en tanto que la mitad de la superficie registra una densidad de dos personas por kilómetro cuadrado o menos.

Al estudiar las informaciones de censos sucesivos, en los países donde éstas existen, se observan varias tendencias distintas en la redistribución de la población desde principios de siglo, a saber, movimientos de dispersión de la población en el territorio; movimientos de concentración de una creciente proporción de la población en zonas pequeñas de elevada densidad, principalmente las ciudades más grandes y sus inmediaciones; y desplazamientos desde las zonas más altas a las más bajas o a las llanuras costeras.

La tendencia hacia una distribución más uniforme de la población ha sido más marcada en los países en que grandes partes del territorio nacional se ocuparon con cierto grado de densidad, especialmente Cuba, el Ecuador, El Salvador y Haití. En otros —el Brasil, Costa Rica, Chile y México— se han producido importantes desplazamientos hacia zonas que en un comienzo tenían una densidad de población relativamente baja, pero de todos modos apreciable, y no hacía las zonas nacionales de muy baja densidad. En ambos grupos de países, con la posible excepción del Brasil, en cuyo caso los datos empleados se refieren a zonas muy extensas, esta tendencia se ha visto contrarrestada en grado cada vez mayor, cuando no ha sido del todo anulada, por una creciente tendencia hacia un tipo diferente de concentración de población —no ya en ciertas regiones principalmente rurales, sino en y alrededor de las ciudades más grandes. En Venezuela se observan simultáneamente dos tendencias, una hacia la distribución territorial más uniforme de la población y otra hacia la concentración de la misma en las ciudades,

que en parte se anulan estadísticamente entre sí. En Panamá y el Uruguay, la creciente acumulación demográfica en la zona de la capital ha sido la tendencia dominante desde comienzos de siglo.

Los desplazamientos de población desde las tierras altas a las bajas son muy pronunciados en México, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, el Perú y Venezuela. En algunos de estos países, la ubicación de la ciudad principal en la meseta tiende a contrarrestar este movimiento, que si no sería muy notorio. En el Perú, y en menor grado en el Ecuador, el hecho de estar la ciudad principal en la costa, acentúa este movimiento. Como anteriormente las tierras altas de estos países estaban mucho más densamente pobladas que las bajas, estos desplazamientos en altitud propenden a una distribución más uniforme de la población, aunque en los países andinos afectan las zonas costeras que ya tenían una densidad de población apreciable, en grado mayor que las tierras bajas del interior, prácticamente despobladas.

En tanto que las condiciones que influyen sobre la redistribución demográfica difieren enormemente entre un país y otro en formas que no pueden analizarse en este artículo, podrían deducirse de las informaciones disponibles las siguientes conclusiones generales:

a) Las tendencias hacia la distribución más uniforme de la población han sido más marcadas en los países de elevada densidad que en los de baja densidad media; en casi todos los países estas tendencias fueron más acentuadas a principios de siglo que en los últimos decenios.

b) Las tendencias hacia la concentración de la población en zonas pequeñas ha ido ganando impulso en decenios sucesivos y tienen importancia ahora en casi todos los países.

c) A comienzos de siglo, las tendencias hacia la concentración eran más pronunciadas en los países de baja densidad, pero últimamente han adquirido también importancia en los países más densamente poblados.

d) Aunque progresa la colonización de regiones extensas que estaban hasta el momento prácticamente desocupadas, especialmente en el interior de América del Sur, ésta sólo ha absorbido una fracción insignificante del aumento de las poblaciones nacionales respectivas.

4. URBANIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEMOGRÁFICA SEGÚN EL TAMAÑO DE LA LOCALIDAD

La distribución demográfica entre las regiones de los países tiene distintas consecuencias según sea el grado y tipo de urbanización. Como ya se indicó, la concentración demográfica en zonas reducidas de América Latina depende ahora mucho más del crecimiento de las grandes ciudades que de la mayor densidad de asentamiento en el campo y las pequeñas ciudades. En los párrafos siguientes se examina la distribución demográfica, primero, de las zonas urbanas y rurales y, en seguida, de las "localidades habitadas" de distintos tamaños.

Son bien conocidas las dificultades que ofrece el establecimiento de una línea divisoria que separe satisfactoriamente las localidades urbanas de las rurales. En el presente estudio se adoptará una cifra arbitraria de 2 000 habitantes como límite mínimo para las localidades urbanas aunque con ello se exagera indudablemente la población con características urbanas verdaderas. Conviene tener presente otras dos dificultades que limitan la comparabilidad de los datos, a saber: los países —y dentro de ellos, las regiones— se diferencian en la medida en

que las funciones "urbanas" predominan en núcleos de un tamaño determinado. Las aldeas que se dedican exclusivamente a la agricultura pueden ser más populosas en algunos países (por ejemplo, en México) que muchos centros comerciales de otros (por ejemplo, la Argentina). Además, el crecimiento demográfico general combinado con un mejoramiento de los medios de transporte y comunicación puede restarles posibilidades de adquirir características urbanas a localidades de tamaño determinado. Los núcleos estrictamente rurales pueden aumentar su población a más de 2 000 habitantes sin llegar a ser más "urbanos" en sus funciones, y en las pequeñas ciudades puede suceder que el comercio y otras actividades urbanas se trasladen a los centros más grandes que son de más fácil acceso. (En cambio, el mejoramiento de las comunicaciones tiende a difundir algunas características urbanas a localidades muy pequeñas.) Las estadísticas demográficas actuales arrojan muy pocas luces sobre estos importantes aspectos. Más adelante se intentará examinar más a fondo las funciones y características que presentan en los distintos países las localidades que se encuentran en el límite entre las zonas urbanas y rurales y los cambios que experimentan con el tiempo.

Para los fines del presente estudio, sin embargo, la fijación de una línea divisoria entre las localidades "urbanas" y "rurales" reviste menor importancia que la forma en que está distribuida la población en todas las localidades según su tamaño. Nuevas dificultades surgen al comparar la población de las localidades de distinto tamaño ya sea que la comparación se haga entre países o en un determinado período de tiempo; estos inconvenientes se acentúan al máximo en el caso de las localidades más grandes y las más pequeñas. Solamente en unos pocos países latinoamericanos se hace distinción en los censos entre las "localidades" situadas dentro de límites definidos según un criterio estrictamente geográfico, como por ejemplo, la extensión del territorio ya urbanizado, los núcleos de población rural agrupados en las zonas aledañas y los puntos habitados dispersos en las zonas rurales. En la mayoría de los casos las localidades están definidas por demarcaciones administrativas.

La unidad administrativa más pequeña en la mayoría de los países latinoamericanos es el municipio que, en general, se compone de un centro administrativo o cabecera, con sus propios límites, y del territorio circundante que puede incluir muchos núcleos de población pero que no se subdivide a su vez para los efectos administrativos. Como hay pocos centros importantes, en cuanto a tamaño, que no sean cabeceras, la distribución de éstas, entre ciertos límites mínimo y máximo, equivale casi a la distribución según el tamaño de todos los lugares habitados. Este sistema es muy poco seguro para las localidades más pequeñas pues existen centros sin categoría administrativa que son más grandes que las cabeceras más pequeñas. Las tabulaciones censales que sólo distinguen entre la población de la cabecera y la del resto del municipio tampoco dan una idea clara del carácter general del medio rural; es decir, si las personas están agrupadas en aldeas o núcleos más pequeños o viven principalmente dispersas.

Por otro lado, cuando una cabecera adquiere un tamaño respetable es posible que sus límites administrativos dejen de corresponder a la zona urbanizada del municipio. En una etapa posterior de crecimiento esta zona urbanizada puede abarcar todo el municipio y rebasar sus

límites. La ciudad que así surge puede, a la postre, llegar a absorber otras ciudades cercanas, extenderse por las principales carreteras y lograr que sus propias necesidades económicas, residenciales y de esparcimiento ejerzan tal dominio sobre las ciudades y zonas rurales periféricas —posiblemente atravesando los principales límites administrativos del país— que resulte más conveniente considerar a este conjunto como una sola región metropolitana. En la medida de lo posible el presente estudio se ocupa de algunas de las ciudades más importantes teniendo en cuenta esos límites geográficos y no los administrativos; sin embargo esto fue posible sólo a base de aproximaciones burdas comprometiendo un tanto la comparabilidad entre las ciudades de casi un mismo tamaño, así como la comparabilidad temporal, dado que las zonas metropolitanas abarcan un territorio cada vez más extenso absorbiendo ciudades y pueblos que antes se enumeraban por separado.

Según las estimaciones más recientes, la población urbana de América Latina —es decir, la de las localidades con 2 000 o más habitantes— ha aumentado de 65 a 95 millones entre 1950 y 1960, vale decir, a una tasa de crecimiento medio anual de 4.5 por ciento. La población rural —es decir, la población restante— ha crecido mientras tanto de 95 a 111 millones, lo que equivale a una tasa media anual aproximada de 1.5 por ciento. En 1950 sólo en la Argentina, Chile y el Uruguay predominaba la población urbana, en tanto que en once países dicha población fue inferior al 30 por ciento del total nacional. En 1960 más de la mitad de la población era urbana también en Cuba, México y Venezuela, mientras sólo en la República Dominicana, Haití y Honduras esa población se mantenía inferior a 30 por ciento. El rápido crecimiento porcentual de la población urbana del Brasil, México, Perú, Venezuela y la República Dominicana lo confirman ahora nuevas estadísticas censales lo mismo que el aumento moderado de la Argentina, Chile y el Salvador. En general, el porcentaje de la población urbana se elevó con mayor rapidez en los países con niveles intermedios de urbanización, y en forma más lenta tanto en los países predominantemente urbanos cuanto en aquéllos con un grado muy bajo de urbanización. Si se mantienen las tendencias actuales la población urbana excederá a la población rural a partir de 1966 aproximadamente.

Las estimaciones para el conjunto de las 20 repúblicas muestran en el decenio un incremento absoluto de 34 millones en la población urbana y de 16 millones en la rural. Si no se hubieran registrado desplazamientos de población desde los sectores rurales a los urbanos, la población de estos últimos habría aumentado solamente en unos 20 millones mientras que la población rural habría crecido en 30 millones; por lo tanto, parece que en 10 años emigraron 14 millones de personas. En realidad, la emigración pudo haber sido un tanto mayor y haberse intensificado en relación con el crecimiento demográfico general.³

³ En el cálculo se suponen tasas iguales de crecimiento natural para la población urbana y rural. Como en la práctica las tasas de natalidad son más elevadas en las zonas rurales, el crecimiento natural tiende a ser mayor en estas últimas. En cambio, algunas localidades que fueron antes "rurales" pueden haberse incorporado a la categoría de "urbanas" simplemente por el hecho de haber sobrepasado el límite de 2 000 habitantes. Es probable que el efecto numérico del primer fenómeno haya sido mayor que el efecto compensador del segundo. Por consiguiente, el desplazamiento de 14 millones de personas que se calcula en forma burda representa una estimación mínima.

POBLACION URBANA Y RURAL, 1950 Y 1960*

(Miles de personas)

País	1950				1960			
	Urbana ^b	Rural	Total	Porcentaje urbano	Urbana	Rural	Total	Porcentaje urbano
Uruguay ^c	1 893	514	2 407	79	2 313	514	2 827	82
Argentina	11 038	6 151	17 189	64	14 161	6 795	20 956	68
Chile	3 513	2 560	6 073	58	4 801	2 826	7 627	63
Venezuela	2 430	2 544	4 974	49	4 521	2 810	7 331	62
Cuba	2 713	2 795	5 508	49	3 709	3 088	6 797	55
México	11 826	14 000	25 826	46	18 740	16 248	34 988	54
Colombia	4 253	7 426	11 679	36	7 134	8 334	15 468	46
Panamá	287	510	797	36	433	622	1 055	41
Brasil	16 021	35 955	51 976	31	27 800	42 800	70 600	39
Costa Rica	232	569	801	29	443	728	1 171	38
Perú	2 388	6 133	8 521	28	3 890	6 967	10 857	36
Ecuador	885	2 312	3 197	28	1 499	2 818	4 317	35
Nicaragua	298	762	1 060	28	501	976	1 477	34
Paraguay	388	1 009	1 397	28	597	1 171	1 768	34
El Salvador	517	1 351	1 868	28	795	1 647	2 442	33
Guatemala	674	2 131	2 805	24	1 167	2 598	3 765	31
Bolivia	778	2 235	3 013	26	1 104	2 592	3 696	30
Rep. Dominicana	458	1 673	2 131	21	872	2 142	3 014	29
Honduras	247	1 181	1 428	17	438	1 512	1 950	22
Haití	340	3 040	3 380	10	523	3 617	4 140	13
<i>Total</i>	61 179	94 851	156 026	39	95 431	110 815	206 246	46

* En el Suplemento Estadístico del Boletín Económico de América Latina de noviembre de 1960 se publicaron por primera vez estimaciones de la población urbana y rural correspondientes al período comprendido entre mediados de 1950 y mediados de 1960, y, en forma parcialmente revisada, en el número de noviembre de 1961. Las cifras del presente cuadro contienen nuevas modificaciones basadas principalmente en los datos obtenidos de los últimos censos levantados en diez países durante 1960 y 1961. Será necesario hacer nuevas revisiones cuando se disponga de los resultados de otros censos.

^b Se entiende por población "urbana" la de las localidades que cuenten con 2 000 o más habitantes.

^c Como en el Uruguay no se ha efectuado últimamente un censo de población se estimó como población urbana la de las localidades que cuentan con escuelas de tipo "urbano".

Por otra parte, las estadísticas disponibles muestran que los centros más estrictamente urbanos, que cuentan con 20 000 o más habitantes, han crecido, en general, con rapidez mayor que la población urbana en su conjunto aunque la comparación se base en una cantidad fija de núcleos urbanos con objeto de eliminar aquellas que han pasado a una categoría superior de tamaño entre 1950 y 1960. Así, pues, las ciudades más pequeñas, cuya población fluctúa entre 2 000 y 20 000 habitantes, habrían crecido con relativa lentitud. Lamentablemente, las diferencias de definición censal constituyen un grave inconveniente para presentar las tendencias del crecimiento de los centros de población de distinto tamaño sobre una base internacionalmente comparable. Es necesario estudiar por separado las tendencias de cada país modificando los métodos según las estadísticas disponibles.

El incremento más notable se ha registrado en el número y población de las ciudades —o áreas metropolitanas— con más de un millón de habitantes. Buenos Aires era la única que alcanzaba esa cifra en América Latina hasta 1930, cuando también la sobrepasó la ciudad de México y luego hicieron otro tanto Río de Janeiro y São Paulo. En 1950 La Habana, Lima y Santiago tenían ya más de un millón de habitantes, con lo cual eran 7 las ciudades con esa población. En 1960 se sumaron Bogotá, Caracas y Montevideo. De seguir así las tendencias, en 1970 habría 16 ciudades con más de un millón de habitantes y 26 en 1980.

Esas ciudades reunían en 1940, a 8 millones de habi-

tantes, 16 millones en 1950 y 27 millones en 1960. Si su población conjunta mantiene el ritmo actual de crecimiento (6 por ciento), llegará a los 48 millones en 1970 y a los 90 millones en 1980.

La gran proporción del total urbano que se concentra en una sola ciudad, en general la capital, ha sido desde hace tiempo una de las características típicas de la urbanización en los países latinoamericanos. Sólo en dos de ellos —el Brasil y Colombia—, la ciudad principal no contiene ni la cuarta parte de toda la población urbana, y en la mayoría persiste esa tendencia a la concentración demográfica. Según distintos cálculos, algunos basados en estimaciones muy burdas, entre 1950 y 1960 aumentó la proporción del crecimiento urbano absorbida por las capitales de la mayoría de los países.

¿Puede la población urbana de América Latina, cuyo grado de concentración es evidentemente elevado medirse en función de una norma objetiva de distribución "normal" de las ciudades según su magnitud? Muchos entendidos en la materia han examinado esas modalidades de distribución en otras regiones al estudiar las relaciones de equilibrio existentes entre las actividades económicas de las comunidades. En general, han usado la denominada "regla de la escala de magnitudes" como modelo teórico para la distribución de las ciudades según su tamaño, a la cual se ajustan con mayor o menor precisión las observaciones directas.⁴ Conforme a dicha "regla" la

⁴ La "regla de la escala de magnitudes" equivale prácticamente a la "curva de Pareto". En *Factores determinantes y con*

POBLACION (EN MILES DE PERSONAS) DE LA CIUDAD MAS GRANDE (EN EL BRASIL Y EL ECUADOR, DE LAS DOS CIUDADES MAS GRANDES), RELACION CON LA POBLACION URBANA TOTAL Y PORCENTAJE DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION URBANA DE 1950-1960 ABSORBIDO POR LA CIUDAD MAS GRANDE

País	Ciudad	Población		Porcentaje de la población urbana nacional		Crecimiento demográfico de la ciudad más grande expresado como porcentaje del aumento experimentado por la población urbana, 1950-1960
		1950	1960	1950	1960	
Argentina	Buenos Aires ^a	5 100	7 000 ^b	46	49	61°
Bolivia	La Paz	320	450 ^c	41	41°	40°
Brasil ^d	Río de Janeiro	2 303	3 200	14	12	18°
	São Paulo	2 017	3 250	13	12	
Colombia	Bogotá	620	1 118	15	16	17
Chile	Santiago ^e	1 275	1 900	33	40	49
Ecuador	Quito	210	314	24	21	} 48°
	Guayaquil	259	450	29	30	
Paraguay	Asunción ^f	219	311	56	53	44
Perú	Lima-Callao ^h	1 075	1 875	45	48	50
Uruguay	Montevideo ⁱ	935 ^c	1 150 ^c	49°	50°	51°
Venezuela	Caracas ^g	694	1 250	29	28	27
Costa Rica	San José ^g	140	250 ^c	60	56°	52°
Cuba	Habana ⁱ	1 080	1 600 ^e	40	43°	52°
El Salvador	San Salvador ^g	162	248	31	31	31
Guatemala	Guatemala	284	400 ^c	42	34°	24°
Haití	Port-au-Prince	134	240 ^c	39	46°	57°
Honduras	Tegucigalpa ^g	100	180 ^c	41	41°	42°
México	México ^k	2 884	4 666	24	25	26
Nicaragua	Managua	110	210 ^c	37	42°	49°
Panamá	Panamá	175 ^l	265	56 ^l	61	61
Rep. Dominicana	Santo Domingo	180	365	39	42	59

^a Región metropolitana según definición de los censos de 1947 y 1960, respectivamente.

^b Estimación muy burda; 6 763 000 según datos censales probablemente incompletos; entre 7 206 000 y 7 341 000 según otro cálculo.

^c Estimación muy burda.

^d Ciudades no definidas como regiones metropolitanas.

^e Porcentaje combinado de las dos ciudades principales.

^f Región metropolitana según definición del censo de 1952.

^g Región metropolitana según definición del censo de 1950.

^h Población urbana de las provincias de Lima y Callao.

ⁱ Departamento de Montevideo.

^j Región metropolitana según definición de los censos de 1943 y 1953.

^k Población urbana del Distrito Federal.

^l Dentro de la nueva jurisdicción administrativa de la ciudad; la cifra del censo de 1950, dentro de la jurisdicción urbana más limitada no es comparable.

población de una ciudad tiende a ser inversamente proporcional al lugar que le corresponde entre las ciudades de su grupo, ordenadas según su magnitud. Así, cabría esperar que en las ciudades que ocupan el segundo, tercero, y cuarto lugar atendiendo a su tamaño, la población sea igual a la mitad, un tercio, y un cuarto de la población de la ciudad más grande y así sucesivamente.

Las consecuencias teóricas del modelo de la escala de magnitudes y la interpretación de las distribuciones efectivas que se apartan de él, son cuestiones sobre las cuales no se ha llegado todavía a un acuerdo. Las ciudades se

secuencias de las tendencias demográficas (Publicación de las Naciones Unidas, No. de Venta: 53.XIII.3) pp. 184-185, se citan los autores que han usado estos instrumentos para estudiar la distribución de las ciudades según su magnitud. Véase también, Walter Usard, *Location and Space Economy, A General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade and Urban-Structure* (Massachusetts Institute of Technology, 1956) en particular el capítulo 3, "Some Empirical Regularities of the Space-Economy".

especializan en sus funciones en grado variable y difieren entre sí en cuanto al radio territorial en que las ejecutan. Para muchas de esas funciones la concentración y dispersión de la población urbana ofrecen ventajas e inconvenientes encontrados, por ejemplo, la proximidad a las fuentes de abastecimiento de materias primas y a los mercados locales frente a las economías internas de escala y la gran disponibilidad y variedad de mano de obra. No es evidente que la distribución más ventajosa de las ciudades deba ajustarse a la "regla de la escala de magnitudes"; el tamaño, la configuración geográfica, y el grado de desarrollo del país, pueden explicar considerables desviaciones de esta regla. Sin embargo, las desviaciones muy marcadas del modelo de distribución —a menos que se deban a algunas características peculiares del país— constituyen una prueba presuntiva de que el sistema urbano nacional presenta alguna anomalía estructural. Este punto de vista es plausible aunque no se acepte una interpretación doctrinaria de la matriz de interrelaciones que pu-

diera explicar la conformidad con la regla citada que se observa en la distribución de las ciudades de muchos países.

Aun cuando no sirva para otra cosa, la regla puede emplearse como punto de referencia para comparar la distribución de las ciudades en diferentes países y medir los cambios que experimenta la estructura de cada sistema urbano en el tiempo. En algunos estudios sobre los países industrializados en que se ha utilizado este procedimiento se ha observado que, si bien en un comienzo la ciudad más grande ejercía un relativo predominio, la distribución de las ciudades se fue ajustando progresivamente a la regla de la escala de magnitudes en el curso de la industrialización. La interpretación de este fenómeno en función de las "fuerzas de concentración" y las "fuerzas de dispersión" continúa siendo —hay que admitirlo— controvertible.

La distribución de las ciudades atendiendo a su magnitud muestra, en realidad, marcadas desviaciones de la mencionada regla en América Latina. El grado de desviación se indica en un cuadro comparado de las poblaciones de grupos de ciudades que, según la citada regla, deberían ser iguales. Estos grupos se definen de la siguiente manera:

- Grupo I: la ciudad más grande.
- Grupo II: ciudades 2 y 3 y una fracción de la 4.
- Grupo III: ciudades 5-10, y fracciones de las 4 y 11.
- Grupo IV: ciudades 12-30, y fracciones de las 11 y 31.
- Grupo V: ciudades 32-82, y fracciones de las 31 y 83.

Las magnitudes relativas de estos cinco grupos expresadas en números índice cuyo promedio geométrico entre los grupos equivale a 100, son las siguientes:

	Fecha del censo	Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV	Grupo V
Argentina . . .	1947	370	77	71	65	77
Bolivia	1950	182	112	103	68	70
Brasil	1960	95	128	91	87	84
Colombia	1951	101	121	99	92	88
Costa Rica . . .	1950	194	71	111	86	..
Cuba	1953	257	69	77	93	77
Chile	1952	232	70	67	97	93
Ecuador	1950	152	159	76	80	69
El Salvador . . .	1950	150	84	79	96	103
Guatemala . . .	1950	263	46	59	95	144
Haití	1950	187	65	93	93	93
Honduras	1961	145	98	77	88	..
México	1950	237	66	69	87	106
Nicaragua	1950	163	94	88	91	81
Panamá	1960	328	90	63	58	74
Paraguay	1950	289	55	59	88	120
Perú	1961	396	56	67	81	83
Rep. Dominicana	1950	171	82	85	83	..
Uruguay	1908	271	47	78	..	..
Venezuela	1961	164	95	82	93	85

Desgraciadamente no todos los países que han levantado censos desde 1960 han preparado todavía tabulaciones que permitan usar en el cuadro las cifras más recientes de la población urbana.

Un estudio detenido de las cifras indica que ni el tamaño del país ni el de su sistema urbano influyen en forma sistemática sobre su estructura, con excepción del Brasil, país en el que por tratarse de un territorio muy extenso la distribución de las funciones urbanas puede evidentemente ser del todo distinta con respecto a los demás países. Exceptuando el Brasil, se obtienen las si-

guientes características generales de la comparación de los sistemas urbanos:

1. Como era de esperar, la primera ciudad se destaca por sobre los otros grupos en casi todos los países. En la mayoría de los casos el predominio de la capital es aún más sorprendente cuando se compara el Grupo I con el Grupo II (la segunda y la tercera ciudad más dos tercios de la cuarta). El Grupo I es 7.2 veces mayor en tamaño que el Grupo II en el Perú; superior en más de 5 veces al Grupo II en el Uruguay, Guatemala y Paraguay; en más de cuatro veces en la Argentina; en más del triple en Cuba, México, Chile y Panamá; en más del doble en Haití, Costa Rica y la República Dominicana; entre 1.8 y 1.4 en El Salvador, Nicaragua, Venezuela, Bolivia y Honduras. El Grupo II es igual o excede al Grupo I solamente en el Ecuador, Colombia y el Brasil.

2. Si bien se observan considerables variaciones en los tamaños relativos de los distintos grupos, los Grupos II y III tienden a ser los más débiles, y en varios países se observa un marcado aumento de las poblaciones combinadas entre el Grupo III y el Grupo V.

3. Existe una positiva correlación entre la primera y la segunda característica: es decir, cuanto más desproporcionado es el tamaño de la ciudad más grande, más regresiva tiende a ser la distribución de la población de las pequeñas ciudades y pueblos a partir del tercer grupo.

El tamaño relativamente pequeño de los Grupos II y III muestra una especie de discontinuidad estructural que puede deberse a un crecimiento desproporcionadamente rápido de la primera ciudad o demasiado lento de las ciudades que le siguen en orden descendente en la ordenación según el tamaño, o a ambos. Las estadísticas sobre los cambios cronológicos en la distribución de las ciudades, en la medida en que ellos existen, no ofrecen una prueba concluyente al respecto, aunque en muchos países parece que la marcada regresividad que se observa en el tamaño de los grupos de ciudades que ocupan los lugares más bajos en la escala de ordenación, ha precedido y no seguido al mayor predominio relativo de la ciudad más importante.

Según datos incompletos obtenidos de los censos más recientes, en la mayoría de los países en que el predominio de la capital es particularmente pronunciado, sigue siendo cada vez mayor la diferencia entre la primera ciudad y las del segundo y tercer grupo. Entre los países cuya capital (Grupo I) figura en el cuadro con una cifra superior a doscientos, lo anterior podría aplicarse a la Argentina, Chile, Panamá, y el Perú, en tanto que se carece de informaciones o éstas no son muy concluyentes en el caso de Cuba, Guatemala, el Paraguay y el Uruguay. México es la única excepción conocida en esta clase de países; aunque la zona metropolitana del Distrito Federal crece con mayor rapidez que la población urbana en su conjunto, algunas ciudades de los Grupos II y III le llevan la delantera por su vigoroso crecimiento. En cambio, de los países cuya capital no ejerce predominio, el Brasil acusa tasas de crecimiento que se elevan entre el Grupo I y el Grupo V, en tanto que Colombia posee las tasas de crecimiento más elevadas en los Grupos II y III. Venezuela, con una distribución inicial relativamente pareja de los cinco grupos, muestra tasas de crecimiento también notablemente uniformes, aunque muy elevadas, entre ellos.

Son muy pocos los casos, la comparabilidad de los datos, muy limitada, y los factores especiales que influyen

en cada caso, demasiado numerosos y no se conocen debidamente como para llevar este análisis más adelante. En particular, no puede determinarse en estos momentos la relación de causalidad —si es que la hay— entre el predominio de la capital y la regresividad que se observa en la distribución de las ciudades más pequeñas atendiendo a su tamaño. Podrían formularse dos hipótesis alternativas: a) cuando la población de todas las ciudades, con excepción de las pocas que ocupan los primeros lugares, se distribuye inicialmente en forma bastante pareja, ninguna de las ciudades más pequeñas ofrece suficientes atractivos para el crecimiento urbano, de modo que una parte desproporcionada de este crecimiento es absorbido por una o dos de las ciudades principales; o, b) cuando una ciudad ha llegado a predominar en una primera etapa inhibe particularmente el crecimiento de las ciudades del segundo y tercer grupo que compiten con ella en forma más directa, en tanto que no afecta en la misma medida el crecimiento de las ciudades y pueblos más pequeños. Podría, además, formularse la hipótesis de que existen ambas relaciones de causalidad y que se refuerzan entre sí. Las pruebas existentes son, a todas luces, insuficientes para confirmar estas hipótesis, o señalar en qué forma han influido sobre la actual distribución de la población urbana los estrangulamientos en el transporte, la administración, distribución de bienes, capital y mano de obra calificada.

Cabría esperar que la discontinuidad observada en el sistema urbano, tenga consecuencias desfavorables para el desarrollo económico y social. Las funciones de centros regionales de las ciudades de los grupos segundo y tercero no se ejercen, presumiblemente, en forma adecuada; la urbanización que resulta en gran parte de la concentración en las ciudades más grandes de las corrientes migratorias significa para el migrante una interrupción de la continuidad en su ocupación y actividades culturales acompañada probablemente de una serie de desajustes. Dichas conclusiones están respaldadas por muchas otras pruebas distintas de las demográficas. Es interesante, sin embargo, que el cuadro no indique correlación entre el predominio de la capital con la regresividad concomitante de la pequeña ciudad y el nivel o la tasa de desarrollo económico de los diferentes países medido en función de su ingreso nacional por habitante.⁵

5. REDISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR ZONAS GEOGRÁFICAS Y OCUPACIONES

La urbanización en América Latina, así como en otras regiones predominantemente rurales y de bajo ingreso, está asociada a una crecimiento más pronunciado del grupo tercero (comercio y servicios) que del segundo (industria) entre los tres principales en que suele dividirse la fuerza de trabajo. En algunos países el porcentaje de la fuerza de trabajo industrial no parece haber aumentado pese a la migración en gran escala de los trabajadores agrícolas hacia las ciudades.⁶ En las economías de

ingreso elevado la creciente proporción de mano de obra que absorbe el comercio y los servicios indicaría que esa fuerza de trabajo, que ha dejado de ser necesaria para la producción, responde a distintas exigencias derivadas del elevado nivel de vida. En las economías de los niveles típicos en América Latina, sin embargo, un fenómeno estadístico análogo puede considerarse, al menos en parte, como otra expresión del crecimiento de las poblaciones urbanas marginales ya examinado. Las personas que no pueden encontrar un empleo productivo se refugian en las diversas ocupaciones que ofrecen los servicios y el comercio en pequeña escala.

Desgraciadamente, como aún no se dispone de todas las informaciones sobre el empleo recogidas en los censos levantados alrededor de 1960, no es posible indicar en qué grado las tendencias recientes corroboran las conclusiones a que se llegó en el análisis de los datos censales de 1950. Investigaciones recientes de esos datos apoyan una vez más las hipótesis ya formuladas sobre las relaciones que existen entre la urbanización, la inmigración, y el crecimiento desproporcionado del sector terciario y señalan orientaciones promisoras para realizar análisis más intensivos una vez que se disponga de nuevos datos.

En primer lugar, la proporción de los tres sectores de la fuerza de trabajo contenida en las principales unidades administrativas de algunos países se ha relacionado con un saldo de migración. El exceso de inmigrantes se vincula en forma más regular con un sector terciario de mayor magnitud que el corriente que con un sector secundario grande. Las unidades administrativas con exceso de inmigrantes registran invariablemente un sector terciario mucho mayor que el secundario, aunque la unidad respectiva se destaque por su desarrollo industrial, como es el caso de los estados de Nuevo León, en México, y São Paulo, en el Brasil.⁷

En segundo lugar, la proporción de los tres sectores contenida en las unidades administrativas de menor importancia (municipios) de unos cuantos países se ha relacionado con la magnitud de los núcleos urbanos de cada unidad.⁸ El estudio citado confirma el predominio del sector terciario en las unidades más urbanizadas y sugiere que existen importantes diferencias entre los países en cuanto a la magnitud límite en que el núcleo "urbano" deja de contener una proporción importante de trabajadores agrícolas; sin embargo, aún no se ha llegado a conclusiones más concretas que puedan resumirse para los fines presentes. Dicho análisis, cuando se puede aplicar a los grupos de ocupación, definidos con mayor precisión, que contienen los tres sectores, debe proporcionar valiosas informaciones sobre la relación existente entre la magnitud y las funciones del núcleo urbano.

En efecto, la simple comparación de la magnitud de los sectores secundarios y terciarios permite obtener sólo una visión limitada y ambigua del grado de desequilibrio de las ocupaciones o la importancia de la población mar-

sentado las estadísticas correspondientes. Véase el *Informe sobre la Situación Social en el Mundo* (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 57. IV. 3) pp. 131-33 y "Creación de oportunidades de empleo en relación con la mano de obra disponible", *La urbanización en América Latina*, París, UNESCO (SS.61/V. 9/S) 1962, pp. 122 ss.

⁷ Véase Jaime Dorselaer y Alfonso Gregory, *La urbanización en América Latina*. Estudios Sociológicos Latinoamericanos 2, cap. IV, parte I, Centro Internacional de Investigaciones Sociales de FERES, Friburgo (Suiza) y Bogotá (Colombia), 1962.

⁸ Estudios realizados por el personal del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

⁵ Según un estudio estadístico de 95 países, "La distinta distribución de las ciudades según el tamaño, no guarda relación alguna con el desarrollo económico de los países", si bien puede suceder que haya correspondencia entre la distribución según el tamaño y ciertas características o grados de especialización de las economías nacionales. (Brian J. L. Berry, "City Size Distributions and Economic Development", *Economic Development and Cultural Change*, julio de 1961, pp. 573-587.)

⁶ Muchos estudios han discutido la situación del empleo y pre-

ginal. El propio sector secundario contiene muchos trabajadores marginales en industrias caseras de baja productividad y talleres que evaden la legislación del trabajo, y miles de obreros no calificados que trabajan en forma intermitente en la construcción se encuentran en la misma situación. La abundancia de mano de obra no calificada puede también ser la causa de que hasta las industrias más grandes y modernas contraten a muchos para trabajos manuales de baja remuneración (como carga y acarreo de materiales) que de otro modo se mecanizarían.

Al mismo tiempo, el sector terciario comprende varios grupos de ocupaciones (como maestros y trabajadores sanitarios) que, además de ser esenciales, suelen escasear con respecto a las necesidades. Otras ocupaciones del sector terciario, si bien absorben una mayor proporción de la fuerza de trabajo de la que se justificaría económicamente, gozan de ingresos satisfactorios y son inasequibles para la población marginal. Los trabajadores rurales no calificados no son los únicos que emigran hacia las grandes ciudades. La afluencia desde las ciudades pequeñas y medianas de elementos de las clases media y alta, representada en particular por una juventud con educación secundaria o superior, y la inflación consiguiente de la administración pública, y otras ocupaciones burocráticas, contribuyen también en forma significativa al gran tamaño del sector terciario.

Se ha sostenido que la urbanización de América Latina, que se caracteriza por su rapidez y concentración, eleva al máximo la dificultad de absorber la fuerza de trabajo migrante en empleos productivos. La industria hace frente a la consabida escasez de trabajadores y capacitados calificados, sumada a una superabundancia de mano de obra que no sólo no es calificada sino que no puede especializarse por su formación personal, analfabetismo, malas condiciones físicas y hábitos irregulares de trabajo. Los requisitos previos de educación y formación vocacional para lograr que se ajusten mejor las clasificaciones de la fuerza de trabajo con las necesidades industriales son formidables.⁹ Es indudable que la mayor difusión en las pequeñas ciudades de las industrias de pequeña escala y de las ocupaciones mecánicas en general facilitarían la transición de la mano de obra agrícola a la industrial en medios con exigencias menos radicales de adaptación a un nuevo tipo de sociedad, que las grandes ciudades. Estas últimas ofrecen su propio ambiente para la transición social en las barriadas periféricas y para la transición de ocupación en las numerosas industrias caseras de utilización intensiva de la mano de obra que han surgido, pero dadas las condiciones existentes, la medida en que estos mecanismos de transición fomentan en realidad la adaptación al trabajo industrial, de productividad más elevada, es dudosa.

Puede también afirmarse que el movimiento de las capas sociales que poseen educación, espíritu de empresa, o capital desde los centros pequeños a las grandes ciudades merece tanta atención como el desplazamiento de

⁹ Véase "La estructura de la mano de obra, las necesidades en materia de educación y los requisitos del desarrollo económico" (UNESCO/ED/CEDES/36; ST/ECLA/CONF.10/L.36; PAU/SEC 36), estudio preparado conjuntamente por la Secretaría de la CEPAL y la UNESCO para la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, celebrada en 1962. Este documento muestra gráficamente las grandes diferencias entre el típico "perfil" de la fuerza de trabajo, según el nivel de su formación en los países económicamente desarrollados e insuficientemente desarrollados.

los grupos marginales no calificados. Es casi imposible esperar que estos últimos detengan su emigración hacia los tugurios urbanos a menos que se les presenten verdaderas oportunidades más cerca de sus hogares, y esto sólo puede hacerse si las pequeñas ciudades pueden retener a las personas con talento administrativo, a los profesionales, los empresarios y los inversionistas. Se han descrito a menudo las fuerzas acumulativas que influyen sobre el crecimiento de las capitales nacionales, aunque son escasos los estudios especiales que revelan su importancia relativa y sus relaciones recíprocas. El mercado de bienes de consumo y servicios, cada vez más concentrado, la fuerza de trabajo abundante y relativamente variada, la proximidad a las instituciones gubernamentales y financieras con las cuales las empresas necesitan mantener contacto continuo, significan, entre otros factores, que los móviles que inducen a los graduados universitarios y a los futuros industriales a establecerse en la ciudad tienden a ser cada vez más poderosos, a menos que sean compensados por una eficaz planificación regional. Por el contrario, tiende a debilitarse cada vez más la capacidad de los centros pequeños para ofrecer empleos atractivos, servir de enlace en un sistema económico verdaderamente nacional, y ofrecer los servicios necesarios para la economía rural. En realidad, el mismo predominio de la capital nacional o de otro núcleo metropolitano lo hace menos influyente en el resto del país en el sentido de lograr una economía o un orden social integrados nacionalmente. Por falta de una red urbana adecuada que lleve un movimiento en doble sentido de las mercaderías e innovaciones entre la metrópoli y el interior persisten en éste estructuras sociales, lealtades, y sistemas e instrumentos de producción estáticos.

Una de las pocas investigaciones de este proceso en un medio determinado fue realizada por una misión en la región central del Perú bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos.¹⁰ El cuadro sobre la distribución de las ciudades según su magnitud indica que el predominio de la capital en el Perú no tiene parangón en ningún otro país latinoamericano. Con respecto al tercio del país situado en la zona central, la atracción que ejerce la aglomeración metropolitana Lima-Callao es, naturalmente, más abrumadora, aún con consecuencias particularmente desastrosas para la subregión de la Sierra. Ahí la población es 70 por ciento rural y es poco probable que la tierra pueda contener una mayor densidad de población que la actual. Los elementos más acomodados y que han recibido mejor educación de las ciudades de la Sierra han sido atraídos cada vez más por la metrópoli. La población de esas ciudades ha crecido, pero ello se ha debido principalmente a la sustitución de los habitantes más antiguos por campesinos incapaces de ganarse el sustento en el campo; así, ellas adquieren características cada vez más rurales y son menos capaces que antes de proporcionar oportunidades de empleo variadas. Como su capacidad para emplear a sus nuevos residentes es limitada, muchos de ellos se incorporan tarde o temprano a la corriente migratoria que fluye directamente de las comunidades rurales al núcleo Lima-Callao. Los valles y ciudades agrícolas de la segunda subregión, la Costa, se encuentran en una situación económica más próspera, pero son incapaces de absorber el crecimiento

¹⁰ División de Desarrollo Económico, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Unión Panamericana, *Integración Económica y Social del Perú Central*, Apéndice II, Washington, 1962.

de su propia población y por consiguiente forman otra corriente migratoria. Actualmente está en formación un movimiento compensatorio hacia la tercera subregión, la Montaña, que está casi despoblada; dicho movimiento afecta no sólo a los campesinos de la Sierra sino también a los profesionales y hombres de negocios de Lima, desilusionados de las oportunidades de la metrópoli. Sin embargo, la escala demasiado reducida de este movimiento hace prever que el predominio metropolitano y el estancamiento provincial continuarán aumentando a menos que se adopten medidas muy vigorosas para revitalizar las ciudades de la Sierra y crear otros centros industriales a lo largo de la Costa.

El estudio sugiere al mismo tiempo que una parte de la Sierra, el Valle Mantaro con su ciudad principal de Huancayo, ha escapado de la decadencia general debido en gran parte a que su situación agrícola y de comercialización es más favorable y la distribución de los predios, más justa. Este caso excepcional reviste tanto interés como la confirmación más general de los efectos lamentables del predominio excesivo de la ciudad principal. Una mirada superficial a otros países indica que mientras algunas economías regionales se debilitan por la atracción que ejerce la metrópoli, otras mantienen su capacidad de sano crecimiento. Es necesario realizar estudios comparados de los factores causantes de estas diferencias para que sirvan de base a programas que tengan por objeto fortalecer en forma más general las economías lugareñas y provinciales. El presente artículo no puede abarcar los complejos problemas que plantea la planificación del desarrollo regional; sin embargo, de llevarse a efecto esa planificación, sería necesario contar con informaciones mucho más amplias de las que ahora existen, relativas a las funciones de las ciudades de magnitud y situación geográfica diferente (sobre sus instituciones, los servicios profesionales y de otro tipo que ellas ofrecen, sus tipos de empleo, etc.).

6. EL MEDIO RURAL

La escasez de informaciones sobre las modalidades de asentamiento rural de América Latina, es a la vez sorprendente y significativa. Como ya se señaló, son muy pocos los censos que indican la clasificación de la población en grupos, aparte de las cabeceras de los municipios de características más o menos urbanas u otros núcleos con categoría administrativa especial. Una cantidad considerable de estudios locales y regionales preparados por antropólogos, sociólogos rurales, geógrafos, economistas agrícolas y otros especialistas arrojan luces sobre el medio rural. Sin embargo, estas fuentes no se han explorado sistemáticamente para estos fines y no alcanzan a revelar la variedad de situaciones locales que deben existir en una región de tal diversidad geográfica, o su importancia relativa. Los mapas detallados de algunas regiones nacionales constituyen otra fuente probable de valiosa información, pero su contenido es todavía limitado y probablemente muchos de ellos no indican los tipos más dispersos o menos permanentes de habitación rural. Prácticamente no existe una literatura que se concentre en las relaciones que guardan entre sí el hombre, la tierra y la colectividad de una región.

La imposibilidad de obtener informaciones nacionales sistemáticas sobre el medio rural es sólo un síntoma de la forma en que se han descuidado los problemas rurales, hecho que caracterizó a la mayoría de los países latino-

americanos en el pasado. Esa deficiencia es, evidentemente, incompatible con las metas actuales tendientes a una planificación global y las reformas estructurales en el campo. Si no se conocen con precisión las modalidades de asentamiento es imposible determinar las magnitudes y ubicaciones más eficientes de las escuelas rurales o clínicas de salud pública; la cantidad de fincas que pueden ser atendidas por un funcionario de divulgación agrícola; las necesidades de carreteras, la viabilidad de cooperativas, planes de créditos supervisados, electrificación o suministro de agua por cañerías.

Los planes de reforma agraria y colonización de las tierras desocupadas suponen una reagrupación en gran escala de la población rural y sólo la mejor comprensión de las modalidades actuales de asentamiento y de sus causas puede conducir a la adopción de modalidades mejoradas, y no una réplica desorganizada de las antiguas. Dicho conocimiento es, además, uno de los requisitos previos para formular una política nacional efectiva que tenga por objeto modificar la redistribución demográfica. Las consecuencias desastrosas de una tasa baja e inflexible de crecimiento neto de la población rural conjuntamente con elevadas tasas de crecimiento nacional ya se han señalado en los párrafos anteriores. ¿Pueden las reformas de las modalidades de asentamiento rural contribuir a elevar la capacidad que tienen las zonas rurales para absorber su propio crecimiento demográfico natural?

En los estudios sobre la "geografía humana" realizados en otras regiones se han definido una serie de tipos de asentamiento rural, desde la aldea compacta de gran tamaño hasta la total dispersión en que cada agricultor habita en su propia tierra; cada tipo ofrece ventajas y desventajas. Cuanto mayor y más compacto es el asentamiento, más fácil es mantener una organización comunal eficaz y prestar los servicios vinculados con un nivel de vida moderno, pero esas ventajas pueden anularse por efecto de la distancia que separa el hogar del agricultor de su tierra, lo que va en desmedro de su eficiencia. Por el contrario, los núcleos muy pequeños o las fincas dispersas, aunque sean más eficaces desde el punto de vista agrícola, plantean graves desventajas sociales, a menos de que el sistema de transportes y comunicaciones esté tan desarrollado que no exista un problema de aislamiento. El presente documento se limita solamente a formular algunas hipótesis sobre los principales problemas del medio rural en América Latina. Estas hipótesis pueden ser corroboradas por algunas informaciones de variable exactitud y coinciden en general con el actual consenso de las opiniones informadas de la región; sin embargo, debe comprobarse su validez mediante un examen sistemático de todas las fuentes de información existentes y estudios locales.

a) En la mayoría de los países la proporción de la población rural que habita en latifundios es bastante elevada aunque son muy pocos los censos que distinguen esta categoría de asentamiento. En Chile, el censo de 1930 reveló que 1 124 000 personas —es decir, la mitad de la población total, excluidos los centros de 1 000 o más habitantes— habitan en fundos. El estudio citado sobre el Perú Central estima que aproximadamente la mitad de la población rural de la región de la Sierra reside en haciendas. Las modalidades de asentamiento en los latifundios presentan grandes variaciones y fluctúan desde las modernas plantaciones cuyos trabajadores se concentran en las "villas de la compañía" construidas y super-

visadas por la administración, hasta las haciendas tradicionales en que las familias construyen sus propias chozas en parcelas dispersas que les han sido donadas a cambio de su trabajo, pero en general los latifundios conservan un sistema de comunidad limitado y paternalista, aislado más bien de la vida exterior. El hecho de que los latifundios hayan proporcionado almacenes y otros servicios para sus trabajadores —que funcionan principalmente a base de vales o de créditos permanentes descontables de los salarios y no a base de pagos en efectivo— ha impedido también el crecimiento en las vecindades de los núcleos de tenderos y otras ocupaciones no agrícolas.

b) Una elevada proporción de la población rural restante se compone de propietarios de pequeñas parcelas u ocupantes ilegales que bordean a los latifundios y que dependen de ellos para conseguir trabajo estacional. La naturaleza de sus propiedades —que a menudo se encuentran en los faldeos de la montaña, de accidentado terreno, y separadas por grandes propiedades que ocupan los valles, ha entorpecido su agrupación en grandes aldeas, aunque en algunas zonas habitadas por los indios ellos mantienen poderosos sistemas de organización comunal.

c) En las zonas de menor densidad de población las condiciones geográficas y la agricultura migratoria han favorecido la formación de núcleos muy pequeños de población o la dispersión de los habitantes en desmedro del establecimiento de aldeas grandes.

d) El predominio de los latifundios paternalistas o de núcleos rurales demasiado pequeños y pobres para ejercer influencia u ofrecer un mercado atractivo han limitado las posibilidades de crecimiento de las ciudades pequeñas —principalmente centros administrativos de los municipios— y les ha inducido a reconcentrarse en sí mismas, monopolizando las funciones políticas y los servicios gubernamentales del lugar, en vez de desempeñarse como centros eficaces de prestación de servicios y comercialización para las zonas rurales o fuentes de empleo para el excedente de la población rural.

Según las escasas informaciones disponibles, las modalidades de asentamiento rural muestran un grado más elevado de dispersión de la población rural y un número menor de funciones colectivas organizadas (excepto en las zonas indígenas) que la mayoría de las demás regiones predominantemente rurales. La proporción de la población rural que vive dispersa, formando las familias grupos aislados, es probablemente muy inferior a la que habita núcleos muy pequeños (villorrios), con menos de 200 habitantes. En Venezuela, cuando se levantó el censo de 1950, las dos quintas partes de la población nacional habitaba en 39 753 núcleos con algo menos de 500 habi-

tantes cada uno y una población media de 79 personas. Este resultado coincide con el de un muestreo de los distritos rurales, según el cual el núcleo promedio de población rural en Venezuela (excluidos los centros de los municipios) cuenta con sólo trece casas y 73 habitantes. Los núcleos de esta magnitud sólo pueden mantener los servicios comunales más rudimentarios sobre todo si están muy separados.

México es el único de los países importantes que posee informaciones relativamente abundantes, derivadas de censos y otras fuentes, sobre el asentamiento rural, situación que coincide con una temprana eliminación del latifundio como característica dominante del medio rural y con una tradición más antigua, en comparación con los demás países de América Latina, de preocupación por los problemas campesinos. En México, por otra parte, el ejido ha llegado a convertirse en un nuevo tipo de núcleo rural dentro del municipio, con sus propias formas de gobierno y sus propias necesidades de reconocimiento estadístico.

Las estadísticas mexicanas muestran que una proporción mayor de la población rural habita en las grandes aldeas en comparación con el resto del país y también acusan una tendencia hacia la consolidación de los núcleos de población. Entre 1940 y 1950 la cantidad de núcleos cuya población fluctúa entre 101 y mil habitantes se elevó de 26 821 a 29 918 y su población conjunta creció de 7 777 000 a 9 160 000 habitantes, en tanto que el número de núcleos con menos de 100 personas bajó de 75 676 a 65 090 y su población, de 2 004 000 a 1 772 000. Sin embargo, parece que ni siquiera en México los cambios en el asentamiento rural han dado como resultado una planificación eficaz tendiente a mejorarlos.¹¹ De los demás países, Panamá es el único cuyos datos censales proporcionan importantes informaciones sobre las tendencias del asentamiento rural. En este país la dispersión de los núcleos formados por los pequeños propietarios y los ocupantes ilegales es particularmente importante y el grado de dispersión parece ir en aumento. Entre 1930 y 1960 la población de los núcleos con 100 a 499 habitantes creció de 173 000 a 276 000 en tanto que la de los núcleos con menos de 100 habitantes se elevó de 95 000 a 200 000.

¹¹ "El programa agrario ha creado por sí solo muchas comunidades rurales nuevas desde 1930. En la mayoría de éstas no se ha planificado, o sólo en pequeña escala, la ubicación de los hogares con respecto a las fincas o la distancia que separa las casas y las parcelas entre sí. Sería conveniente que los organismos públicos consideraran detenidamente estos asuntos con respecto a las nuevas comunidades que se desarrollarán en el futuro". E. Nathan L. Whetten, *Rural Mexico*, The University of Chicago Press, Chicago, III., 1949, p. 49.

LA INVESTIGACION TECNOLOGICA EN AMERICA LATINA*

I. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Si se desea acelerar el desarrollo económico de América Latina, las mayores inversiones deben acompañarse con una intensa campaña de esclarecimiento de los métodos y procedimientos que permitan obtener el máximo rendimiento posible del capital nuevo y existente así como de los demás recursos naturales del país. Las tecnologías que se utilizan en los países industrialmente más avanzados pueden aplicarse directamente, en muchos casos, a las nuevas actividades de los países en crecimiento, y ello constituye una herramienta que puede ejercer efectos decisivos en la aceleración del desarrollo económico.

Sin embargo, en la mayoría de los casos es indispensable adaptar esas tecnologías a las modalidades y factores productivos propios de los países en que se desea implantarlas. Entre las muchas causas que pueden obligar a una adaptación con modificaciones cabría citar por ejemplo: *a*) las alteraciones que se requieran en forma ineludible por variaciones de las materias primas de que se dispone; *b*) la diferencia de la disponibilidad relativa de factores productivos importantes como el capital y la mano de obra; *c*) la adaptación de los procesos a la escala de operaciones impuesta por las condiciones del mercado en el nuevo medio, y *d*) toda una serie de combinaciones de las causas arriba anotadas. Los cambios en los diseños de equipo y en los procedimientos productivos que resulte indispensable introducir deben ser fruto de una cuidadosa investigación tecnológica aplicada, y las páginas que siguen se enderezan a examinar ese problema.

Pero hay varios campos más en que la investigación tecnológica puede contribuir con gran eficacia al desarrollo económico. Uno de ellos es el siguiente: en vista de que el aumento de las exportaciones es un poderoso estímulo para el crecimiento, es justificado pensar en América Latina en la posibilidad de modificar algunas de las materias primas latinoamericanas a fin de adaptarlas a las especificaciones de otros materiales semejantes que son objeto de comercio internacional. Dentro del mismo concepto, se podría dar un paso más si se buscasen entre los materiales latinoamericanos sucedáneos para algunas materias primas que en la actualidad importan los países más industrializados.

Así pues, en el momento en que la programación del desarrollo económico entra a considerar los problemas y las posibilidades del desarrollo sectorial —sobre todo en el campo industrial y en el del aprovechamiento de los recursos naturales de cada país— esa programación debe conectarse íntimamente con la investigación tecnológica que pasa, en realidad, a constituir parte importante de aquella. Por lo tanto, un levantamiento sistemático de los recursos naturales existentes y una investigación tecnológica relativa a las posibilidades de su preparación y utilización industrial, resultan requisito previo indispen-

sable para la programación sectorial, a la vez que necesitan ser objeto de una cuidadosa programación. Ello no quiere decir que no sea posible o prudente iniciar el desarrollo industrial y la investigación tecnológica aplicada sin haber perfeccionado antes los programas relativos a éstas. En efecto, los conocimientos que los países suelen tener respecto a gran parte de sus recursos naturales son suficientes a menudo para iniciar la tarea y, si son sistematizados y ordenados, pueden proporcionar una base adecuada para delinear los rasgos sobresalientes de una política sistemática de investigación y de desarrollo industrial. El avance en la programación industrial suministrará más adelante los conocimientos y medios necesarios para mejorar la programación de la investigación, rectificándola en aquellos aspectos en que se requiera o convenga hacerlo.

Muchos de los países de América Latina pueden mostrar con orgullo los progresos que han alcanzado sus industrias manufactureras. Esto puede contribuir a obscurecer el problema que se presenta en la actualidad, disminuyendo la importancia de la tarea que hay que emprender y que consiste en fortalecer la investigación tecnológica. En efecto, el procedimiento que se ha seguido habitualmente en la organización de nuevas industrias, ha sido observar el cuadro de las importaciones y seleccionar entre ellas aquellos artículos que pueden fabricarse en el país. Una vez seleccionado un artículo, se estudia la forma en que se produce en los países industrialmente más avanzados y, en la mayoría de los casos, se importan la técnica y el equipo para fabricarlo. Se dedica muy poco esfuerzo para adaptar y utilizar las materias primas locales que pueden existir. Generalmente, la totalidad —o al menos una parte considerable— de esas materias primas se importa inmediatamente a fin de permitir el funcionamiento de la nueva industria.

Es desde luego cierto que una actividad de este tipo, al valorizar y usar en el país la materia prima importada en lugar de adquirir en el extranjero el producto terminado, contribuye al desarrollo económico, pues crea empleos de productividad relativamente elevada. Pero mantener indefinidamente ese sistema es cada vez más difícil. Por un lado, se va disminuyendo el número de productos que pueden ser sustituidos, y, por otro, se va introduciendo en las importaciones, un factor de inelasticidad frente a posibles dificultades económicas del país. En efecto, cuando se importan los productos terminados, es relativamente fácil aplicar una política de restricción de las importaciones. En cambio, cuando lo que se importa para sustituirlos son materias primas, una política restrictiva de las importaciones redundará en problemas internos de cierres de industrias y cesantía de obreros.

En los países industrialmente más avanzados de América Latina va tocando a su fin el progreso de la industrialización mediante el procedimiento descrito, puesto que en la mayoría de ellos las adquisiciones en el exterior de bienes de consumo terminados se han ido reduciendo

* El presente trabajo ha sido preparado por el señor Bruno Leuchner, Consultor de la Secretaría de la CEPAL.

a cantidades muy pequeñas. Para el futuro quedan abiertos dos campos principales: entrar en la producción de bienes de capital, o proceder a la adaptación creciente de los recursos naturales internos con el fin de sustituir las materias primas y artículos semielaborados que se siguen importando todavía. Ambos caminos pueden seguirse simultáneamente, y en ese sentido la investigación tecnológica se hace mucho más indispensable que nunca. A modo de ilustración de lo que puede hacerse con esa investigación en el campo de la producción de bienes de capital, cabría mencionar un trabajo preparado recientemente por la División de Desarrollo Industrial de la CEPAL.¹ El presente trabajo centra principalmente su atención en las investigaciones relacionadas con el uso de las materias primas.

Pero el problema del cambio de acento y dirección en la política de industrialización, alejándola de la simple copia de los productos y procedimientos de producción de los países industrializados para fundamentarla en grado mayor en la investigación tecnológica, afecta también en gran medida a aquellos países de América Latina en que la industrialización guarda un estado más incipiente y en que, por lo tanto, es considerable todavía la gama de productos susceptibles de sustitución. En efecto, en esos países, el ingreso por habitante suele ser bajo y existen núcleos apreciables de población que se dedican a la agricultura de subsistencia. El problema fundamental del desarrollo económico reside entonces en la tecnificación de la agricultura para hacerla más eficiente y poder transferir a la industria y los servicios, la población que resulte redundante.

La sustitución de unas cuantas importaciones por producción nacional, siguiendo los patrones hasta ahora habituales en América Latina, obliga a la importación de materias primas y de toda clase de accesorios para la nueva industria, y como la población transferida del campo a las ciudades comienza a requerir productos manufacturados para su consumo, se aumenta la presión sobre las importaciones. La investigación tecnológica más conveniente resulta ser en esos casos la del aprovechamiento de materiales de origen interno, y ello puede tener como objeto su transformación directa en productos exportables o en sucedáneos de materiales aceptables en el mercado internacional. Una segunda prioridad sería adaptar las técnicas conocidas en otros países a las materias primas y demás factores productivos existentes. Se trataría de seleccionar y realizar las inversiones en actividades que aparezcan una industrialización dependiente en la escala menor posible de importaciones de materias primas y otros servicios.

El medio principal para introducir nuevas técnicas en América Latina es la inversión externa. Aunque resulta innegable el papel innovador y estimulante que desempeña ese aporte, depender exclusiva o muy estrechamente de él presenta dos inconvenientes principales: en primer término, tiende a colocar a los empresarios nacionales en posición de inferioridad con respecto a las empresas extranjeras que llegan a instalarse en el país, puesto que no tienen su misma facilidad inmediata de acceso a las técnicas modernas; en segundo lugar, una dependencia exagerada de la inversión extranjera como agente de la revolución técnica necesaria en América Latina puede introducir en ciertos casos, métodos y procedimientos in-

dustriales que, aunque sean adecuados a las condiciones de los países de origen, no resultan serlo en los países a que se transfieren.

Dentro del cuadro de las necesidades que la investigación tecnológica debe tratar de satisfacer en América Latina, parece indispensable mencionar otros aspectos. Uno de ellos se relaciona con la escasez de personal técnico capaz de realizar dentro de cada plantel industrial los trabajos de investigación de importancia variable que frecuentemente se presentan; otro sería la necesidad de mejorar el control de calidad de las materias primas y de los procedimientos productivos, así como de los artículos terminados. Por fortuna, son muy pocos los institutos de investigación tecnológica que funcionan ya o que se están creando en América Latina, en que no se hayan previsto uno o ambos aspectos. En realidad, los dos convergen a un mismo fin, o sea al mejoramiento o mantenimiento de la calidad del producto, factor de importancia innegable, especialmente si la evolución futura de América Latina y las necesidades del desarrollo de sus países hacen aconsejable una disminución de la protección bajo la cual opera la industria en la mayoría de ellos y que significa en muchos casos un monopolio virtual. Además, es necesario dejar establecido que una parte importante del personal que se ha de capacitar en ciertas fases de la investigación y el control dentro de las industrias, también debe estar en situación de dedicarse a la supervigilancia de la producción y a la mejora de la productividad. Es fácil comprobar que existen en América Latina muchos institutos o laboratorios de investigación que se dedican al estudio de diversos problemas tecnológicos y que, una vez que han obtenido resultados favorables, archivan sus trabajos. Casi siempre, ello se debe a la elección de los temas de investigación, que con frecuencia no se han precedido de un estudio de la factibilidad económica del proyecto en caso de tener éxito la investigación propuesta. Más aún, incluso cuando esa factibilidad existe, los institutos mencionados no disponen de secciones dedicadas al examen económico de la posible nueva actividad, y menos todavía de servicios de ingeniería capaces de orientar a los empresarios potenciales hacia la utilización práctica de los procedimientos descubiertos.

En esas condiciones, la investigación tecnológica tiene que llenar en los países poco desarrollados una función múltiple e importante que excede sus méritos y objetivos universales: por una parte, ofrecer a los empresarios locales el instrumento de innovación y perfeccionamiento con que cuentan los empresarios extranjeros a fin de mejorar su posición competitiva frente a ellos, y en lo posible proporcionar cálculos precisos sobre la costeabilidad de la empresa proyectada, así como los planos y diseños necesarios; por otra, adaptar la tecnología del mundo industrial a las condiciones locales de la periferia económicamente poco desarrollada, haciendo que su transplante sea más eficaz.

Lo anterior justifica plenamente la preocupación que existe en muchos países latinoamericanos, tanto entre los gobiernos como entre los industriales, por los problemas de investigación tecnológica. Merced a ello se han creado o se intenta crear organismos que se dediquen a su estudio. Al mismo tiempo, las organizaciones internacionales interesadas en la investigación tecnológica aplicada —por ejemplo, la CEPAL, la OEA, la UNESCO, la FAO y otras— han prestado particular atención a estos problemas y sus organismos directivos han aprobado diversas resoluciones que encomiendan a sus respectivas secretarías

¹ Véase "La industria de máquinas-herramientas del Brasil. Elementos para la programación de su desarrollo" (E/CN.12/633).

el estudio de la situación actual en este campo y la preparación de proyectos tendientes a incrementar y reforzar dichas investigaciones. En los días en que verán la luz estas páginas (febrero de 1963), la Secretaría General de las Naciones Unidas estará celebrando una conferencia en Ginebra, sobre aplicación de la ciencia y la tecnología para beneficio de las regiones menos desarrolladas. En esa reunión se examinará —a base de documentos oficiales suministrados por los gobiernos— la acción que se está desarrollando y el enfoque que se está dando en muchos países a una serie de importantes problemas de las regiones en desarrollo.

Como regla general, cabría afirmar que las actividades de investigación tecnológica resultan insuficientes en los países latinoamericanos frente a la magnitud de los problemas que se ofrecen. Esto es así por diversas razones, y entre ellas se destacan la relativa falta de tradición que hay en este campo y la escasez de personal científico y técnico debidamente calificado, circunstancia inevitable en países nuevos que se encuentran todavía en el umbral de la industrialización. A ello se agrega la carencia de recursos financieros, que es a su vez consecuencia de la incomprensión existente acerca de la importancia del problema.

En realidad, la investigación tecnológica aplicada a la industria necesita en América Latina de una gran cantidad de recursos que sobrepasa con creces aquéllos de que se ha podido disponer hasta el presente. Pero a fin de que a base de esos recursos se puedan alcanzar con eficacia los objetivos que se persigan, es indispensable la formulación de una política de investigación tecnológica que se sustente en un análisis previo de los problemas de crecimiento y de las tendencias que prevalecen en cada país. Así pues, esa política de investigación debe pasar a formar parte de la programación del desarrollo económico.

En principio, podría decirse que es al empresario mismo a quien corresponde proceder a la transferencia de las técnicas y los conocimientos que se emplean en países más avanzados. Pero, en realidad, esa iniciativa no puede ser fruto de la acción empresarial en muchas ocasiones. Aun en aquellos casos en que los empresarios que actúan en los países en los respectivos campos están interesados en que se realicen ciertas investigaciones, es muy frecuente que la posibilidad de hacerlo quede fuera de su alcance considerado individualmente. Por otra parte, si se trata de estudiar el aprovechamiento de materias primas locales diferentes de las que tradicionalmente se usan, a menudo ocurre que el interés empresarial sólo acaba de despertarse en ellas una vez que se cuenta con el conocimiento del producto, del procedimiento a seguir y del equipo a emplear. Finalmente, cabe imaginar situaciones en que una investigación tecnológica que prometa conclusiones de importancia para la economía general del país resulte contraria a los intereses de ciertos grupos particulares, ya sea por el riesgo de producir una escasez de los materiales que están adquiriendo con facilidad para otros usos, o por la posibilidad de perder sus actuales mercados.

El alcance —y también la calidad— de las investigaciones en curso se ve afectado desfavorablemente a veces, por las deficiencias provenientes de la carencia de recursos de toda índole. La calidad misma se resiente por efecto de otras circunstancias más fácilmente superables y que guardan relación con la falta de un enlace eficaz

entre los institutos de investigación tecnológica y la comunidad a cuyo servicio se destinan. Las autoridades de cada país no tienen muchas veces una visión de conjunto de los problemas que requieren solución, porque son esporádicos y no sistemáticos los contactos entre los medios económicos e industriales en que se plantean y los medios gubernamentales o universitarios en que se encuentra localizada con más frecuencia la investigación tecnológica. La investigación tecnológica se ha llevado a cabo con frecuencia como un apéndice de la investigación universitaria de carácter especulativo y como una forma de complementar la enseñanza teórica con la capacitación práctica, más que con la intención de atender directamente las necesidades de los medios industriales.

En algunos casos, la acción necesaria para superar los obstáculos a la industrialización en determinados sectores deberá localizarse exclusivamente en el campo de la investigación tecnológica. En otros casos, la simple introducción de modificaciones e innovaciones técnicas no bastará para remover los obstáculos señalados. El gobierno deberá emprender a través de los instrumentos de política económica que están a su disposición, una acción de orientación y estímulo con el fin de encauzar inversiones productivas hacia esos sectores. Se ve, por consiguiente, que los resultados de muchas investigaciones cuya inspiración se origina en la planificación económica deben volver a la propia planificación para que puedan llevarse a cabo.

Para los efectos del presente trabajo, la complejidad de los problemas y la gran extensión del campo de las investigaciones tecnológicas obliga a delimitar la esfera de estudio, de la cual quedarán excluidas aquellas investigaciones puramente científicas que no proporcionan posibilidades inmediatas de inversión productiva, aunque pueda ser grande su potencialidad económica e industrial. Igualmente, y por las mismas razones, quedarán excluidas las investigaciones relacionadas con el progreso de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca. En cambio, aquellas otras destinadas al reconocimiento de los recursos naturales —levantamientos aerofotogramétricos, geológicos, mineros, recursos hidráulicos, etc.— será imposible excluirlas en forma definitiva del estudio. Aunque en principio no estén comprendidas aquí, es probable que en determinadas circunstancias se compruebe una estrecha dependencia entre el establecimiento de los temas de investigación tecnológica necesarios o recomendables en un país y el mejor conocimiento de sus recursos en ciertos sectores.

El objeto principal de estas páginas es proporcionar una visión de conjunto respecto al problema de la investigación tecnológica, de aplicación a la industria de transformación de América Latina en sus aspectos más importantes, haciendo especial hincapié en los problemas particulares que se presentan en determinadas industrias. Se consideran aquí de manera especial algunos países —la Argentina, el Brasil y Chile— por ser los que se encuentran en etapa más avanzada de un desarrollo industrial en que determinadas dificultades de aprovechamiento de recursos naturales se transforman frecuentemente en obstáculos para la aceleración equilibrada de la industrialización. Se harán también algunas consideraciones respecto al Paraguay con el objeto de mostrar que existen problemas semejantes en los países de menor desarrollo, si bien son muchísimo más precarios los recursos con que se cuenta para resolverlos.

Con el planteamiento general del problema se persigue ofrecer un marco de referencia para una acción vigorosa y eficaz de coordinación y estímulo, tanto en el plano interno de cada país como en el de la cooperación inter-

nacional. Antes de presentar reflexiones respecto a una posible acción futura en ambos campos, conviene enunciar algunos problemas de importancia económica en varios países de América Latina.

II. ALGUNOS PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN TECNOLÓGICA DE INTERÉS ECONÓMICO PARA AMÉRICA LATINA

1. PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA SIDERÚRGICA

La producción siderúrgica ha tenido un incremento extraordinario en América Latina en las últimas décadas: de un total de casi 170 000 toneladas² en 1930, se llegó a más de 5.3 millones en 1960 y se espera alcanzar cerca de 21 millones en 1972. No obstante ello, habrá que seguir importando, para esa fecha, unos 3 o 4 millones de toneladas. Si para lograr esas cifras la generalidad de las plantas sigue empleando los métodos clásicos de producción de acero —alto horno a coque o carbón de leña, acería de solera abierta o convertidor y laminación con trenes desbastadores y laminadores, como se ha hecho en la generalidad de las plantas existentes en América Latina³— será necesaria una inversión fácilmente superior a los 5 000 millones de dólares.

Al difícil financiamiento, se añadirán multitud de problemas técnicos derivados del abastecimiento de materias primas procedentes de la región. No se prevén dificultades en tal sentido, en lo que toca al abastecimiento de minerales de hierro, pues América Latina, en general, es rica en yacimientos de esta especie y muchos de ellos son de leyes extraordinariamente altas. Los problemas tecnológicos que plantea el mineral de hierro son más bien de índole diversa. Por ejemplo: *i*) apartarse de los métodos clásicos de reducción con el fin de economizar coque metalúrgico o disminuir las exigencias cualitativas de éste; *ii*) aplicar otros más modernos junto con otras innovaciones que —como el uso de convertidores a oxígeno en la acería y colada continua en vez de trenes desbastadores en la laminación— reduzcan las inversiones por tonelada de capacidad de producción, y *iii*) llevar el desarrollo económico a regiones apartadas —reduciendo de paso los costos de transporte— mediante el aprovechamiento de yacimientos que son demasiado pequeños para explotarse con destino a plantas que siguen los procedimientos clásicos, y aplicar los nuevos procedimientos enunciados en *ii*) a fin de reducir el tamaño mínimo de una planta costeable. Con los procedimientos clásicos ese tipo de planta queda sobre las 250 000 toneladas anuales, y con los nuevos podría quedar en alrededor de 60 000 o menos. El problema de los nuevos métodos de reducción se aborda en sección especial de este trabajo.⁴ Lo que es necesario hacer para conseguir los objetivos adicionales señalados en *ii*) y *iii*), será base del temario de una reunión patrocinada por la CEPAL con ese exclusivo objeto.

Mucho más compleja es la situación relativa al abastecimiento de coque metalúrgico pues, salvo los yacimientos de Coahuila, en México, y Boyacá y Cundinamarca, en Colombia —que actualmente abastecen a la industria

siderúrgica de sus respectivos países—, no se conocen otros de carbón directamente coquizable en América Latina.⁵

Una tercera materia prima para la industria siderúrgica cuyo abastecimiento presenta problemas de investigación tecnológica, es el manganeso, del cual se requieren de 7 a 8 kilogramos por tonelada de acero que se refina. Algunos países de América Latina exportan mineral de manganeso de ley apta para la metalurgia;⁶ pero los yacimientos suelen ser pequeños y, en muchos, el manganeso aprovechable se encuentra en amplias vetas de mineral de baja ley. Se ha investigado con insistencia la posibilidad de concentrar este último, pero la cuestión no ha sido resuelta y es mucho lo que hay que hacer todavía en este campo.⁷

a) Coquización de carbones

Aunque algunos países latinoamericanos poseen yacimientos de carbón con reservas muy apreciables —y por lo tanto la disponibilidad total de la región no puede considerarse como pequeña— no es menos cierto el hecho de que el carbón directamente coquizable es escaso. Los yacimientos más conocidos y de mayor importancia económica explotados actualmente con fines metalúrgicos son: *i*) la cuenca de Sabinas en Coahuila, en el norte de México, que provee el carbón para producir el coque empleado en varias de las fundiciones de metales no ferrosos, además de la Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey y Altos Hornos de México; *ii*) una serie de yacimientos ubicados en los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá, en Colombia, que surten de coque metalúrgico a la planta de soda Solvay de Zipaquirá y a siderúrgica de Paz de Rio, en Belencito; finalmente, *iii*) varios yacimientos —todos ellos de reservas pequeñas— situados en Oyón y Oroya, a ambos lados de la Sierra peruana, destinados a servir la fundición de metales no ferrosos de Cerro de Pasco. Los demás yacimientos del Perú están constituidos por antracitas no coquizables. En casi todo el resto de América Latina abundan los carbones bituminosos no coquizables, los sub-bituminosos y aun los lignitos. Restaría sólo mencionar el carbón de Barro Branco, en Turbarão, Santa Catarina, Brasil. Este carbón es de un extraordinario poder aglutinante y por la expansión que sufre durante la carbonización no puede emplearse directamente en la fabricación de coque, debiendo mezclarse con combustibles menos aglutinantes y que experimenten contracción durante el proceso. Esto hace de Barro Branco la única reserva cercana al mar de carbón mejorador del proceso de coquización conocida en América Latina. Desgraciadamente, la dificultad de su

² Expresadas en lingotes de acero.

³ Las excepciones son Hojalata y Lámina, en Monterrey, México; Chimbote, en el Perú, y Orinoco, en Venezuela.

⁴ Véase *infra* el punto b) de esta sección.

⁵ Sólo habría que agregar los pequeños yacimientos de la sierra peruana, que apenas si logran abastecer a la metalurgia nacional de metales no ferrosos.

⁶ 42 a 46 por cientos de manganeso.

⁷ Para mayores detalles véase *infra* el punto c).

extracción y las impurezas que contiene este carbón obligan a dar a esta reserva sólo un carácter potencial por el momento. Las grandes distancias a que se hallan los yacimientos conocidos de México y Colombia, y la dificultad actual de los transportes hasta el mar, impiden igualmente que se les considere como posibles fuentes de la industria siderúrgica en otros países.

Para apreciar mejor el problema, cabe señalar que mínima parte de los altos hornos en los Estados Unidos —alrededor de un 10 por ciento— emplea un solo carbón, sin recurrir a mezclas. La gran dificultad en América Latina reside en las distancias considerables que separan a los centros siderúrgicos entre sí y a éstos de los yacimientos de carbón coquizable. Situación similar, en cierto sentido, es la de las industrias siderúrgicas de Utah y Colorado en el Oeste norteamericano. Existen allí los carbones bituminosos de alto contenido en volátiles tan abundantes en América Latina; pero la lejanía de los yacimientos de un tipo más aglutinante —en Virginia y Pensilvania— es manifiesta.

Si la expansión prevista para la industria siderúrgica latinoamericana se realiza sobre la base de los procedimientos clásicos con empleo de altos hornos, el consumo anual de carbón coquizable debería ser de 15 a 18 millones de toneladas en 1972, y el gasto en divisas por este concepto, si sólo se importara la mitad de ese tonelaje, fluctuaría entre 150 y 180 millones de dólares.

Es lógica la preocupación de los grupos latinoamericanos que han proyectado o proyectan la construcción de plantas siderúrgicas por estudiar el suministro de carbón reductor desde fuentes situadas, en lo posible, dentro del mismo país. Exploraciones realizadas por la Empresa Siderúrgica de Paz de Río permitieron, así, localizar los yacimientos de carbón directamente coquizable de Boyacá. Pero la mayoría de las grandes plantas siderúrgicas integradas de América Latina, especialmente las próximas a la costa, no han agotado las investigaciones e incluso las han suspendido al comprobar que los tratamientos de beneficio que exigía el carbón local para ser aprovechable conducirían, inevitablemente, a un encarecimiento sustancial del coque e introducirían un nuevo factor de incertidumbre técnica en una organización ya de suyo complicada.

Debe tenerse presente que razones variables según sea el yacimiento —y que no cabe examinar aquí— explican el hecho de que los carbones locales resulten, casi sin excepción, de mayor precio que los importados, aun cuando estos últimos sean de reconocidas y normales propiedades coquizantes. Sin considerar el caso específico de Chimbote, en el Perú, donde se gastó más de un millón de dólares en la búsqueda —con resultados negativos— de un proceso para obtener coque preformado a base de finos de antracita, hay que reconocer que las investigaciones no han sido muy profundas. En general, se han limitado preferentemente a estudios sobre purificación del carbón, y su comportamiento en hornos experimentales de coque, solo o en mezclas. Establecido el hecho de que el carbón nacional, sin mezcla de extranjero, no producía un coque satisfactorio, los trabajos se circunscribieron a determinar qué proporción de mezcla permitía obtenerlo de las características adecuadas al alto horno, con el mínimo posible de carbón importado.

Es dable sostener, entonces, que resta mucho por investigar en cuanto a los procesos de beneficio o preparación de los carbones locales que podrían utilizarse en las plan-

tas siderúrgicas latinoamericanas, abastecidas —hasta hoy— total o parcialmente por países ajenos a la región. Sin embargo, es difícil generalizar en esta materia, ya que los problemas que aguardan solución varían de una planta a otra y de acuerdo con el combustible que se emplee. Por tal razón, aquí simplemente se enumeran algunos de los procedimientos que justificarían un estudio:

i) El procedimiento de purificación por separación de fases debería investigarse en algunos carbones que presentan dificultades de lavado. El procedimiento, originalmente desarrollado para lignitos y carbones sub-bituminosos, se ensayó en las antracitas peruanas agregado a la fabricación de briquetas de coque preformadas. En Chile ha sido tema de estudio en el laboratorio, para la purificación de carbones sub-bituminosos muy cercanos a los lignitos, provenientes de la provincia de Valdivia. En esa zona se construye —aunque su terminación se halla suspendida— una planta semi-industrial. El procedimiento consiste en la molienda fina del carbón en presencia de un pequeño porcentaje de aceite. La pasta resultante se lava con una pequeña cantidad de agua y se centrifuga después para extraerle el líquido. Dentro de la pasta húmeda, las partículas de carbón tienden a adherir al aceite, en tanto que la ganga —más hidrófila— adhiere al agua. Separando el agua de la masa aceitosa por centrifugación, es posible purificar carbones de 20 por ciento o más de ceniza, a contenidos de apenas un 5 o 6 por ciento. Que el carbón purificado aparezca molido y mezclado con algo de aceite puede constituir una ventaja para su coquización, como es dable apreciarlo, más adelante, en el párrafo *iii*). El coque resultante, casi inevitablemente, estaría constituido por briquetas preformadas.

Volviendo a la experiencia del Perú, ocurre que, mediante la flotación simple, pueden obtenerse con la antracita fina contenidos casi tan bajos en cenizas como los logrados al usar el procedimiento de separación de fases. Por otra parte, en el horno de coquización construido a escala semi-industrial no fue posible obtener briquetas de coque satisfactorias, sea por algún defecto en el diseño de aquél, sea por la falta casi absoluta de materias volátiles en las meta-antracitas peruanas.

Parecería que el procedimiento integral —limpieza del carbón por separación de fases y fabricación de briquetas preformadas— debiera ensayarse en América Latina con el carbón de Río Turbio, en la Argentina, y estudiarse, además, en los yacimientos de carbones sub-bituminosos de Río Grande do Sul, en el Brasil. Respecto al carbón de Tubarao, cabría pensar en un mejoramiento de su purificación mediante el sistema de separación de fases, sin ir a la etapa siguiente o de producción de briquetas preformadas.

ii) La destilación a baja temperatura de los carbones bituminosos poco coquizables —y aun la de los sub-bituminosos, que no lo son en modo alguno— produce un semicoque que, mezclado con carbones frescos de poco poder aglutinante, mejora considerablemente las características de coquización de la mezcla. El procedimiento podría estudiarse en Chile, para tratar de sustituir con carbón nacional la mayor parte posible del 20 por ciento que se importa y que requiere actualmente el alto horno de Huachipato.

iii) La breña de alquitrán o de asfalto de petróleo, agregada a ciertos carbones —aun del tipo de los sub-bituminosos— permite en muchos casos mejorar las propie-

dades aglutinantes de éstos. Convendría estudiar este procedimiento en varios carbones de América Latina, con o sin el agregado de semicoque; y según el procedimiento descrito antes.

iv) Aunque evidentemente se trate de un problema de solución dudosa con relación a la antracita peruana, merecería la pena el intento de llegar a producir coque agregando cierta proporción de asfalto además de otros carbones con mayor contenido de volátiles y de superior reactividad. Posiblemente el carbón chileno de Schwager y Lota, en especial el de la veta 5, si se lavara a una densidad de máximo 1.34, podría dar buenos resultados atendida su reactividad extraordinaria.

v) Varios de los procedimientos anotados inducen a pensar en la ventaja de fabricar briquetas de coque (preformado). Si la porosidad y reactividad resultasen insuficientes, podría ensayarse dar a las briquetas una forma que ofreciera mayor superficie que las clásicas, normalmente esféricas u ovoides; la de pequeños cilindros huecos, por ejemplo.

vi) Muy útil sería hacer un estudio petrográfico de todos los carbones de América Latina susceptibles de uso en la metalurgia. Es posible encontrar procedimientos mecánicos simples que permitan concentrar los componentes petrográficos más favorables a la coquización, eliminando, por ejemplo, parte considerable de la durita, cuya presencia determina una mayor fragilidad del coque.

vii) Sería igualmente beneficioso estudiar qué mezclas de carbones locales con características diversas y en lo posible complementarias, podrían, supuesto un intercambio entre los distintos países de la región, llegar a producir un buen coque. Es digna de estudio en este aspecto, la gran variedad de carbones existentes en los yacimientos del Valle del Cauca, en Colombia.

La mayoría de los estudios enumerados son costosos y, por ello, es improbable que la actual industria siderúrgica se decida a emprenderlos, máxime si es casi inevitable que ello redunde en un mayor costo del coque en el alto horno. Correspondería tal vez a los gobiernos —asesorados por sus organismos de planificación económica— evaluar los dos factores contrapuestos que hay en juego: por un lado, el aumento variable del precio del acero, con sus desfavorables repercusiones en el desarrollo económico; por otro, el permanente gasto de divisas destinadas a financiar las importaciones de combustible sólido. Si la decisión resultara favorable al estudio, habría que determinar su financiamiento, pues, en casos muy contados la industria carbonera latinoamericana podría proveer a él, no obstante ser la primera interesada en este asunto.

b) Reducción de minerales de hierro

Algunos países de América Latina cuentan con yacimientos de minerales de hierro que, además de ser abundantes, tienen leyes muy elevadas. Esos países —el Brasil, Cuba, Chile, México, el Perú y Venezuela— son además exportadores de dichos minerales en cantidades variables. En consecuencia, se supone razonablemente que el abastecimiento de estas materias primas para la proyectada industria siderúrgica en la propia región, no presentará inconvenientes.

Sin embargo, en muchos de esos yacimientos exportadores se presenta el problema de la parte de mineral que se muele durante la extracción que, en proporción variable, resulta de grano muy fino. Esta tiene en el mer-

cado mundial, si es que se la acepta, un precio muy inferior al mineral en trozos. En consecuencia, en tales yacimientos se plantea el problema técnico de cómo aumentar el rendimiento económico de la extracción. En diversas partes del mundo, se emplean procesos de briqueteo y pelletización de finos cuyas ventajas económicas y posibilidades técnicas de adopción, convendría estudiar.

Por lo demás, en los países más industrializados se está pensando en una carga aglomerada autofundente, es decir, convertir en granalla el mineral de hierro mediante el uso de coque, con o sin los fundentes. Es posible que ésta sea la solución al problema que, respecto al coque, presentan los carbones locales en los altos hornos de América Latina. Una serie de métodos nuevos que atañen a distintas fases de la operación siderúrgica y cuya aplicación práctica ha sido variable, se han estudiado y experimentado en el último tiempo. Para los fines de este trabajo, basta citar los siguientes:

i) En cuanto a la reducción del mineral, se ha tratado de reemplazar o complementar al alto horno —que usa coque metalúrgico para reducir los óxidos de hierro y funde el metal resultante, dando como resultado el arrabio líquido— por los procesos de reducción directa. Esto puede lograrse con el uso de gas natural, polvo de coque, otras sustancias carbonosas o hidrógeno. El resultado da hierro esponja, lupas, etc., que se obtienen en forma sólida, pastosa o líquida, con algún remanente de óxidos de hierro y diversos tipos de escoria. Según su estructura y naturaleza, estos productos pueden usarse directamente como chatarra sintética en los hornos de refinación de acero, cargarse en el alto horno, fundirse en simples hornos cúpula, etc.

ii) Respecto a la refinación del acero, se han aplicado varios procedimientos que emplean convertidores con insuflación de oxígeno o aire enriquecido con éste. Permiten, por una parte, obtener de los convertidores un acero que nada tiene que envidiar en pureza al obtenido en hornos básicos de solera abierta, y, por otra, refinar en los convertidores porcentaje apreciable del material sólido.

iii) En lo tocante a la laminación, por último, se generaliza rápidamente el uso, tanto en instalaciones nuevas como en ampliaciones de las ya existentes, de la colada continua, con la que se puede obtener directamente de los hornos de refinación de acero, ya sea palanquilla o planchones, que pueden terminarse con muy pocas pasadas adicionales del tren laminador, llamado a darles los perfiles definitivos. Esto permite prescindir de los costosísimos trenes desbastadores y, a menudo, incluso de trenes intermedios.

No se tratarán aquí, en detalle, los procedimientos y mecanismos indicados en los párrafos ii) y iii) anteriores, que se considerarán detenidamente en la reunión de la CEPAL ya aludida. Sólo se insistirá en que la combinación de los tres elementos referidos permite diseñar plantas siderúrgicas que exigen una inversión mucho menor para levantar una usina integrada y permiten reducir bastante su escala de operación y, por ello, establecer pequeñas industrias integradas, económicamente ventajosas. El uso de convertidores a oxígeno y de la colada continua, es independiente, evidentemente, del método de reducción empleado, y uno y otra resultan perfectamente aplicables a la elaboración subsecuente del arrabio producido en altos hornos.

Como antes se dijo, se examinarán aquí exclusivamente los problemas tecnológicos que plantea la reducción di-

recta de los minerales de hierro. Esa reducción puede tener varios objetivos: *i*) disminuir la dependencia de la industria siderúrgica del coque metalúrgico, hasta poder eliminarla completamente, sustituyendo como reductor al coque normal —con sus exigencias de grano y resistencia a la abrasión— por el polvo de coque, de carbón mineral o vegetal, o por gas natural u otros hidrocarburos; *ii*) producir una chatarra sintética, que podría convenir según el precio que la común tuviera en el mercado;⁸ *iii*) rebajar la escala económica de producción ya que muchas de las unidades empleadas en la reducción directa son pequeñas y es doble obtener una producción mayor por el simple agregado de varias unidades independientes; y, *iv*) en la mayoría de los casos, abaratar las inversiones, normalmente cuantiosas, que demandan un alto horno y una coquería.

No se pondrá en duda la trascendental importancia que estas nuevas técnicas pueden tener para el desarrollo económico de América Latina. En efecto, abren la puerta a la posibilidad de explotar, por primera vez, algunos yacimientos de tamaño mediano o pequeño cuyo beneficio resultaría antieconómico si hubiera que atenerse a las técnicas consagradas en la programación del proyecto. En efecto, con esas técnicas es difícil llegar a precios aceptables del acero, si la producción anual no está por lo menos próxima a unas 250 000 toneladas. Como desde el comienzo debe contarse con mineral cubicado para una explotación mínima de veinte años, si éste tiene una ley, por ejemplo, de 50 por ciento, es necesario cubicar, de partida, de 10 a 12 millones de toneladas para justificar la instalación de una planta integrada sobre la base de las técnicas clásicas. En cambio, usando las nuevas técnicas, se podría concebir el diseño de una pequeña planta integrada, justificada económicamente, con una capacidad anual no mayor de 50 000 a 60 000 toneladas de productos, lo que permitiría el aprovechamiento económico de yacimientos con unos 3 millones de toneladas de mineral inicialmente cubicado.

Mucho se ha hecho en favor del desarrollo de procedimientos de reducción directa y, en los países industrializados, ya se registran hoy más de cien patentes de invención que cubren tales métodos. De esos procedimientos, por lo menos una veintena se han ensayado en plantas piloto y unos cuantos se han llevado a la escala industrial, hallándose actualmente en uso.

Los trabajos iniciales se refieren a procesos que utilizaban como agente reductor materias carbonosas sólidas, entre otras, polvo de coque, de antracita o de carbón mineral o vegetal. En seguida, se puso el acento en los procesos que se valen directamente del gas natural o de gasógeno para ese objeto y, últimamente, ha crecido el interés por aumentar el contenido de hidrógeno del gas reductor mediante el *cracking* del mismo. En estas condiciones, en algunos de los procesos más recientes se llega a mezclas de hidrógeno con óxido de carbono y otros gases, en las cuales el hidrógeno representa hasta el 90 por ciento del gas reductor. Si bien éstas son las tendencias generales, también se están investigando, en casos

aislados, algunos procesos que presentan variantes con respecto a los más corrientes. Por ejemplo, en algunos, la gasificación de la materia carbonosa en el gasógeno se opera mediante la sustitución del aire por oxígeno y, en otros, el mineral de hierro es inyectado directamente con el gas reductor, en forma de un chorro de mineral pulverizado.

Las diferencias más notables entre los distintos procedimientos que usan los mismos agentes reductores radican en: *i*) los procesos continuos y discontinuos; *ii*) el diseño de los hornos y de las superficies de contacto entre mineral y agente reductor, y *iii*) las temperaturas y las presiones a que se realiza la reducción.

El movimiento tecnológico que ha conducido a estas investigaciones ha significado, a la postre, que cada uno de los procedimientos se haya desarrollado, casi exclusivamente, en un centro de investigación específico, siendo muy raros los procedimientos que se han experimentado a fondo en más de un sitio o por más de un grupo de investigadores. De esta manera, en cada uno de esos centros, se ha acumulado enorme experiencia con respecto a un determinado proceso y se cuenta allí con el equipo técnico —que incluye hasta hornos piloto— adecuado para esos trabajos. En esas condiciones, no se justificaría la instalación de un laboratorio de investigación de ese tipo en América Latina, tanto más cuanto que para cada procedimiento que interese investigar, el equipo deberá ser necesariamente diferente.

Otra factor que hay que tomar en cuenta al decidir un programa de investigación de esta especie en América Latina es que algunos de estos procesos han sido ideados para ciertas condiciones definidas: principalmente para las características del mineral; pero, en algunos casos, también para la disponibilidad de diversos reductores y sus precios relativos. El hecho es que, si bien existen procedimientos aplicables a una vasta gama de minerales, hay otros en los cuales su posibilidad de empleo se limita a materias primas de tipo bien definido. Si a lo anterior se agregan las consideraciones que, para la selección del procedimiento, imponen los costos y disponibilidad de los demás elementos que intervienen en la operación, se concluirá que, en cada caso específico, la libertad para elegir entre uno u otros de los muchos procedimientos que se ofrecen es bastante restringida, si realmente se quiere producir en las condiciones más económicas posibles.

Actualmente, quien se interese en la posible utilización de un mineral de yacimiento poco conocido y desee saber si hay la posibilidad de explotarlo empleando en la elaboración alguno de los procedimientos de reducción directa, se encuentra frente a una situación extremadamente difícil. Son tantos los factores y consideraciones que entran en la selección del procedimiento, que, por lo general, se precisa algún tipo de asesoría técnica o, simplemente, tomar contacto con los promotores del procedimiento que les es más conocido. En estas condiciones, es probable que el procedimiento de reducción propiciado por la firma a la cual se dirija, no resulte siempre el más adecuado para el tratamiento que su mineral requiere.

Los grupos a que pudiera recurrirse y que propician los diferentes procedimientos pueden en muchos casos no estar seguros de si el mineral es o no adecuado para ser tratado por su respectivo sistema. Y, aunque en su fuero interno puedan creer que hay otros más recomendables, la tentación de iniciar nuevos estudios, aun así, es casi

⁸ Ello también resultaría de interés cuando se precisara una chatarra de composición uniforme, como ocurre en la producción de aceros especiales, o cuando se tratara tan sólo de disminuir los costos de transporte del material ferroso que alimenta a la industria siderúrgica; tal sería la situación si un mineral fuese de ley intermedia, el transporte largo u oneroso y existiese, en las vecindades del yacimiento, gas natural o energía barata que pudieran servir de reductores.

irresistible. En efecto, en tales casos la norma es que el interesado cubra, por lo menos, los costos directos de la experimentación y, con esto, una consulta de esta especie permite a los promotores del procedimiento ampliar su experiencia y conocimientos en un mayor número y variedad de minerales. Es indudable que la información que han de dar al interesado es fidedigna; pero, con ello, no se contesta la pregunta principal que le interesa: saber cuál —entre los muchos posibles— es el procedimiento que más conviene a su mineral.

En consecuencia, hay a este respecto un campo en que se constata una verdadera y urgente necesidad de asistencia técnica e investigación tecnológica en América Latina. Se trata de un examen previo y a fondo de los minerales, para determinar lo más exactamente posible sus características e indicar cuáles sean los procesos de reducción que, a primera vista, parezcan los más indicados para su tratamiento. Este estudio debiera acompañarse de un examen de los demás factores productivos disponibles, así como del tipo de productos que se desee fabricar. Una vez hecho este estudio, el centro de investigaciones que lo hubiere realizado estaría en condiciones de asesorar a quien lo solicite respecto a los pasos que deba dar enseguida.

Por lo tanto, parecería justificado promover una investigación tecnológica de esta especie en América Latina. La necesidad de contar con personal experimentado en el campo de la investigación de minerales de hierro, y la ventaja de reducir las inversiones en equipo, harían recomendable concentrar estos estudios en un solo organismo que estuviera siempre disponible para todos los gobiernos e industriales interesados.

La importancia de que las experiencias en escala piloto de los centros creadores de los procedimientos vayan bien encaminadas desde la partida, se comprende mejor cuando se considera que demandan bastante tiempo, que a veces incluso es preciso repetir las en sitios diferentes y que sus conclusiones son indispensables para que el interesado pueda dar el paso siguiente.

Si se resolviera crear un instituto de este tipo, su personal técnico tendría como primera misión hacer un estudio detallado de los procedimientos de reducción directa conocidos, procurando agruparlos, ya de acuerdo con sus principios de operación, ya según las características especiales que exigen de los minerales susceptibles de tratarse mediante ellos. En seguida, realizar un estudio sistemático de la reductibilidad y otras propiedades de los minerales de hierro latinoamericanos, y, en todo caso, de las demás materias primas relacionadas con la industria siderúrgica con que se cuenta en cada localidad.

Esos estudios sistemáticos deberían interrumpirse para dar prioridad a solicitudes de estudios específicos, en el caso de muestras representativas de yacimientos bien ubicados y cuyas reservas permitan razonablemente pensar en una explotación, ya sea con el fin de exportar o con el de abastecer a una proyectada usina siderúrgica.

En consecuencia, tal centro de investigaciones debería, después de verificar el monto de las reservas y hacer un estudio del posible mercado de los productos, averiguar las características morfológicas y físicoquímicas del mineral, especialmente su reductibilidad. Las investigaciones técnicas incluirían un análisis químico completo del mineral; la determinación de su punto de fusión o ablandamiento, según el caso; sus características mecánicas a temperaturas diferentes; su reductibilidad o reactividad

frente a distintos agentes reductores, etc. Simultáneamente con lo anterior —y si hubiere lugar a ello— se debería estudiar la posibilidad de purificar o beneficiar el mineral antes del tratamiento de reducción. Con estos datos a la vista, el centro estaría en condiciones de indicar cuál o cuáles son los procedimientos de reducción más indicados. El trabajo subsecuente se continuaría en los centros que han desarrollado los respectivos procesos sólo si, después de esto, subsistiera el interés por utilizar el mineral.

A pesar de ser muchos los yacimientos de América Latina cuyos minerales se han estudiado con prolijidad variable, es mucho mayor el número de aquéllos en que esto, o no se ha hecho en absoluto, o sólo de una manera muy superficial. Hay casos de propietarios de yacimientos que han costado esos estudios; pero, en la mayoría de ellos, la propiedad o los derechos al yacimiento habían sido previamente adquiridos por un grupo económico poderoso, interesado en la creación de una industria siderúrgica. En vista de las inversiones gigantescas que demanda la industria siderúrgica; y consideradas las posibilidades financieras de América Latina en general, es innegable que para las futuras realizaciones o para la expansión de las actuales, los gobiernos deberán continuar interesándose e interviniendo en la materia. Es preciso recordar que las necesidades de inversión en América Latina por este solo rubro, pueden estimarse en unos 5 000 millones de dólares para los próximos 10 ó 12 años.

En estas condiciones, es lógico esperar que —salvo en casos aislados— la iniciativa de estas investigaciones se origine en los organismos de planificación económica, u otros organismos estatales, previa la preparación de un estudio sobre la factibilidad económica de la industria siderúrgica que se proyecte.

c) Concentración de minerales de manganeso

El manganeso es un elemento absolutamente indispensable en la refinación del acero, si bien su consumo específico en esta industria sólo fluctúa entre 7 y 8 kilogramos por tonelada de acero en lingotes. Como cabe prever una producción anual de unos 20 millones de toneladas de acero en América Latina a comienzos de la próxima década, puede suponerse una demanda de alrededor de 160 000 toneladas de manganeso metálico, que, al ser de una ley media de 40 por ciento, correspondería a unas 400.000 toneladas de mineral.

A primera vista, parecería que esas perspectivas no debieran causar preocupación, pues algunos países latinoamericanos exportaron las siguientes cantidades en 1960:

	Toneladas	Porcentaje de ley media
Brasil	468 465	45.7
Cuba	36 079	40.0
Chile	14 372	43.9
México	190 300	40.5
Total	709 216	

Sin embargo, el problema tiene importancia por las siguientes razones: i) como los Estados Unidos, el Canadá y los países de Europa Occidental tampoco cuentan con reservas abundantes, la producción de la industria siderúrgica del mundo occidental depende en alto grado de las importaciones provenientes del Asia y, sobre todo, de la URSS, que es el país que tiene abundancia

mayor de reservas; *ii*) en diversos países de América Latina existen yacimientos de leyes demasiado bajas para que sus productos sean aceptados en el mercado mundial con fines metalúrgicos, sin la aplicación previa de algún sistema de beneficio que las eleve. La posibilidad de explotar esos yacimientos con fines exportables permitiría a dichos países aumentar sus ingresos en divisas mediante un nuevo renglón de exportaciones.

Dos hechos servirán para comprobar la importancia que algunos gobiernos latinoamericanos atribuyen al problema: *i*) en 1960 el gobierno de Venezuela reservó para el estado toda actividad de exploración y explotación de yacimientos de manganeso, y *ii*) el gobierno del estado de Minas Gerais, Brasil, prohibió —también en 1960— la exportación del manganeso proveniente de yacimientos ubicados dentro de su territorio.

Se conoce la existencia de reservas apreciables de minerales de manganeso de baja ley, por lo menos, en la Argentina, el Brasil (estado de Minas Gerais) y Chile, y es muy posible que —una vez puesto en marcha un procedimiento económico para concentrar minerales de este tipo y hacerlos costeables— se despierte el interés por realizar exploraciones en otros países latinoamericanos, en muchos de los cuales se ha mencionado la existencia de tales depósitos, sin que los estudios geológico-mineros preliminares se hayan hecho a fondo todavía.

El nombre genérico de mineral de manganeso comprende una gran cantidad de compuestos diferentes, que aparecen en variadas formas y se han generado de maneras diversas. Aunque no su totalidad, la mayoría presenta inconvenientes técnicos muy serios para los procesos normales de flotación.

Un caso típico es el de los minerales chilenos, extensamente estudiados por compañías privadas. El manganeso suele encontrarse en Chile, en forma de delgados mantos de sedimentación de alta ley (42 a 45 por ciento), entre otros más gruesos de ley baja (5 a 35 por ciento). La explotación selectiva de los mantos más ricos es costosa y difícil, ya que, además de la extracción del material inerte y de baja ley, existe la posibilidad de una mezcla que reduzca el porcentaje de manganeso del mineral obtenido.

La explotación masiva, mezclando mantos de leyes diferentes, es de mayor productividad y menor costo; pero hace indispensable concentrar el producto, para dejarlo con una ley de manganeso adecuada. Las investigaciones realizadas demuestran que la concentración de estos minerales es técnicamente factible por simple flotación; pero, debido a su naturaleza porosa, es preciso usar grandes cantidades de reactivos no recuperables, lo que torna antieconómico este procedimiento. Por otra parte, los minerales chilenos de manganeso suelen ser óxidos que contienen cantidades apreciables de silicatos y de cal, impurezas que impiden la producción de ferro-manganeso por los métodos conocidos. Finalmente, se han ensayado varios procedimientos de concentración por gravedad: la mesa concentradora Wyfley o la separación en medio acuoso. El rendimiento obtenido con ellos ha sido muy bajo y, por lo demás, su aplicación en los Estados Unidos también ha resultado de éxito dudoso.

Los problemas anteriores y el interés por aumentar la producción de manganeso de alta ley, aconsejan la realización de los siguientes trabajos:

i) agotar los ensayos de concentración —por diferencia de densidad y por flotación— según los procedimientos

que se emplean en otros países con minerales de este tipo;

ii) estudiar la posibilidad de tostar el mineral de manganeso para reducir al estado de óxido (MnO_2), la totalidad de los compuestos que contiene el metal, lo cual facilitaría su concentración por los procedimientos comunes. El inconveniente de este proceso reside en que el concentrado resultante paga un derecho mucho mayor de internación en los Estados Unidos. De allí que, si fueran satisfactorios los resultados de esta investigación, convendría a los gobiernos latinoamericanos que se beneficiaran con el empleo del método negociar con el de Estados Unidos una posible reducción del derecho;

iii) estudiar qué posibilidades técnicas y económicas hay de producir manganeso metálico electrolítico, cuyo precio es de 2.5 a 3 veces superior al del óxido contenido en los concentrados. Este estudio requiere el empleo de técnicas complicadas y, además, debe hacerse al mismo tiempo que un examen del mercado pues la demanda de manganeso en forma de metal electrolítico es muy inferior en la actualidad a la de los óxidos en minerales o concentrados de alta ley.

Como puede colegirse, las investigaciones que convendría realizar en cada caso, si no se tiene la suerte de encontrar con facilidad algún procedimiento económico de concentración directa, han de exigir subidos gastos y personal muy especializado. Por otra parte, si la solución técnica encontrada corresponde a los párrafos *ii*) y *iii*) anteriores, debería acompañarse de gestiones hechas por los gobiernos interesados ante el de los Estados Unidos, con el fin de obtener para el producto un tratamiento aduanero más favorable. En tales circunstancias parecería recomendable concentrar las investigaciones en un solo centro, a fin de poder especializar personal en esta clase de trabajos y postergar toda decisión tocante a negociaciones comerciales hasta que se haya encontrado la técnica económicamente factible para la alternativa de tostación o electrólisis. Por lo tanto, no se podría prescindir, al parecer, de una cierta asociación de los gobiernos, al menos durante algunas de las etapas más complicadas y onerosas del estudio. En cambio, el examen de las posibilidades de concentración por los métodos corrientes, lo podrían financiar sin dificultad los propietarios de los yacimientos, quienes lo solicitarían al centro en forma directa.

Si se estableciera tal centro único de investigación, una de sus tareas iniciales debería ser recopilar datos sobre los yacimientos en que, después de efectuados estudios geológicos y mineros, se haya comprobado suficiente existencia de mineral como para justificar su explotación. Una segunda tarea debería ser la de estudiar y clasificar las muestras de estos yacimientos, para saber en conjunto cuáles son los problemas de mayor incidencia en los países de América Latina e ir estudiándolos, en lo posible, en el orden de su importancia. Una tercera tarea sería el estudio sistemático de los problemas que presentan todos los minerales de que se tengan muestras representativas. Finalmente, el centro debería cooperar en la preparación de un catastro de los minerales de manganeso en América Latina, indicando sus características y posibles reservas.

2. ABASTECIMIENTO DE AZUFRE Y ÁCIDO SULFÚRICO

La inmensa mayoría del azufre que se consume en el mundo está destinada a la producción de ácido sulfúrico,

materia prima básica por excelencia de casi toda la industria química. Por otro lado, la mayor parte del ácido sulfúrico se produce en América Latina partiendo directamente del azufre, por lo cual las otras fuentes comentadas en esta sección representan sólo una pequeña contribución dentro del panorama económico mundial.

Desgraciadamente —con excepción de México—, América Latina es pobre, en general, en reservas de azufre⁹ y, por ello, la mayor parte de la demanda tiene que cubrirse con importaciones. Es así como a un consumo aparente de unas 380 000 toneladas en todos los países de la región, correspondieron importaciones que alcanzaron a 172 000 toneladas provenientes de los Estados Unidos y a 14 800, de México. Es de notar que las exportaciones de México a terceros países totalizaron 1 176 000 toneladas.

Dado que América Latina, según puede verse por las cifras que anteceden, tiene en su comercio exterior un fuerte saldo positivo en materia de azufre se podría juzgar, a primera vista, que carecen de interés para los países del área que son importadores netos los problemas técnicos que pueda presentar la extracción de azufre. Sin embargo, debido a la fuerte conexión que existe entre la disponibilidad de azufre, o más exactamente, de ácido sulfúrico, y el desarrollo de la industria química en general, tales problemas técnicos han merecido muy seria consideración. Es probable que los móviles de tal preocupación hayan sido, fundamentalmente, los siguientes: *i*) asegurar la continuidad del suministro; *ii*) problemas de balance de pagos que no se refieren tanto al costo de importación del azufre como a la posibilidad de exportar el extraído por procedimientos diferentes al sistema Frash, y *iii*) preocupación por el costo del azufre. La verdad es que las consideraciones enumeradas no siempre se formularon o, si lo fueron, no se evaluaron en igual sentido. Se dan, así, casos de protección excesiva a la extracción nacional, para asegurar el suministro, con el consiguiente enarecimiento del producto.

En América Latina el azufre se presenta por lo menos en cinco formas bien diferenciadas: *i*) reservas en forma de domos, aptas para ser explotadas por el procedimiento Frash, mediante el cual México produce alrededor de 1 200 000 toneladas anuales; *ii*) azufre volcánico, que abunda en las altas cumbres de los Andes y se encuentra, en cantidades y formaciones variables, en la Argentina, Chile, Bolivia, el Perú, el Ecuador y Colombia, así como en México; de estas reservas se producen unas 50 a 60 000 toneladas anuales, principalmente en Argentina, Bolivia, Colombia y Chile; *iii*) azufre contenido en piratas de hierro o cobre, cuya extracción en Venezuela alcanza a unas 4 000 toneladas anuales, exportando Cuba unas 15 000 toneladas por año; a pesar de existir grandes cantidades de piratas en el Brasil y de no contar este país con otras fuentes de azufre, hasta la fecha no se las ha hecho objeto de explotación industrial; *iv*) azufre contenido en gases de escape ácidos, tanto del petróleo como de tostación de minerales; México produce unas 30 000 toneladas anuales de azufre a través de esta fuente; la Argentina, unas 20 000 y el Uruguay tiene proyectada una unidad con una capacidad anual de unas 4 000 toneladas; puede llamar la atención que Chile, a pesar

⁹ Hace años se habló del descubrimiento en Venezuela de formaciones semejantes a las que se explotan en los Estados Unidos y México para producción directa por el procedimiento Frash; pero no se ha tenido confirmación respecto a esto ni se conoce la magnitud de las posibles reservas.

de la concentración de azufre en sus grandes fundiciones de cobre, no lo recupere en absoluto; y *v*) azufre nativo, muy finamente pulverizado, mezclado con el fango que hay en el fondo de ciertas lagunas en Centroamérica, principalmente en Guatemala. Al parecer, por dificultades tecnológicas que impiden su extracción, este tipo de reservas no es aún objeto de explotación industrial.

Varias de las reservas enumeradas no presentan problema alguno de investigación tecnológica; otras, en cambio, los tienen muy serios. Pero, cualesquiera que sean los casos, el tipo de investigaciones que unas y otras requieren, varía fundamentalmente. A continuación se pasa una breve revista a la situación existente, enumerándose las diferentes fuentes, no ya por orden de su importancia económica, sino por la índole de los problemas que presentan, procediendo de los más simples a los más complicados.

a) Yacimientos aptos para uso del procedimiento Frash

El proceso, que consiste en insertar tres cañerías, una dentro de la otra, en el seno del azufre nativo que se encuentra bajo tierra, permite la extracción de azufre sólido, mediante *i*) inyección de vapor sobrecalentado por una de las cañerías a fin de fundir la masa bajo tierra; *ii*) un tubo de salida del azufre líquido y, *iii*) un tercer tubo que lleva aire comprimido a fin de crear en el depósito de azufre la presión necesaria para hacerlo ascender a la superficie. Es un procedimiento de técnica conocida, que no presenta dificultades y que no necesita más investigaciones que la cubicación de un depósito de volumen suficiente como para amortizar las instalaciones.

b) Azufre volcánico

Aparece en formaciones de mineral de azufre sólido de tamaño variable, en las laderas de algunos volcanes, en su mayor parte extinguidos y, por lo general, a más de 4 000 metros sobre el nivel del mar. Este azufre está íntimamente mezclado con proporciones variables de ganga, principalmente sílice y alúmina, que hacen que las leyes del mineral fluctúen entre un 15 o menos hasta el 90 por ciento. Por lo general las faenas en la altura a que se encuentra el azufre se limitan a extraer el mineral que se transporta, enseguida, a algún sitio más bajo, donde haya agua y facilidades para establecer la planta de concentración y/o refinación. Aparte del problema del agua, que es poco común en las laderas de un volcán, y del costo de transporte del combustible, la consideración de la mayor productividad de la mano de obra a menor altura, influye en la elección del sitio en el cual se ubica la planta beneficiadora. En los últimos veinte años se ha generalizado la práctica de concentrar el azufre del mineral, por flotación, a leyes entre 65 y 85 por ciento. En la mayoría de los casos es posible emplear directamente estos concentrados en la producción de ácido sulfúrico, y así se hace en la actualidad en la planta de la Sociedad Metalúrgica Meteor, en Zárate, República Argentina, a fin de suplementar la materia prima que esta fábrica obtiene de la tostación de sulfuros de plomo y zinc. Pero, como esto depende de la naturaleza del resto de la ganga que acompaña a los concentrados, no es siempre posible y, si hubiera interés económico en emplear este método, debiera investigarse en cada caso específico. Por lo demás, no todos los minerales son igualmente aptos para ser flotados y la investigación

de los mejores métodos y reactivos de flotación debe realizarse cuidadosamente en cada caso. De acuerdo con los procedimientos usuales, los concentrados se tratan enseguida en autoclaves o retortas calentadas por medio del vapor a un punto superior al de fusión del azufre. Este se desprende total o parcialmente de la ganga y puede extraerse en estado líquido, terminada la separación.

En cuanto a la operación de los autoclaves, se estudian y comparan en la actualidad dos tecnologías diferentes. La más antigua y generalizada se ha originado, al parecer, en trabajos de investigación realizados en los años treinta por la entonces Caja de Crédito Minero de Chile, mientras que la más reciente es una técnica empleada en la extracción de azufre volcánico en el Japón y divulgada en América Latina por el experto de Naciones Unidas, profesor Kitaro Hayase, que trabajó en la Argentina, Colombia, Chile y el Perú.

El procedimiento más antiguo consiste en cargar las retortas con los concentrados que, por lo general, conservan un pequeño porcentaje de humedad, y calentarlos por medio del vapor. Después de fundido todo el azufre, y una vez que ha tenido tiempo de separarse de la ganga por gravedad, se extrae, por una parte, el azufre líquido de más de 99 por ciento de pureza y, por otra, las colas constituidas por ganga que aún conserva 20 por ciento o más de azufre. Estas "colas" se envían de nuevo a la planta de flotación, junto con el mineral fresco, y de esta manera se cierra el ciclo con apreciable recuperación del azufre extraído de la mina.

En el procedimiento japonés, los concentrados se cargan en autoclave de construcción especial, provisto de paletas revolventoras que giran lentamente y con abundante proporción de agua. Se basa en que los minerales que constituyen la ganga tiene una apreciable afinidad por el azufre, el cual se adhiere a ellos una vez que se alcanza la fusión, motivo por el cual con el procedimiento en seco resulta imposible obtener una buena separación. En cambio, la misma ganga presenta mayor afinidad de superficie por el agua, la cual reemplaza al azufre en el contacto con la ganga, permitiendo una separación casi completa. El objeto de los revolventores es mantener la masa en constante y lento movimiento para permitir el contacto entre sí de las partículas de azufre fundido a fin de darles el peso y volumen necesarios para separarse de la ganga.

Al parecer, el procedimiento japonés consigue una mayor recuperación del azufre extraído de la mina y permite trabajar con concentrados de mucha menor ley que los necesarios en el procedimiento que podría denominarse "clásico" en América Latina. En cambio, tiene el inconveniente de que la instalación es mucho más costosa. Posiblemente, el balance térmico de uno y otro procedimiento deba ser desigual, consideración de importancia si se piensa en el costo de llevar combustible a más de 3 000 metros de altura y en regiones apartadas.

Por lo anterior, se justificarían en cada caso —una vez conocidas la cubicación del mineral, sus leyes medias y la ley de las masas más abundantes— las siguientes investigaciones: *i*) estudiar los sistemas de flotación más convenientes y los reactivos más adecuados; *ii*) realizar una comparación de los resultados técnicos con el sistema clásico, el japonés y otros que merecieran estudio; *iii*) una vez obtenidos los resultados técnicamente posibles con el empleo de los diferentes métodos de extracción, efectuar un estudio económico comparativo de los mismos. Aparte

los estudios de procedimientos de extracción, se justificaría una investigación respecto a qué metales sería más conveniente emplear en la fabricación de las retortas, debido a que el hierro colado común que para ello se utiliza en Chile está sujeto a muy fuertes corrosiones y tiene corta vida. Además, la operación del autoclave clásico es sumamente ineficiente desde el punto de vista de la productividad de la mano de obra, ya que se emplea mucho más tiempo en la carga y descarga de la retorta que el requerido por los procesos de fusión y separación. Convendría estudiar diseños más prácticos o con mayor grado de automaticidad en las operaciones.

c) Extracción de azufre de piritas

Al parecer, en Venezuela se extraen unas 4 000 toneladas anuales de azufre de piritas; pero como la recolección de datos para este estudio se ha limitado a los cuatro países mencionados en la introducción, no se dispone de mayor información. Cuba, por su parte, ha exportado en forma regular unas 30 000 toneladas anuales de piritas, con un contenido de aproximadamente 15 000 toneladas de azufre. Dado que la producción mundial de azufre obtenido en esta fuente alcanza a unos 8 millones de toneladas, contenidas en casi 19 millones de toneladas de piritas, y son más de 35 los países que las producen, es dable imaginar que existe gran variedad de técnicas para la utilización del azufre que contienen.

A pesar de ello, el Brasil enfrenta en esta materia un problema serio de investigación. Aunque el país no cuenta al parecer con otra fuente propia de azufre que sus piritas, éstas no son objeto de aprovechamiento industrial. El hecho es que el carbón de Barro Branco contiene un porcentaje de azufre extraordinariamente elevado, no orgánico sino piritoso por fortuna, que puede eliminarse fácilmente por gravedad (lavado en un medio denso) hasta reducirlo a poco más de 1 por ciento. Con el sistema de lavado actual se obtiene un 40 por ciento de carbón metalúrgico, un 30 por ciento de un combustible pobre o *middling* y un 30 por ciento de ganga piritosa. En vista de que las piritas contenidas en el carbón de Barro Branco representan aproximadamente un 12 por ciento del peso del carbón, con 5 por ciento de azufre recuperable, es concebible que dentro de poco, al desarrollarse la producción de carbón para hacer frente a la expansión prevista de la industria siderúrgica, se cuente con un potencial de unas 150 000 toneladas anuales de azufre recuperable.

Ahora bien, el uso de esas piritas para producir directamente ácido sulfúrico por los procedimientos en práctica en todo el mundo, no constituye solución para el Brasil, pues se vería obligado al transporte marítimo del ácido a largas distancias —Santos, Río, Victoria, etc.— lo que es imposible. A propósito del transporte de las piritas, surgen dos objeciones fundamentales: *i*) el transporte de un 50 por ciento de material que no está constituido por piritas y, *ii*) su alta oxidabilidad y su propensión a la combustión espontánea. En estas condiciones, parecerían recomendables dos tipos de investigación orientadas hacia el descubrimiento de un procedimiento que evite la combustión espontánea de las piritas, y el estudio de un proceso que permita la extracción de azufre elemental de las piritas y que se pueda instalar junto a las minas. Respecto a lo último se han realizado algunos estudios sin que se haya llegado a una solución a primera vista aceptable.

d) *Extracción de azufre de gases de tostación y combustión*

En México se extraen anualmente unas 30 000 toneladas de azufre de los gases de refinería de petróleo; en la Argentina, unas 20 000 de los gases de tostación de minerales de plomo y zinc y en el Uruguay hay proyectada una planta que ha de producir unas 4 000 toneladas provenientes del gas de refinería de petróleo. Chile, que cuenta con una gran producción de materia prima de esta clase, no la aprovecha. Santiago es el centro del consumo de ácido sulfúrico en el país. A unos 150 kilómetros por ferrocarril se encuentra la gran fundición de cobre de la Braden Copper Company, en el mineral de El Teniente, que produce unas 180 000 toneladas anuales de cobre y debe obtener como coproducto una masa de ácido sulfúrico con un contenido equivalente a unas 30 000 toneladas de azufre. Sin embargo, en Santiago se utiliza el azufre proveniente de los yacimientos del norte, de alto precio y que se transporta desde gran distancia, seguramente con objeto de no provocar cesantía entre los mineros de aquella zona. Por otra parte, las fundiciones de cobre de Chuquicamata y Potrerillos desperdician por lo menos una cantidad de azufre 2 veces mayor que la de la Braden. Habría que agregar el de la fundición de Las Ventanas, cerca de Valparaíso, con una producción anual proyectada de unas 45 000 toneladas de cobre.

Planteado el problema en esta forma, parecería innecesario realizar investigaciones tecnológicas en relación con el potencial de producción de azufre que podría provenir de El Teniente y Las Ventanas, o sea el equivalente a un total de unas 40 000 toneladas de azufre anual, ya que el transporte del ácido sulfúrico al centro de consumo se haría sobre un trayecto corto. En cambio, en relación con las producciones mucho mayores de Chuquicamata y Potrerillos, surgiría un problema semejante al de las piritas de Tubarao, consistente en encontrar una forma económica de extraer directamente el azufre nativo, en este caso, de los gases de tostación de los minerales sulfurados de cobre. Los procedimientos que se conocen para dicho fin son complicados y onerosos, pero es probable que no se hayan investigado gran cosa, pues deben ser pocos los casos, en otros países, de tostaciones tan aisladas de toda actividad industrial como los de Chile.

e) *Azufre del fango de lagunas*

Por encontrarse esta fuente de azufre solamente en algunos países que no se han incluido en el presente trabajo, no se ha recogido información detallada sobre el progreso logrado en la técnica de su extracción. Se trata de azufre nativo muy fino, mezclado con un elevado porcentaje del material del fondo de las lagunas, principalmente arcilla en estado coloidal. Hasta hace pocos años no había sido posible encontrar un método que permitiera la flotación de este material, con el objeto de enriquecer su contenido de azufre. Tampoco se tienen noticias respecto a si se ha estudiado la posibilidad de extraer este azufre económicamente, mediante el uso de disolventes.

En resumen, los diferentes tipos de investigación que parecerían recomendables para la solución de todos estos problemas serían los siguientes:

- i) *Flotación de minerales* en yacimientos volcánicos y fangos de lagunas;

- ii) *Producción directa de ácido sulfúrico a base de concentrados* en minerales volcánicos y fangos de lagunas;
- iii) *Extracción por medio de disolventes* en fangos de lagunas y, posiblemente, en minerales volcánicos;
- iv) *Comparación económica de diversos tipos de retortas* en minerales volcánicos y fangos de lagunas;
- v) *Detalles técnicos de las retortas (metales y productividad)* en minerales volcánicos y fangos de lagunas;
- vi) *Combustión espontánea de las piritas* en las piritas del Brasil; y
- vii) *Producción de azufre nativo, a base de sulfuros* en las piritas del Brasil y gases de tostación de cobre en Chile.

La enumeración que antecede permite deducir que en América Latina hay lugar para dos o tres centros de investigación sobre el azufre, dedicados a problemas casi totalmente independientes entre sí. En lo que toca a quien deba promover y financiar estas investigaciones y sus posibles resultados cabría decir lo siguiente:

Azufre volcánico. Normalmente, debieran ser los dueños de los yacimientos —primeros interesados en estas investigaciones— quienes las financiaran. Excepciones obvias serían: i) que dentro del país respectivo exista un mercado demasiado protegido y los dueños de yacimientos puedan operar ventajosamente sin perfeccionar los procedimientos de extracción; ii) que se sepa de antemano que, por satisfactorias que resulten las investigaciones, el azufre importado debe continuar resultando más barato que el nacional, y, iii) que los dueños de los yacimientos carezcan de medios financieros para costear estos trabajos. En todo caso, si el problema afectara de algún modo al posible desarrollo económico del país, correspondería a los organismos de fomento promover las investigaciones y ayudar a su financiamiento.

Piritas. En el Brasil, la *Comissão Nacional do Carvão* realizó algunos estudios —que estuvieron lejos de agotar la materia— sobre el aprovechamiento del azufre de las piritas. En atención a la mayor demanda de azufre en este país, y al crecimiento previsto de su extracción carbonera (con el correspondiente aumento de la producción de piritas), si ese organismo no tiene recursos suficientes para proseguir los estudios, bien podría contribuir a financiar su prosecución una acción combinada de los organismos de fomento y de la industria sidérgica, que es la más interesada en el abaratamiento del carbón, cosa que se lograría, en cierta medida, por la valorización de uno de sus subproductos en este caso.

Gases de tostación. Es bien posible que en países mineros como México y el Perú exista un problema semejante al de Chile. En este último, los productores de azufre volcánico gozan de una protección suficiente como para no tener interés en el problema. Salvo la pequeña fundición de Las Ventanas, los productores de cobre tampoco lo tienen, puesto que se trata de grandes compañías extranjeras que trabajan bajo un régimen institucional y fiscal bastante complicado y prefieren entonces no tocar el tema. Correspondería, pues, a los organismos de fomento, promover la investigación, si efectivamente se desea realizarla.

Fango de lagunas. Algunos de los propietarios o concesionarios para la explotación de estos recursos han financiado investigaciones que, al parecer, no ha sido posible llevar a término. Si tal cosa ha ocurrido por carencia de

los recursos suficientes, los organismos de fomento podrían, igualmente, promover el trabajo que falta.

3. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LOS ACEITES Y GRASAS

Los aceites y grasas desempeñan un papel muy importante en la economía latinoamericana. En años recientes, se han destinados cerca de 8 millones de hectáreas a la producción de oleaginosas, o sea aproximadamente el 8 por ciento de las tierras en cultivo. En cuanto a las grasas animales, constituyen un importante subproducto de la industria ganadera y, en su mayor parte, se destinan al consumo humano, en tanto que una fracción no pequeña se dedica a usos industriales, como la fabricación de jabones, pinturas, barnices y velas. La gran mayoría de los países latinoamericanos está en situación de producir uno u otro tipo de aceites esenciales, que tienen una demanda restringida, pero de alto precio, en el mercado de exportación.

América Latina produce casi todos los tipos de grasas comestibles e industriales que se usan en el mundo. La región sudoriental —que abarca la Argentina, el Uruguay y parte del Brasil— constituye uno de los principales centros de abastecimiento de productos grasos para la industria: aceite de linaza y de castor y grasas no comestibles. Al mismo tiempo, produce grandes cantidades de aceites vegetales y grasas animales comestibles. En cambio, casi todos los demás países de América Latina orientan preferentemente su producción de aceites y grasas hacia el mercado interno, acusando un saldo neto de importación.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, América Latina no sólo abastecía la mayor parte de su propio consumo de aceites y grasas, sino que sus exportaciones excedían a las importaciones en casi 500 000 toneladas, aproximadamente un tercio de la producción. En años más recientes, las importaciones sobrepasaron a las exportaciones en cerca de 100 000 toneladas anuales, o sea en alrededor de un 6 o 7 por ciento de la producción de esos años. Este cambio de región exportadora neta a importadora se ha debido al aumento del consumo de grasas y aceites en todos los países y, también, al descenso de las exportaciones argentinas. En este país —desalentados los productores por la política de precios seguida por el gobierno a mediados de la última década —disminuyeron las áreas cultivadas con oleaginosas y aún no se vuelve a los niveles de producción de preguerra.

Casi todos los países latinoamericanos reúnen condiciones favorables para ampliar la producción de aceites y grasas y disminuir las importaciones, o aumentar las exportaciones de estos productos. Con todo, el incremento de estas últimas no resulta fácil, ya que la producción debería crecer para ello a un ritmo superior al 5 por ciento anual, que es la tasa de crecimiento de la demanda.

No obstante el firme aumento del consumo de aceites y grasas, el que se hace por habitante en América Latina es bajo, comparado con el de otras regiones. La FAO ha publicado las siguientes estimaciones —en kilogramos— del consumo aparente de todos los aceites y grasas por habitante: América Latina, 10.8; Europa Occidental, 23.8; América del Norte, 29.4. Existiría, entonces, una gran demanda potencial de estos productos, cuyo consumo continuaría creciendo intensamente al compás del desarrollo económico general.

Muchos países latinoamericanos exportan e importan grandes cantidades de aceites y grasas; pero los produc-

tos importados por unos no suelen ser los exportados por otros, aunque sus usos a menudo resulten similares. La actual modalidad del comercio refleja sustancialmente la influencia de factores de política económica. A pesar de que los derechos aduaneros y las restricciones, ya sean cuantitativas o de otra índole, constituyen barreras relativamente altas para el comercio, no han llegado a impedir el rápido crecimiento de las importaciones de grasas y aceites, principalmente las provenientes de otras regiones.

a) Aceites vegetales

Cinco materias primas y sus respectivos aceites vegetales comestibles representan, en conjunto, el 90 por ciento de la producción de aceites vegetales y cerca de la mitad de la oferta total de grasas en América Latina, y son, según el orden de importancia de su producción: semilla de algodón y aceite de semilla de algodón; maní y aceite de maní; girasol y aceite de girasol; copra y aceite de coco, y ajonjolí y aceite de ajonjolí. El 10 por ciento restante está representando por un sinnúmero de aceites y materias primas, en relación con los cuales abundan problemas no resueltos, ya sea tecnológicos o de adaptación de procedimientos. En cambio, los cinco productos nombrados en primer término, salvo dificultades locales en la producción de copra y aceite de coco, no presentan problemas serios, y se limitan a los que plantean el control de su calidad y el perfeccionamiento de los métodos de su extracción y refinación.

Un examen somero de la situación de la industria de aceites vegetales en los cuatro países considerados, permite anotar los siguientes problemas o estudios de interés:

i) Reconocimiento —con miras a elaborar una especie de inventario— de los aceites contenidos en plantas que abundan en los diversos países y no explotados industrialmente en la actualidad, ya sea en especies indígenas o en plantas importadas que se hayan aclimatado bien y prosperen en condiciones óptimas. No obstante lo mucho realizado en este sentido, especialmente en el Brasil y la Argentina, es más aún lo que resta por hacer. Por otra parte, podría decirse que los autores de estos trabajos generalmente se han limitado a realizarlos y guardarlos en seguida en sus archivos, a la espera de posibles interesados. Ha habido una evidente falta de conexión con las actividades prácticas. Sería beneficioso que tales investigaciones, si han llegado a feliz término, se siguieran de un estudio agroeconómico y de las posibilidades comerciales que pudieran abrir.

ii) Reconocimiento de la influencia que las condiciones ecológicas de los diversos medios puedan ejercer sobre las características y propiedades de los aceites producidos con materias primas y procedimientos conocidos. En los países en que existe variedad de climas y de suelos se encuentra con frecuencia que características como el punto de fusión o de congelación, la oxidación, el índice de yodo y otras, varían en los aceites extraídos de semillas provenientes de regiones diferentes. Aunque estos estudios pueden no ser muy urgentes en países cuya producción esté orientada hacia el mercado interno —especialmente si éste se encuentra bien protegido— resultan apremiantes en aquéllos en que el producto deba exportarse y ser permanente y cuidadosamente analizado por un comprador.

iii) Estudio del comportamiento de las mezclas de aceites en diferentes tipos, que son más susceptibles de ofrecer

interés comercial en los diversos países. Objeto de estudio, en relación con esta materia, podría ser la tendencia a precipitarse o a flocular de algunos de los componentes de mezclas, ante la influencia de factores como el tiempo de almacenamiento o los cambios de temperatura. Si bien tal floculación generalmente se debe a una refinación defectuosa, también suele presentarse en aceites bien elaborados. Ello es perjudicial para el prestigio de la industria si el producto está destinado al consumo interno y, con mayor razón, si se trata de exportarlo.

iv) Control de los procedimientos de recolección y manejo de las materias primas y de extracción y refinación de los aceites y de las maneras de mejorarlos. Esto, para asegurar la fabricación industrial de aceites comestibles satisfactorios desde el punto de vista sanitario, y aceites destinados a la industria que cumplan con las respectivas especificaciones y exigencias de calidad, a fin de que unos y otros resulten enteramente aceptables en el mercado internacional. Todo lo anterior, sin perder de vista el mejor aprovechamiento posible del aceite contenido en la materia prima.

Un caso extremadamente representativo a este respecto lo constituye tal vez el de la fabricación de aceite de coco en el Paraguay, país en que existen no menos de 18 plantas extractoras de este producto, de las cuales sólo 2 o 3 son modernas. Aunque la responsabilidad de la calidad defectuosa de los productos corresponde más que a los procedimientos técnicos, a otros factores —problemas de transporte, hábitos de trabajo de la población agrícola, aspectos financieros y política fiscal—, resulta indispensable establecer y anotar claramente las necesidades y conveniencias de orden técnico para que se vean las ventajas que provendrían de atender satisfactoriamente a los primeros.

En 1959 el Paraguay trabajó 8 263 toneladas de almendras de coco de la palma (acromomia total), de las cuales se extrajeron 4 333 toneladas de aceite y 10 413 toneladas de pulpa, con un rendimiento de 1 900 toneladas del aceite respectivo. De éstos, el de la almendra contiene más de 80 por ciento de ácido oleico y es un excelente aceite comestible. En cambio, el de pulpa sólo contiene 20 por ciento de ácido oleico y 60 por ciento de ácido láurico, circunstancia que le hace un excelente material para jabonería. Ahora bien, el despulpaje del coco fresco es muy difícil. El procedimiento tradicional ha consistido en almacenar los cocos en montones —ya sea al aire libre o en galpones— durante unos cuatro o cinco meses, a fin de que se seque la pulpa. Con este sistema, las pérdidas de pulpa alcanzan al 30 por ciento y más y el aceite resultante tiene una elevada rancidez, que lo hace inapropiado para los mercados internacionales. El procedimiento lógico sería secar el coco en hornos especiales en unas pocas horas. En cuanto a las almendras, en las instalaciones existentes generalmente las maquinarias que las separan de las pulpas las rompen en proporción considerable, hasta en un 85 y 90 por ciento. Las quebradas se acidifican rápidamente y, además, se pierden muchos pedacitos de almendra en la separación de las cáscaras. La clasificación de los cocos en varios grupos de tamaños escalonados, inmediatamente después de sacados del horno y el ajuste de las máquinas despulpadoras, permitiría obviar esta dificultad casi totalmente, reduciendo tal vez la fractura de almendras a cifras inferiores al 10 o 12 por ciento.

v) Estudios de hidrogenación de aceites vegetales comestibles, con miras al aumento de su punto de fusión

y a la producción de mantecas vegetales. Aparte de los procesos técnicos en sí mismos, es necesario que el investigador considere aquí los hábitos comerciales y las preferencias del público, tanto en cuanto al sabor de los productos como a su color y consistencia. Por ejemplo, en la Argentina se ha estudiado —llegándose a conclusiones satisfactorias— la preparación de mantecas vegetales a base de aceite de algodón.

En relación con este problema, sería interesante saber por qué razón se prohíbe en Colombia y el Ecuador la importación de aceites de maní y de girasol que, con toda seguridad, son tan apropiados como el de coco para producir mantecas vegetales.

vi) Estudios de oxidación de aceites vegetales industriales destinados a la elaboración de pinturas y barnices.

vii) Adaptación a las condiciones latinoamericanas de las técnicas para producir ciertos aceites comestibles de características bien definidas. Por ejemplo, si se llevara a cabo la industrialización completa del maíz, sería posible extraer el aceite contenido en sus gérmenes. La bibliografía médica en los Estados Unidos ha insistido en que, por ser el aceite de maíz uno de los menos saturados que existen, es la materia grasa que menos contribuye al desarrollo de la arterioesclerosis. Por esta razón, su consumo ha aumentado considerablemente en aquel país y en América Latina hasta sobrepasar las posibilidades industriales. Ello ha ocurrido, por ejemplo, en la Argentina.

Recientemente el aceite de sorgo ha comenzado a desplazar al de maíz en los Estados Unidos. Como en muchos países de América Latina se puede cultivar con éxito el sorgo, cuya fécula compite con la maicena y cuya industrialización produce además una resina que, como subproducto, reduce los costos generales de operación, se justificaría un estudio minucioso de las posibilidades de industrializar esta semilla con el triple fin mencionado. La investigación, por supuesto, debería ser integral y abarcar los aspectos tecnológicos, agronómicos, industriales y económicos.

viii) Estudio de los subproductos de las oleaginosas, en especial de las tortas y alimentos oleaginosos. América Latina exporta un gran volumen de estos productos, sobre todo a Europa y los Estados Unidos, donde se utilizan como forraje. En los últimos años, las exportaciones de tortas y alimentos oleaginosos representaron aproximadamente unas 700 000 toneladas, con un valor que alcanza cerca de los 40 millones de dólares. La Argentina exportó la mayor parte de esta cantidad. La demanda latinoamericana de subproductos oleaginosos se ha elevado con el desarrollo de su producción ganadera y, en los últimos años, varios países han debido aumentar las importaciones. La mayor parte de éstas ha sido suministrada por los Estados Unidos y su volumen total representa sólo una fracción de las exportaciones de la región. Parece haber grandes posibilidades de intensificar el aprovechamiento de los subproductos de los aceites y grasas en la América Latina, y las necesidades restantes de importación bien podrían cubrirse con productos originarios de esta parte del continente. Para intensificar este posible comercio interlatinoamericano es menester asegurarse de que todas las tortas oleaginosas se sometan a la extracción de su aceite mediante tratamiento con solventes y, en seguida, realizar estudios *i)* sobre la posibilidad de que los países exportadores se amolden a los hábitos establecidos en los que actualmente son importadores y, *ii)* sobre la posibilidad de que estos últimos alteren sus especificaciones

y exigencias, a fin de adaptarlas a lo que pueden suministrar los países exportadores, evitando, así, la repetición de la situación existente en el comercio de aceites vegetales.

b) *Grasas animales*

Los principales exportadores de grasas animales, comestibles e industriales son la Argentina, el Uruguay y la parte sur del Brasil, en tanto que los mayores importadores son los países centroamericanos y del Caribe y el Perú, que compraron en el exterior fuertes cantidades de manteca de cerdo. Por su parte, México, Colombia y Chile son los países latinoamericanos que importan más grasas animales para sus industrias.

Como las grasas animales constituyen un subproducto de la industria ganadera, resulta evidente que no es cuestión simple aumentar su producción en los países que son deficitarios, sin la solución previa de una cantidad de problemas de la industria pecuaria: aumento de las manadas, forrajes, sanidad y mercado para las carnes y otros productos. En cambio, parecen perfectamente factibles una programación y una investigación tecnológica, que tienda al mayor y mejor aprovechamiento posible de las fuentes de materias primas existentes.

Es inherente a la naturaleza de las investigaciones tecnológicas, que sus frutos a menudo sean motivo de la obsolescencia de productos o procesos de uso tradicional. Tal ha ocurrido, por ejemplo, con el descubrimiento de los detergentes monómeros sintéticos que, en cortos años, han reemplazado parcialmente a los jabones y eliminado gran parte de los mercados corrientes para las grasas animales de fin industrial. En tal caso, deben comenzarse de inmediato varios tipos de investigaciones: unas, dirigidas a ampliar el campo de aplicación del nuevo producto o proceso; otras, a encontrar nuevos usos para las sustancias desplazadas de sus antiguos mercados.

No es posible esperar, por ejemplo, que algún día se vuelva atrás en el uso de detergentes por el daño que los actuales estén causando, en Europa y los Estados Unidos, donde se les emplea en mayor cantidad: allí han ido contaminando las aguas subterráneas en grado creciente —a medida que aumenta la cantidad de ellos infiltrados en la tierra— pues la flora bacteriana del subsuelo es incapaz de descomponerlos. Los científicos e higienistas han dado la voz de alarma; pero el resultado será con seguridad, no el regreso al antiguo jabón, sino la fabricación de detergentes de cadenas moleculares más complicadas y, por lo tanto, vulnerables al ataque de las bacterias. Por lo demás, mucho se ha progresado ya por este camino. En consecuencia, al estudiar los problemas tecnológicos industriales que afectan a las grasas animales en la América Latina, este paulatino desplazamiento de los mercados debe ser considerado como hecho fundamental y definitivo. Este criterio es el que ha sugerido las notas siguientes.

Es claro que el impacto causado por la desvalorización relativa de las grasas industriales —debido a la sustitución del jabón por detergentes— es diverso en países que han sido exportadores netos de esas grasas y en aquéllos que han tenido un mercado equilibrado o han debido importarlas. Mientras los exportadores se encuentran frente a mercados restringidos y a una merma en el precio de lo que aún consiguen exportar, los importadores se benefician con el menor desembolso que sus adquisiciones entrañan ahora.

Sin embargo, al ponerse de actualidad los problemas i) de tratar de disminuir el porcentaje de las grasas animales industriales dentro del total, o ii) de encontrar aplicaciones y usos más remunerativos, se abren también posibilidades para los países que dejen de ser exportadores, los cuales podrían beneficiarse considerablemente si están atentos a los progresos de tales investigaciones.

En la actualidad, los Estados Unidos dominan casi por completo el mercado de exportación de grasas y sebos industriales. La disminución que ya ha experimentado la demanda, agregada a la posibilidad de perder en época no lejana los mercados que aún restan, ha dado origen en ese país a una serie de investigaciones sobre posibles nuevas aplicaciones de estos productos. Por ejemplo, se ha investigado —al parecer con éxito— la posibilidad de transformar los ácidos saturados (palmítico y esteárico) en ácidos dibásicos que encuentran aplicación en plásticos y lubricantes.

Mientras se determinan las posibilidades prácticas de instalar las industrias respectivas, se ha estudiado —también con buenos resultados— la posibilidad de emplear grasas industriales en la alimentación de aves y ganado vacuno. En el balance calórico de la alimentación de los animales, la grasa reemplaza con una serie de ventajas a un peso 2.5 veces superior de forrajes tales como maíz y cebada. Teóricamente, bastaría que en la alimentación de todo el ganado vacuno de Estados Unidos se incluyera una cantidad un poco superior al 2 por ciento de sustancias grasas para que se absorbiera íntegramente el saldo exportable. Sin embargo, no sería lógico pensar que esto se torne en realidad en época cercana. En primer lugar, hay que considerar la demora con que penetran, mediante los servicios de extensión, las prácticas nuevas en las industrias agropecuarias; y, en segundo, que a medida que se vaya absorbiendo por este camino parte del saldo exportable, el precio de las grasas industriales tenderá a aumentar, hasta hacer antieconómica tal operación.

En la Argentina, que es el principal productor latinoamericano de grasas animales, las investigaciones a que ha dado lugar el deterioro relativo de los precios de las grasas y sebos industriales han sido las siguientes:

i) Posibilidades de aumentar al máximo la proporción de grasa comestible —a costa de la de grasas industriales— dentro de la masa total de grasas animales que se produce. En este rubro se incluyen estudios sobre el tamaño y la distribución de los establecimientos de beneficio de animales, para asegurar una escala mínima de operaciones que permita un tratamiento higiénico y disminuya suficientemente la oxidación de las grasas. Asimismo se ha estudiado el tratamiento de las grasas provenientes de animales que se sacrifican por enfermedad y que, automáticamente, son declarados útiles sólo para la producción de grasas industriales. A pesar de que un proceso industrial más moderno incluye el calentamiento a 200 grados, temperatura a la cual es imposible la supervivencia de cualquier germen, quedan varios asuntos por resolver, como el de garantizar que la grasa ha sido tratada a esa temperatura o el de la prevención del público consumidor contra un producto de este origen:

ii) Aunque hasta la fecha no se ha hecho en la Argentina, queda siempre pendiente como campo propicio para el estudio la posibilidad de la hidrogenación de grasas animales;

iii) En cambio se está pensando —y es probable que se inicien dentro de corto plazo los estudios— en la interesterificación, con el objeto de fraccionar las moléculas

de las series más largas, obtener moléculas más cortas de menor punto de fusión y, en todo caso, aumentar la plasticidad de los productos;

iv) Como gran parte de los productos de la industria está dedicada al consumo humano y se pretende aumentar la proporción que tenga este destino, se procura que los institutos tecnológicos estén en situación de prestar asesoramiento a la industria en materia de manejo de las materias primas y procesos de elaboración;

v) En cuanto a aceites y grasas de pescado, no se realizan en la actualidad estudios de hidrogenación tendientes a desodorizarlos. La pequeña producción que existe —toda de pescado de río y especialmente del sábalo— se emplea en las industrias del cuero y la jabonería. Con una pequeña cantidad de este aceite se produce uno sulfonado, que se usa en metalurgia y otras industrias;

vi) Finalmente, se ha estudiado y desarrollado un procedimiento que permite el aprovechamiento de un subproducto de la fabricación de grasa comestible. Es la recuperación de la proteína contenida en los tejidos que llevan la grasa —chicharrón— con el objeto de utilizarla como fuente de proteína para la alimentación humana. El producto así obtenido puede emplearse, junto con cierta proporción de carne, en el relleno de embutidos y la fabricación de paté.

c) Aceites esenciales

Aparte los aceites comestibles e industriales, existen abundantes posibilidades para producir aceites esenciales en América Latina. En su gran mayoría, se destinarían a la exportación. Se trata de esencias de hojas, flores, semillas, cortezas de árbol y maderas que tienen su principal aplicación en perfumería, cosméticos y elaboración de licores.

En el Brasil se han realizado muchos estudios sobre algunas plantas indígenas y han dado lugar a la organización de industrias que, por lo general, cubren el mercado interno del producto respectivo y exportan el sobrante. Lo mismo ocurre en menor escala, en el Paraguay, la Argentina y Chile.

Es probable que en casi todos los países latinoamericanos haya suficiente materia prima para esta clase de industrias, tratándose de plantas y árboles autóctonos, o de importados de buena adaptación y fácil cultivo. Sin embargo, tratándose de productos de mercado muy restringido y que habrá que estudiar prolijamente, resulta indispensable, sin considerar las investigaciones tecnológicas necesarias para determinar el empleo del mejor procedimiento, que se realicen estudios agroeconómicos para establecer su costo. El estudio del mercado es especialmente necesario ya que, por un lado, el de estos aceites está sujeto a las frecuentes fluctuaciones de la moda y las costumbres y, por otro, la demanda total de cada especie suele ser pequeña y rígida.

En consecuencia, la investigación que procedería en este terreno, incluiría los siguientes puntos:

i) Inventario de las plantas autóctonas e importadas capaces de producir aceites esenciales, con determinación de su rendimiento y de los procesos industriales más favorables; estos trabajos deberían seguirse inmediatamente de un estudio agroeconómico que revele los costos de las materias primas puestas en fábrica, y de un análisis minucioso de los mercados nacionales e internacionales para los productos.

ii) En atención a que existen industrias dedicadas a

esta actividad, es necesario incluir en los programas de investigación tecnológica el asesoramiento indispensable para mejorar el manejo de las materias primas y los procesos de extracción y refinación.

d) Resumen de los problemas que plantea la investigación tecnológica de grasas y aceites

En vista de la estrecha relación existente entre unos y otros de los procedimientos, estudios e investigaciones enunciados, se ha preparado el cuadro 1 en el cual se les enumera en la columna de la izquierda y se les marca con (x) en las restantes, según convenga desarrollarlas en los aceites vegetales, las grasas animales, los aceites esenciales o en varios productos a la vez.

El cuadro muestra que los problemas señalados para los aceites esenciales, se presentan también en los aceites vegetales en general. Aunque el procedimiento al vapor usado en la generalidad de los casos para la extracción de aceites esenciales no se emplea sino muy excepcionalmente en la producción de los aceites de mayor consumo, la similitud de los demás problemas justificaría que ambas ramas de la industria fuesen atendidas por los mismos centros de investigación.

En cierto modo, muchos de los problemas pendientes en relación con las grasas animales, son los de la industria de aceites vegetales y, en algunos casos, las técnicas no difieren. Por otro lado, se han enumerado programas de investigación que precisan instrumental y técnicas especiales, como la inter-esterificación de las grasas. Por esto, la decisión respecto a si se deba contar, en cada caso, con un solo centro o con dos, depende más bien de circunstancias tales como el monto del trabajo que se ha de confiar al instituto o las facilidades de que éste disponga en cuanto a laboratorios y personal.

Volviendo al cuadro 1, da la impresión de que, a diferencia de las conclusiones a que conduce el análisis de la

Cuadro 1

PROCEDIMIENTOS, ESTUDIOS E INVESTIGACIONES APLICABLES A LOS DIFERENTES ACEITES Y GRASAS ENUMERADOS EN EL TEXTO

Problemas	Productos		
	Aceites vegetales	Grasas animales	Aceites esenciales
a) Inventario de los recursos grasos, estudio agroeconómico y de los mercados	x		x
b) Investigación de variaciones debidas a las condiciones ecológicas bajo las cuales se ha producido la materia prima	x		
c) Mezclas de aceites	x		
d) Aumento de la proporción de grasa comestible		x	
e) Control y mejoramiento del manejo de materias primas y de los procesos industriales	x	x	x
f) Hidrogenación de aceites y grasas . .	x	x	
g) Inter-esterificación de grasas		x	
h) Oxidación de aceites vegetales para pinturas y barnices	x		
i) Estudios especiales			
a) industrialización del sorgo	x		
b) aceites y grasas de pescado . . .		x	
j) Investigaciones respecto al mejor aprovechamiento de los subproductos . . .	x	x	

mayoría de las secciones anteriores (en que los problemas pendientes parecerían caber perfectamente en un solo instituto central) en el caso de las grasas y aceites existen unos cuantos interrogantes que podrían tratarse más eficientemente si se estableciera un instituto en cada país o uno común para varios, siempre que éstos no fueran muy extensos y contaran con clima y flora homogéneos. Tales problemas, a primera vista, serían los correspondientes a las letras *a*), *b*), *c*), *e*) y *j*): inventario de las posibles fuentes de aceites; investigación de las variaciones de las características impuestas por clima y suelos; posibles mezclas de aceites, asesoría técnica a la industria, y mejor aprovechamiento de los subproductos. Pero también se han enumerado problemas que son susceptibles de tratarse en institutos centrales de investigación que significan trabajos más complejos y suponen equipo y personal de alta especialización.

Finalmente, si se examinan los problemas expuestos en el cuadro desde el punto de vista de los grupos interesados en las investigaciones, se concluye que todas atañen a todos los industriales e incluso a los organismos gubernamentales de planeación económica y de fomento.

4. PROBLEMAS DEL PAN Y DE LA HARINA

A primera vista, resultará extraño que este trabajo mencione las industrias del pan y la harina entre aquéllas que presentan problemas técnicos dignos de estudio en América Latina, tratándose de actividades desarrolladas desde tiempo inmemorial. Tales problemas se deben a que un buen número de países latinoamericanos se halla en las zonas tropicales y subtropicales, inapropiadas para el cultivo del trigo, por lo cual resulta interesante encontrar sucedáneos de éste en la fabricación de harina. Por su parte, los países de clima templado, que estarían llamados a solucionar la dificultad, no pueden hacerlo debido a su escasa producción, que se hará más insuficiente en el futuro, por el rápido aumento del consumo de trigo.

Lo contrario está ocurriendo en los Estados Unidos, donde el progreso de la técnica agrícola ha hecho posible aumentar los rendimientos del trigo a tal extremo que, aproximadamente un tercio de la producción anual la adquiere el gobierno y se almacena como excedente; así se procura: *i*) evitar la caída que sufrirían los precios en el mercado mundial si ese excedente también se exportara; y *ii*) impedir la destrucción del poder comprador de la agricultura del país, lo que ocurriría si la venta del trigo quedara entregada al libre juego de las fuerzas económicas dentro del mercado interno.

Ha contribuido a esta situación en los Estados Unidos, el cambio en los hábitos alimenticios observado en los últimos 25 años. En circunstancias en que la capacidad para producir alimentos se ha duplicado con creces, la dieta alimenticia media ha bajado en unas 250 calorías, o sea, en cerca de un 10 por ciento. En esta dieta disminuida, la parte que corresponde a los cereales ha sufrido la mayor merma y, parcialmente, ha sido sustituida por alimentos de más valor, como carne, productos lácteos y hortalizas.

Por esta razón, en los Estados Unidos se realizan abundantes estudios tecnológicos relacionados con el trigo, la harina y sus productos. Esos estudios generalmente tienden a encontrar nuevas modalidades para la elaboración de los productos conocidos o a elaborar otros enteramente nuevos que tengan demanda potencial, para así aumentar el consumo del grano. Algunos de los productos nuevos

se destinan al mercado suntuario, otros, a facilitar la preparación de guisos y otros, a la confección de mezclas con proteínas vegetales y grasas o aceites, que permitan obtener productos dietéticamente más equilibrados y una apreciable reducción en el costo de una alimentación completa. Por supuesto que no está ausente entre los objetivos de los investigadores el de encontrar un alimento completo, de fácil transporte y que pueda venderse o donarse a países pobremente alimentados, lo cual significaría para éstos la solución —temporal al menos— de un grave problema social y de productividad humana.

En América Latina, en cambio, el problema es completamente diferente. Salvo la Argentina y el Uruguay —exportadores tradicionales de importantes cantidades de trigo— y México, que se autoabastece, el resto de los países son importadores netos de cantidades variables del cereal. Los promedios de producción y comercio exterior por país, para el trienio 1958-60, se muestran en el cuadro 2. En ese período, que fue de una producción media total de 9.26 millones de toneladas, la Argentina y el Uruguay exportaron 2.4 millones y los demás países hubieron de importar 2.95 millones; así, el conjunto de América Latina tuvo un saldo neto de importación de unas 500 000 toneladas.

En el conjunto de América Latina esta cifra tiene relativa importancia, ya que el valor de la importación neta fue de unos 35 millones de dólares. Pero no es esto lo único que determina el problema. Contrariamente a lo que ocurre en los Estados Unidos, el consumo de América Latina va creciendo muy rápidamente a medida que progresa el desarrollo económico. En efecto, los productos de la harina —pan y pastas— constituyen la base del alimento de la población rural que, por los progresos del desarrollo económico, se está radicando en las ciuda-

Cuadro 2

PROMEDIOS DE PRODUCCION Y COMERCIO EXTERIOR DE TRIGO DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS EN 1958-60^a

(En miles de toneladas)

País	Producción	Exportación	Importación
Argentina	5 506	2 332	—
Bolivia	11	—	24
Brasil	627	—	1 786
Colombia	145	—	90
Costa Rica	—	—	5
Cuba	—	—	110
Chile	1 148	—	62
Ecuador	55	—	41
El Salvador	—	—	5
Guatemala	22	—	41
Haití	—	—	^b
Honduras	1	—	8
México	1 264	—	—
Nicaragua	^b	—	^b
Panamá	^b	—	^b
Paraguay	11	—	67
Perú	150	—	315
Rep. Dominicana	—	—	8
Venezuela	2	—	217
Uruguay ^c	319	108	75
Totales	9 261	2 440	2 954

^a No es posible utilizar estos datos en el cálculo exacto del consumo aparente, pues las cifras del comercio exterior corresponden a años calendarios y las de producción, al momento de las cosechas.

^b No se dispone de información.

^c Las cifras del Uruguay no son las normales, ya que una mala cosecha obligó a una fuerte importación en 1960.

des. Es posible que en el futuro, cuando ella alcance un nivel medio de ingresos más elevado, se repita el fenómeno de la disminución descrita en los Estados Unidos; pero, por el momento, las estadísticas muestran en casi todos los países un marcado crecimiento del consumo y es ésta la realidad con que debe contarse.

Una de las medidas sugeridas para la solución de este problema es agregar fécula de yuca (mandioca) a la harina de trigo. Dicho sea de paso, en clima y suelo apropiados, esta planta es, entre todas las conocidas, incluyendo el arroz, las papas y otras, la que produce mayor cantidad de alimentos por hectárea. Otra solución propuesta es añadir harina de maíz desgerminado a la de trigo; pero esto presenta menos dificultades técnicas que el agregado de harina de yuca. El añadido de harina de mandioca se ha estudiado en varios países y puesto en práctica parcialmente en algunos de ellos. Esta sección está destinada, más que nada, a analizar las investigaciones tecnológicas que sería necesario o conveniente efectuar, para realizar un programa en condiciones satisfactorias.

Si se considera que de los países incluidos en el cuadro 2, sólo Chile y el Uruguay¹⁰ carecen de facilidades para cultivar la yuca —Argentina no se interesaría en el problema— se concluye que, excluido México, los productores potenciales de yuca obtienen cerca de 1 080 000 toneladas de trigo e importan 2 817 000, lo que da un consumo aparente de 3 897 000 toneladas para ellos. La exclusión de las cifras mexicanas de las que anteceden se debe a que el país —que produce alrededor de 1 260 000 toneladas de trigo anuales— es autosuficiente. Sin embargo, si se considera que para llegar a esta producción el país debe mantener el trigo en el mercado interno a precio superior casi en un 50 por ciento al del mercado mundial, cabe preguntarse si no se justificaría una política que tendiera a la reducción del consumo de trigo y su parcial sustitución por harina de yuca; al abandono de los cultivos marginales de este grano y a la baja del precio del cereal dentro de la nación. Por otra parte, como el nivel actual de precios parecería indicar que existen dificultades para producir el total del trigo que se coloca en el mercado, un estudio de las posibilidades que ofrece la yuca podría facilitar una política de absorción de los aumentos probables de consumo en los años venideros, mediante el empleo de este recurso.

Los técnicos no están siempre de acuerdo en cuanto a los porcentajes máximos de harina de yuca que se puede incorporar a la de trigo. Se dan, por ejemplo, las siguientes cifras para su uso práctico: en el Brasil, 12 por ciento en panificación; en el Perú, hasta 20 por ciento en la fabricación de pan, 20 a 25 por ciento en la de bizcochos y 15 por ciento en la de fideos.¹¹ Sin embargo, parecería que en la práctica es difícil llegar a porcentajes muy altos. Al establecerlos, es preciso recordar que la molienda del trigo da 73 a 80 por ciento de harina. Por lo tanto, si las cifras se refieren a este cereal, el 12 por ciento de mandioca indicado como práctica en uso en el Brasil respecto a la harina, correspondería a una cifra de 8.2 o 9.6 por

¹⁰ La aparente contradicción en que incurre el cuadro respecto del Uruguay, que figura importando y exportando fuertes cantidades de trigo, se debe a que las cifras corresponden a los promedios de un trienio. En el año 1960, por razones climáticas, la cosecha normal del Uruguay, que es de unas 400 000 toneladas, bajó a 183 000, lo que obligó a una fuerte importación. En cambio, la exportación normal del país es de unas 150 000 toneladas.

¹¹ Véase R. P. Levey "La yuca, pan de la selva", en *La Hacienda*, Nueva York, abril de 1952.

ciento respecto al trigo; según cual fuere el régimen de extracción de harina empleado con éste. Para simplificar, en adelante se considerará un porcentaje de 10 por ciento sobre el trigo como una meta fácilmente alcanzable.

Si se vuelve a los consumos aparentes aproximados que permite estimar el cuadro 2, se concluye que ese 10 por ciento representaría unas 400 000 toneladas anuales para el total de los productores potenciales de yuca, sin considerar a México, e incluido este país, unas 500 000. Por lo tanto, se trata de valores actuales de sustitución de importaciones, que fluctúan entre los 28 y los 35 millones de dólares al año para América Latina en conjunto, pero que alcanzan montos verdaderamente importantes para países considerados por separado.

De los cuatro países a que se refiere en forma especial este trabajo, la Argentina y Chile no tendrían interés en el problema; de los dos restantes, no cabe duda de que el Brasil es el que está más adelantado en los estudios. Sin embargo, por tratarse de un problema que afecta profundamente los hábitos alimenticios y los gustos y, además, porque la industrialización de la yuca se encuentra diseminada en un gran número de establecimientos pequeños, casi de tipo casero,¹² el análisis siguiente se referirá especialmente al Paraguay, cuyo caso parece ilustrar muy bien las dificultades.

Se conocen en el Paraguay más de 50 variedades de plantas de yuca que, en primer término, pueden dividirse en dos grupos principales: las dulces y las amargas. Estas últimas deben el sabor a su alto contenido de ácido cianhídrico —hasta de 0.022 por ciento— que las hace inadecuadas para el consumo humano directo, no obstante poseer un contenido mayor de fécula. Se cultivan principalmente para producir almidón.¹³ Unas y otras han estado expuestas desde 1949 a la enfermedad llamada bacteriosis, para la cual aún no se encuentra tratamiento curativo ni preventivo. El gobierno del Paraguay realiza experimentos fitotécnicos para descubrir, entre las muchas variedades autóctonas y algunas importadas, especies inmunes a la enfermedad.

El rendimiento medio de la yuca varía en el país, desde 13 a 14 toneladas de raíces por hectárea, hasta 35 y aun 40, lo que depende de las condiciones meteorológicas que imperen durante el año y de la calidad del suelo. Se cultivan normalmente unas 60 000 hectáreas para el consumo directo y fabricación de almidón y se dice que hay tierras que han estado 50 años, o más, dedicadas al cultivo continuo de esta planta sin rotación alguna. Los arbustos viven varios años y las raíces se cosechan, por lo general, desde el noveno o décimo mes hasta el trigésimo sexto. La producción tiene lugar sólo durante unos seis meses del año. Ramas y hojas —secadas y picadas— constituyen buen alimento para el ganado, por ser tan ricas en proteínas como la alfalfa.

La industrialización de las raíces debe realizarse cuanto antes, pues, por la acción de enzimas y su alto contenido de humedad, entran rápidamente en descomposición. Las etapas de la fabricación de la harina son las siguientes: i) *lavado* bajo chorros de agua a presión y en cilindros rotativos; ii) *picado* en rebanadas de 5 a 10 mm de

¹² La mayor parte de la información proviene del trabajo del Dr. Julio César Cristaldo, "La Industria de la Mandioca", *Boletín* del Ministerio de Agricultura y Ganadería No. 160, Asunción, 1935.

¹³ En el proceso de la fabricación de almidón se mezcla la yuca molida con agua y el ácido cianhídrico se disuelve en ésta, quedando —tanto el almidón como el residuo granuloso que resta— aptos para el consumo humano.

espesor; *iii*) *prensado* de las rodajas a fin de eliminar 30 a 40 por ciento de su humedad; *iv*) *secado* en cilindros rotativos, provistos de tuberías de vapor; la temperatura máxima inicial no debe exceder los 49 grados centígrados y, al final de la operación, los 60; el producto debe quedar con una media humedad de un 7 por ciento; *v*) *molienda y tamizado*. Las rodajas secas se muelen en molinos de cilindros y el producto se pasa por zarandas de 36 mallas por centímetro lineal. El rendimiento de harina es —término medio— del 60 por ciento.

En 1942 se dictó en el Paraguay el Decreto No. 12 245, que autoriza mezclar hasta un 30 por ciento de harina de maíz o mandioca a la harina de trigo. A pesar de que un molino produjo hasta 3 300 toneladas de harina de maíz, el experimento fracasó porque *i*) la harina de maíz se fabricó de grano con su germen y el aceite contenido en él, que así pasó a la harina, pronto la puso rancia; *ii*) la mezcla no se hizo en el molino sino por los propios panaderos que, en muchas oportunidades, sobrepasaron el límite máximo indicado, entregando un mal producto y ello, agregado a la rancidez, desacreditó estas mezclas. Por otra parte, la poca harina de yuca empleada en otros casos se fabricó de yuca cocida, lo que introdujo un elemento completamente inerte en el procedimiento de la panificación.

El agregado de harina de yuca volvió a considerarse en fecha reciente, y se ha propuesto a modo de ensayo *i*) limitar al 10 por ciento el contenido de yuca en la mezcla; y *ii*) elevar la extracción de la harina de trigo que ha de usarse en las mezclas, del 73 por ciento —que es la cifra habitual en el Paraguay— al 90 por ciento, para mejorar su valor alimenticio. El cuadro 3 presenta algunas cifras indicadoras del valor nutritivo, tanto de la harina sola como de la mezcla.

El cuadro permite apreciar que la mezcla es más rica en elementos nutritivos que la harina de 73 por ciento de extracción comúnmente usada en el Paraguay. Los autores del proyecto agregan que la extracción de 80 por ciento es práctica frecuente en algunos países importadores de trigo y citan como ejemplos a Bolivia, el Brasil, Chile y el Perú.

A las propuestas antes enumeradas se añaden las siguientes:

i) A fin de producir la cantidad de yuca necesaria para esta operación habría que agregar unas 850 a 1 000

Cuadro 3

COMPARACION DEL VALOR NUTRITIVO DE HARINA DE TRIGO SOLA Y MEZCLADA CON 10 POR CIENTO DE HARINA DE YUCA

Sustancia	100 gramos de harina de trigo de 73 por ciento de extracción	100 gramos de mezcla 90 por ciento de harina de trigo de 80 por ciento de extracción y 10 por ciento harina de yuca
Humedad (por ciento) . . .	12	12.2
Calorías	364	348.8
Prótidos (por ciento) . . .	10.9	10.65
Grasa (por ciento)	1.1	1.41
Calcio Mgr.	16	22.8
Fierro Mgr.	1	2.2
Vitamina B-1 Mgr.	0.13	0.28
Vitamina B-2 Mgr.	0.04	0.06
Vitamina B-3 Mgr.	1.1	1.5
Acido ascórbico Mgr.	0	0

hectáreas a las de 60 000 ya destinadas en el país a su cultivo, lo que no puede constituir problema;

ii) Concentrar el secado de la yuca en dos plantas de tamaño industrial con capacidad diaria de 200 toneladas. Ellas deberían situarse en centros ya existentes de producción de yuca y a unos 100 kilómetros cada una del molino, que estaría en Asunción. De esta manera, se aseguraría la uniformidad del producto que se sometería a la molienda.

iii) Instalar en Asunción un molino de harina de yuca con una capacidad de 25 toneladas en 24 horas y de 300 días de trabajo en el año. Este molino debería estar en la capital porque en ella se muele el 90 por ciento del trigo.

iv) La harina de yuca se entregaría a los molinos trigueros para mezclarla, allí, con la de trigo de 80 por ciento de extracción. El porcentaje de yuca incluida se aumentaría, a medida que se dispusiera de producción suficiente, hasta un máximo de 10 por ciento dentro de la mezcla.

v) Se instalaría un centro de investigaciones tecnológicas que estaría dedicado a examinar la materia prima, perfeccionar el procedimiento industrial y asegurar la calidad y uniformidad del producto.

Por lo demás, con el objeto de obtener para el pueblo mejor alimentación y utilización de los recursos nacionales, varias veces se ha hablado de producir —y hacer obligatorio su consumo— un producto que se ha designado con el nombre de “harina nacional paraguaya”. La composición que se ha sugerido para él es:

	Porcentaje
Harina de trigo	50
Harina de mandioca	25
Harina de maíz desgerminado.	15
Harina de soja	10

Desgraciadamente no se cuenta con información respecto a los experimentos que puedan haberse realizado con esta fórmula.

Con lo dicho, resultaría fácil enumerar las diversas investigaciones que sugiere la experiencia paraguaya relativas al uso de la harina de mandioca añadida a la de trigo. Asimismo podrían indicarse, en general, cualesquiera otras plantas susceptibles de producir económicamente alguna harina con este fin. Sin embargo, también es preciso examinar la situación desde el punto de vista del trigo mismo, elemento básico en estas mezclas y esto lleva a los estudios que realizan los países exportadores de trigo. Correspondería efectuar estudios semejantes en los países que sólo producen parte del trigo que consumen, debiendo importar el resto.

En la Argentina, los trigos que se venden para semilla deben inscribirse en la Dirección de Producción de Granos y Forrajes de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, que fiscaliza la reproducción de tales semillas. El país se ha dividido en grandes zonas trigueras de acuerdo con las condiciones ecológicas prevalecientes en ellas y esa Dirección recomienda variedades específicas de trigo para cada una. Su División de Aplicaciones Tecnológicas recoge anualmente muestras de los trigos fiscalizados y publica cuadros con los análisis y características medias de dichas muestras. El cuadro 4 presenta parte de las informaciones sobre la cosecha 1959/60 correspondientes a la zona Marcos Juares-Oliveros-Pergamino-R. J. Cárcano, ubicada en la confluencia de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, a unos 400 kilómetros al norte de la capital.

Cuadro 4

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS TRIGOS RECOMENDADOS PARA SUBREGION II
NORTE DE LA ARGENTINA EN EL AÑO AGRICOLA 1959/60

Variedad	Peso hectó- litro trigo limpio	Rendimien- to harina tri- go limpio	Gluten en harina	Agua absor- bida en pa- nificación (Porcentaje de su peso)	cc. volumen de pan por 100 g de harina
Klein Petiso	80.80	71.46	38.2	68.6	770
Klein Rendidor	79.25	67.84	37.2	65.9	900
Sureño M. A.	79.45	74.34	37.0	65.8	750
El Gaucho F. A.	78.60	69.21	41.0	63.2	750
Gral. Roca M. A. G.	82.60	73.11	37.1	67.8	900
Buck Atlántico.	79.90	71.13	35.8	62.7	650
Olaeta Rumbo.	79.25	73.19	44.0	64.6	900
Klein Crédito	82.92	69.75	34.5	65.0	900
Klein Colón	81.70	70.85	35.5	65.0	790
Buck Maipú	79.00	72.68	34.0	66.0	780
Rafaela M. A. G.	80.60	65.28	32.5	62.0	700
Guatrachó Hucal M. A. G.	79.00	71.24	35.0	63.6	700
Buck Pampero	78.15	68.04	35.0	68.9	760
El Entrerriano M. A. G.	78.60	65.26	36.8	63.6	820
Olaeta Artillero	80.35	75.72	36.5	62.5	650
Olaeta Cordial	79.45	70.10	45.5	63.3	650
Pergamino Gaboto M. A. G.	80.35	67.52	35.0	62.0	750
Tez. Pinto Criollo M. A. G.	79.45	68.11	38.1	63.3	720

Si la capacidad de la harina de trigo para absorber otras harinas —como la de yuca— carentes de propiedades para la panificación depende del volumen de pan que producen 100 gramos de la primera bajo las condiciones de la determinación anterior, nos encontramos ante el hecho de que, entre los trigos recomendados para la Subregión II Norte de la Argentina, esta capacidad varía entre 650 y 900 centímetros cúbicos, o sea, casi en un 40 por ciento.

Por otra parte, es necesario considerar que los índices anteriores no son completamente estables; a veces cambian de un año a otro para la misma variedad de trigo, de acuerdo con las condiciones meteorológicas. Algunas de estas variaciones se muestran en el cuadro 5 en el que, para simplificar, se han seleccionado cuatro trigos, dos de mayor y dos de menor capacidad de producción de pan, en el año agrícola 1959/60. Las variaciones que se observan, especialmente en la variedad Buck Atlántico, indican que no es suficiente que estas observaciones se hagan sólo una vez en cada variedad o región climática, sino constantemente.

Cuadro 5

VARIACIONES DEL INDICE DE PANIFICACION DE ALGUNOS TRIGOS EN VARIAS COSECHAS DE LA SUBREGION NORTE II DE LA ARGENTINA

(En centímetros cúbicos de pan por 100 gramos de harina)

Variedad	Cosecha 1957/58	Cosecha 1959/60	Cosecha 1960/61
Klein Rendidor	*	900	900
Gral. Roca M. A. G.	900	900	900
Buck Atlántico	900	650	900
Olaeta Artillero	670	650	640

* Al parecer, esta variedad no figuraba entre las recomendadas para la Subregión en el año agrícola 1957-58.

Es evidente que en la comercialización de las cosechas de trigo se pierde la individualidad de las distintas variedades, ya que todo el cereal del mismo tipo se mezcla en los elevadores de granos. En consecuencia, los países importadores interesados en obtener un alto índice de panificación, sólo pueden obtener informes de carácter general. En cambio, para los países que cultivan un porcentaje del trigo que consumen e importan el resto, la atención hacia el comportamiento de las diferentes variedades que se producen en su suelo parecería ser de gran importancia.

Aparte las diferencias en las características de panificación debidas a la composición de los trigos mismos —es necesario considerar la posibilidad de mejorarlas con la ayuda de sustancias químicas: de los “mejoradores”. Este procedimiento permite obtener una gama grande de variaciones posibles y se lo practica en diversos países, en muchos de los cuales es materia de prolija reglamentación por parte de las autoridades agrícolas y sanitarias. Respecto a él existe copiosa literatura técnica que sólo se menciona con el ánimo de dejar constancia aquí de este problema uno más entre los muchos que merecen atención en el conjunto de las investigaciones tecnológicas relacionadas con la fabricación del pan.

Resumiendo, se pueden anotar los siguientes puntos que merecen investigarse, relacionados con problemas que presentan el pan y la harina en los países que son importadores de parte sustancial del trigo que consumen:

i) Variedades de trigo que puedan producirse en el país; sus propiedades panificadoras y medidas tendientes a elevar la calidad media del trigo que se cultiva;

ii) Tipos de plantas capaces de producir harinas; variedades de las mismas; influencia que ejercen sobre ellas las condiciones ecológicas y estudio agroeconómico de los cultivos y del rendimiento de harinas;

iii) Características de los trigos que se importan o podrían importarse al país;

iv) Características de panificación de las mezclas de harina de trigo con harinas de otras plantas —que podría ser interesante generalizar en el país— y sus propiedades nutritivas;

v) Procesos industriales necesarios para producir harinas de otras plantas y diseño de los establecimientos indispensables;

vi) Influencia posible de los “mejoradores” en esas mezclas;

vii) Estudio económico de la operación en conjunto, tanto desde el punto de vista nacional como del de los diversos grupos de productores que han de intervenir en el proceso;

viii) Planificación de la política que deba seguirse en materia de abastecimiento de harina y de pan y fijación de metas para la adopción paulatina de tal política.

ix) Establecimiento de laboratorios y mecanismo de control permanente.

De la enumeración que antecede, no es difícil colegir que ningún grupo de empresarios privados podrá y querrá

sufragar todos los ingentes gastos que demandan las investigaciones necesarias. En consecuencia, ellas deben financiarse, en parte al menos, por los organismos de gobierno encargados de planear o dirigir las actividades económicas. Por lo demás, algunas de las investigaciones que se precisan son puramente agrícolas y otras, en cambio, son tecnológico-industriales. El asunto se complica aún más por la necesaria intervención de las autoridades sanitarias que han de interesarse en los posibles efectos de la solución que se encuentre en la salud de la población, por un lado, y sobre la nutrición, por el otro.

Finalmente, la enumeración también permite concluir que existen muchas investigaciones que deben realizarse dentro de los países mismos, lo que aconsejaría una razonable descentralización de los estudios y el establecimiento de un expedito y eficaz sistema para el intercambio de informaciones. Al parecer, sólo cabría una centralización absoluta en las investigaciones tocantes a la influencia de los mejoradores, su uso y la oportunidad o conveniencia de su empleo.

III. VISION DE CONJUNTO DE LOS PROBLEMAS TECNICOS QUE SE HAN FORMULADO

En la presente sección se examinan en forma global los temas de investigación esbozados en lo que antecede y se formulan algunas sugerencias respecto a los tipos de centros o institutos que podrían hacerse cargo de los trabajos y su posible distribución geográfica con el objeto de aprovechar en la mejor forma posible los escasos recursos en materia de profesionales y equipo científico de que puede disponerse en la actualidad en América Latina. Sin embargo, dado el breve tiempo de que se ha dispuesto para la preparación de este trabajo, no ha sido posible ir muy a fondo en relación con el tipo de estudios que es necesario llevar a cabo para resolver cada uno de los problemas, ni mucho menos evaluar los recursos con que cuentan los institutos existentes en los cuatro países considerados. Por lo tanto, las sugerencias que siguen son preliminares y se esperan los comentarios y observaciones de los expertos en la materia.

Se han enumerado un total de 43 temas de investigación tecnológica que serían indispensables para asegurar un mejor aprovechamiento económico de los seis rubros que aquí se han considerado. Algunas de esas investigaciones son extremadamente sencillas y muchas de ellas están seguramente al alcance de todo buen laboratorio de análisis. En cambio, hay unas cuantas que son muy complicadas y que necesitan para su ejecución un equipo especializado —a menudo diseñado expresamente para esa investigación— o proponen serias exigencias a la capacidad y experiencia de los investigadores.

Entre ambos grupos de problemas figura un tercero que está en una posición intermedia: se requiere equipo especializado, pero éste sirve también para la solución de muchos problemas semejantes y se necesita, además, personal científico y técnico especializado y con un buen dominio del asunto de que se trata. La mayor o menor dificultad que presentan los diversos temas ha sido uno de los criterios empleados para clasificar los problemas en tres grupos, a saber: *i)* aquéllos que son más simples y que no requieren de personal muy especializado ni tampoco equipo muy valioso; *ii)* aquéllos que requieren personal con más conocimiento y experiencia y equipo valioso, siempre que éste no sea de un uso restringido

casí exclusivamente al estudio de ese problema específico, y *iii)* aquéllos extremadamente complicados, que necesitan un grupo de expertos familiarizados con el problema específico de que se trata, acostumbrados a trabajar conjuntamente en su investigación, y que deben disponer para realizarlo de un equipo valioso y de muy poca aplicación para otros fines.

Un segundo criterio para clasificar los problemas, puede ser el relacionado con las muestras de las sustancias a estudiar y la necesidad de un contacto frecuente entre el instituto y la fuente de la materia prima. En relación con este enfoque, se puede considerar: *i)* el grupo de investigaciones que necesitan contacto frecuente e inmediato con la fuente de la materia prima o el sitio en el cual se origina el problema; *ii)* los problemas tecnológicos más complicados y en los cuales el número de muestras es relativamente bajo y su remesa poco frecuente, lo que no originaría dificultades serias si esas muestras tuvieran que ser remitidas al exterior, y finalmente, *iii)* las investigaciones —especialmente en planta piloto— de problemas en que basta contar con una sola muestra importante, y una vez recibida ésta, no es necesario el contacto con el punto de origen hasta que los trabajos de investigación estén terminados.

Utilizando los dos criterios de clasificación anotados, se ha preparado el cuadro 6, en el cual se resumen los problemas de investigación analizados previamente y se señala en tres columnas el grupo de institutos que se sugiere para clasificar los diversos asuntos. De un total de 43 temas de investigación incluidos en la columna izquierda, 30 son sencillos y ello justificaría radicar la investigación en institutos ubicados en cada uno de los países en que se presente el problema. Por lo demás, también se encuentran en esta clasificación todos los temas en que es indispensable un mayor contacto entre el instituto y la fuente de origen del problema. En el segundo grupo aparecen 25 problemas clasificados como de mediana complejidad y en los cuales no es tan necesario el constante intercambio de información entre el instituto y la fuente. Para aprovechar mejor los recursos existentes en América Latina parecería recomendable agrupar los tra-

bajos en unos pocos centros distribuidos en los lugares y países en que se den mayores facilidades para resolver cada problema. Finalmente, se han anotado en el tercer grupo —que comprende los más difíciles— tres problemas en relación con los cuales parecería justificarse entregar la investigación a institutos extranjeros, preparando hasta cierto grado el material en América Latina.

Como puede observarse, el total de problemas por in-

vestigar (43) no coincide con la suma de los parciales (58) que se sugiere incluir en los diversos institutos. Ello se debe a que es bien posible que en relación con algunos problemas, el sistema más conveniente sea distribuir parte del trabajo entre dos institutos de diferente naturaleza o duplicar algunos de los trabajos de los laboratorios menos perfeccionados en los de categoría superior para contar con un control adecuado.

Cuadro 6

CLASIFICACION DE LOS PROBLEMAS DE INVESTIGACION TECNOLOGICA ENUMERADOS EN LO QUE ANTECEDE SEGUN EL TIPO DE LABORATORIO CAPACITADO PARA ESTUDIARLOS

<i>Problemas cuya investigación se justifica</i>	<i>Sim- ples^a</i>	<i>Me- dianos^b</i>	<i>Com- plejos^c</i>	<i>Problemas cuya investigación se justifica</i>	<i>Sim- ples^a</i>	<i>Me- dianos^b</i>	<i>Com- plejos^c</i>
A. Problemas relacionados con la coquización de carbones				E. Problemas relativos a aceites			
A.a Purificación por separación de fases		x		E.a Inventario de las plantas productoras de aceites vegetales	x		
A.b Fabricación de briquetas de coque preformado		x		E.b Influencia de las condiciones ecológicas en las características de los aceites vegetales	x		
A.c Destilación a baja temperatura y coquización de mezclas con semi-coque		x		E.c Comportamiento de mezclas de aceites	x		
A.d Coquización de mezclas con breas, asfalto u otros aglutinantes	x			E.d Control de procedimientos de extracción y manipuleo	x	x	
A.e Coquización de mezclas de carbones diversos	x			E.e Hidrogenación de aceites vegetales	x	x	
A.f Reactibilidad de briquetas de coque preformadas			x	E.f Oxidación de aceites industriales	x	x	
A.g Estudios petrográficos del carbón y su influencia en la coquización		x		E.g Industrialización completa de algunas semillas	x	x	
B. Reducción de minerales de hierro				E.h Industrialización de subproductos del aceite	x	x	
B.a Examen de los yacimientos y análisis comparativos de muestras	x			F. Problemas relativos a grasas animales			
B.b Examen de las características del mineral y determinación de los procesos de reducción que serían más recomendables		x		F.a Posibilidad de aumentar el porcentaje de grasa comestible dentro de la extracción total	x	x	
B.c Examen en planta piloto según los métodos más ventajosos establecidos en B.d			x	F.b Hidrogenación de grasas animales	x	x	
C. Concentración de manganeso				F.c Interesterificación de grasas animales		x	
C.a Estudios corrientes de concentración del mineral	x			F.d Controles de procesos de extracción de grasas animales	x		
C.b Tostación del mineral, reducción a MnO ₂ y concentración del producto tostado	x	x		F.e Investigación de grasas de pescado	x		
C.c Producción de manganeso electrolítico		x		F.f Industrialización de subproductos de la grasa	x	x	
D. Producción de azufre y ácido sulfúrico				G. Problemas de los aceites esenciales			
D.a Concentración de mineral de azufre volcánico	x	x		G.a Inventario de posibilidades de producción	x		
D.b Refinación de concentrados de azufre		x		G.b Asesoramiento a la industria de aceites esenciales	x	x	
D.c Estabilización de carbón piritoso		x		H. Problemas relativos a la harina y panificación			
D.d Extracción de azufre sólido de piritas		x		H.a Investigación de las características de los trigos nacionales	x		
D.e Extracción de ácido sulfúrico de gases de combustión	x			H.b Investigación de las plantas susceptibles de producir sucedáneos de la harina de trigo	x		
D.f Extracción de azufre sólido de gases de combustión		x	x	H.c Investigación de las características de los trigos a importarse	x		
D.g Flotación del azufre de fango de lagunas	x	x		H.d Procedimientos para producir sucedáneos de harina	x		
D.h Extracción del azufre de fango de lagunas mediante el uso de solventes	x	x		H.e Características de panificación de las posibles mezclas	x		
				H.f Estudio de la influencia de mejoradores químicos en las mezclas de harina de trigo con sucedáneos	x	x	

^a Investigaciones que se estiman simples y para el estudio de las cuales debería existir, en lo posible, por lo menos un instituto de investigaciones en el país en que el problema se presenta.

^b Investigaciones que necesitan personal competente y equipo relativamente especializado. Convendría estudiar la posibilidad

de concentrarlas en unos cuantos institutos de América Latina.

^c Investigaciones respecto a las cuales son unos cuantos los institutos que tienen en el mundo una especie de exclusividad. Su estudio no se justifica en América Latina.

ACTIVIDADES RECIENTES DE LA CEPAL

I

SEMINARIO DE CLASIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIAS EN SUDAMÉRICA

Este Seminario se celebró en Santiago entre el 3 y el 14 de septiembre de 1962 bajo los auspicios de la CEPAL, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT), la División de Administración Pública y la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Fue el séptimo de la serie de seminarios organizada por la sede de las Naciones Unidas en colaboración con las secretarías de las Comisiones Económicas Regionales, y el tercero de los destinados a los países de América Latina. El primero de todos tuvo lugar en la ciudad de México, en 1953, con participación de los gobiernos del Istmo Centroamericano, las Antillas, México y los Estados Unidos de América. En mayo de 1959 se efectuó en Santiago de Chile la segunda reunión latinoamericana, y primera para los países de Sudamérica. En 1955, 1957 y 1960 hubo reuniones similares en Bangkok para los países de Asia y el Lejano Oriente. En 1961 se celebró en Addis-Abeba el primer Seminario para los países africanos.

A esta reunión asistieron 26 expertos designados por 12 gobiernos de Estados Miembros de la Comisión Económica para América Latina, y entre ellos figuraron por vez primera participantes de la Guayana Británica y Surinam.

El propósito fundamental del Seminario fue analizar los cambios de conceptos y procedimientos que es necesario introducir en los sistemas presupuestarios de los países sudamericanos, a fin de establecer una mejor coordinación entre los procesos de formulación y ejecución de presupuestos y los de planificación, así como examinar los progresos hechos en el campo de la administración presupuestaria desde el Seminario de 1959.

Para orientar sus deliberaciones, el Seminario aprobó el temario siguiente:

1. Examen de los progresos recientes en el campo de la administración presupuestaria.

a) El desarrollo de cuentas del sector público en que se clasifican las transacciones del gobierno según categorías económicas y funcionales.

b) Los problemas relativos a la introducción de los presupuestos por programas y actividades.

2. Relaciones entre los planes de desarrollo económico a mediano y largo plazo y el presupuesto fiscal.

3. La aplicación de la técnica del presupuesto por programas y actividades al presupuesto del gobierno.

4. Clasificaciones del presupuesto por programas y actividades.

5. El presupuesto por programas y actividades y la contabilidad.

6. Medición de resultados.

7. Instalación de un sistema de presupuesto por programas y actividades.

Entre los documentos examinados por los participantes figuran un *Manual de presupuestos por programas y acti-*

vidades (E/CN.12/BRW.2/L.4), preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera; *Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal* (E/CN.12/BRW.2/L.5); *Estructura de un programa presupuestario* (E/CN.12/BRW.2/L.6), y *La experiencia de algunos países de América del Sur en materia de reforma presupuestaria* (E/CN.12/BRW.2/L.10), preparados por la Secretaría de la CEPAL.

Se inauguró la reunión bajo la presidencia del señor Alfonso Santa Cruz, Director Principal Interino de la CEPAL, quien pronunció el discurso de apertura. A continuación hizo uso de la palabra el Director del Presupuesto de Chile, señor Sergio Molina Silva, quien transmitió a los participantes un saludo del gobierno de la República.

Con respecto al primer punto del temario, el Seminario señaló que la utilidad que presta la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función ha sido universalmente reconocida y la mayoría de los países sudamericanos la han adoptado. En esa tarea ha servido de valiosa guía el Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función.

El Seminario tomó nota con gran satisfacción de que en diversos países de América del Sur se han establecido sistemas de presupuestos por programas y actividades como un medio para facilitar la programación en el sector público, aumentar la eficiencia en la ejecución de sus actividades y, especialmente, dar mayor coherencia a la aplicación de planes de desarrollo económico y social. Los participantes consideraron que las reformas realizadas en los tres años últimos han significado cambios mucho más amplios que los efectuados en años anteriores.

En los debates se puso de manifiesto que es diverso el grado de desarrollo alcanzado por los países sudamericanos en materia de programación presupuestaria. Algunos gobiernos han institucionalizado ya sistemas de presupuesto por programas. Colombia, por ejemplo, ha preparado, conforme a disposiciones legales, cuatro presupuestos fiscales por programas y actividades (1960, 1961, 1962 y 1963), coordinados con el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales para 1961-64 y con el Plan General de Desarrollo Económico y Social para 1961-70. Bolivia, cumpliendo un mandato constitucional, ha preparado dos presupuestos fiscales por programas y actividades (1961 y 1962), coordinando el segundo con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para 1962-71. El Ecuador ha preparado el proyecto de Presupuesto General del Estado para 1963 clasificado por programas y actividades como una forma de contribuir a la ejecución de su Plan Inmediato de Desarrollo. Entre tanto, otros países han iniciado la preparación de presupuestos por programas en forma de anexos al tradicional, mientras se legisla e institucionaliza el sistema. Ese

es el caso de Venezuela, con su anexo al presupuesto de 1962 y el que se proyecta para 1963, coordinados ambos con el Plan Cuatrienal de Desarrollo. La Guayana Británica ha preparado también un plan de desarrollo económico para 1960-64, relacionado con el presupuesto anual de inversiones. Otros países están dando los pasos iniciales para establecer métodos de programación presupuestaria. Entre ellos, cabe mencionar al Perú, que está preparando su proyecto de presupuesto para 1963 clasificado por programas y actividades, y al Paraguay, cuyo gobierno ha elaborado un proyecto de nueva ley orgánica estableciendo el sistema de presupuesto por programas y actividades, que se aplicará en la preparación del correspondiente a 1963. Por último, en el Uruguay se inicia la implantación del sistema, estudiando las posibilidades de aplicarlo en algunos servicios, y Chile ha hecho algunos ensayos parciales para aplicarlo en las funciones de educación y salud pública. El estado de São Paulo, en el Brasil, ofrece una experiencia de interés en estas materias.

El Seminario destacó que la forma de establecer el sistema ha variado según los países. En algunos se ha procedido a implantarlo en forma simultánea en todos los ministerios. Así ha sucedido en Bolivia y Venezuela y se proyecta hacerlo en el Paraguay y el Perú. En todos esos países se trabaja por aplicarlo en las instituciones autónomas y en los gobiernos estatales y locales. En cambio, otras repúblicas han preferido hacer ensayos en determinados servicios del gobierno central, para extenderlos posteriormente al resto de los ministerios y entidades gubernamentales. Ese es el caso de Chile, con el Servicio Nacional de Salud y el Ministerio de Educación.

El Seminario tomó nota de las distintas formas de presentación que en cada país se ha dado a los programas del presupuesto. En su proyecto de presupuesto para 1963 Colombia recoge programas que abarcan una descripción de sus objetivos y resúmenes de las asignaciones por subprogramas y actividades, del personal clasificado por profesiones y de los gastos según su objeto. Además, se acompaña el detalle de cada subprograma y actividad, indicando sus objetivos, el personal, los créditos presupuestarios y, en algunos casos, las mediciones de los costos unitarios. El Ecuador presenta sus programas en forma resumida, mostrando las principales actividades que hay que realizar, los subprogramas y actividades que los componen, el personal necesario y los recursos financieros asignados. En la parte de detalle, se hace la descripción y se estima el costo de las actividades y los proyectos. Bolivia establece sus programas en el presupuesto de 1962 indicando los propósitos del programa, el personal adscrito, clasificado por niveles de ingreso y por profesiones, las partidas asignadas y las fuentes de financiamiento. En Venezuela, el anexo del presupuesto para 1963 muestra en primer lugar las metas y costos del programa, las partidas clasificadas según su objeto, las partidas por subprogramas y una descripción de cada subprograma, indicando sus metas y costos y los volúmenes de las actividades significativas que hay que realizar, así como el personal necesario.

En muchos de los países mencionados, las iniciativas de reforma se han visto facilitadas por la ayuda prestada por los Grupos Asesores enviados por las Naciones Unidas a colaborar con los gobiernos en el establecimiento de sistemas de planificación.

En los debates del Seminario se puso de relieve no sólo el importante grado de progreso alcanzado en América Latina en materia de clasificación y programación pre-

supuestarias, sino también explícitamente la conveniencia de usar una terminología común y la existencia de buen número de problemas y dificultades, sobre todo los relativos a la estrecha vinculación entre los procesos de planificación general y presupuestaria y los que se refieren a una mejor coordinación de la contabilidad financiera con el proceso de formulación y ejecución.

Con respecto a las relaciones entre el proceso de planificación general y de planificación presupuestaria, el Seminario llegó a las siguientes conclusiones:

a) Teniendo presente el peligro que significa el hecho de que, por defectos de ejecución, sean estériles los valiosos esfuerzos llevados a cabo en materia de planificación y de organización para la formulación de planes y de que, en consecuencia, se lesione la trascendente finalidad que informó esos esfuerzos para el desarrollo económico y social del área, se hace imprescindible el establecimiento de adecuados sistemas de planificación integrados para el largo, mediano y corto plazo.

b) Como elementos instrumentales más adecuados para dicha integración de los sistemas de planificación, se estima de interés la formulación de planes presupuestarios de mediano plazo y de presupuestos económicos nacionales anuales como mecanismos de orientación coordinada con los planes económicos del largo y mediano plazo y con los presupuestos fiscales de los distintos sectores de la actividad pública. Esa integración entre los planes de desarrollo a largo plazo con los instrumentos de ejecución a mediano y corto plazo, podría hacerse mediante la formulación de un plan del sector público —en que se puntualicen las actividades a mediano plazo del gobierno— y la elaboración de un presupuesto económico nacional anual, que detalle las transacciones de la economía para el próximo año y permita la debida conciliación del presupuesto fiscal anual con los planes de desarrollo, y del sector público con el sector privado, materias que fueron tratadas en el documento que sirvió de base a la discusión de este tema.

c) Para el desempeño más eficiente de la tarea de programación —y en particular de programación presupuestaria— es imprescindible montar adecuados sistemas de información permanente que proporcionen los datos necesarios, así como organismos a nivel sectorial para la formulación de proyectos en forma continua y concordante con la programación de actividades del sector, a fin de facilitar el análisis de distintos proyectos de cada ámbito de acción del sector público en la oportunidad en que los organismos planificadores deban establecer prioridades.

d) A fin de que la programación presupuestaria pueda operar debidamente en un sistema de planificación integrado como el que se estima necesario, las técnicas de presupuestos por programas deberán cubrir todo el sector público, recomendándose en particular extenderlas al sector de las empresas públicas. Asimismo, la programación presupuestaria deberá establecer su propia coordinación interna entre los distintos niveles y sectores de la actividad pública, y, en particular, poner especial acento en la conciliación de los programas presupuestarios de los distintos estados o regiones y en la relación de éstos con los planes o programas de desarrollo regional que existieren. El Seminario estimó de interés que el tema de la programación presupuestaria regional se incluyera en el temario de próximas reuniones.

e) Siendo cada uno de los programas presupuestarios sólo un aspecto del plan anual de operación del sector

público, se considera necesario que en su presentación, y en la parte referente a la presupuestación de sus metas y/o finalidades, se haga explícito su nexa con dicho plan.

f) Para alcanzar las metas proyectadas, los problemas de ejecución de los planes presupuestarios exigen la participación activa de todos los sectores de la población. Es necesario que dichos sectores participen en las etapas de formulación del plan y conozcan en el momento debido la razón de ser de todas y cada una de las etapas concretas que el plan vaya cubriendo en su ejecución. En este sentido, se destacó el valor de la clasificación funcional y por programas, que ilustra en términos reales los grandes objetivos y las metas concretas de la actividad del sector público.

g) Como conclusión final, los participantes consideraron que sería de gran utilidad que las Naciones Unidas crearan un grupo de trabajo integrado por expertos en planificación, presupuestos, administración para la planificación, sistemas de información económica y sistemas contables y de control para investigar los problemas prácticos de la puesta en práctica de sistemas de planificación y presupuestos, en especial las formas concretas de coordinación entre planes, presupuestos y organización administrativa. El resultado de la investigación mencionada debería presentarse a un seminario que podrían organizar las propias Naciones Unidas.

El Seminario discutió ampliamente los problemas relacionados con las reformas del sistema contable y llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

a) Adaptación de los sistemas de contabilidad de todo el sector público a las necesidades del presupuesto por programas y actividades en materia de información sobre los programas y revisión de los sistemas contables, a fin de que proporcionen la información y los datos sobre control necesarios para la planificación del desarrollo económico, la programación presupuestaria y el control sobre la ejecución;

b) Establecimiento de sistemas integrados de administración que empleen clasificaciones coherentes a fin de poder coordinar las actividades de programación, formulación de presupuestos, contabilización e información, así

como obtener estadísticas que satisfagan lo mismo las necesidades de la planificación del desarrollo económico que las requeridas por el control financiero;

c) Creación de sistemas perfeccionados de contabilidad en estrecha colaboración con las contralorías con miras a establecer —prestando la debida consideración a las necesidades en materia de revisión de cuentas— un procedimiento de planificación financiera que proporcione un cronograma de empleo de los fondos, estimaciones de los gastos de los programas o actividades, y las realizaciones físicas planificadas; prácticas de control de fondos que impidan rebasar el nivel de gastos de los fondos públicos; prácticas de control de programas que tengan por objeto velar por el cumplimiento de los objetivos físicos dentro de los límites de gastos estimados, y un sistema de información que relacione los resultados efectivos con el plan financiero en función del control de los fondos y el cumplimiento de los objetivos de los programas;

d) Proceder a la reforma de los sistemas integrados de contabilidad y presupuesto en etapas sucesivas para que los servicios ejecutores puedan adaptar sus sistemas administrativos —estructura de organización y procedimientos de operación— a las necesidades de planificación, programación y control;

e) Estudiar y establecer métodos especiales de contabilidad y control de programas y actividades en diversas situaciones, con objeto de facilitar la ejecución y proporcionar los datos que se necesitan para fines económicos, de planificación y control;

f) Formulación de modelos de ejecución de programas a fin de expresar en términos claros la forma en que pueden ejecutarse las actividades de acuerdo con un proceso de programación financiera que incluya cronogramas de ejecución y las limitaciones impuestas por los fondos y gastos estimados, y

g) Estudio y formulación de métodos que permitan incluir —en la forma más expedita posible— en el proceso de planificación, revisión y control de presupuestos, los efectos financieros y las realizaciones físicas de las actividades de las entidades y empresas autónomas.

II

CONFERENCIA SOBRE POLÍTICA FISCAL

1. NOTA PRELIMINAR

Del 5 al 14 de diciembre de 1962 se celebró en Santiago de Chile, en la sede de la CEPAL, una Conferencia sobre Política Fiscal bajo los auspicios del Programa Conjunto de Tributación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Conviene recordar brevemente los distintos hechos que llevaron a establecer el Programa y a convocar esta Conferencia, y cabría resumirlos en la forma siguiente: a) Como los sistemas tributarios pueden constituir uno de los principales instrumentos en el financiamiento del desarrollo económico latinoamericano, la OEA, el BID y la CEPAL, basándose en las recomendaciones del Acta de Bogotá, resolvieron iniciar un programa conjunto de largo plazo con el fin de promover la modificación de esos

sistemas y lograr el perfeccionamiento de la administración de impuestos; b) El Programa planeó sus trabajos en torno a dos reuniones de expertos en la materia: una de ellas se dedicaría a examinar concretamente los problemas de la administración de impuestos, y la otra a analizar los principios de la política fiscal que deben tenerse en cuenta frente al objetivo fundamental de lograr un vigoroso desarrollo económico y social con estabilidad. Simultáneamente, se llevarían a cabo estudios especiales sobre los sistemas tributarios de algunos países latinoamericanos; c) En el noveno período de sesiones de la CEPAL (Santiago de Chile, 4 a 16 de mayo de 1961) y en la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) al Nivel Ministerial (Punta del Este, Uruguay, 5 al 17 de agosto de 1961) se aprobaron las resoluciones 186 (IX), "Política Fiscal", y A.3, "Programa Tributario", respectivamente, en que se recomendó a los Gobiernos Miembros de ambas organiza-

ciones prestar al Programa su apoyo más amplio; d) del 11 al 19 de octubre de 1961 se celebró en Buenos Aires, Argentina, la Conferencia sobre Administración de Impuestos, en la que participaron 52 expertos de diversos países del continente americano, 14 observadores de distintos países y 115 expertos argentinos que destacaron a la reunión instituciones oficiales y universitarias del país. El informe correspondiente fue presentado al noveno período de sesiones del Comité Plenario de la CEPAL (Santiago de Chile, febrero de 1962) y a la Primera Reunión del CIES al Nivel de Expertos y al Nivel Ministerial (México, D. F., octubre de 1962);^{1 e)} después de la reunión de Buenos Aires se iniciaron —junto con el estudio de los sistemas fiscales de varios países— los trabajos preparatorios de esta Conferencia, encomendando las ponencias básicas a reconocidas autoridades en política fiscal y el análisis y los comentarios correspondientes a distinguidos expertos latinoamericanos; f) al congregarse en su seno a importantes especialistas internacionales y a altos funcionarios latinoamericanos, la Conferencia ha servido para establecer un diálogo entre aquéllos que enfocan los problemas fiscales desde un ángulo puramente académico y aquéllos otros que están abocados a resolverlos en el terreno real. Ello ha permitido un análisis más amplio y profundo de los temas, dentro del nivel técnico y práctico que se quería dar a la Conferencia, para que sus resultados fueran provechosos a aquéllos que tienen en sus manos las decisiones relativas a política fiscal y reforma tributaria.

La inauguración de la Conferencia tuvo lugar el 5 de diciembre de 1962 en la Biblioteca de la CEPAL. Pronunciaron discursos el Excelentísimo señor Luis Mackenna, Ministro de Hacienda de Chile, y los señores Alfonso Santa Cruz, Director Principal Interino de la CEPAL, y Alvaro Magaña, economista de la Unión Panamericana, que lo hizo en nombre del Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL.

Durante el acto se leyeron mensajes enviados a la Conferencia por los señores Jorge Sol Castellanos, Subsecretario para Asuntos Económicos y Sociales de la OEA y Secretario Ejecutivo del CIES, Felipe Herrera, Presidente del BID, y Raúl Prebisch, Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

En la última sesión los participantes en la Conferencia conocieron el informe provisional de sus labores y facultaron a la Secretaría del Programa para darle forma final.

Asistieron a la Conferencia en calidad de participantes 44 expertos en política fiscal procedentes de los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Italia, México, Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Asimismo tomaron parte en los trabajos como observadores 25 expertos originarios de algunos de los países antes mencionados y Nicaragua.

Como invitados especiales asistieron los señores José Rafael Abinader, Subsecretario de Finanzas de la República Dominicana, Edison Gnazzo, Director de la Oficina de Impuesto a la Renta del Uruguay, y Raúl Sáez, Coordinador Interino de la Nómina de Nueve Expertos designado por el CIES.

La presidencia de la Conferencia y la dirección de sus

trabajos se ejerció en forma rotativa por los Directores del Programa OEA/BID/CEPAL. En cada uno de los temas discutidos se invitó a compartir la dirección de los debates —planteándolos y orientándolos con una exposición previa— a los autores de los documentos básicos y a los comentaristas respectivos. La Conferencia ajustó sus trabajos al siguiente temario:

1. Discursos inaugurales
2. La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina
Documentación
Exposición por Víctor L. Urquidí (CPF-DB-8)
Comentarios por Felipe Pazos (CPF-DB-8/Add.1) y Aníbal Pinto (CPF-DB-8/Add.2)
3. La capacidad fiscal de los países en desarrollo y cuestiones de política tributaria
Documentación
Exposición por Rajanikant Desai, de la División Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (CPF-DB-1)
4. El papel de la tributación en el desarrollo económico
Documentación
Exposición por Nicholas Kaldor (CPF-DB-3)
Comentarios por Federico Herschel (CPF-DB-3/Add.2) y Rodrigo Núñez (CPF-DB-3/Add.1)
5. Aspectos de una reforma tributaria para América Latina
Documentación
Exposición por Arnold C. Harberger (CPF-DB-4)
Comentario por Carlos Matus (CPF-DB-4/Add.1)
6. Los gastos fiscales y el desarrollo económico
Documentación
Monografía enviada por John H. Adler (CPF-DB-10)
Comentario por Jorge Méndez (CPF-DB-10/Add.1)
7. El impuesto personal sobre la renta en América Latina
Documentación
Exposición por Richard Good (CPF-DB-2)
Comentarios por Ifigenia M. de Navarrete (CPF-DB-2/Add.1) y Ulises Flores y Alfonso Moisés Beatriz (CPF-DB-2/Add.2)
8. Impuesto sobre el patrimonio y las sucesiones y donaciones
Documentación
Exposición por Dino Jarach (CPF-DB-5)
Comentarios por Carlos Casas (CPF-DB-5/Add.2) y Jaime Porras (CPF-DB-5/Add.1)
9. El impuesto sobre la renta de las sociedades anónimas en América Latina
Documentación
Exposición por Alan R. Prest (CPF-DB-1)
Comentarios por Braulio Jatar-Dotti (CPF-DB-1/Add.2) y Alexander Kafka (CPF-DB-1/Add.1)
10. Los impuestos sobre la producción y el consumo y el desarrollo económico
Documentación
Exposición por José María Naharro (CPF-DB-6)
Comentario por Néstor Vega Moreno (CPF-DB-6/Add.1)

¹ Véanse E/CN.12/AC.50/6 y OEA.Ser.HX.3 (Documento de referencia N° 2) respectivamente.

11. Reformas de la tributación agrícola para fomentar el desarrollo económico en América Latina
Documentación
Monografía enviada por Haskell P. Wald (CPF-DB-9)
Comentarios por Sol Descartes (CPF-DB-9/Add.1) y W. F. Gregory (CPF-DB-3)
12. Problemas fiscales de un mercado común
Documentación
Exposición por Cesare Cosciani (CPF-DB-7)
Comentarios por Mauricio Baca Muñoz, representante de la Secretaría del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (CPF-DB-7/Add.1) y José María Casal, representante de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (CPF-DB-7/Add.2)
13. Debate general
14. Informe provisional de la Conferencia (CPF-DB-11)
15. Discursos de clausura

Se reproduce a continuación el texto a que llegaron los participantes al final de sus deliberaciones y que constituye la sección C de la Parte I del Informe provisional de la Conferencia de Política Fiscal.²

2. RESUMEN FINAL Y CONCLUSIONES³

1. Los participantes estuvieron de acuerdo en la necesidad de integrar estrechamente la política fiscal de los países latinoamericanos con los planes de desarrollo económico que se están preparando o que están ya en vías de ejecución. Esa integración debe extenderse a los planes financieros que permitirán lograr el desarrollo económico.
2. Estuvieron asimismo de acuerdo en que, desde el punto de vista fiscal, uno de los problemas más apremiantes de las repúblicas latinoamericanas es aumentar los ingresos públicos mediante la tributación y a través del incremento del ingreso de las empresas públicas.
3. El aumento de los ingresos es esencial para que los países de América Latina puedan ampliar sus gastos en los propósitos fundamentales del desarrollo, así como mitigar la desigualdad económica y social. Es esencial asimismo para mejorar la relación entre el nivel de gasto y el nivel de ingreso. Las cuentas públicas de la mayoría de los países latinoamericanos arrojan en la actualidad cuantiosos déficit que son una de las causas principales de sus persistentes tendencias inflacionistas y que —al aumentar artificialmente las ganancias— agravan también la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.
4. Los participantes concordaron en que la mayor parte de los países latinoamericanos tienen capacidad bastante

² El texto completo del informe puede consultarse en el documento E/CN.12/638 que se presenta al décimo período de sesiones de la CEPAL.

³ Se recogen aquí en forma resumida los aspectos principales de los problemas que fueron objeto de discusión durante la Conferencia. Se quiere dejar constancia de los puntos de vista sobre los que hubo consenso general, aunque en algunos casos la opinión no fuera unánime. En este texto —que se ha hecho lo más breve y conciso posible— se señalan los lineamientos generales de la reforma fiscal que requieren los países de América Latina para acelerar su proceso de desarrollo. Las opiniones particulares de los participantes aparecen consignadas en las actas resumidas de las distintas sesiones.

como para incrementar los ingresos fiscales, y en que una de las causas más importantes de su insuficiencia es que el sistema tributario no impone gravámenes efectivos a las clases pudientes y no cobra los que están en vigor.⁴ Mientras la gran masa de la población soporta considerables cargas fiscales debido a los diversos tipos de impuestos indirectos, así como a los impuestos personales retenidos en la fuente, los beneficios derivados de la propiedad de capital —ya sea en la forma de ingresos, de ganancias de capital o del poder adquisitivo que proporciona por sí misma la propiedad de la riqueza— escapan en gran parte a la tributación. Consideraciones de equidad y de índole práctica a la par exigen que cualquier reforma trascendente del sistema tributario asegure que las clases pudientes, al igual que las clases trabajadoras, compartan en forma justa la carga común.

5. Hubo consenso en que urge una reorganización completa de los sistemas fiscales vigentes, y en que esa reorganización debe abarcar lo mismo una reforma de la estructura y administración de los impuestos existentes encaminada a mejorar su rendimiento, que el establecimiento de nuevos impuestos.

6. Se reconoció que son diferentes las características sociales, políticas, jurídicas y administrativas de las diversas repúblicas latinoamericanas y que la reforma fiscal —si se quiere llevar efectivamente a la práctica— debe estar en consonancia con esas características nacionales. No obstante, el reconocimiento de tales consideraciones no implica una modificación de los objetivos ni que vayan a reducirse el ritmo y la influencia que requiere la reforma tributaria. A fin de lograr los objetivos del desarrollo acelerado y una mejor distribución, es fundamental que los países superen, mediante un especial esfuerzo, los obstáculos que en el pasado pueden haber impedido una completa reforma fiscal.

7. Aunque los participantes apoyaron decididamente la necesidad de aumentar el ingreso y los gastos fiscales, insistieron con igual vigor en el mejoramiento de la política de gastos. A pesar de que es un hecho conocido que las recaudaciones son insuficientes, es indudable que en los países latinoamericanos se hacen muchos gastos innecesarios y dispendiosos. El perfeccionamiento de los métodos de planificación global de las inversiones, de la evaluación de proyectos, de la comprobación de resultados en las operaciones del sector público y del control de los gastos corrientes del gobierno son elementos esenciales para lograr que el incremento de la carga tributaria se traduzca en los beneficios a que aspira la Conferencia.

8. La mayoría coincidió en que los aspectos principales de una reorganización del sistema fiscal en América Latina son los siguientes:

- a) la reforma, simplificación y actualización del sistema de tributación indirecta;
- b) el establecimiento de un amplio sistema unitario de impuesto personal progresivo a la renta, que incluya el gravamen de las ganancias de capital tanto de bienes muebles como inmuebles, complementado con un impuesto sobre el patrimonio neto, cuando ello sea posible;
- c) la recaudación de mayores ingresos fiscales por me-

⁴ Los problemas de administración de impuestos fueron considerados en la Conferencia celebrada en Buenos Aires en octubre de 1961. Aunque en Santiago de Chile se trataron concretamente los problemas de la política fiscal, se reconoció que en la práctica ambos aspectos no pueden desligarse.

dio de tributos a las propiedades urbanas y rurales, que deben ser adicionales al impuesto personal a la renta derivada de aquellas propiedades, y coordinarse además con otras formas de imposición especial de los ingresos provenientes de la propiedad;

d) el fortalecimiento del sistema de tributación de las sucesiones y donaciones;

e) la organización de las empresas nacionales de modo que se financien a sí mismas, mediante la adopción de tasas adecuadas por los servicios suministrados;

f) la armonización del tratamiento tributario de la renta de empresas extranjeras y de la renta proveniente del exterior percibida por personas domiciliadas en el país;

g) la creación de un clima fiscal que, mediante el uso prudente de incentivos, fomente la formación de capital privado y su inversión en empresas productivas;

h) la reforma de las prácticas presupuestarias y la inclusión en los presupuestos de los resultados de operación de los organismos semifiscales;

i) el establecimiento de un sistema objetivo y coordinado de administración tributaria, en que cada impuesto se emplee para dar mayor solidez a los demás, con el objeto de asegurar que los beneficios de una reforma sustancial no se disipen en la administración.

9. Aunque esas medidas se examinan después por separado, la Conferencia reconoció la gran importancia de considerar los méritos de todo sistema tributario, no sobre la base de los efectos de cada impuesto, sino teniendo en cuenta la influencia total que ejerce en la economía el sistema en su conjunto.

10. Con respecto a la reorganización de la tributación indirecta, fue opinión general que su actual administración es innecesariamente complicada, que tiene efectos económicos indeseables porque distorsiona el sistema de precios, y que es asimismo ineficiente en función del rendimiento de ingresos públicos. Se señaló que la modificación de los sistemas existentes podría realizarse en forma tal que produjera considerables aumentos de recaudación y provocara mejoras importantes en la progresividad, atenuando al mismo tiempo las distorsiones económicas que implica esa tributación.

11. Pueden lograrse incrementos considerables del rendimiento fiscal, así como grandes simplificaciones administrativas, al eliminar la multiplicidad de impuestos específicos que gravan ahora los artículos de consumo popular, y, en vez de ellos, aplicar un solo impuesto a las ventas con una tasa baja y una base tributaria amplia. El mejoramiento de la progresividad y la elevación de los ingresos fiscales pueden alcanzarse por medio de gravámenes más fuertes sobre aquellos artículos suntuarios que consumen de preferencia las clases de ingreso medio y alto. Los artículos suntuarios importados están ya afectados a elevados derechos de importación en la mayoría de los casos, pero no existe una tributación indirecta de incidencia similar para los artículos suntuarios producidos internamente que abastecen ahora la mayor parte del consumo respectivo en algunos países.

12. Algunos participantes estimaron que había razones de peso para que un impuesto uniforme y general sobre el valor agregado sustituya a los impuestos a las ventas y al consumo actualmente en vigor. Ese impuesto lo pagarían todas las empresas sobre la diferencia entre sus ventas totales y las compras efectuadas a otras firmas, diferencia que es aproximadamente igual a la suma de los

ingresos netos generados por cada empresa en forma de utilidades, salarios, sueldos, interés y alquiler. Este gravamen, al facilitar informaciones independientes sobre las ventas de las empresas, proporcionaría un marco fundamental para una administración más eficaz de todo el sistema tributario.

13. Con respecto al impuesto a la renta personal, la mayoría de los participantes estimó que los países latinoamericanos deberían propender al establecimiento de un sistema unitario que comprenda todas las formas de ingreso. Es conveniente reconocer y gravar las ganancias de capital en toda transferencia de propiedad, mueble o inmueble, aunque esa transferencia se haga a título oneroso, a título gratuito o por causa de muerte. Cuando existe un grado considerable de inflación, puede ser aconsejable dar cierto margen por aumento del nivel de precios, al calcular la ganancia neta sobre los activos de capital. En principio, se justificaría también gravar el ingreso presunto de la vivienda ocupada por su dueño, a fin de igualar la situación de propietarios y arrendatarios.

14. Hubo acuerdo en que un requisito esencial para el funcionamiento eficiente de un sistema de impuesto a la renta personal es que la escala de las tasas sea simple y razonable a la vez. Aunque se opinó que los niveles de exención, en relación con el ingreso medio por habitante, deberían ser superiores a los vigentes en los países desarrollados, se consideró que los niveles actuales son demasiado elevados en muchos casos. Los participantes coincidieron en que no tiene objeto comenzar a aplicar un impuesto a los niveles inferiores de renta imponible con una tasa muy baja —como es costumbre hacerlo en muchos países de América Latina— y en que hay demasiados tramos de ingresos para el cómputo del impuesto. Es también condición previa esencial para un sistema efectivo que la tasa marginal máxima no sea exagerada. Cuando las tasas marginales son demasiado elevadas, no es posible abarcar con el impuesto a todos los tipos de ingreso —por ejemplo, las ganancias de capital— ni evitar numerosas exenciones. También impiden obtener la cooperación voluntaria del contribuyente y se pierde gran tiempo y trabajo en buscar vías de escape. Además, constituyen una tentación demasiado grande para la corrupción y el soborno, y, por todos estos motivos, no reportan gran cantidad de ingreso.⁵

15. El problema administrativo que supone el cálculo del ingreso agrícola para fines de tributación a la renta mereció especial atención en la Conferencia. Aunque hubo consenso casi unánime en que debe emplearse algún tipo de ingreso presunto y no el ingreso efectivo, se dividieron las opiniones en cuanto a la mejor forma de determinar ese ingreso. Un grupo sugirió que el ingreso presunto se calculara según los rendimientos medios de tierras con características similares. Otros objetaron este procedimiento, porque su aplicación exige métodos y técnicas con que todavía no se cuenta y propusieron que, en cambio, se utilizara alguna fracción del autoavalúo de la propiedad como medida del ingreso agrícola presunto.

⁵ Las condiciones económicas y sociales de cada país latinoamericano aconsejarán las tasas marginales mínimas y máximas que son más convenientes, pero como ilustración podría indicarse que la tasa mínima aplicable al ingreso imponible por sobre el monto exento sería aproximadamente de 10 por ciento, y que las tasas máximas no superarían el 50 o 60 por ciento.

16. Los participantes estuvieron de acuerdo en que la propiedad confiere beneficios adicionales y distintos del ingreso que de ella se deriva. En consecuencia, se sugirió que, además de un impuesto progresivo a la renta, debería existir un impuesto sobre el patrimonio neto de personas o familias. A esos efectos, el "patrimonio" debería incluir la propiedad en forma de bienes raíces y activos financieros, así como las posesiones personales valiosas, y el patrimonio neto sería el exceso del valor de dichos bienes sobre el pasivo. Dicho impuesto debería aplicarse a tasas relativamente bajas sobre el monto que exceda algún múltiplo razonable del ingreso nacional por habitante. El impuesto sobre el patrimonio neto exige un alto grado de eficiencia en la administración tributaria y, por lo tanto, su introducción en un futuro próximo quizá sea aconsejable solamente en aquellos países que reúnen esas previas condiciones administrativas.

17. Aunque la mayoría de los participantes se mostró partidaria de la progresividad de este gravamen, y de la aplicación de tasas bajas —del orden de 0.5 a 2 por ciento, por ejemplo—, una minoría, bastante numerosa, opinó que el impuesto debería ser proporcional.

18. Los participantes estuvieron de acuerdo en que la administración del impuesto a la renta y sobre el patrimonio neto mejoraría en alto grado si los contribuyentes tuvieran obligación legal de declarar, completa y periódicamente, todos los bienes raíces, acciones, títulos, etc. de su propiedad, y si las autoridades tuvieran facultades jurídicas para comprobar la exactitud y cabalidad de esas declaraciones.

19. En consecuencia, deben establecerse procedimientos legales y administrativos que permitan identificar al propietario de bienes inmuebles, valores y activos financieros. Ello requiere el registro obligatorio de todo bien inmueble a nombre del propietario y la adopción de un sistema por el cual toda transferencia de propiedad y acciones —incluso al portador— fueren registrados en las oficinas fiscales.

20. Una administración eficiente de los impuestos a la renta y sobre los bienes raíces exige también la adopción de procedimientos adecuados para la valuación de bienes de capital en su aproximado valor de mercado. En las condiciones actualmente imperantes en América Latina esto requiere un gran fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de los organismos ejecutivos.

21. Los participantes convivieron en que, al fijarse las tasas de impuesto a la renta de las sociedades anónimas, hay que armonizar los factores que se examinan a continuación. Las tasas no deben establecerse a un nivel tan alto como para frenar la inversión interna, en general, y las que suponen riesgos, en particular. Por otro lado, tampoco deben estar a límites tan bajos que se pierdan cantidades ingentes de recaudación por concepto de impuestos a la renta de sociedades extranjeras. Usualmente, la reducción del gravamen que esas empresas pagan a los gobiernos latinoamericanos se aplica sólo para compensar un aumento correspondiente en las contribuciones que pagan al fisco de sus países de origen. Aunque podría justificarse alguna progresión para ayudar a las pequeñas empresas, hay que evitar su continuidad a través de todos los niveles de ingreso, como en el caso del impuesto personal a la renta. Esa progresión continua invita a la fragmentación de las empresas y a la evasión, e impide apro-

vechar las economías de escala, a la par que premia a las firmas ineficientes justamente porque las grava a las tasas más bajas que corresponden a sus menores utilidades.

22. Se consideró que debería realizarse un esfuerzo en el sentido de racionalizar los impuestos sobre la renta de diferentes clases de propiedad. Los impuestos tradicionales comprenden el impuesto a la renta de sociedades anónimas, el impuesto sobre bienes inmuebles urbanos y el impuesto sobre la propiedad rural. Se opinó que lo mismo en interés de la equidad que de una distribución eficiente de los recursos, las diferentes formas de capital deberían soportar una carga tributaria aproximadamente igual al considerar conjuntamente los impuestos a la renta y sobre el capital. Estas consideraciones sugieren la posibilidad de establecer —allí donde no los hay todavía— impuestos especiales sobre aquellas formas de renta derivada del capital —por ejemplo, las utilidades de sociedades colectivas y los intereses pagados por empresas comerciales— que en la actualidad no están gravadas por impuesto alguno comparable al impuesto a la renta de las sociedades anónimas.

23. La tributación de la propiedad urbana y rural está basada en la mayoría de los países sobre avalúos completamente anticuados y necesita una urgente reforma con la doble finalidad de proporcionar una fuente de ingresos sustancial y de servir importantes objetivos económicos y sociales.

24. En las naciones en que la propiedad de la tierra está altamente concentrada, y en que el predominio de propietarios ausentistas actúa contra la introducción de las técnicas agrícolas modernas, un impuesto progresivo sobre la propiedad rural es un instrumento poderoso para lograr la eficiencia del uso de la tierra, así como para crear un mercado de propiedades más fluido y promover los objetivos de la reforma agraria.

25. El problema básico de la tributación de las propiedades urbanas y rurales es obtener tasaciones adecuadas, es decir, determinar la base tributaria. A este respecto, se examinaron dos métodos como posibles sucedáneos o complementos del sistema tradicional de avalúo directo por la oficina de impuestos.

26. El primero es el sistema de autoavalúo, según el cual el dueño fija el valor de su propiedad, que consta en un registro público, y todo individuo o empresa tiene derecho a hacer una oferta de buena fe para adquirir la propiedad. En caso de que tal oferta exceda el valor declarado por el propietario en un monto significativo —por ejemplo 20 por ciento—, el interesado, para no verse obligado a vender, tendría que revaluar su propiedad hasta la suma que se le había ofrecido. El proponente de la oferta rechazada tendría entonces derecho a un premio, que podría consistir en la suma adicional recaudada durante el primer año siguiente a la nueva valoración de la propiedad. En el caso de que los problemas inflacionarios asumieran dimensiones graves, habría que incorporar al sistema un mecanismo para el reajuste automático de las tasaciones en el período que media entre las declaraciones sucesivas exigidas al dueño.

27. Algunos participantes manifestaron que el autoavalúo podría ser mejor sistema que el tradicional, aunque éste estuviera bien administrado. En cambio, otros opinaron que sólo es aconsejable durante un período de transición,

en que se desarrollan los medios administrativos para lograr una tasación adecuada por parte de la dirección de impuestos. Se indicó también que, aunque el principio de autoavalúo es en sí mismo sano, el mecanismo para obligar a la declaración exacta debiera ser de orden jurídico, dando poderes a las autoridades fiscales para adquirir propiedades por su propia iniciativa según el valor declarado por el dueño. En realidad, esta variante ha sido empleada por algunos países en la ejecución de sus programas de reforma agraria.

28. El segundo método —que se considera en el caso de la propiedad agrícola y no en el de la urbana— es la tasación de la tierra sobre la base de su rendimiento potencial, teniendo en cuenta las informaciones que suministra el catastro.

29. La Conferencia consideró que debería haber impuestos progresivos sobre las sucesiones, complementados por impuestos similares sobre las donaciones entre vivos. Estas sirven el propósito de reducir la importancia del capital heredado como determinante de la distribución de la riqueza y el ingreso, objetivo distinto de la meta general de la tributación progresiva, que consiste en reducir las desigualdades económicas. Si se adoptaran las recomendaciones precedentes relativas a la declaración completa de la propiedad en conexión con el impuesto a la renta, la administración de los impuestos sobre las sucesiones y donaciones presentaría menores problemas.

30. Se estimó que muchos países latinoamericanos fijan los precios para los servicios que proporcionan las empresas públicas a niveles injustificablemente bajos, privando así a los gobiernos respectivos de una importante fuente de ingresos. Se ignora con frecuencia que la mayor parte de dichos servicios es vendida no al consumidor final, sino a empresas privadas. El resultado es que se aumentan artificialmente las utilidades de esas empresas a la vez que se mantienen los beneficios de las empresas públicas a niveles bajos e incluso negativos. Los participantes opinaron que una meta razonable de la política de precios para la mayoría de las empresas del sector público podría ser la obtención de tasas de utilidades comparables a las de las utilidades brutas alcanzadas por el sector privado. Esto tiene especial importancia en aquellos países de América Latina en que las utilidades ganadas por las empresas públicas pueden constituir una fuente valiosa de financiamiento para la necesaria expansión de sus actividades.

31. Se opinó que la administración de las disposiciones legales referentes a empresas extranjeras es relativamente mejor en los países de América Latina que en otras regiones. Sin embargo, se llamó la atención sobre el hecho de que en cierto número de países quizá se hayan otorgado concesiones importantes con el objeto de atraer inversión extranjera. Esto es particularmente exacto cuando este problema se enfoca desde el punto de vista del conjunto de naciones poco desarrolladas. Si tienen éxito, las concesiones hechas por cualquier país son susceptibles de desviar el curso total de los fondos de otros países más que de aumentar en forma apreciable la corriente total de esos fondos. Se señaló además el hecho de que es posible en ciertos casos que las compañías internacionales declaren un valor de exportaciones inferior al real —o declaren un valor de importaciones superior al verdadero—, con lo cual su contabilidad local indicará una ganancia menor que la ganancia realmente obtenida de sus

operaciones en el país en que están instaladas. A los fines de limitar las concesiones excesivas a compañías extranjeras y de determinar las verdaderas utilidades a gravar, se imponen consultas internacionales, con miras a la adopción de principios uniformes en el tratamiento tributario a las empresas extranjeras.

32. Se expresó que existen sólidos argumentos de equidad en favor de extender la obligación de pagar un impuesto a la renta en el caso de ingresos recibidos del exterior —como ocurre ya en la mayoría de las naciones europeas y norteamericanas—, sobre todo si se considera que las personas residentes en muchos países de América Latina mantienen cuantiosos capitales en el exterior. Se consideró que, a los fines de llevar a la práctica esas disposiciones, debería solicitarse la cooperación de países extranjeros para que faciliten información sobre las rentas percibidas por personas domiciliadas en América Latina. Es sabido que algunos países facilitan ya esa información sobre la base de reciprocidad en virtud de tratados internacionales en materia de impuestos.

33. Los participantes reconocieron que el incentivo tributario puede ser un poderoso instrumento de la política económica, tanto para canalizar recursos hacia los sectores que se prefieren como para impedir su aplicación en campos no favorecidos. Sin embargo, en el pasado, tales incentivos se han traducido con frecuencia en grandes pérdidas de ingreso fiscal, sin que en muchos casos hayan surtido más que limitados o insignificantes efectos económicos positivos. Por lo tanto, es esencial proceder con suma cautela a fin de velar por que el incentivo tributario conduzca a la finalidad apetecida con una mínima pérdida de recaudación. Aún más, desde el punto de vista de la política económica, sería razonable buscar incentivos que cumplan el propósito fijado sin merma ninguna para el fisco. En el caso particular de los incentivos a la inversión, se observó que no es fácil idear y administrar un sistema eficiente y que su empleo influye sobre la naturaleza de la inversión en grado mayor que sobre su monto total.

34. Se coincidió en considerar plausible la reciente tendencia hacia el desarrollo de mercados comunes entre los países latinoamericanos. Sin embargo, se señaló que a medida que las restricciones al comercio se fueran reduciendo sucesivamente, podrían surgir dificultades fiscales de índole transitoria en algunos de los países miembros. Se puso también de relieve la necesidad de evitar las diferencias de régimen fiscal entre los países interesados, a fin de no ocasionar indebidas distorsiones en las estructuras de la producción y el comercio. Se puso de manifiesto la conveniencia de llevar a cabo estudios más a fondo sobre este asunto.

35. En lo que toca a la aplicación de reformas, los participantes indicaron que, en la administración del sistema impositivo y en el análisis de los efectos de la tributación, es urgente mejorar las estadísticas, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, así como aumentar el número de técnicos altamente calificados. Pidieron a los gobiernos y a los organismos internacionales que lleven adelante sus actividades presentes en esos campos y que adopten nuevas iniciativas con el fin de atender a las necesidades indicadas y promover la reforma de los sistemas fiscales —tema central de esta Conferencia— en la forma más eficaz posible.

III

SEMINARIO LATINOAMERICANO DE ESTADÍSTICAS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA

1. NOTA PRELIMINAR

El Seminario Latinoamericano de Estadísticas y Programas de Vivienda se llevó a cabo de acuerdo con el programa a largo plazo de las Naciones Unidas sobre acción conjunta internacional en el campo de la vivienda. Se celebró del 2 al 22 de septiembre de 1962, en "Roughed", cerca de Copenhague, y, del 23 al 25 de septiembre, en Estocolmo, Suecia. El Seminario fue patrocinado conjuntamente por las Naciones Unidas y el Gobierno de Dinamarca con la participación de los siguientes organismos: Oficina de Estadística; Dirección de Asuntos Sociales; Subdirección de Vivienda, Planificación y Construcción; Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica; Comisión Económica para Europa, y Comisión Económica para América Latina. Colaboraron también el Departamento de Asuntos Sociales de la Unión Panamericana, el IASI, el CELADE y el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento. El Gobierno de Dinamarca asumió la responsabilidad de dirigir todas las actividades del Seminario en la sede que había ofrecido. Expertos daneses participaron en la discusión de cada uno de los puntos del temario detallando la forma en que son llevados a la práctica los diversos programas de vivienda en su país. La CEPAL a su cargo la organización del Seminario, la coordinación de los documentos, y su traducción y publicación.

El Seminario forma parte de una serie de reuniones sobre estadística y programas de vivienda que se están organizando especialmente para representantes de los institutos de vivienda y las direcciones de estadística de los países en vías de desarrollo en diversas regiones del mundo. El primer seminario se celebró en Zagreb, Yugoslavia, en octubre de 1961, y éste de Copenhague fue el segundo. Tuvo por fin servir las necesidades de América Latina, región en que la rápida industrialización y el acelerado crecimiento demográfico —junto con los grandes cambios que origina el desplazamiento de la población desde las zonas rurales a las urbanas— han creado un agudo problema habitacional. Al conocido hecho de que las condiciones habitacionales en América Latina son extremadamente deficientes para grandes sectores de la población, ha venido a sumarse en varios países en la década 1950-60 el aumento de los déficit habitacionales que existían en 1950. Esta tendencia ha sido parcialmente confirmada por los resultados preliminares de los censos de 1960, que señalan la urgente necesidad de una política basada en una información estadística completa y en mejores métodos para la estimación de las necesidades de vivienda y de los recursos disponibles. El Seminario proporcionó una oportunidad para examinar esos métodos así como las posibilidades de obtener las estadísticas requeridas si se quieren adoptar medidas destinadas a aliviar la crítica situación en materia de vivienda.

Asistieron al Seminario 31 participantes de 16 países. Como la reunión se orientó sobre todo a proporcionar la oportunidad de intercambiar ideas entre los funcionarios que tienen a su cargo la recolección y análisis de las estadísticas de vivienda y aquellos otros abocados a formular y ejecutar los programas de vivienda, se invitó a los gobiernos para que destacasen como participantes a fun-

cionarios de los servicios estadísticos, los institutos de vivienda y las oficinas de planificación.

De acuerdo con el temario preparado para el Seminario y como punto preliminar de la discusión sobre la formulación de programas de vivienda y de las estadísticas necesarias, se propuso:

a) estudiar la situación habitacional y su tendencia en América Latina, y hacer una estimación general de las estadísticas disponibles, de las necesidades de vivienda y de la eficacia de los actuales programas de vivienda;

b) estudiar las metas, los propósitos y las características de los programas nacionales de vivienda y la organización en los países de América Latina de los institutos correspondientes;

c) examinar la disponibilidad de estadísticas básicas necesarias para los programas de vivienda y la organización que se requiere para obtenerlas;

d) examinar el papel de los organismos regionales relacionados con la vivienda en América Latina.

Se procedió después a analizar los principales aspectos en la formulación de programas de vivienda prestando especial atención a los siguientes puntos:

a) planificación de la vivienda dentro del plan general para el desarrollo económico y social;

b) regionalización de los programas generales de vivienda, y su planificación al nivel local y al nivel de proyectos;

c) adopción de indicadores estadísticos sobre las condiciones de vivienda en los países latinoamericanos;

d) métodos para estimar el déficit existente de habitación y las futuras necesidades de vivienda en América Latina;

e) evaluación de los recursos necesarios presentes y futuros para la construcción de viviendas;

f) disposiciones administrativas e institucionales para la formulación de programas de vivienda.

Para definir cuáles son las estadísticas necesarias en la formulación y ejecución de los programas de vivienda, así como los medios que podrían usarse para obtenerlas, se consideraron los siguientes aspectos:

a) censos de vivienda;

b) encuestas de vivienda por muestreo;

c) estadísticas continuas;

d) registros permanentes de vivienda;

e) estadísticas demográficas y proyecciones para programas de vivienda;

f) estadísticas requeridas para la estimación de la inversión en viviendas, ingreso familiar (*household income*) y costos de construcción;

g) arreglos administrativos y organización requeridos para recoger datos acerca de los programas de vivienda.

Se resumen a continuación algunas de las principales ideas y opiniones expresadas en las discusiones sobre los distintos problemas tratados.

2. PROGRAMACIÓN DE LA VIVIENDA

El problema de la vivienda en América Latina no puede abordarse sin un plan. Los déficit existentes y los requerimientos adicionales que se originan constantemente por efecto del crecimiento demográfico, de la necesidad de

reemplazar viviendas y de proporcionar el nivel habitacional cada vez más elevado que exigen el progreso y la población, deben atenderse mediante continuas inversiones y de volumen suficiente como para absorber esos requerimientos. Sin embargo, tales inversiones deben formar parte de un plan equilibrado y que guarde la coherencia debida con el desarrollo de la economía en cada país. Por lo tanto, la necesidad de programar es ineludible, pero la programación no puede llevarse a cabo si no se dispone de estadísticas adecuadas.

Existe cierta flexibilidad en la elección de métodos de programación, que se ajusten a la disponibilidad de los datos y a las características del problema en cada país. Sin embargo, es necesario reconocer que hay una serie de elementos comunes y esenciales que deben considerarse en la preparación de planes nacionales de vivienda en cualquier caso y que es indispensable contar con ciertas estadísticas básicas.

a) *Los programas de vivienda y su relación con los planes generales de desarrollo económico*

El análisis del problema de la vivienda y la formulación de programas en ese campo deben formar parte integral del análisis del desarrollo económico en general, a fin de que pueda apreciarse i) cuál es el monto más conveniente de inversión anual en vivienda en relación con el total de la inversión nacional posible; ii) cómo debiera distribuirse la inversión entre los diversos tipos de vivienda para distintos grupos de población según niveles de ingreso; iii) cuál debería ser la distribución de las viviendas que se construyen según diversos estándares habitacionales para que guarden relación con los recursos disponibles; iv) cuáles podrían ser las posibles fuentes de financiamiento; v) cuál debe ser el monto de la inversión destinada a expandir la producción de materiales para la construcción de viviendas; vi) qué incentivos o métodos cabría adoptar para asegurar que se construya un número suficiente de viviendas nuevas con destino a la población de bajos ingresos.

b) *Naturaleza de los programas de vivienda*

Un programa nacional de vivienda es un plan preparado por un organismo nacional que describe esencialmente ciertas metas para la construcción de nuevas viviendas y sus características durante un año o cierto número de años (corrientemente 5 a 10). Habría varias clases de programas. Unos podrían consistir en un plan estricto de construcción directa de viviendas basado en un estudio cuidadoso y detallado de los recursos disponibles, y destinado a ser llevado a la práctica bajo control riguroso. Otro tipo de programa puede ser simplemente una proyección de lo que podría construirse en un período determinado con indicación de las medidas que cabría tomar para alentar a los inversionistas y a los constructores a edificar un determinado mínimo de viviendas de cierta clase, que es el que se estima necesario para asegurar el mantenimiento o el mejoramiento de las condiciones existentes. Generalmente en los planes nacionales de vivienda se combinan las dos clases de programas mencionados. Por una parte, se trata de fijar ciertas metas de construcción de viviendas mediante la acción directa de institutos o corporaciones de carácter estatal, y, por otra, de determinar el monto de la construcción que debieran llevar a cabo otros inversionistas y cons-

tructores. Se establecería así la proporción de la construcción nacional de viviendas que podría realizarse mediante la acción directa de los organismos estatales. En el caso de un país latinoamericano se estima en un 85 por ciento y en otros, en 70 por ciento.

c) *Estadísticas para la programación de la vivienda*

Para la preparación de planes nacionales de vivienda se requiere una gran variedad de datos estadísticos. En las sesiones del Seminario se trató de determinar la información estadística básica para la programación de viviendas y se prepararon propuestas concretas sobre las estadísticas necesarias en relación con los aspectos más importantes de la programación.

En general puede afirmarse, sin lugar a exageración, que las estadísticas de que se dispone en América Latina para fines de programación de la vivienda son insuficientes e inadecuadas. En los censos de 1960 fueron menos los países que levantaron censos de habitación que los que lo hicieron en 1950. Además los conceptos que se han usado en los censos en algunos países hacen muy difícil su utilización en la programación. Resulta así extremadamente difícil conocer cuál es el número total de viviendas adecuadas o inadecuadas que existen en una fecha determinada incluso en algunos de los países que han levantado censos. Hay también dificultades para determinar el número de hogares particulares. En lo que respecta a la formación de familias, no suele disponerse de información fidedigna y oportuna sobre el número de matrimonios y las características de los jefes de hogares particulares. Asimismo son muy inseguras las estimaciones sobre el monto de la migración interna. Tampoco se dispone de información sobre las empresas constructoras de viviendas y menos aún sobre la capacidad de construcción de viviendas.

3. CONCLUSIONES GENERALES

Como resumen de sus debates, el Seminario formuló las siguientes conclusiones generales:

1. Reconocer y reiterar la importancia de formular los programas nacionales de vivienda a largo plazo en el marco de los planes generales de desarrollo económico, como medio de lograr el aprovechamiento más eficaz de los recursos y asegurar la concordancia entre los objetivos de mejoramiento de las condiciones de habitación con los requisitos del desarrollo económico general. Para llevar a cabo tales programas, es necesario que un organismo nacional se responsabilice plenamente de la formulación de la política nacional de vivienda y tenga atribuciones suficientes para llevar a la práctica los programas que puedan adoptarse de acuerdo con esa política.

2. Recomendar que, sobre la base de la experiencia adquirida hasta ahora y los principios generales discutidos en el Seminario, se elabore una metodología adecuada para la formulación de programas de vivienda en que se incluyan, en particular, los métodos para calcular los requerimientos de construcción destinados a satisfacer las aspiraciones mínimas de vivienda. Esos métodos habrán de elaborarse teniendo debidamente en cuenta las posibilidades que existen de que sean aplicados en los países latinoamericanos.

3. Recomendar a los gobiernos y a los organismos internacionales y regionales que otorguen prioridad a la recolección y mejoramiento de las estadísticas básicas ne-

cesarias para la programación de la vivienda, en particular, con respecto a los censos de población y habitación y las estadísticas corrientes de vivienda. A este respecto se consideran eficaces los métodos siguientes:

a) Establecer un departamento o sección de estadística de la vivienda en cada oficina nacional de estadística y disponer la coordinación eficaz entre las actividades de tal departamento con las de los institutos de la vivienda u otros organismos que se ocupan de los programas habitacionales en el país;

b) Establecer servicios de muestreo en las oficinas nacionales de estadística;

c) Fortalecer la coordinación entre las oficinas nacionales de estadística, los institutos de la vivienda y las oficinas de planificación económica mediante la formación de comités nacionales de vivienda u otros medios;

d) Organizar seminarios nacionales sobre estadística y programas de vivienda semejantes al presente Seminario o para examinar temas más concretos como, por ejemplo, conceptos y métodos estadísticos para calcular la inversión en vivienda; medición de la capacidad de construcción;

evaluación de los costos de edificación; especificaciones de las estadísticas corrientes sobre financiamiento y venta de las viviendas; o, simplemente, interpretación objetiva de los resultados censales y de las variaciones en las condiciones de habitación.

4. Proporcionar frecuentes oportunidades para el intercambio de experiencias entre los expertos y estadísticos de la vivienda provenientes de los diversos países de América Latina. A este respecto, las experiencias del Subcomité de Vivienda, Edificación y Planeamiento del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, y el Comité de Vivienda de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas se consideraron como antecedentes que podrían ser útiles para difundir un sistema de promoción regional destinado a mejorar las condiciones de la vivienda en América Latina.

5. Reconocer la necesidad de capacitar personal en las disciplinas generales de programación de la vivienda y estadísticas de habitación y, en particular, en los métodos de planificación física y de elaboración —mediante equipo electrónico— de los datos.

IV

RELACIÓN ENTRE EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y LOS PROGRAMAS NACIONALES DE DESARROLLO

1. NOTA PRELIMINAR

El problema de aplicar los conceptos y técnicas de desarrollo de la comunidad como instrumento básico del proceso de desarrollo económico y social, sobre todo en las zonas rurales, ha merecido desde hace algún tiempo la atención de quienes se preocupan de la transformación de las culturas rurales tradicionales y de la necesidad de levantar el nivel de vida de la población rural. También es un hecho que la aceptación del desarrollo de la comunidad ha sido bastante lenta en América Latina. En 1957, en un documento preparado para un Seminario sobre Enseñanza del Servicio Social celebrado en ese año en Montevideo, la Secretaría de la CEPAL expresó que "urge colmar ese desnivel [entre las ciudades y el campo], aplicando, como se intenta, todos los procedimientos posibles, económicos, técnicos, sociales y pedagógicos. Por eso ha podido extrañar, en este sentido, la escasa vitalidad lograda en nuestro medio por los procedimientos que hoy se resumen en la idea del desarrollo de la comunidad. . ." En seguida se subraya en ese informe el objetivo de "formulación de programas de desarrollo de la comunidad que respondan cabalmente a las condiciones, posibilidades y formas de vida y trabajo existentes en los distintos países de América Latina".¹

La situación ha cambiado considerablemente en los últimos años, a medida que diversos países han puesto un mayor acento en el desarrollo de la comunidad dentro del marco de sus preocupaciones de desarrollo económico y social. Se han iniciado proyectos piloto destinados a demostrar la utilidad de la técnica de desarrollo de la comunidad. En varios países —en particular Bolivia, Colombia y Venezuela— se han aprobado programas nacionales en esta materia y otras naciones están tomando medidas en el mismo sentido. Para ese esfuerzo, no menos

de ocho países latinoamericanos han pedido y obtenido la asistencia técnica de las Naciones Unidas.

A la luz de estos acontecimientos, las Naciones Unidas, en cooperación con el gobierno del Ecuador, organizaron en Quito, del 2 al 15 de diciembre de 1962, una Primera Reunión de Trabajo sobre Organización y Evaluaciones del Desarrollo de la Comunidad en América Latina, a la que asistieron, para intercambiar experiencias e ideas, participantes de varios países,² así como técnicos de las Naciones Unidas que trabajan en este campo en América Latina y representantes de los organismos especializados que se interesan por esta materia, el CREFAL y la OEA.

La Secretaría de la CEPAL participó también en las deliberaciones de Quito y, de acuerdo con la orientación principal de sus trabajos en la actualidad, presentó a esa reunión, por intermedio del Director de la División de Asuntos Sociales, un documento titulado *Papel que desempeña el desarrollo de la comunidad en los planes generales de desarrollo económico y social* para ser discutido en el punto del temario referente a la relación entre el desarrollo de la comunidad y los programas nacionales de desarrollo. El interés con que fue recibido este documento por la reunión refleja el hecho de que el problema de integrar sus actividades de desarrollo de la comunidad en la planificación global constituye una preocupación importante para varios países. A continuación se recoge el texto del documento aludido.

2. PAPEL QUE DESEMPEÑA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN LOS PLANES GENERALES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Como punto de partida conviene recordar la doble carac-

² Asistieron representantes de Bolivia, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, el Ecuador y Venezuela. México también había sido invitado, pero no participó.

¹ Véase E/CN.12/482, p. 2.

terística que impera hoy en el campo de la política económica y social de América Latina. Nuestro tema es la determinación del papel que desempeña el desarrollo de la comunidad en los planes generales de desarrollo económico y social. Pues bien, ocurre que la característica aludida es la siguiente: a) la común aceptación de la planificación como método para obtener una ordenación racional del proceso de desarrollo, y b) al mismo tiempo una nueva definición del concepto de desarrollo.

No cabe esbozar aquí la evolución histórica que ha conducido a esa nueva situación. Basta con tomar nota del hecho de que, aunque ese proceso no haya terminado aún, y de que por tanto se den algunas incertidumbres y divergencias, existe, por una parte, un reconocimiento general de la necesidad de la planificación del desarrollo, y por otra parte, la conciencia de que semejante desarrollo no es en modo alguno puramente económico, tal como se expresa en los macroagregados técnicos del "producto nacional bruto" o del "ingreso nacional por habitante".

Cunde el esfuerzo por dar al concepto de desarrollo una nueva dimensión, en que entren a la par los elementos económico y social, de modo que en su forma última signifique una auténtica integración. Es decir, se trata de un concepto integral de semejante desarrollo. En el intento de esa investigación casi todo está por hacer todavía, pues supone un nuevo tipo de racionalidad humana que supera la típica racionalidad de la economía clásica. Pero lo cierto es que el problema está ya plenamente planteado y hemos de atenernos a esa renovada concepción y tratar de vivir dentro de esa nueva visión, aunque sus perfiles puedan parecer borrosos en la hora presente.

Todo esto guarda una relación muy directa e íntima con el tema objeto de esta nota, pues ofrece el marco general en que se plantea hoy en América Latina el problema del desarrollo de la comunidad. El tan reiterado debate sobre el sentido de los programas del desarrollo de la comunidad para el progreso económico de un país puede considerarse del todo anacrónico, porque no se trata de que esos programas puedan constituir un factor decisivo para el desarrollo económico, o que, al contrario, alcancen sólo un efecto limitado cuando no se acompañen de otros factores, como pudiera ser por ejemplo el de la reforma agraria. En efecto, la cuestión, ya no está en saber si el desarrollo de la comunidad puede o no andar sólo, por decirlo así. El marco general y el método fundamental para el desarrollo económico y social se encuentran formulados con toda precisión, y en consecuencia nuestra preocupación en este punto se reduce a cómo orientar los esfuerzos en el campo del desarrollo de la comunidad dentro de una dirección que sea positiva desde la perspectiva del desarrollo global.

Constituiría un grave error interpretar las anteriores afirmaciones como una limitación puesta al papel del desarrollo de la comunidad, o como una desvalorización del mismo por virtud de la pérdida de una autonomía de la que —es preciso reconocerlo— han venido gozando los organismos y las personas entregados a las tareas en ese campo de actividad. Al contrario, dentro del nuevo concepto antes esbozado, el desarrollo comunal tiene ante sí considerables oportunidades, porque en la medida en que, por su concepción misma, se considere como un instrumento —herramienta eficaz— tanto económico como social, puede insertarse de modo extremadamente útil dentro del esfuerzo global del desarrollo económico y social, y esto no sólo en relación con unos cuantos grupos comu-

nales más o menos aislados, sino con respecto a todo el país.

Ateniéndonos al punto propuesto por el temario —el papel de la comunidad en los planes del desarrollo económico y social—, la presente nota no podrá abordar el tema en toda su profundidad, y sólo tratará de insistir en forma de ineludible alusión al significado fundamental del desarrollo de la comunidad como agente de cambio social, en la medida en que el mismo es a la par causa y efecto del desarrollo económico. En consecuencia, basta recordar el influjo considerable —aunque sea indirecto— que puede alcanzar un programa de desarrollo comunal sobre la capacidad de la comunidad misma para participar en la realización de las metas generales de un plan de desarrollo económico. Hemos de reconocer que hasta ahora no ha sido estudiado en forma debida todo lo que comporta el desarrollo de la comunidad, y que carecemos de experiencias suficientes y de un cuerpo de doctrina que nos permitan transitar por un terreno firme y seguro. Han aflorado tan sólo diversas inquietudes acerca de la relación entre desarrollo de la comunidad y planificación general y a ello nos vamos a referir en lo que sigue.

a) *Naturaleza intersectorial del programa de desarrollo de la comunidad*

A tenor de la técnica actualmente en uso para la planificación del desarrollo económico y social, todo plan general de desarrollo, luego de un análisis global de los problemas que se enfrentan y de las metas perseguidas, ofrece un análisis detallado de la acción prevista en cada uno de los varios sectores que abarca: agricultura, minería, industria, transportes, educación, salud, vivienda, etc. Semejantes "planes sectoriales" constituyen la base para la elaboración de los proyectos específicos y para la determinación de las inversiones públicas a mediano y largo plazo, así como para la preparación —en el caso ideal— del presupuesto del estado. Ahora bien, un programa de desarrollo de la comunidad comprende por necesidad varios aspectos de su vida que son parte integrante de los diversos sectores que fueron objeto de la planificación en escala nacional. El incremento de la producción agrícola representa el ejemplo más claro de esa situación; pero no lo son menos los casos relativos al mejoramiento de la infraestructura agrícola, a la construcción de escuelas, a la extensión de servicios sanitarios, a la mejora de la vivienda, etc.

Cuando se examina un programa de desarrollo de la comunidad desde la perspectiva de su relación con el plan general del crecimiento económico y social, ofrece a todas luces un carácter eminentemente intersectorial. Los resultados que se esperan de ese programa afectan fundamentalmente lo mismo al sector agropecuario que al sector de la educación o el sector de la salud. En determinadas circunstancias puede afectar al sector de la vivienda, o incluso al sector del desarrollo industrial, cuando se trata de un programa que abarque el campo de las artesanías y de las pequeñas industrias. Por último, es indudable que puede ejercer un influjo en el sector transportes al micro-nivel de la comunidad, cuando contribuye de alguna manera a la mejoría de la infraestructura vial.

En consecuencia, en todos estos casos se plantea el problema de la determinación de las metas del programa de desarrollo de la comunidad en términos susceptibles de precisarse y definirse desde el punto de vista de las metas

del plan general de desarrollo económico y social, es decir, con miras a una mayor comprensión del enlace que debe darse entre ambos esfuerzos. Hay elementos del programa de desarrollo de la comunidad que no habrán de corresponder a un sector determinado del plan general: no hay en este plan un sector específico de fomento del cambio social. Y, al contrario, existen sectores del plan general no paralelos a determinados aspectos concretos del programa de desarrollo de la comunidad, como sería el caso del fomento de la prospección petrolera. Pero ello no quiere decir que deje de tener suma importancia la determinación por sectores de las áreas comunes, en el interés y en la práctica, en que convergen tanto el plan general como el programa de desarrollo de la comunidad.

b) *Naturaleza complementaria del programa de desarrollo de la comunidad*

Semejante determinación nos lleva lógicamente al punto siguiente de esta nota, que quizá sea el más importante o central: al problema del carácter complementario del programa de desarrollo de la comunidad en relación con el plan general de desarrollo económico y social. El programa de desarrollo comunal no hace otra cosa que complementar el esfuerzo global previsto y programado en el plan general de desarrollo respecto a los sectores antes señalados. Esa complementariedad toma la forma de un doble aporte de elementos importantes como contribución al esfuerzo global: a) recursos adicionales, y b) técnicas adicionales, en ambos casos con idéntico fin de lograr una realización más plena de las metas del plan general. Los recursos adicionales son en esencia los recursos humanos, logrados gracias a la movilización de la capacidad latente de trabajo de la comunidad. En virtud de las energías liberadas por el programa de desarrollo comunal, se ofrece disponible una cantidad determinada de horas-trabajo para cumplir ciertas faenas que exigirían de otro modo un esfuerzo especial del estado o de la empresa privada. Es más, el uso de técnicas adicionales extenderá en cierta medida también ese aprovechamiento de recursos adicionales "personales" a recursos de tipo "material". El empleo de métodos adaptados a la comunidad, respaldados por la asistencia técnica asequible dentro del marco de un programa de desarrollo comunal, hará, por ejemplo, que el saco de cemento para la construcción de una escuela alcance un valor final mucho mayor si llega canalizado por los mecanismos de este programa, que si sólo se emplea dentro de un programa general de obras públicas. La comunidad será capaz de contribuir a la producción de bienes materiales —para la de construcción de adobe o madera— con los que no se contaría de no ser por los efectos conseguidos por el programa.

La determinación de esas relaciones de complementariedad representa una tarea decisiva para el esclarecimiento de las que pueden y deben existir entre un programa de desarrollo de la comunidad y un plan general de desarrollo económico y social. El logro de una clara visión de tales relaciones puede nada menos que significar la diferencia, en más de un país, entre la aceptación positiva del programa de desarrollo de la comunidad como instrumento esencial del desarrollo general —con todas las consecuencias, inclusive financieras, que abarca esta aceptación— y el cumplimiento del programa general por parte de los dirigentes del desarrollo económico-social del país, que pueden considerar esa actividad como ciertamente honrosa pero en cierto sentido marginal.

c) *El programa de desarrollo de la comunidad como instrumento de la administración pública para el cumplimiento del plan general de desarrollo económico y social*

La experiencia ha mostrado una y otra vez que un programa de desarrollo de la comunidad tiene por objeto muy a menudo la rehabilitación de comunidades rurales que hasta ese instante vivieron casi al margen de los varios servicios públicos en los campos de la divulgación agrícola, la educación y la salud. Hasta en los casos en que tales servicios públicos pudieran extenderse a esas comunidades, lo hicieron de manera esporádica y con una eficacia limitada. Desde esta perspectiva es como cabe valorar un programa de desarrollo de la comunidad. Con su enfoque intersectorial, sus mecanismos coordinados y sus técnicas propias puede representar un instrumento muy eficaz de penetración para extender de manera coherente los servicios de distintos ministerios en áreas que hasta la fecha no han sido cubiertas por su acción burocrática. Se perfila así la tarea del programa de desarrollo de la comunidad como vehículo para asegurar una adecuada difusión de las actividades de los servicios públicos en las áreas rurales, y desempeña de esta suerte un papel de una importancia sin duda decisiva en relación con la aplicación de un plan general de desarrollo económico y social. El esfuerzo global de desarrollo crea necesidades orgánicas y administrativas considerables que deben enfrentarse en cada sector particular al ponerse en marcha el plan general. Tal es el caso muy en particular de las regiones de un país desatendidas o descuidadas en el pasado. La existencia de un mecanismo orgánico-administrativo creado para un programa de desarrollo de la comunidad —mecanismo intersectorial por su naturaleza misma— puede ofrecer, en los sectores que abarca, el instrumento requerido, capaz de resolver del modo más racional posible el problema de la ampliación de la red de actividades de los servicios públicos. Todo lo cual representa por sí otro aspecto de la antes mencionada complementariedad entre un plan general de desarrollo económico y social y un programa de desarrollo de la comunidad. Pero también aquí el esclarecimiento y la determinación precisa de esta complementariedad son imprescindibles si se desea lograr un aprovechamiento máximo de los recursos potenciales ofrecidos por ese programa.

d) *El programa de desarrollo de la comunidad como canal de comunicación para la participación popular en la tarea de planificación*

Nadie niega que, hasta ahora, la tarea de la planificación económica y social general haya sido con frecuencia el resultado de un esfuerzo racional de parte de una minoría. Y aunque se reconozca, como es lo justo, que esa minoría labora por el interés común, no es menos cierto que la planificación ha sido y sigue siendo una actividad intelectual centralizada. Sin embargo, los mismos planificadores vienen insistiendo en estos días, y cada vez más, en la necesidad de la participación popular en el proceso del desarrollo y de su planificación. Cada día se impone más la idea de que, a la larga, y especialmente en la medida en que la expectativa de recoger los frutos de desarrollo sea capaz de despertar las aspiraciones de las masas, es imprescindible que éstas compartan la responsabilidad de la orientación del desarrollo. Aunque se trate quizás de una perspectiva a largo plazo, conviene aludir

aquí al papel que puede desempeñar un programa de desarrollo de la comunidad como canal de comunicación entre el pueblo y el planificador. En sus contactos diarios con las comunidades, los agentes de este programa pueden medir las reacciones provocadas por la tentativa de cumplir las metas del plan, determinar el grado de aceptación o resistencia que encuentra, y recoger, por último, las aspiraciones y demandas manifiestas en el plano del "consumidor final", si es que así puede decirse. De poderse lograr, por virtud del mecanismo de un programa de desarrollo de la comunidad verdaderamente integrado en la planificación económica y social general, que toda esa información penetre hasta el nivel de la formulación y de la orientación del esfuerzo de desarrollo, se obtendrá un instrumento inmejorable para estimular la participación popular en semejante esfuerzo. Claro está que se trata de una perspectiva no muy cercana y de un problema muy complejo, adverso a toda esquematización y amenazado por el peligro fácil de la demagogia. Con todo, parece evidente que el papel de un programa de desarrollo de la comunidad enlazado con un plan general de desarrollo económico y social, y dentro del marco de una perspectiva nacional, ofrece aquí un elemento que merece la mayor atención, cuando se trata de hablar en serio de la importancia de la participación popular en el esfuerzo de desarrollo.

e) *Necesidad de la integración de la planificación del desarrollo de la comunidad y del desarrollo económico y social general*

Todo lo anterior, a pesar de que representa tan sólo algunos de los aspectos más salientes del problema, tal como se ha destacado en la limitada experiencia que se tiene hasta la fecha, señala de manera cabal y decisiva la necesidad ineludible de un esfuerzo sistemático con el fin de lograr una verdadera integración de la planificación del desarrollo de la comunidad y de la planificación del desarrollo económico y social general. Se trata de una vía de pensamiento hasta la fecha muy poco explorada y que exige por tanto una intensificación vigorosa de la investigación intelectual. Lo que se sabe es escaso, y ambas partes tendrán que cooperar en este esfuerzo: los organismos planificadores necesitarán ampliar su visión y bosquejar los medios de medir e incorporar el papel del desarrollo de la comunidad en la planificación general del desarrollo económico y social. A su vez, los organismos de desarrollo de la comunidad tendrán que mostrar su capacidad para concebir su labor en una relación funcional completa con la planificación general. La tarea no será fácil para unos y otros. Pero éste es el único camino viable para lograr un enfoque racional global del problema del desarrollo.

V

LOS PROBLEMAS DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

1. REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE ESTADÍSTICA Y TERMINOLOGÍA ELÉCTRICAS

Del 24 al 29 de septiembre de 1962, en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, se celebró una Reunión de Expertos sobre Estadística y Terminología Eléctricas, convocada por iniciativa de dicha Comisión y auspiciada conjuntamente por ella y por la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT) de las Naciones Unidas.

El origen de la reunión fue una recomendación hecha por el Seminario Latinoamericano de Energía Eléctrica (México, D. F., 31 de julio al 12 de agosto de 1961), conforme a los términos siguientes: "Solicitar a la Secretaría de la CEPAL la organización de un grupo de estudio que proponga a la consideración de los países latinoamericanos un sistema uniforme de estadísticas eléctricas y el empleo de una terminología común en todos los aspectos de la economía eléctrica, a fin de hacer viable el intercambio continuado de información."¹

Concurrieron a la reunión —que celebró once sesiones plenarias— ocho expertos provenientes de la Argentina, Costa Rica, Chile y el Ecuador, que lo hicieron a título personal. Estaban invitados a participar en ella otros tres de Colombia, México y el Perú, que a última hora excusaron su asistencia por razones imprevistas. La Empresa Nacional de Electricidad, S. A. (ENDESA), de Chile, acreditó dos observadores que colaboraron activa y eficazmente en los trabajos. Por parte de la Secretaría de la CEPAL, participaron en las deliberaciones funcionarios del Programa de Energía y Recursos Hidráulicos, de la División de Estadística y de la Sección Editorial.

¹ Véase informe del Seminario citado (E/CN.12/AC.50/4), párrafo 123, apartado d). Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 63.II.G.3.

El propósito fundamental de la reunión fue establecer un glosario y un conjunto de cuadros estadísticos con el fin de uniformar en los países de América Latina la terminología y la información básica en materia de economía eléctrica. Como base para las deliberaciones, la Secretaría de la CEPAL presentó el documento *Proyecto de glosario y modelos de cuadros estadísticos en economía eléctrica* (E & WR/WP.1/2), elaborado por el Programa de Energía y Recursos Hidráulicos.

Se señaló la significación que para cada país tiene el conocimiento cabal de la situación y evolución de su industria eléctrica y del consumo nacional de esa forma de energía, tanto para orientar las medidas de acción inmediata que permitan el normal desenvolvimiento del sector como para su programación en armonía con el desarrollo económico general. Las proyecciones de la demanda, el examen de los recursos de energía disponibles y la estimación de las inversiones necesarias son algunos de los problemas de planeamiento eléctrico para cuya solución hay que disponer de estadísticas satisfactorias. También se destacó la importancia de la estadística en la operación económica de los sistemas eléctricos, en la administración de las empresas y en la labor de los organismos reguladores correspondientes (distribución de la carga entre centrales, formulación de tarifas, etc.).

Hubo consenso en reconocer la importancia primordial de una nomenclatura uniforme en materia de economía eléctrica para el intercambio de informaciones y experiencias entre los países latinoamericanos. En efecto, esa uniformidad podría ayudar considerablemente al desarrollo eléctrico de América Latina y al aprovechamiento de cuencas hidráulicas que interesan a más de un país.

Coincidieron unánimemente los expertos en circuns-

cribir el alcance del glosario sólo a aquellos términos especializados que —siendo necesarios a la economía del sector— han quedado hasta ahora afuera de la terminología económica, jurídica o administrativa.

Para la elaboración del glosario se consultó previamente a instituciones tan autorizadas como la Unión Internacional de Productores y Distribuidores de Energía Eléctrica, la Conferencia Mundial de la Energía, la Comisión Electrotécnica Internacional, la Federación Internacional de Productores Autoconsumidores Industriales de Electricidad, la Organización de Cooperación Económica y Fomento, la Comisión Federal de la Energía de los Estados Unidos, el Instituto Eléctrico Edison y Electricité de France, y siempre que fue posible se tuvieron en cuenta sus publicaciones sobre la materia.

En cuanto a la confección de cuadros estadísticos, se consultaron principalmente los aprobados por la Conferencia Mundial de la Energía y por la Comisión Económica para Europa, además de los que están en uso desde hace años en la CEPAL.

También se ocuparon los expertos de las formas más eficaces de acción para que el glosario y los modelos de cuadros estadísticos sean conocidos y adoptados por los círculos competentes en los países de América Latina, y recomendaron que se utilicen a tal fin las vías normales de comunicación de la Secretaría de la CEPAL. Se recomendó, además, que se hagan conocer por las universidades, las asociaciones de profesionales, las cámaras nacionales de la industria eléctrica, los institutos de normalización, las empresas y los organismos reguladores del estado, y se recabe la opinión de esas entidades acerca del glosario y los modelos de cuadros estadísticos que aprobó la reunión.

2. REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE BASES PARA LA ESTRUCTURA TARIFARIA EN EL SECTOR ELÉCTRICO EN AMÉRICA LATINA

Del 10 al 21 de diciembre de 1962, en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, se celebró una Reunión de Expertos sobre Bases para la Estructura Tarifaria en el Sector Eléctrico en América Latina, convocada por la propia CEPAL, que la auspició conjuntamente con la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT) de las Naciones Unidas.

Como antecedente de la reunión cabe mencionar la siguiente recomendación hecha por el Seminario Latinoamericano de Energía Eléctrica celebrado en México, D. F. (julio-agosto de 1961): "Que la Secretaría de la CEPAL convoque, a la brevedad posible, a una reunión de expertos para estudiar los problemas de las tarifas eléctricas, a fin de que los análisis y conclusiones respectivos sirvan de base para la adopción de políticas adecuadas por parte de las empresas eléctricas de América Latina".²

Concurrieron a la reunión diez expertos provenientes de la Argentina, Costa Rica, Chile, Francia, el Perú y el Uruguay, que lo hicieron a título personal. Por causas imprevistas excusaron su asistencia un experto proveniente de Brasil y otro de México. Asistieron asimismo cinco expertos chilenos acreditados por la Empresa Nacional de Electricidad, S. A. (ENDESA), la Compañía Chilena de Electricidad Ltda., la Dirección General de Servicios Eléctricos y de Gas, y la Facultad de Física y Matemáticas de la Universidad de Chile.

² Véase informe del Seminario citado (E/CN.12/AC.50/4), párrafo 212, c), *op. cit.*

Tuvieron a su cargo la Secretaría de la reunión los funcionarios del Programa de Energía y Recursos Hidráulicos de la CEPAL.

Los temas de discusión se concentraron en los siguientes puntos:

1. Principios para orientar una política de tarifas. Casos en América Latina
2. Sistemas de tarifas existentes y los usados en América Latina
3. Formación de la tarifa - Aspectos generales
4. Formación de la tarifa - Aspectos contables
5. Formación de la tarifa - Aspectos financieros
6. Las tarifas y el financiamiento del desarrollo eléctrico en América Latina
7. La tarifa eléctrica y su vinculación con problemas de política fiscal
8. Aspectos legales, institucionales y administrativos en América Latina

Con ese objeto se presentó la siguiente documentación:

Política y estructura tarifaria en el sector eléctrico, por Alejandro Vegh Villegas (E & WR/WP.2/1).

Introducción al estudio del régimen jurídico e institucional de las tarifas eléctricas en América Latina, por Guillermo J. Cano (E & WR/WP.2/2).

Algunos problemas relacionados con el método de fijación de tarifas de acuerdo con la ley de servicios eléctricos chilena, por Renato E. Salazar (E & WR/WP.2/4).

Principios de tarificación eléctrica, por Eugenio Salazar (E & WR/WP.2/5).

Aparte los documentos incluidos en el temario precedente, los participantes tuvieron oportunidad de conocer los tres siguientes, presentados los dos primeros por el señor Raúl Schkolnik B. (ENDESA) y el tercero por el señor Rodrigo Orozco (Instituto Costarricense de Electricidad): a) "Algunas consideraciones generales sobre el comportamiento estadístico de los consumidores residenciales"; b) "Aplicación de un método de tarificación horaria a dos casos sencillos", y c) "El costo del servicio para el proporcionamiento hidrotérmico".

Algunas de las principales conclusiones de esta reunión fueron las siguientes:

a) El precio medio cobrado por la venta de la energía eléctrica debe cubrir el costo medio del servicio —en condiciones de operación normal— incluyendo en este último una utilidad razonable; esta utilidad no tiene por qué ser diferente en el caso de la empresa pública que en el de la empresa privada, si ambas coexisten dentro del país en condiciones similares.

b) Para fijar la utilidad legal se consideró que debía ser comprendida entre un mínimo igual a la tasa de interés a que el estado contrata sus deudas y un máximo que podría ser el costo de oportunidad del capital.

c) A las empresas eléctricas que sirven sistemas con tasas de crecimiento moderado (6 a 8 por ciento al año) les es factible financiar su expansión mediante el fondo de depreciación, la reinversión de sus utilidades netas y el aporte de los organismos financieros internacionales, sin acudir a tarifas altas, es decir, que impliquen una rentabilidad real superior al 10 por ciento del activo inmovilizado de la empresa. El problema del grado de autofinanciamiento se plantea en realidad cuando la velocidad de expansión es muy alta, superior, por ejemplo, al 10 por ciento.

d) Para decisiones de inversión en las empresas eléc-

tricas —especialmente en las de capital público— debe considerarse el costo de oportunidad del dinero en lugar de la “utilidad legal” que usualmente es menor.

e) Dentro de un nivel tarifario general que contemple el principio de reconocer los costos reales, más una utilidad razonable sobre la inversión, se admitió la posibilidad de que la estructura del pliego de tarifas pueda tener una orientación determinada que implique ciertos subsidios, siempre que éstos sean claros y constituyan expresión de una política económica integral.

f) Los precios de los diversos recursos de energía deben coordinarse de modo que se aseguren, en el caso de alternativas de uso, decisiones convenientes económicamente desde un punto de vista nacional.

g) Reconociendo que el importante principio de incentivar las mejoras de eficiencia (tecnológicas o administrativas) no se considera ni en las más modernas legislaciones latinoamericanas, se señaló la conveniencia de recomendar como norma general que las economías netas en el costo unitario se distribuyeran entre el productor y el consumidor, luego de deducir todos los beneficios derivados de factores que no se deben a la acción propia de la empresa como reducciones en los precios de los insumos. Se indicó que cada cierto tiempo —cinco años, por ejemplo—, se debería establecer una nueva base de comparación para asegurar que la relación de las utilidades con el capital invertido no resulte desproporcionada como

consecuencia de rápidos progresos tecnológicos o de mejoras en una empresa que empezó con niveles de eficiencia muy bajos.

h) Se puntualizó la conveniencia de establecer un sistema de cuentas uniforme, con el objeto principal de que los activos de las empresas se avalúen por grupos físico-funcionales y se lleve registro del costo de sus servicios también funcionalmente. Se facilitarían así las comparaciones estadísticas correspondientes en América Latina. Se recomendó la formación de un Grupo de Trabajo con este fin.

i) Las empresas eléctricas deberían incluir en los informes anuales a sus accionistas, no sólo el balance realizado de acuerdo con las exigencias legales que norman a las sociedades por acciones, sino también de conformidad con las características propias de la industria eléctrica.

j) Cuando las empresas eléctricas obtienen préstamos con garantía del estado, los beneficios que resultan de ellos no sólo deben favorecer a aquéllas, sino que deben también alcanzar equitativamente al consumidor.

k) Se consideró conveniente efectuar avalúos en forma discriminada de los activos de las empresas a intervalos de tiempo razonable —por ejemplo, cinco años—, pero dentro de esos intervalos debiera existir un sistema de revaluación automática, utilizándose un índice adecuado de validez general.

NOTAS METODOLOGICAS

CONCEPTO Y MÉTODOS DE CÁLCULO DE LA RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO EXTERIOR

El concepto de "relación de precios del intercambio" desempeña una función importante en la teoría del comercio internacional y se usa mucho en el análisis económico corriente. Sin embargo, la medición estadística real de este concepto es aparentemente poco conocida, y ello se traduce en diversas interpretaciones erróneas de los datos.

Desde un comienzo, la CEPAL ha empleado ampliamente los datos computados por su Secretaría sobre la relación de precios del intercambio para el conjunto de América Latina y para los países que la componen. Se considera de interés presentar en esta oportunidad con mayor detalle las fuentes y métodos empleados para el cálculo. El objeto de esta nota es pasar revista críticamente al material básico empleado en los cálculos, así como a los problemas estadísticos que supone la elaboración de los índices de la relación de precios del intercambio de los países latinoamericanos.

En la primera sección se hará una descripción simplificada de los conceptos y métodos básicos, en tanto que en la segunda éstos se ilustrarán mediante el estudio pormenorizado de los datos disponibles sobre Chile. Si el lector desea conocer el análisis más completo de los aspectos metodológicos, puede consultar el anexo estadístico.

1. LA MEDICIÓN DE LA RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO

a) *El concepto de relación de precios del intercambio*

Si se supone que el comercio entre dos países vecinos¹ es equilibrado y consiste solamente en el intercambio de trigo del país *A* por acero del país *B*, la relación de precios del intercambio es igual a la razón en que se intercambian el trigo por el acero. Por ejemplo, si se supone que con una tonelada de acero se pagan 3 de trigo en el año base y 4 toneladas en el año considerado, la relación de precios del intercambio del país *A* se ha deteriorado en la cuarta parte, en tanto que la del país *B* ha mejorado en un tercio.

Dando por supuesto que en el año base el movimiento en ambos sentidos ascendía a 30 unidades de moneda y a 60 unidades en el año de la comparación, es fácil obtener el precio de cada producto en cada año en la siguiente forma:

	<i>Precios por tonelada (Unidades de moneda)</i>		<i>Índice de precios (Año base = 100)</i>
	<i>Año base</i>	<i>Año de comparación</i>	<i>Año de comparación</i>
Trigo	10	15	150
Acero	30	60	200

Se obtiene una medición similar del índice de la relación de precios del intercambio dividiendo el índice de precios de exportación por el índice de precios de importación de cada país, es decir:

¹ En ese caso quedan anulados los costos de transporte.

$$\frac{150}{200} = 75 \text{ para el país } A \text{ y } \frac{200}{150} = 133 \text{ para el país } B$$

El comercio entre dos países, o entre un país y el resto del mundo, comprende generalmente varios productos y para calcular el valor global de las transacciones, hay que expresarlas en términos monetarios.

Los ajustes de la relación de precios del intercambio, en lugar de estimarse como cambios en la proporción a que se intercambian diversos productos, se estiman en la práctica a través de las variaciones de precios de los diversos productos. El índice de la relación de precios del intercambio se obtiene del efecto combinado de dichas variaciones de precios y es igual a la razón entre el índice de precios de las exportaciones totales y el índice de precios de las importaciones totales.

Existen varios métodos para calcular esos índices de precios, dependiendo principalmente del sistema de ponderación, conforme se señalará más adelante.

b) *Estadísticas básicas*

Las estadísticas de comercio exterior, que proporcionan los datos básicos para el cómputo de los índices de relación de precios del intercambio, se obtienen de las anotaciones efectuadas por la administración de aduanas. Estas estadísticas son bastante pormenorizadas y casi exhaustivas.² Con todo, adolecen de varias imperfecciones.

Las cantidades se conocen en general con bastante exactitud. Sin embargo, hay algunas excepciones como la unidad convencional de peso correspondiente al racimo de banano y al saco de café, que puede no corresponder al peso real. A veces se subestima el peso, cuando ello altera los derechos aduaneros.

Por otra parte, los valores declarados pueden contener un considerable margen de error. Como en la mayoría de los casos la declaración sirve de base para el cálculo de los derechos aduaneros sobre importaciones, la persona que formula la declaración está interesada en subestimar el valor a fin de evitar pagar parte del derecho. En las exportaciones se emplean en muchos casos valores nominales que pueden diferir de los valores de transacción. En algunos casos importantes no hay transacción alguna porque el exportador y el importador pertenecen a la misma firma, de modo que hay que estimar el valor.

En las publicaciones estadísticas las cantidades y los valores declarados se indican con arreglo a nomenclaturas que pueden ser más o menos detalladas. Incluso cuando sean muy pormenorizadas, se agruparán diferentes productos o productos de diferente calidad bajo el mismo encabezamiento.

Los precios empleados para calcular los índices de precios se obtienen de estas informaciones expresadas en cantidades y valores y sobre ellos influirán la inexactitud

² Se registran todas las entradas, con excepción del contrabando y algunos tipos de transacciones especiales.

de los valores declarados y la naturaleza heterogénea de las partidas de la clasificación. Para distinguirlos de los precios reales empleados en cada transacción, se les llama valores unitarios, es decir, el valor por unidad de cantidad obtenido de las estadísticas de comercio exterior.

c) *Índices de valores unitarios*

Durante un período determinado, pueden influir sobre los valores globales de las diversas partidas de una nomenclatura dos factores distintos: i) las variaciones en la cantidad y ii) las fluctuaciones en los precios. Para diferenciar estos dos componentes de los índices de valor, se calculan tanto los índices de cantidad (o índices de quantum) y los índices de valores unitarios. Cuando se computan los índices de valor unitario, el efecto cantidad se elimina suponiendo que las cantidades no han variado entre el año considerado y el año base, y los valores de comercio correspondientes a ambos períodos se miden con el mismo conjunto de cantidades. La relación entre valores que corresponden a cantidades constantes —que se multiplica generalmente por 100— se denomina índice de valor unitario. Puede postularse que los movimientos del índice de valor no explicados por este índice se deben a cambios de las cantidades, que pueden indicarse por medio de un índice que se obtiene dividiendo el índice de valor por el de valor unitario.

i) *Métodos de ponderación.* Los diversos tipos de índices difieren principalmente según el método de ponderación empleado. Los métodos que se usan con mayor frecuencia son el bien conocido de Laspeyres —con las cantidades del período base— y el de Paasche, que da las cantidades del período actual.

Cuando se emplee el índice de Laspeyres, se supondrá que las cantidades permanecen iguales a las del período base. Se aplican los precios del período actual a dichas cantidades para obtener el valor del comercio del año base a los precios del año actual. El índice de valor unitario se obtiene estableciendo la relación entre este valor y el valor del comercio en el año base.

Cuando se usa el índice de Paasche, las cantidades del año actual se utilizan para la ponderación y se calcula su valor a precios del año base. Luego se establece la relación entre los valores a los años actuales y básico correspondientes a estas cantidades para calcular el índice de valor unitario.³

La elección del tipo de ponderación depende de los objetivos que debe cumplir el índice: si se desea medir la variación de la relación de precios del intercambio suponiendo que la estructura de las importaciones y exportaciones es la misma que la del año base, los índices de valor unitario deben ser del tipo de Laspeyres. Si la variación en la relación de precios del intercambio debe tener en cuenta no sólo las fluctuaciones de precios sino la modificación en la composición de las importaciones y exportaciones, debe usarse el método de Paasche.

ii) *La cobertura de los índices.* No siempre se especifican las cantidades correspondientes a cada producto objeto de comercio, y en el caso de algunos rubros se refieren a productos de naturaleza tan diferente que no

³ En el caso del índice de Laspeyres el problema consiste en saber en cuánto más (o menos) que en el año base se venden las cantidades correspondientes al año base. En el Paasche reside en saber en cuánto más (o menos) se venden las cantidades correspondientes al año actual.

pueden usarse razonablemente para calcular los valores. En consecuencia, los índices rara vez comprenden directamente el valor total del comercio, y es necesario hacer estimaciones para los productos excluidos.

d) *Índices de la relación de precios del intercambio correspondientes a los países de América Latina*

La mayoría de las series actuales de índices de comercio exterior han sido elaboradas por la CEPAL y los pocos países que calculan sus propios índices aplican métodos similares. Por lo tanto, basta describir el procedimiento empleado por la CEPAL para tener una idea general de la calidad de los índices de comercio exterior —comprendida la relación de precios de intercambio— para los diversos países y también para el conjunto de América Latina.

i) *Informaciones básicas.* En América Latina, los valores declarados de exportaciones e importaciones adolecen de gran inexactitud y no son perfectamente comparables, especialmente cuando se trata de un período prolongado.

Es probable que los valores de las importaciones se subestimen cada vez más debido al robustecimiento de las barreras aduaneras y a otros derechos de importación que son un aliciente para que el importador declare un valor inferior al valor real de la transacción. Esta omisión reduce el valor unitario de las importaciones. Como en varios países las importaciones se expresan en valores *job.*, aunque la mayoría de las importaciones se efectúan en barcos extranjeros, el flete y los seguros deberían considerarse normalmente como parte del valor de las importaciones.

En el caso de las exportaciones suele declararse una cantidad inferior a la real cuando el exportador tiene que pagar regalías. La subestimación puede también referirse a la calidad de los productos —por ejemplo, se declara una calidad más baja en el caso del café o un contenido inferior de metal en el caso de los minerales— y algunas veces al valor, aunque la mayoría de los derechos de exportación se aplican sobre la base de la cantidad.

ii) *Índice de valor unitario de las exportaciones.* Las exportaciones efectuadas por los países de América Latina se concentran hasta el momento en unos cuantos productos básicos, que representan el grueso de la exportación total. Como la calidad de esos productos no varía mucho con el tiempo, se puede computar un índice de valor unitario muy completo empleando unas pocas partidas homogéneas. En la mayoría de los países basta una muestra de menos de 10 productos para abarcar más del 95 por ciento de las exportaciones totales. En unos cuantos países en que es mayor el número de productos exportados se necesita incluir más de 50 rubros (por ejemplo, 61 en el caso de la Argentina).

Incluso en el caso de tener que considerar sólo unos pocos productos, como se han registrado cambios importantes desde los años veinte, ha adquirido especial importancia el tipo de sistema de ponderación que se aplica. Para los tipos de análisis que más interesan en la CEPAL se necesitan estadísticas de comercio correspondientes a cada período tanto a precios corrientes como a los precios del año base. En otras palabras, las estadísticas de comercio se emplean tanto por su valor efectivo como por el valor que se obtiene suponiendo que no se ha producido fluctuación alguna de precios desde el año

base. El resultado que se obtiene al dividir el valor efectivo (o actual) por el valor de ese comercio medido a los precios del año base, es un índice de valores unitarios (o precios) del tipo Paasche, es decir, el que toma como ponderación las cantidades del año corriente. Ello significa que los índices de relación de precios del intercambio que emplea la CEPAL tienen en cuenta los cambios de precios y cantidades del comercio exterior.

iii) *Índices de valor unitario de las importaciones.* Cuando se calculan los índices de valor unitario de las importaciones de los países de América Latina surgen problemas especiales debidos a la enorme variedad de productos que se importan de un gran número de países. Los valores unitarios correspondientes a productos manufacturados muy elaborados, como la maquinaria o los vehículos, están sujetos generalmente a un gran margen de error, porque determinada partida de la nomenclatura de comercio comprende varios modelos diferentes de bienes del mismo tipo.⁴ Por este motivo, los valores unitarios de las importaciones de los países de América Latina son menos fidedignos que los valores unitarios de sus exportaciones. Se dice generalmente que la comparación de los valores unitarios de las importaciones durante un período prolongado adolece de una tendencia a la baja debido a que la calidad de los productos manufacturados mejora con el tiempo gracias al progreso técnico. De hecho, una tonelada de maquinaria corresponderá probablemente a una inversión mayor en "términos reales" en 1960 que en 1925. Con todo, la observación puede dejar de ser cierta para toda clase de productos manufacturados, y este aspecto se analizará más a fondo en la segunda sección.

La CEPAL ha computado series de índices de comercio exterior para la mayoría de los países de América Latina, a partir de 1925, sobre la base de 1937 = 100. Como las estadísticas de comercio se han perfeccionado mucho desde 1937, fue necesario cambiar dicha base a 1950 y posteriormente a 1955⁵. Cuando se desea comparar la relación de precios del intercambio durante el período total comprendido entre 1925 y 1950, hay que eslabonar las tres series disponibles. En teoría, esta operación no es estadísticamente correcta, porque los índices de Paasche no son reversibles con respecto al tiempo. Es decir, se obtendría un índice diferente si se computaran directamente los datos correspondientes a 1925, en lugar de obtener el índice eslabonando las diversas series basadas sucesivamente en 1937, 1950 y 1955. Como ejemplo de este hecho, las informaciones del cuadro 1 muestran i) los índices de valor unitario de las importaciones y exportaciones correspondientes a 1955 basados en 1950 = 100, y ii) los mismos índices basados originalmente en 1955 = 100 y luego convertidos por simple división a 1950 = 100. De los datos del cuadro cabe desprender que el cambio en el año base de 1950 a 1955 altera en diversa medida los índices de exportaciones (fluctúa de -7 a +9) y no se observa ninguna tendencia especial.

⁴ En los países industriales se considera difícil calcular un índice de exportaciones de productos manufacturados debido a la heterogeneidad de los productos. El problema ofrece mayores dificultades todavía cuando se trata de importaciones de productos manufacturados, porque las variadas fuentes de abastecimiento representan un obstáculo adicional.

⁵ La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas recomendó en su cuarto período de sesiones la adopción de un año base de postguerra, y que cambiara la base de vez en cuando, en general cada cinco años.

Por el contrario, casi todos los índices de importación experimentan una tendencia al alza. En otras palabras, mientras más reciente sea la base, mayor será el aumento de precios.

2. LA RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO EN CHILE

Para ilustrar la naturaleza de los problemas que plantea el cómputo de la relación de precios del intercambio y la magnitud de los márgenes de error que pueden estar implícitos, se presentan en esta sección los principales antecedentes relativos a su aplicación al comercio exterior de Chile.

Como se explicó en la sección anterior, la CEPAL ha computado tres series sucesivas basadas en los años 1937, 1950 y 1955, respectivamente. (Véase el cuadro 2). No ha habido cambios fundamentales en la nomenclatura chilena desde 1925, aparte de la introducción de nuevos artículos, y puede decirse que la clasificación de los productos ha permanecido inalterada en todo el período.

Para las exportaciones, el cómputo de los índices se basó en los 55 artículos más importantes, que representan en conjunto más de 95 por ciento de la exportación total. En cuanto a las posibilidades de comparación histórica de los datos, puede afirmarse que las calidades han sido bastante semejantes para los principales productos básicos, es decir, el cobre y el salitre. Sin embargo, en el caso del

Cuadro 1

AMERICA LATINA: EFECTO DE LA MODIFICACION DEL AÑO BASE SOBRE LOS INDICES DE VALOR UNITARIO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

(Índices de 1950 (1955 = 100))

País	Exportaciones			Importaciones		
	Base 1950	Base 1955	Diferencia (Por-ciento)	Base 1950	Base 1955	Diferencia (Por-ciento)
Argentina	99	96	-3	112	125	+12
Bolivia	116	110	-5	91	96	+5
Brasil	103	106	+3	102	119	+17
Colombia	119	118	-1	102	119	+17
Chile	151	152	—	114	127	+11
Ecuador	116	108	-7	101	...	...
Paraguay	146	145	-1	...	...	...
Perú	96	96	—	103	112	+9
Uruguay	85	93	+9	99	111	+12
Venezuela	112	112	—	109	116	+6
<i>Subtotal</i>	<i>109</i>	<i>109</i>	<i>—</i>	<i>106</i>	<i>119</i>	<i>+12</i>
Costa Rica	127	125	—	109	109	—
Cuba	91	90	-2	102	106	+4
El Salvador	139	141	+1	109	110	+1
Guatemala	130	127	-2	104	116	+12
Haití	117	116	-1	111	...	...
Honduras	136	125	-8	106	115	+8
México	105	109	+4	112	120	+7
Nicaragua	134	139	+4	98	105	+7
Panamá	114	112	-2	105	108	+3
Rep. Dominicana	100	100	—	109	125	+14
<i>Subtotal</i>	<i>104</i>	<i>104</i>	<i>—</i>	<i>107</i>	<i>112</i>	<i>+5</i>
<i>Total, América Latina</i>	<i>108</i>	<i>108</i>	<i>—</i>	<i>106</i>	<i>118</i>	<i>+11</i>

FUENTES: Los índices computados sobre la base de 1950 fueron tomados de *Boletín Económico de América Latina*, Vol. III, No. 2, y los basados en 1955, del *Suplemento Estadístico*, *ibid*, Vol. VI.

Cuadro 2

CHILE: INDICES DE VALORES UNITARIOS DE EXPORTACION E IMPORTACION
Y RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO

Año	Exportaciones			Series eslabo- nadas ^a (1955 = 100)	Importaciones			Relación de precios del inter- cambio (1955 = 100)
	Año original de base				Año original de base			
	1937	1950	1955		1937	1950	1955	
1925	265			106	170		56	189
1926	238			95	134		44	216
1927	223			89	160		53	168
1928	221			89	167		55	162
1929	249			100	179		59	169
1930	215			86	169		56	154
1931	145			58	160		53	109
1932	70			36	135		45	80
1933	73			29	106		35	83
1934	67			27	92		30	90
1935	67			27	87		29	93
1936	79			32	90		30	107
1937	100			40	100		33	121
1938	75			30	107		35	86
1939	81			32	96		32	100
1940	80			32	104		34	94
1941	82			33	112		37	89
1942	89			36	142		47	77
1943	91			37	164		54	67
1944	94			38	166		55	69
1945	98			39	173		57	60
1946	114			46	134		61	75
1947	147			59	223		74	80
1948	167	100	67	67	230	102	76	88
1949	169	100	66	66	237	100	73	90
1950		100	66	66		100	79	84
1951		126	84	84		115	91	92
1952		149	98	98		126	102	96
1953		148	102	102		118	97	105
1954		131	89	89		118	98	91
1955		151	100	100		114	100	100
1956		167	110	110		121	100	110
1957		133	87	87		120	98	89
1958			76	76			97	78
1959			84	84			101	83
1960			90	90			93	97

FUENTE: Cálculos de la CEPAL sobre la base de estadísticas chilenas de comercio.

^a Los índices para el período 1925 a 1947 se obtuvieron eslabonando las series basadas en 1937 = 100 con las que emplean 1955 = 100, utilizando para el empalme los índices correspondientes a 1948 como período común.

primero, las autoridades aduaneras han debido introducir nuevas partidas cuando se inició la exportación de un nuevo tipo de cobre. Durante largo tiempo no se separaron el "cobre estándar y el electrolítico", pero ello no parece haber introducido un error importante en los cálculos.⁶

En el gráfico I se muestran los índices de valor unitario correspondientes a 7 de los renglones más importantes, así como su participación en las exportaciones totales en 1927 y 1960. Las exportaciones chilenas en los últimos 35 años se caracterizan principalmente por la enorme reducción en las ventas de salitre y por la creciente importancia del cobre. La caída de las exportaciones salitreras deriva del colapso de la demanda externa, y evidentemente se ha visto acompañada por una gran baja de los precios. Esta modificación radical en la estructura de las exportaciones chilenas, así como la gran

⁶ Para el mineral de hierro, se calcularon los valores unitarios por tonelada de mineral, y se sospecha que la ley de éste ha variado, pero el producto tiene hasta ahora poca importancia entre las exportaciones chilenas.

dispersión de los índices de valor unitario de los renglones principales, da una importancia especial al sistema de ponderación empleado.

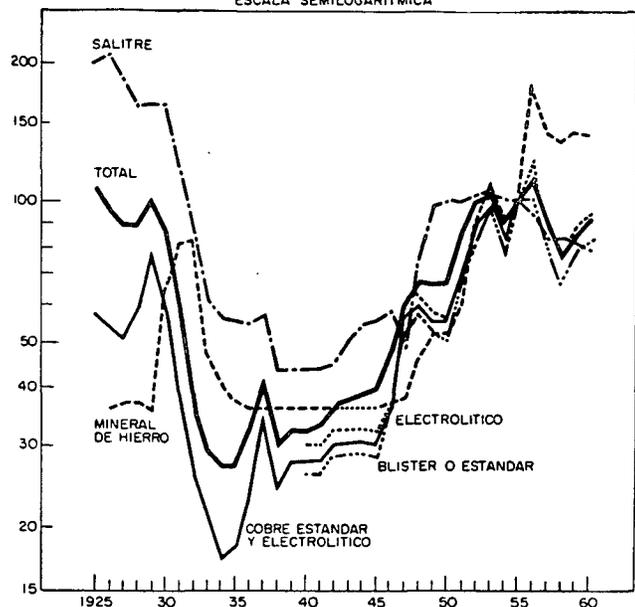
En 1927 el salitre representaba el 51 por ciento y el cobre el 26 por ciento de las exportaciones de Chile, mientras que en 1955 la participación de esos productos era de 12 y 65 por ciento respectivamente. En el mismo lapso los precios del cobre se han duplicado y los del salitre han descendido a la mitad. En estas condiciones, un índice de valor unitario basado en las cantidades de 1927 no muestra incremento alguno en el período, en tanto que un índice ponderado por las cantidades de 1955 refleja un alza de más de 40 por ciento. Como el índice de la CEPAL se obtiene eslabonando tres series diferentes, y tiene además una cobertura más amplia, muestra un aumento de 12 por ciento.

El cómputo de los valores unitarios de importación es muy lento y el margen de error, considerable, porque existe gran surtido de mercaderías y calidades. Los cambios de calidad en el tiempo son difíciles de apreciar y no pueden introducirse ajustes. Al contrario de lo que ocurre

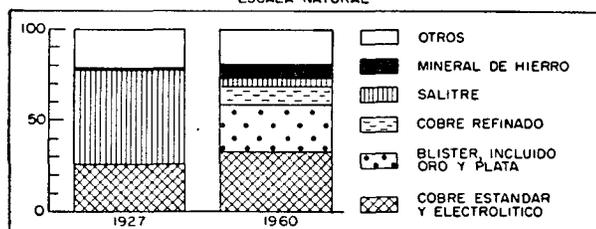
Gráfico I

CHILE: INDICES DE VALOR UNITARIO DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION Y SU PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES TOTALES

A. INDICES DE VALOR UNITARIO
(Índices 1955=100)
ESCALA SEMILOGARÍTMICA



B. PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES TOTALES
(Porcentajes)
ESCALA NATURAL



con los productos primarios, es difícil comparar las variaciones del valor unitario de las manufacturas con los precios mayoristas correspondientes del mercado internacional. Por consiguiente, los cambios en los valores unitarios de importación deberán considerarse con muchas reservas. En Chile la muestra de productos que se incluyen directamente en el cómputo de los valores unitarios comprende más de 500 partidas. Las principales dificultades se presentaron en aquellos productos de naturaleza compleja, como los automóviles de pasajeros. En las partidas correspondientes se dan las cantidades en número de automóviles y se muestran, junto con sus valores, para cada marca de fábrica. Sin embargo, no sería fácil emplear este detalle, porque todos los modelos se combinan y se crearía un grave problema al cesar la importación de algunas marcas.

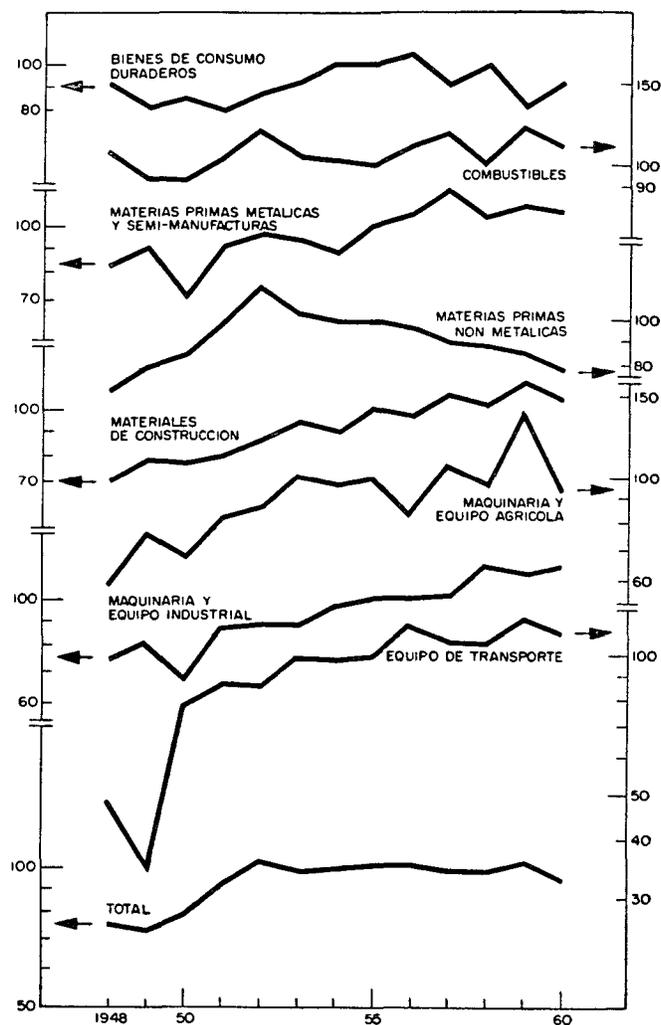
Los índices de valor unitario de las importaciones clasificadas en 10 grupos de productos aparecen en el gráfico II para el período 1948 a 1960. Como puede observarse, algunos movimientos de precios son bastante confusos y no cabe explicarlos fácilmente.⁷

⁷ Se afirma corrientemente en Chile que los valores declarados

Gráfico II

CHILE: INDICE DE VALOR UNITARIO DE LAS IMPORTACIONES CORRESPONDIENTES A LOS GRUPOS PRINCIPALES DE PRODUCTOS BASICOS

(Índices 1955 = 100)
ESCALA SEMILOGARÍTMICA



FUENTES Y MÉTODOS: Véase *Boletín Económico para América Latina*, Vol. III, N° 2, "Notas explicativas".

Se dice a menudo que los índices de valor unitario de las importaciones de manufacturas —por ejemplo, maquinaria y vehículos— no permiten comparaciones a largo plazo porque no se toman en cuenta los mejoramientos de la calidad debidos al progreso técnico en los países productores. Como los índices de precios mayoristas se construyen sobre una base más sólida,⁸ se intenta en el gráfico III una comparación entre ambos tipos de índices. Hay muchos factores que atentan contra la comparabilidad de las dos series de datos: i) los precios mayoristas

de importación se subestiman cada vez más y que por consiguiente los valores unitarios tienen una tendencia descendente.

⁸ Los precios mayoristas se recopilan con especificaciones muy bien definidas. Cuando esas especificaciones caducan, se construye otra serie y los índices anteriores se empalman con los de la nueva serie. En esa forma, se eliminan de la comparación los efectos de una variación de calidad.

son precios internos; ii) su ponderación no se ajusta a la estructura de las importaciones chilenas; iii) no incluyen los gastos de flete y seguro, etc. Pese a estas limitaciones, puede apreciarse que las series de valor unitario de la importación de automóviles y maquinaria agrícola registran un alza mayor que los precios mayoristas, salvo en el período 1955 a 1960, en el cual decayeron fuertemente los valores de los automóviles. Por lo tanto, en todo el período 1939-60 son sólo 8 por ciento más altos que los precios mayoristas.

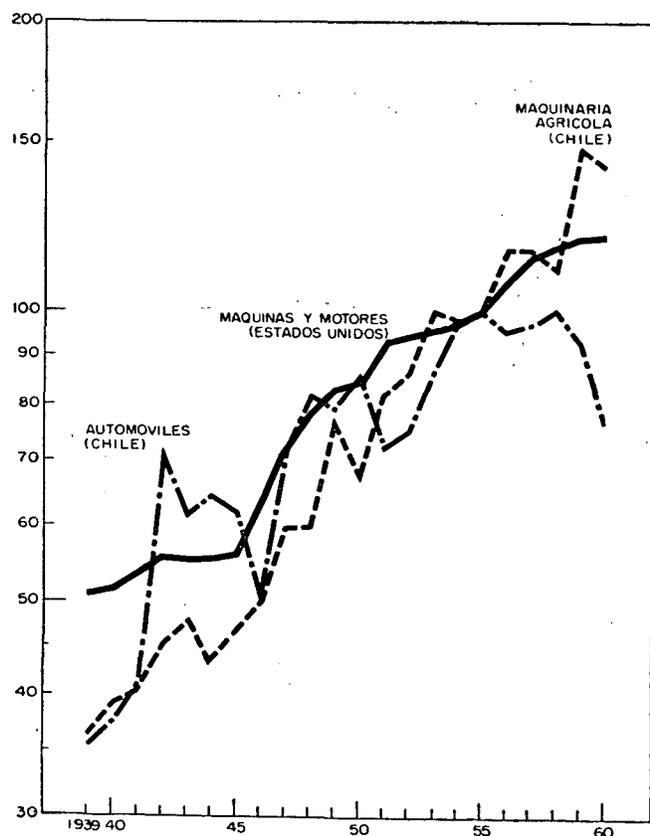
Por último, se ha intentado medir el efecto de emplear un sistema de ponderaciones corrientes en lugar de ponderaciones fijas. Como cómputo simplificado,⁹ se han combinado 24 series de índices de valor unitario por subgrupos —que a su vez son índices con ponderación corriente—, empleando como ponderación la composición de las importaciones en 1925. El índice total resultante para 1960 es inferior en sólo 3 por ciento al índice normal-

⁹ No ha sido posible computar un índice de ponderación fija al nivel de 500 partidas, por el enorme trabajo que implicaría.

Gráfico III

CHILE: INDICES DE VALOR UNITARIO DE LAS IMPORTACIONES DE AUTOMOVILES Y MAQUINARIA AGRICOLA COMPARADOS CON LOS PRECIOS AL POR MAYOR EN LOS ESTADOS UNIDOS

(Índices 1955 = 100)
ESCALA SEMILOGARÍTMICA



FUENTES: Automóviles: Índices de valor unitario basados en los precios medios por unidad de automóviles.

Maquinaria agrícola: Índices de valor unitario basados en el precio medio por unidad de peso.

Máquinas y motores: Índices de precios al por mayor tomado de *Historical Statistics for the United States* y *Statistical Abstract of the United States*, 1962.

mente empleado por la CEPAL, que se pondera con cantidades del año corriente.

La exactitud de las estadísticas de la relación de precios del intercambio depende enteramente de la calidad de los índices de valor unitario. Como resumen de las observaciones derivadas del análisis correspondiente a Chile, se presenta enseguida un cuadro sinóptico que indica el efecto de los diversos factores en los índices de la relación de precios del intercambio para este país.

CHILE: EFECTOS DE ALGUNOS FACTORES SOBRE LOS INDICES DE VALOR UNITARIO DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES E INDICES DE RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO

Factor	Índice de valor unitario de las exportaciones	Índice de valor unitario de las importaciones	Índice de la relación de precios del intercambio
(1) Variaciones de la calidad de los rubros fundamentales con el tiempo	No tiene importancia	Alguna influencia especialmente sobre los productos de ingeniería	Leve tendencia a la baja
(2) Ponderación elegida	Gran influencia	Poca influencia	Gran influencia
(3) Cambios en el año base	Cierta influencia pero no sistemática	Tendencia sistemática al alza cuando el cambio corresponde a un año más reciente	Tendencia a la baja debido a las importaciones

Chile: Índice de la relación de precios del intercambio (1955 = 100)

Período	Índice
1925-30	151
1931-35	92
1936-39	103
1940-45	77
1946-50	84
1951-53	98
1954-56	100
1957-60	87

Debido al margen de error que contienen los índices de valor unitario de las importaciones, son inexplicables muchos cambios bruscos de uno a otro año en la relación de precios del intercambio, y deben atribuirse en parte a errores estadísticos que, en esencia, se originan en la valuación errónea de las importaciones y en la falta de homogeneidad de muchas partidas retenidas en el cálculo. Sin embargo, las cifras tienen mayor significado cuando se calculan los promedios de varios años y cuando las variaciones observadas son de gran magnitud.

Como se aprecia en las cifras que el cuadro lleva al pie, no hay duda de que la relación de precios del intercambio de Chile se ha deteriorado gravemente desde 1925-30.

Aunque se tomara en cuenta un gran margen de error en los cálculos y se empleara el sistema más favorable de ponderación, subsistiría el hecho de que ese deterioro ha sido muy importante. Por otro lado, si se comparan directamente los índices de valor unitario de 1925-30 con los de 1955, usando las cantidades del primer período como ponderación, el índice resultante de relación de precios del intercambio indicaría un deterioro todavía más pronunciado.

La apreciación crítica que aquí se hace sobre los procedimientos estadísticos y materiales básicos empleados para medir la relación de precios del intercambio de los países latinoamericanos no debe inducir al lector a pensar que tales datos no son suficientemente fidedignos como para emplearlos en un análisis cuantitativo. En realidad, las variaciones en el tiempo han sido de tal entidad que

pueden derivarse conclusiones con un grado de seguridad suficiente.

Por último, cabe señalar que a pesar de que existe una infinidad de métodos de ponderación que resultan en gran variedad de mediciones, el procedimiento elegido por la CEPAL corresponde a un significado muy preciso que interesa para el tipo de análisis en que se emplean las estadísticas de la relación de precios del intercambio. Fundamentalmente, se supone que el país debe modificar la composición de sus exportaciones para aprovechar en forma óptima las condiciones del mercado mundial. Por otro lado, las necesidades de importación de un país empeñado en un proceso de industrialización son de naturaleza cambiante, según sean las modificaciones estructurales de su economía. Todas esas condiciones se toman en consideración en el procedimiento de la CEPAL.

ANEXO ESTADÍSTICO

La mayoría de los países latinoamericanos publican sus estadísticas de comercio en moneda nacional, lo que plantea un difícil problema cuando existen múltiples tipos de cambio para las diversas importaciones y exportaciones. Los índices de valor unitario deben expresarse en la misma moneda y los valores en que se basan deben excluir el efecto de toda manipulación de los tipos de cambio, que no son más que un impuesto o subsidio. Por lo tanto, de existir un sistema de cambio múltiple, todos los valores que se consideran —hasta los de cada producto detallado— deben convertirse a otra moneda, como el dólar de los Estados Unidos. En algunos casos, es ésta una operación difícil y lenta.

Los índices de valor unitario de las exportaciones de cada país se calculan en la forma siguiente: pese a la concentración de las exportaciones en unos cuantos productos importantes, varias partidas no pueden incluirse directamente en los cómputos. Al elegir los renglones de la muestra, se multiplican los precios del año base por las cantidades de cada año y toda partida de la muestra se clasifica en uno de cinco subtítulos: *i*) Productos agrícolas (excluido el ganado); *ii*) Ganado; *iii*) Combustibles; *iv*) Otros productos minerales, y *v*) Otros productos (incluidas las manufacturas).

Los valores a precios corrientes de los renglones de la muestra incluidos en cada grupo se relacionan con los valores correspondientes a precios constantes, siendo la relación (multiplicada por 100) igual al índice de valor unitario del grupo.

Sólo se hace la distribución exhaustiva de los valores de exportación en los cinco grupos mencionados para el año base, salvo en el caso de los combustibles, que se incluyen totalmente en la muestra.

Al introducir los ajustes por falta de cobertura de la muestra, se postulan dos hipótesis: *i*) la parte remanente se distribuye según la estructura del año base, y *ii*) las variaciones de precios en la parte no abarcada en un grupo determinado son las mismas que las de la parte incluida. En esta forma, se obtienen índices de valor unitario para cada grupo y para las exportaciones totales.

Los índices de valor unitario computados conforme a este procedimiento se ponderan con las cantidades corrientes y son, por lo tanto, del tipo Paasche. Los índices del cuántum del tipo Laspeyres se obtienen dividiendo el índice de valor corriente por el índice correspondiente de valor unitario.

El procedimiento para calcular los índices de valor unitario de las importaciones de los países latinoamericanos es fundamentalmente el mismo que se describió anteriormente al hablar de los índices de exportación. Sin embargo, surgen problemas adicionales por la gran variedad de productos que se importan. Aunque se incluyen más de 500 partidas en la muestra, muchas de ellas deberían subdividirse en subrenglones para lograr una mejor homogeneidad, en lo que a calidad se refiere. Evidentemente los cambios de composición en cada partida, por efecto de las variaciones de los artículos, país de origen, etc., no pueden eliminarse.

La CEPAL ha hecho lo posible por calcular los índices de importación de casi todos los países de América Latina. Sin embargo, la enorme tarea de verificar el significado de las variaciones de precios de cada uno de los renglones de la muestra rebasa actualmente sus posibilidades y se recomienda que cada país emprenda el cálculo de tales índices con suficiente personal y equipo.

En la CEPAL se emplean dos clasificaciones principales de los valores de importación, una de ellas en 10 grupos,¹⁰ según su uso final, y la otra, en 14, en que se combina la clasificación por producto y uso final. Estas dos clasificaciones se obtienen reagrupando 53 núcleos o subtítulos, que a su vez se obtienen sumando los renglones correspondientes. Sólo se ha hecho la distribución exhaustiva de los valores de importación para cada una de esas clasificaciones con respecto a los años base (1937, 1950 y 1955) porque resulta demasiado oneroso elaborar esas cifras anualmente. Para el remanente se introduce un reajuste. En las series basadas en 1937 y 1950 se supuso que era proporcional a los valores de cada grupo y en las series de 1955, que cada núcleo abarca la misma proporción de renglones “no cubiertos” que en el año base.

Los índices de valor unitario se calculan al nivel de cada núcleo, dividiendo el valor corriente que corresponde a los renglones incluidos en la muestra por el valor a precios constantes. Al introducir los reajustes por cobertura incompleta al nivel de cada núcleo, se supuso que los precios de la parte no incluida han seguido la misma evolución que la parte incluida. Los valores unitarios de cada

¹⁰ Para mayores detalles, véase *Boletín Económico de América Latina*, Vol. III, No. 2, “Notas Explicativas”.

grupo de ambas clasificaciones y del total se obtienen combinando los 53 índices por subgrupos.

Se espera que en un futuro próximo la mayoría de los países latinoamericanos publicarán sus estadísticas de importación conforme a una clasificación común, porque todos los miembros de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio se han comprometido a publicar sus estadísticas en función de la Nomenclatura de Bruselas, convertible a la CUCI revisada. Esto representará un gran mejoramiento, porque la clasificación será uniforme, los valores corrientes se mostrarán a los diversos niveles de reagrupación y, como las partidas individuales son más numerosas,

su contenido será más homogéneo. Cuando la CEPAL pueda disponer de este material, proyecta hacer una revisión crítica de la muestra de renglones incluidos directamente en el cálculo. Se considerarán en él un mayor número de series elementales, pero la cobertura de la muestra probablemente disminuya al eliminarse todas las series en que carecen de significado los índices de valor unitario.

Pueden encontrarse mayores detalles sobre la metodología y las estadísticas mismas en los diversos números del *Suplemento Estadístico del Boletín Económico de América Latina*.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. VIII, No. 2, octubre de 1963

NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1963



NUEVO SECRETARIO EJECUTIVO DE LA CEPAL

En un acto de carácter interno, en que participaron los funcionarios de los organismos de las Naciones Unidas que tienen oficina en Santiago de Chile, el día 13 de agosto se hizo cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL el Dr. José Antonio Mayobre, Subsecretario de las Naciones Unidas, que hasta poco antes desempeñó en la organización mundial las funciones de Comisionado para el Desarrollo Industrial. Como Secretario Ejecutivo, el señor Mayobre sucede al Dr. Raúl Prebisch, quien estuvo al frente de la CEPAL desde 1950 y desempeña actualmente las funciones de Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y las de Director General del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Durante los trece años que el Dr. Prebisch estuvo al frente de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL mostró en todo momento su incansable dedicación al trabajo y su ejemplar honestidad intelectual. Gracias a tales cualidades, a sus admirables dotes de director y al vigoroso empuje que supo imprimir a todas las actividades, su mandato constituye una época fecunda del organismo.

El Dr. Raúl Prebisch, al dar posesión de la Secretaría Ejecutiva al señor Mayobre, hizo un balance de sus actividades profesionales primero al servicio de su país y después al de las Naciones Unidas. Ensalzó la calidad humana e intelectual del personal de la CEPAL y el "sentido de misión" que ha sabido imprimir a sus funciones. Se refirió asimismo en términos elogiosos a las favorables condiciones que Chile ha brindado a la Secretaría Ejecutiva para que la CEPAL pueda llevar adelante su obra debido al arraigado sentido democrático que impera en este país, al respeto a la libertad intelectual y a la tolerancia para todas las opiniones, factores fundamentales para permitir el análisis y la investigación.

El Dr. Prebisch terminó su intervención alabando las cualidades intelectuales de su sucesor, así como el sentido diplomático, la amplitud de visión y el dinamismo que caracterizan al nuevo Secretario Ejecutivo, por lo cual auguraba al Dr. Mayobre el mayor éxito en el desempeño de la función que le ha sido confiada.

La larga ovación que al terminar estas palabras se tributó al doctor Prebisch fue una prueba del afecto y la admiración de quienes pudieron seguir de cerca su obra creadora desde la dirección de la CEPAL.

Después de agradecer las palabras del Dr. Prebisch por lo que a él respectan y de asociarse a los elogios que tributó al personal de la Secretaría Ejecutiva, el Dr. José Antonio Mayobre anunció su propósito de mantener la independencia de criterio que ha distinguido todos los actos de la CEPAL. Tal independencia ha permitido a ésta expresarse honesta y sinceramente, sin prejuicios ideológicos, sobre los problemas económicos de América Latina.

Se refirió a continuación a la crisis de desarrollo que ahora se advierte en los países de la región. Las ideas encontradas y difundidas durante muchos años por la CEPAL hacen necesario continuar la

acción práctica ya emprendida. Por lo tanto, la CEPAL deberá colaborar en los esfuerzos por transformar las ideas en hechos concretos, como corresponde a un organismo que, lejos de encerrarse en un estéril academicismo, procura la realización de las ideas que ha preconizado. El tránsito de la teoría a la política, en el buen sentido de la palabra, no significa otra cosa que realismo, conocimiento de los medios y destreza en la utilización de los instrumentos adecuados para la realización de aquellas ideas.

El señor Mayobre, en conclusión, señaló que los problemas de América Latina están tocando a la puerta cada día y su angustia creadora se manifiesta en todas las conmociones que se advierten a lo largo y a lo ancho del continente. Por eso será necesario seguir trabajando en equipo estrechamente unido, consultando y analizando a diario, poniendo a prueba las ideas de cada uno, para que el resultado sea una sola idea, colectiva y perfectamente realizable.

Añadió el señor Mayobre que tales son las enseñanzas recibidas del anterior Secretario Ejecutivo, cuando los problemas latinoamericanos urgen e invitan a la honda meditación, a la dedicación exclusiva y también a la acción. Ese es el riguroso ejemplo que con su pensamiento y su conducta admirables deja el Dr. Prebisch en la CEPAL y que la Secretaría Ejecutiva procurará seguir con fidelidad.

Datos biográficos del Dr. José Antonio Mayobre

Nacido el 21 de agosto de 1913, en Cumaná, Venezuela, el señor Mayobre se doctoró en la Universidad Central de Venezuela, en ciencias económicas y sociales el año 1944 y en leyes en 1945, ampliando después sus estudios en la London School of Economics.

De regreso a su país en 1946, el Dr. Mayobre fue Director del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de Venezuela, cuya dirección ocupó posteriormente. Al mismo tiempo tuvo a su cargo la cátedra de análisis económico en la Facultad de Economía de la Universidad Central de Venezuela.

En 1948 fue director general del Banco Agrícola y Pecuário de ese país y de 1949 a 1951 desempeñó la gerencia general de Industrias Azucareras S. A., de Caracas.

Ingresa a la Secretaría de las Naciones Unidas en 1951 como director adjunto de la Subsección de la CEPAL, en México. En 1953 fue nombrado Representante Residente de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en América Central. Volvió a la Secretaría de la CEPAL en 1954, donde dirigió la División de Desarrollo Económico durante cuatro años. En 1958 regresó a Venezuela para dirigir la Corporación Venezolana de Comercio.

Desde mayo de 1958 formó parte del Gobierno de Venezuela como Ministro de Hacienda, cargo que ocupó hasta 1960. De 1960 a 1962, el Dr. Mayobre representó a su país como embajador ante el Gobierno de los Estados Unidos y también actuó como Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional.

El 1º de mayo de 1962, el Secretario General de las Naciones Unidas designó al Dr. Mayobre como Comisionado para el Desarrollo Industrial, con el rango de Subsecretario de la organización mundial.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA SITUACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA EN 1962*

INTRODUCCION

La evolución económica de los países latinoamericanos considerados como un todo no fue en 1962 tan favorable como en 1960 y 1961, años en que se logró superar el bajo ritmo de crecimiento del producto bruto por habitante registrado en el quinquenio 1956-60. Es verdad que en el total de la región correspondiente a 1962 influyó el fuerte descenso del producto bruto en la Argentina —de considerable ponderación en el área—, pero aun excluyendo las cifras de este país, el producto bruto por habitante fue inferior al del año precedente y estuvo lejos de alcanzar el 2.5 por ciento, cifra convencionalmente fijada como meta mínima en un esfuerzo internacional conjunto tendiente a acelerar el progreso económico y social de estos países.

Los factores permanentes que a largo plazo vienen obstaculizando el desarrollo acelerado de los países latinoamericanos no son susceptibles de modificación en el corto plazo de uno o dos años, que es el lapso que se considera en este estudio. Por el contrario, la eliminación de esos obstáculos sólo puede alcanzarse mediante un proceso económico gradual y vigoroso basado en un plan o programa integral de desarrollo. Si bien en el aspecto planificador se han hecho progresos en 1962 con los programas y planes elaborados por los países y con la organización de mecanismos internacionales de tipo institucional y financiero que pueden ayudar a llevarlos a cabo, los resultados sólo serán tangibles a más largo plazo.

En muchos países latinoamericanos se registraron también avances en 1962 en materia de energía, transporte y en la capacidad de producción de ciertos insumos críticos. Sin embargo, esos adelantos distan mucho de enervar significación frente a los atrasos existentes y al rápido crecimiento de las demandas respectivas. Por ello, para explicar la evolución económica de 1962, hay que recurrir a factores cuyos cambios puedan ocurrir en corto plazo. En otros términos, los obstáculos permanentes que actúan a largo plazo no pueden removerse sustancialmente de un año para otro, y los cambios que se puedan experimentar en ese corto plazo no pueden explicar, en manera alguna, los ocurridos en el nivel de la actividad económica corriente y en el del ingreso.

Dos son los factores que en 1962 han influido en la situación económica. Uno es el *sector externo*, cuya posición varía rápidamente en el corto plazo, por los cambios súbitos en la demanda internacional, las oscilaciones de las cosechas de productos de exportación, etc. El otro es la *política económica general* cuya orientación puede también promover cambios bruscos.

Con respecto al *sector externo* la demanda internacional de productos de exportación latinoamericana se mantuvo, con raras excepciones, en los deprimidos niveles de años anteriores. Sin embargo, volvió a registrarse un nuevo repunte en el volumen total exportado aunque la capaci-

dad de compra exterior fue de todos modos insuficiente para pagar las importaciones realizadas. Esto es así por cuanto la relación de precios del intercambio —con base en 1955— fue ligeramente más baja que en 1961. Para decirlo de otra manera: en comparación con el año base, el mayor esfuerzo exportador realizado por América Latina en 1962 fue absorbido principalmente por las pérdidas externas que sufrió la región a través del deterioro de la relación de precios. El remanente de ese mayor esfuerzo exportador no bastó para cubrir los servicios y los atrasos en los pagos exteriores, y de aquí que —a través de las cifras incompletas de que se dispone— pueda apreciarse una contracción en las importaciones que hubo de realizarse para amortiguar las tensiones de balance de pagos. En varios países esa contracción afectó incluso a los bienes de capital.

Salvo en lo que toca a las importaciones, las influencias del sector externo sobre la economía interna —o, más precisamente, sobre el nivel de su actividad— han sido en 1962 muy similares a las de 1960 y 1961. Y esas influencias en el corto plazo son de dos tipos bien definidos: a) uno inmediato, que se ejerce directamente sobre el ingreso a través de las pérdidas derivadas de la relación de intercambio, y b) otro mediano, que surge al debilitarse el principal elemento dinámico de la economía —el sector externo— y que después promueve efectos secundarios deprimentes. Como se verá a lo largo de estas páginas, es indudable que ese ha sido el fenómeno en 1962 en el conjunto de América Latina y en ciertos países cuyas cifras tienen ponderación fundamental en el total latinoamericano.

El financiamiento del saldo deficitario de la cuenta corriente internacional se ha realizado tradicionalmente en América Latina con el ingreso de capitales extranjeros invertidos a largo plazo. En promedio ese financiamiento ha venido representando una proporción un poco superior al 10 por ciento de la capacidad para importar. En 1962, coincidiendo con el ya mencionado comportamiento de las exportaciones y de la relación de precios del intercambio, se redujo el ingreso exterior de capitales extranjeros. En otros términos, se registró una disminución en el financiamiento externo. Es ésta una circunstancia que debe destacarse puesto que ese financiamiento está directamente vinculado con la disposición de recursos para inversión y con la posibilidad de acrecentar la capacidad para importar destinada a la adquisición de bienes de capital.

Dentro de la *política económica general* —el otro factor que influyó en el corto plazo— hay que destacar la política monetaria. Como en otras oportunidades anteriores, esa política estuvo en realidad determinada por la situación que en 1962 ofrecieron el balance de pagos y el déficit fiscal prácticamente generalizado en toda América Latina. En su orientación estuvieron ausentes por lo común las necesidades del desarrollo económico y aun las de una estabilización más permanente, en el limitado grado en que esta política puede contribuir a ello. Por el

* Versión corregida del documento E/CN.12/679, presentado al 10º período de sesiones de la Comisión.

contrario, las influencias monetarias derivadas de la situación de los balances de pago y las necesidades de financiar crecientes déficit fiscales llevaron muchas veces a las autoridades a la adopción de medidas que —con raras excepciones— tuvieron sobre todo en cuenta la salvaguardia de la liquidez del sistema o evitar su expansión exagerada, buscando primordialmente con ello suavizar las tensiones sobre el balance de pagos y, en forma incidental, detener el alza de los precios en el grado en que éstos responden al factor monetario.

En algunos pocos casos las influencias expansionistas ejercidas sobre la oferta primaria de dinero por el financiamiento del déficit fiscal —oferta que se deriva de las operaciones monetarias del banco central— se vieron neutralizadas por las influencias contraccionistas del balance de pagos. En otros casos, más numerosos, aquellas influencias expansivas prevalecieron —a veces con cifras considerables— sobre los contraccionistas. En ambos casos —en los que no cambiaron las preferencias del público por el efectivo— los encajes bancarios se incrementaron considerablemente o permanecieron a un nivel que permitía aún una expansión importante de crédito sin alarmantes pérdidas de liquidez.

Como quiera que haya sido, fueron muy pocos los casos en que la expansión secundaria de dinero a cargo de los bancos comerciales se ajustó con elasticidad a las necesidades reales de la economía mientras la oferta primaria se ajustaba a los requerimientos del sector público. Se puede afirmar que los efectos desequilibradores que tuvo la oferta monetaria en estos pocos casos se derivaron precisamente de la elasticidad con que respondió en *forma conjunta* a los requerimientos del sector público y del privado. Aquel compitió con éste a través del financiamiento bancario de su déficit. En otras palabras, presionaron sobre la economía dos demandas monetarias simultáneas. Si las dificultades financieras del fisco se hubieran resuelto mediante un aumento de los recursos tributarios —lo que requiere una mayor fiscalización de la evasión tributaria y ajustes en el sistema impositivo— la política monetaria podría haber ido más allá de lo que ha ido en su apoyo crediticio al sector privado, con menores tensiones desequilibradoras y con una mayor liquidez del sistema bancario. Ya se sabe la extraordinaria influencia que tiene el crédito bancario en América Latina, no sólo sobre el nivel de actividad, sino también sobre el de la inversión.

Por el contrario, fueron más numerosos los casos en que el financiamiento del sector público por el banco cen-

tral coincidió con restricciones impuestas al crédito al sector privado. En realidad la expansión de la oferta primaria de dinero proveniente del financiamiento del déficit fiscal fue a engrosar los encajes de los bancos comerciales. La capacidad de expansión crediticia que con ello se dio fue neutralizada en gran parte con los conocidos instrumentos de la política monetaria. Lo importante es destacar que esa neutralización se efectuó sobre la base de una contención del apoyo bancario al sector privado. Tuvieron primacía los intentos de suavizar las agudas tensiones que aquejaron a los balances de pago. Tanto es así que en varias ocasiones se decretaron fuertes devaluaciones monetarias. La búsqueda de un relativo equilibrio del balance de pagos se efectuó en parte, como se ha señalado ya, sobre la base de limitar el crédito a la actividad privada con sus conocidas consecuencias sobre el nivel de esta actividad, el ingreso y la ocupación. Nuevamente se pudo observar cómo la política monetaria estuvo dominada por las urgencias fiscales.

Si esto es así, la escasa independencia que en general parecen tener en todas partes los bancos centrales para oponerse a las demandas de recursos del sector público, parecería indicar que no es posible diseñar una política monetaria realmente autónoma orientada básicamente hacia el desarrollo, hasta tanto no se dé solución razonable al problema del déficit fiscal. Ello exige un replanteo competente de la política fiscal en el sentido de llevar a cabo una reestructuración del gasto público y una reforma tributaria que otorgue al sistema más altos rendimientos y mayor progresividad y elasticidad. De lo contrario, al financiamiento del déficit se seguirá superponiendo una contención en el apoyo al sector privado con aquellas consecuencias deprimentes sobre el ingreso y la ocupación. La salvaguardia de un equilibrio del balance de pagos y el detenimiento del alza de precios serán sólo intentos transitorios, que se abandonarán —como ha ocurrido muchas veces— cuando la caída del ingreso y de la ocupación se hagan intolerables por las tensiones sociales que tienden a crear.

En las páginas que siguen se pasará revista a los aspectos más salientes de los acontecimientos económicos ocurridos en 1962. Así, en la sección I se analiza la situación del mercado internacional de los principales productos que exporta América Latina, la situación de las exportaciones y las importaciones, la relación de precios del intercambio y el balance de pagos, mientras que en la sección II se estudian el producto y el ingreso brutos, así como el coeficiente de inversión.

I. EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO

1. EL MERCADO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS PRIMARIOS

En términos generales, cabe afirmar que la evolución del mercado mundial de productos primarios continuó en 1962 bajo el mismo signo de abatimiento que lo caracterizó en los años anteriores. La relativa estabilización de los precios externos en los cuatro últimos años mantuvo deprimido el nivel general, pero algunos productos importantes se vieron afectados por una nueva declinación de su precio. Los que no sufrieron bajas, han seguido desenvolviéndose dentro de los niveles ya conocidos, que en la mayoría de ellos son los más bajos de los últimos diez años, según se puso de manifiesto en estudios anuales anteriores. (Véase el cuadro 1).

En contraste con este comportamiento de los precios, los volúmenes de exportación de esos productos primarios aumentaron frecuentemente con la amplitud necesaria como para absorber, total o parcialmente, ese deterioro de sus precios. Así ha ocurrido en 1962 y, por lo tanto, en el conjunto de América Latina la capacidad de compra externa que generan las exportaciones se mantuvo un tanto más elevada que en el año precedente. Pero, dada la circunstancia de que en el corto plazo existen límites más o menos definidos a la expansión del volumen de las exportaciones del conjunto de países, la que haya experimentado la exportación de un país se logró muchas veces a expensas de la exportación de otro. No sólo ocurrió así en 1962. Hay datos estadísticos que indican que aconteció

Cuadro 1

PRODUCTOS BASICOS: PRECIOS DE PRODUCTOS SELECCIONADOS EN EL MERCADO INTERNACIONAL

Producto	Mercado	Unidad	1906	1961	1962	1962			
						I	II	III	IV
Azúcar ^a	Nueva York	Centavos de dólar por lb.	5.35	5.36	5.56	5.51	5.56	5.57	5.61
Azúcar ^b	"	"	3.10	2.91	2.97	2.44	2.64	3.11	3.71
Café ^c	"	"	36.6	36.0	34.0	34.1	34.4	34.0	33.3
Café ^d	"	"	44.9	43.6	40.8	42.5	40.4	40.2	39.9
Cacao ^e	"	"	26.6	22.4	21.2	21.3	20.9	21.2	22.1
Algodón ^f	Liverpool	"	46.2	30.2	29.3	29.7	29.6	28.7	28.6
Algodón ^g	"	"	26.3	28.0	26.7	27.9	26.6	25.7	26.2
Algodón ^h	"	"	29.4	42.7	40.0	41.8	40.0	38.6	..
Carne ⁱ	Londres	Peniques por lb.	29.0	27.4	28.5	29.7	28.6	30.3	26.7
Trigo ^j	"	"	24.7	25.8	25.9	25.8	26.2	26.1	25.5
Maíz ^k	"	"	21.6	21.1	20.8	21.0	21.0	20.3	21.1
Cobre	"	£ por ton. larga	246	230	234	233	234	234	234
Estaño	"	"	797	888	897	954	915	856	863
Plomo	"	"	72.1	64.2	56.3	59.5	59.3	52.2	54.2
Zinc	"	"	89.3	77.8	67.5	69.5	68.3	64.9	67.1
Plata	Nueva York	Centavos de dólar por onza	31.4	92.4	107.8	102.7	101.8	106.7	119.9
Lana ^l	Boston	Dólares por lb.	0.80	0.77	0.66	0.72	0.67	0.63	0.64
Lana ^m	"	"	0.95	0.88	0.97	0.90	0.98	1.00	1.00
Petróleo ⁿ	Venezuela	Dólares por barril	2.80	2.80	2.80	2.80	2.80	2.80	2.80

FUENTE: Naciones Unidas, *Boletín Mensual de Estadística*.

^a Azúcar cruda, precio *job* para exportaciones a los Estados Unidos.

^b Azúcar cruda, precio *job* para exportaciones al mercado libre mundial.

^c Café Santos No. 4.

^d Café Manizales.

^e Cacao Bahía.

^f Algodón mexicano Matamoros SM 1-1/16.

^g Algodón brasileño, São Paulo tipo 5.

^h Algodón peruano Pima No. 1.

ⁱ Carne enfiada, de Argentina.

^j Trigo "up-river", de Argentina, precios *cif*.

^k Maíz "La Plata", de Argentina, precio *cif*.

^l Lana argentina, 40-36's, base limpia.

^m Lana uruguaya, 58-60's, base limpia.

ⁿ Precio *job* petróleo crudo, 35.0-35.9 gravedad API.

lo mismo en los últimos diez años —principalmente en productos como el café y el algodón— en beneficio de los países latinoamericanos más pequeños, cuyo volumen total de exportación puede considerarse marginal dentro de la magnitud configurada por la exportación total de América Latina.

Merced a este comportamiento de los precios de exportación y a la relativa estabilidad registrada en el nivel general de los precios de importación, la relación del intercambio se mantuvo aproximadamente a la altura de 1961, aunque fue mucho más baja —y debe subrayarse— que la de 1955. En este sentido, el aumento de la exportación de América Latina que se aprecia en el crecimiento del volumen físico de sus ventas exteriores con respecto a 1955 fue neutralizado en buena medida por el comportamiento de la relación de precios del intercambio.

Aun cuando es evidente el interés con que diversos organismos internacionales han estudiado el problema que origina el deterioro de esa relación de precios, los progresos alcanzados en el plano internacional han sido bien modestos. En materia de acuerdos internacionales sobre productos sólo prosperó la negociación de un convenio internacional sobre el café,¹ pero continuó aplazándose la decisión acerca de un acuerdo internacional sobre el cacao, según el proyecto elaborado por el correspondiente Grupo Internacional de Estudio.

En la Comunidad Económica Europea (CEE) se adoptaron ciertas medidas de indudable trascendencia para América Latina. Por una parte, se redujo la tarifa común

¹ En cierto modo ese instrumento puede considerarse como renegociación de otro convenio anterior, esta vez con la participación de los países importadores.

externa aplicable a las importaciones de café y cacao latinoamericanos, así como a las de otros productos tropicales de menor significación, manteniéndose en cambio invariable la elevada tarifa común externa (20 por ciento ad valorem) a las compras de bananos. Por otro lado, a fines de 1962 culminaron las negociaciones de la CEE para adoptar el nuevo Convenio de Asociación con los Estados Africanos, cuya ratificación por los países signatarios está pendiente todavía aunque se considera que se hará en el curso del primer semestre de 1963. De ser ello así, se eliminará el proceso gradual de reducción de las tarifas aplicables a las importaciones de productos tropicales desde los países asociados, estableciéndose en su lugar el régimen preferencial, que estipula la total exención de gravámenes en el momento en que se cumpla con los requisitos de ratificación del convenio por parte de los Estados Miembros de la CEE y de los países asociados. Ahora bien, hasta 1962 inclusive, en los últimos años se ha venido incrementando el volumen de la exportación latinoamericana a la CEE, no obstante las tarifas aduaneras establecidas para los productos de esa procedencia.² Con el nuevo convenio, los efectos discriminatorios contra las importaciones de productos tropicales desde América Latina se harán sentir con mayor anticipación que la originalmente prevista en el Tratado de Roma y sus protocolos. Ello abre un nuevo interrogante sobre el futuro inmediato de las posibilidades de exportación de los países latinoamericanos a la CEE.

² Del aumento total que las exportaciones totales de América Latina registraron entre los períodos 1950-53 y 1958-60 (1200 millones de dólares), el 38 por ciento correspondió a las exportaciones destinadas a los países de la CEE.

Cuadro 2

CAFE EN GRANO: PRODUCCION MUNDIAL, EXPORTACIONES Y EXISTENCIAS

(Millones de sacos de 60 kilogramos por años comerciales julio-junio)

	1957/58	1960/61	1961/62	1962/63 ^a
Existencias iniciales . . .	18.2	63.1	68.5	80.9
Producción	55.0	65.5	71.2	65.5
Exportaciones netas . . .	37.3	44.4	45.5	...
Consumo en países productores	8.5	12.7	13.3	...
Existencias finales . . .	27.4	68.5 ^b	80.9	...

FUENTE: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *Foreign Agriculture Circular*, FCOF 4-62 (diciembre de 1962).^a Estimaciones provisionales.^b Reducidas en 3 millones de sacos destruidos en el Brasil.

a) Café

Los precios del café en el mercado de Nueva York sufrieron bajas tanto en 1961 como en 1962, si bien fueron de intensidad más moderada que en los tres años anteriores. Sin embargo, las sucesivas bajas registradas en ese período situaron el precio promedio anual del café brasileño en 1962 un 37 por ciento por debajo del promedio anual del período 1950-53 y un 30 por ciento con respecto al de 1958. Aunque las exportaciones mundiales y el consumo en los países productores han aumentado en los años recientes, el crecimiento de la producción ha sido todavía mayor y, en consecuencia, la acumulación de existencias ha alcanzado niveles excepcionales. (Véase el cuadro 2.) Este alto nivel de las existencias ha restado significación a los transitorios descensos de la producción mundial, como ocurrió con la de 1960/61 (inferior en 17 por ciento a la de 1959/60) y como está previsto para la temporada 1962/63. En efecto, pese a esa probable baja de la producción mundial de café en este último lapso, la declinación de los precios en el mercado internacional adquirió nuevo impulso en el último trimestre de 1962.

A esta misma causa —la excesiva acumulación de existencias— cabe atribuir la poca efectividad del régimen de cuotas de exportación adoptado en los sucesivos acuerdos internacionales sobre el café de los años recientes como medio de estabilizar sus precios externos. Ahora bien, ello es explicable pues en tales acuerdos no se ha establecido un nexo directo entre las cuotas de exportación y un nivel mínimo de precios externos, ni se ha dispuesto de los recursos financieros necesarios para intervenir en el mercado en defensa de los precios.³

La demanda de café en el mercado internacional se ha mantenido en expansión, y así lo denotan los aumentos registrados por las importaciones mundiales en el período reciente. En 1962 se estiman en unos 46.2 millones de sacos, lo que representa un aumento de 5 por ciento sobre la cifra de 1961. (Véase el cuadro 3.) Buena parte de este incremento correspondió a los Estados Unidos,

³ Podría señalarse, de paso, que el Acuerdo sobre el Estante suministra un ejemplo de la forma en que puede operar con relativo éxito un instrumento internacional en que se interrelacionan cuotas de exportación, niveles mínimos de precios e intervención directa en el mercado. Las dificultades para llegar a un acuerdo de ese tipo en el caso del café han resultado insuperables hasta ahora. Inicialmente los acuerdos cafeteros sólo incluyeron los países exportadores latinoamericanos y posteriormente se obtuvo la participación de los principales exportadores africanos. Sólo en el acuerdo más reciente (en vigencia desde octubre de 1962) se logró la participación de los principales países importadores.

Cuadro 3

CAFE EN GRANO: IMPORTACIONES MUNDIALES, TOTAL Y DE ALGUNOS PAISES

(Millones de sacos de 60 kilogramos)

País	1960	1961	1962 ^a
Estados Unidos	22.1	22.5	24.6
Rep. Federal de Alemania . .	3.3	3.5	3.8
Francia	3.5	3.4	3.6
Italia	1.7	1.7	1.9
Suecia	1.2	1.3	1.4
Canadá	1.0	1.0	1.2
Total mundial ^b	42.4	43.9	46.2

FUENTE: G. Gordon Paton, *Complete Coffee Coverage* (Nueva York, 1962).^a Estimaciones provisionales.^b Incluye otros países importadores.

pero no obedeció en este caso a un mayor consumo, sino a la acumulación de existencias, en ese país, en previsión de la huelga de estibadores que se esperaba —y se produjo— a fines de diciembre de 1962.⁴

b) Cacao

La situación del mercado internacional del cacao en grano constituye otro ejemplo del hecho de que una serie de cosechas relativamente favorables contribuyan a mantener los precios a niveles deprimidos, pues el consumo

⁴ En efecto, las existencias de café en grano en los Estados Unidos a fines de diciembre de 1962 alcanzaron a 4.0 millones de sacos, contra 2.8 millones a fines de diciembre de 1961.

Cuadro 4

CACAO EN GRANO: PRODUCCION MUNDIAL, IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE ALGUNOS PAISES

(Años comerciales julio-junio)

País o región	Producción				
	Miles de toneladas 1957/58	Índices: 1957/58 = 100			
		1960/61	1961/62	1962/63 ^a	
Africa	449	192.5	184.8	180.0	
América Latina	303	89.3	86.9	89.3	
Total mundial	781	149.4	144.5	143.6	
		Índices: 1958 = 100			
		1958	1960	1961	1962
	Importaciones				
Estados Unidos	190	127.5	179.7	155.0	
Rep. Federal Alemana	90	125.5	138.8	148.3	
Reino Unido	87	107.3	99.0	125.5	
Holanda	62	134.7	176.0	167.2	
Francia	56	101.4	105.8	118.2	
	Exportaciones				
Brasil	104	121.0	93.4	50.0	
Rep. Dominicana	24	107.0	47.9	83.3	
Ecuador	22	159.0	145.5	140.0	
Venezuela	13	60.7	69.0	77.0	

FUENTE: *Cocoa Market Report*, Gill & Duffus (Londres, 4 de febrero de 1963).^a Estimaciones.

mundial no aumenta en proporción suficiente como para absorber esa mayor producción. Sin embargo, debe señalarse que los excedentes de producción de cacao han correspondido principalmente a los países africanos, mientras que en los de América Latina la producción tendió en general a mantenerse a niveles ligeramente inferiores a los de años anteriores. (Véase el cuadro 4.)

La estimación más reciente sobre las perspectivas de la cosecha 1962/63 resultó inferior a los pronósticos hechos poco antes y ello influyó en las cotizaciones del mercado internacional en diciembre último, mes en que los precios mostraron un modesto progreso. Sin embargo, el promedio anual de los precios del cacao Bahía en Nueva York en 1962 fue inferior en 5 por ciento al de 1961 y en 20 por ciento al promedio de 1960. A pesar de que el período de declinación de los precios del cacao en el mercado mundial es relativamente largo, hasta ahora han sido infructuosos los esfuerzos hechos por los países productores para adoptar un acuerdo internacional, debido a la oposición de los principales países importadores.

Entre los países latinoamericanos, sólo el Ecuador ha mantenido sus exportaciones a niveles más altos que los de 1958. En cambio, las de Brasil, la República Dominicana y Venezuela declinaron considerablemente en los años 1961 y 1962. En cierto modo, ello refleja tendencias similares en la producción en esos países, pero la fuerte contracción que muestran en 1962 las exportaciones brasileñas refleja también los esporádicos intentos realizados por el Banco del Brasil para apoyar los precios mediante la suspensión transitoria de ventas al exterior.

c) Azúcar

Las cotizaciones internacionales del azúcar en el área de mercado libre experimentaron nuevamente en 1962 agudas fluctuaciones, si bien tales fluctuaciones durante la segunda mitad del año dieron lugar a una recuperación de los precios después de casi dos años de permanecer en los niveles más bajos registrados desde 1941. Fueron varios los factores que contribuyeron a ese movimiento de recuperación pero es indudable que el más importante fue la fuerte contracción experimentada por la producción cubana. Se sumó a ello la perspectiva de una nueva reducción en la producción de Europa Occidental y Oriental en 1962/63, después que la producción de 1961/62 había mostrado también una declinación con respecto a la de 1959/60. (Véase el cuadro 5.)

En el mercado de los Estados Unidos las cotizaciones del azúcar de importación se mantuvieron durante 1962 ligeramente por encima de las del año precedente, aun cuando en este mercado también se observaron presiones transitorias de la demanda durante los meses finales del año, por las perspectivas de exportación y por la necesidad de acumular existencias antes de la huelga de los estibadores. Las cifras preliminares indican que las importaciones norteamericanas totales aumentaron 5 por ciento sobre las de 1961, incremento que en su mayor parte se satisfizo con las compras hechas en los países latinoamericanos, excluyendo a Cuba.

La legislación azucarera de los Estados Unidos fue objeto de una importante reforma a mediados de 1962. Aun cuando se mantiene el régimen de cuotas básicas de importación asignadas por países, el gobierno quedó autorizado para suspender esas cuotas a aquellos países con los que no tiene relaciones diplomáticas. Las cuotas no autorizadas por esa razón pasan a formar una cuota global que se distribuye entre otros países, pero las importacio-

Cuadro 5

AZUCAR CENTRIFUGADA: PRODUCCIÓN MUNDIAL, POR PRINCIPALES AREAS

(Miles de toneladas de azúcar cruda por años comerciales de julio a junio)

País o área productora	Miles de toneladas 1957/58	Índices: 1957/58 = 100		
		1960/61	1961/62	1962/63*
Cuba.	5 849	115.7	83.7	71.3
Otros países de Am. Lat.	7 064	122.1	124.5	128.5
<i>Total América Latina</i>	<i>12 913</i>	<i>119.1</i>	<i>106.1</i>	<i>102.6</i>
Estados Unidos	4 020	119.5	123.3	131.4
Europa Occidental	6 821	141.1	110.7	106.9
Europa Oriental	3 588	132.2	119.1	108.8
Unión Soviética.	5 171	115.8	128.1	126.3
<i>Total mundial</i>	<i>44 518</i>	<i>122.4</i>	<i>114.1</i>	<i>114.6</i>

FUENTE: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *Foreign Crops and Markets: World Summaries* (29 de noviembre de 1962).

* Estimaciones provisionales.

nes así redistribuidas quedan sujetas a un gravamen equivalente a la diferencia entre los precios del mercado de los Estados Unidos y los precios del mercado libre mundial. Desde que entró en vigor dicha legislación, las importaciones con cargo a las cuotas básicas asignadas por países quedaron sujetas a un gravamen equivalente al 10 por ciento del gravamen total fijado a las importaciones con cargo a la cuota global.⁵ Este porcentaje del gravamen sobre las importaciones con cargo a las cuotas básicas se eleva al 20 por ciento en 1963 y al 30 por ciento en 1964, siempre con respecto al gravamen completo fijado a las importaciones con cargo a la cuota global.

La forma en que quedó establecida la operación de estos gravámenes tendrá como efecto disminuir el margen de preferencia de que disfrutaban las exportaciones latinoamericanas de azúcar en el mercado de los Estados Unidos, con respecto a las exportaciones al resto del mundo. Sin embargo, la evolución del mercado libre mundial en los meses finales de 1962 y a comienzos de 1963 ha restado significación a tales gravámenes. En la práctica han tenido que suspenderse transitoriamente para asegurar al mercado norteamericano su corriente normal de abastecimientos.

Las informaciones disponibles sobre las exportaciones totales latinoamericanas de azúcar son todavía muy incompletas, aun cuando hay razones para estimar que en la mayoría de los casos las cifras de 1962 son inferiores a las de 1961.

d) Algodón

En el mercado internacional algodónero se observó, por una parte, una baja relativamente importante de las exportaciones mundiales y, por otra, una moderada declinación en los precios, sobre todo en los de las fibras de longitud extralarga. Durante las tres últimas temporadas —1959/60 a 1961/62— la producción mundial ha variado en forma relativamente insignificante, pero se prevé

⁵ Por ejemplo, si el "premium" existente entre los precios del mercado de los Estados Unidos y el mercado libre mundial es de 2 centavos de dólar por libra, el gravamen sobre las importaciones con cargo a la cuota global es de 2 centavos y el de las importaciones con cargo a las cuotas básicas, de 0.2 centavos.

Cuadro 6

ALGODON: EXISTENCIAS, PRODUCCION Y CONSUMO MUNDIALES

(Años comerciales agosto-julio)

Países o grupos productores	Miles de toneladas 1957/58	Indices: 1957/58 = 100			
		1959/60	1960/61	1961/62	1962/63 ^a
<i>Existencias al comienzo del año comercial</i>					
Estados Unidos	2 466	78.1	66.5	63.5	69.0
Otros exportadores	694	112.5	100.0	109.4	121.9
Otros importadores	1 344	87.1	96.8	104.8	87.1
Países de planificación centralizada	585	118.6	126.0	92.6	81.5
<i>Total mundial</i>	<i>5 089</i>	<i>89.8</i>	<i>85.9</i>	<i>84.0</i>	<i>82.4</i>
<i>Producción</i>					
Estados Unidos	2 376	132.7	131.6	131.8	132.8
Otros países	2 686	98.2	111.8	114.7	123.5
Países de planificación centralizada	2 949	117.6	102.9	102.2	105.1
<i>Total mundial</i>	<i>9 011</i>	<i>113.7</i>	<i>114.1</i>	<i>115.1</i>	<i>120.4</i>
<i>Consumo</i>					
Estados Unidos	1 735	112.4	103.7	112.4	
Otros países	4 445	108.3	113.6	114.6	
Países de planificación centralizada	3 122	118.8	113.9	109.0	
<i>Total mundial</i>	<i>9 302</i>	<i>112.6</i>	<i>111.9</i>	<i>112.3</i>	

FUENTE: Consejo Consultivo Internacional del Algodón, *Boletín Trimestral* (enero de 1963).^a Cifras provisionales.

un aumento de alrededor de 5 por ciento en la de 1962/63. Ese probable aumento, junto con el incremento registrado en los dos años anteriores por las existencias de los países importadores, constituyó una de las influencias principales en el debilitamiento del mercado, especialmente durante la segunda mitad de 1962. Por otro lado, las existencias en los Estados Unidos —que habían declinado en 1960 y 1961— volvieron también a aumentar en 1962. (Véase el cuadro 6.)

La evolución del consumo mundial no ha sido muy alentadora, pues ha permanecido prácticamente sin variaciones entre 1959/60 y 1961/62. Sin embargo, dentro de

este panorama internacional la posición latinoamericana ha venido mejorando, tanto en la producción como en las exportaciones. En lo que toca a la primera, el hecho más significativo es el restablecimiento completo de la producción brasileña y los sucesivos incrementos registrados en Colombia, El Salvador y Guatemala. En el conjunto de América Latina, la producción ha aumentado más rápidamente que el total mundial. (Véase el cuadro 7.) Pero todavía encierra mayor significación el aumento registrado

Cuadro 7

ALGODON: PRODUCCION DE PAISES LATINOAMERICANOS Y TOTAL MUNDIAL

(Años comerciales agosto-julio)

País	Miles de toneladas 1957/58	Indices: 1957/58 = 100		
		1960/61	1961/62	1962/63 ^a
Argentina	155	76.8	80.0	76.8
Brasil	294	143.9	184.3	184.3
Colombia	28	239.3	275.0	332.1
El Salvador	36	111.1	155.5	169.4
Guatemala	14	150.0	221.4	385.7
México	457	99.6	94.3	102.0
Nicaragua	48	68.7	112.5	112.5
Paraguay	11	72.7	100.0	100.0
Perú	109	111.0	129.3	119.3
<i>Total 9 países</i>	<i>1 152</i>	<i>111.7</i>	<i>127.3</i>	<i>132.8</i>
<i>Total mundial</i>	<i>9 011</i>	<i>114.1</i>	<i>115.1</i>	<i>120.4</i>

FUENTE: Consejo Consultivo Internacional del Algodón, *Boletín Trimestral* (enero de 1963).^a Estimaciones provisionales.

Cuadro 8

ALGODON: EXPORTACIONES DE PAISES LATINOAMERICANOS Y TOTAL MUNDIAL

(Años comerciales agosto-julio)

País	Miles de toneladas 1957/58	Indices: 1957/58 = 100		
		1959/60	1960/61	1961/62 ^a
Argentina	11.1 ^b	60.4	148.6	277.5
Brasil	46.8	207.5	323.3	393.8
Colombia				
El Salvador	28.8	85.1	104.5	158.0
Guatemala	9.8	115.3	166.3	254.1
México	305.9	92.0	113.5	105.4
Nicaragua	31.7	78.5	94.9	164.0
Paraguay	7.6	14.5	56.6	100.0
Perú	91.1	102.5	118.8	143.2
<i>Total 9 países</i>	<i>532.8</i>	<i>102.7</i>	<i>137.0</i>	<i>154.7</i>
<i>Total mundial</i>	<i>3 106.7</i>	<i>122.5</i>	<i>119.3</i>	<i>107.3</i>

FUENTE: Consejo Consultivo Internacional del Algodón, *Boletín Trimestral*, (enero de 1963).^a Cifras provisionales.^b Exportaciones de 1956-57.^c Las exportaciones colombianas se iniciaron a partir de 1959. Las cifras correspondientes, en miles de toneladas, fueron 6.7 en 1959/60; 25.8 en 1960/61 y 26.0 en 1961/62.

por las exportaciones latinoamericanas en las dos últimas temporadas, que en parte se debe a la recuperación observada en la producción y las exportaciones brasileñas y en parte refleja también los progresos hechos por los países centroamericanos, además de la Argentina y Colombia. (Véase el cuadro 8.)

Aunque ninguno de los países latinoamericanos participa en el Acuerdo sobre Comercio Internacional de Tejidos de Algodón, que entró en vigencia en octubre de 1962 por un período de 5 años,⁶ es indudable que es éste un importante instrumento de regulación comercial en una rama de la industria manufacturera que tiene tan amplio desarrollo en América Latina, y en la que debieran explorarse las posibilidades de expansión de las exportaciones de productos manufacturados, teniendo especialmente en cuenta el aumento que registra la producción de la fibra de algodón de estos países.

e) Lanas

En el mercado internacional de lanas se han observado movimientos erráticos de los precios durante los dos años últimos, apreciándose sin embargo una mayor firmeza en los de lanas finas comparadas con los de lanas gruesas. En 1962 estas últimas se cotizaron, en general, a precios más bajos que los de 1961, mientras que ocurrió lo contrario en las cotizaciones de las lanas finas.

En las lanas —al igual que en el algodón— la competencia de las fibras artificiales es un factor que viene restringiendo desde hace varios años la expansión del consumo de las fibras naturales, y los progresos de la investigación tecnológica han mejorado aún más en los últimos la posición competitiva de esas fibras artificiales, tanto por lo que se refiere a los precios a que se ofrecen en el mercado⁷ como por los mejoramientos introducidos en la calidad misma de las diversas fibras y en las formas de aplicarlas en la manufactura de bienes que antes utilizaban las fibras naturales. Para citar un ejemplo, la producción de rayón en los Estados Unidos aumentó de 314 millones de libras en 1960 a 400.5 millones en 1961 —o sea, 27.5 por ciento— y se estima en 510 millones de libras la correspondiente a 1962.

A solicitud del gobierno de los Estados Unidos el Grupo Internacional de Estudio de la Lana se reunió en Londres a mediados de diciembre de 1962 para estudiar los problemas de la industria textil lanera. La reunión fue de carácter exploratorio y no adoptó recomendaciones de ninguna naturaleza, acordando reunirse nuevamente a comienzos de 1964.⁸

La producción mundial de lana ha aumentado en forma casi insignificante durante los últimos años. El consumo en los principales países industriales ha fluctuado con mayor amplitud, de manera especial en los Estados Unidos y en el Reino Unido, en donde el consumo anual en el período 1960-62 se mantuvo por debajo de la cifra registrada en 1959. Entre los consumidores mundiales más importantes, prácticamente el Japón es el único país en que el consumo ha estado en expansión en los años recientes.

⁶ Véase Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos, Naciones Unidas, "Hechos recientes en materia de productos básicos", *Memorandum No. 44*.

⁷ Las rebajas más recientes se registraron en el rayón y el orlón.

⁸ Véase Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos, Naciones Unidas, "Hechos recientes en materia de productos básicos", *Memorandum No. 45*.

Cuadro 9

LANAS: EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTORES MUNDIALES

Productor	Millones de libras 1957/58	Índices: 1957/58 = 100		
		1959/60	1960/61	1961/62
Australia ^a	1 171	119.1	115.9	122.1
Nueva Zelandia ^a	436	121.1	117.7	133.0
Sud Africa ^a	218	131.2	111.5	128.0
Argentina ^b	150	186.7	226.7	204.0
Uruguay ^b	93	69.9	160.2	116.1
<i>Total 5 países</i>	<i>2 068</i>	<i>123.5</i>	<i>125.8</i>	<i>130.7</i>

FUENTE: *Wool Intelligence* (Londres, enero de 1963).

^a Años comerciales julio-junio.

^b Años comerciales octubre-septiembre.

Las exportaciones de los principales productores mundiales de lana registraron un aumento de cerca de 4 por ciento en la temporada 1961/62 con respecto a 1959/60, pero ese aumento correspondió exclusivamente a los países de la Comunidad Británica, ya que las exportaciones de la Argentina y el Uruguay declinaron entre los dos períodos citados. (Véase el cuadro 9.) En ambos países, sin embargo, las existencias al comienzo del año comercial en curso (octubre de 1962) fueron más bajas que las de la misma fecha de 1960.

f) Trigo

El comercio mundial de trigo —comprendida la harina— y de maíz registró aumentos relativamente importantes en los dos últimos años, si bien la expansión de la demanda no ejerció mayor influencia sobre los precios, dado el alto nivel de las existencias en algunos de los principales países exportadores. En buena medida el aumento de la demanda internacional de trigo reflejó las mayores necesidades de importación de China Continental, y, en menor grado, de otros países de Asia y Africa.

Sin embargo, la favorable evolución del mercado internacional no tuvo mayor incidencia en las exportaciones latinoamericanas, puesto que la producción de la Argentina se vio mermada por las sequías, y la producción del Uruguay no se ha recuperado a niveles suficientes como para poder reanudar sus exportaciones. Las existencias totales de trigo en la Argentina en las tres temporadas últimas se han mantenido por debajo de las de 1957/58 como resultado de la menor producción. (Véase el cuadro 10.)

Cuadro 10

TRIGO: DISPONIBILIDADES TOTALES EN ALGUNOS PAISES EXPORTADORES^a

País exportador	Miles de toneladas 1957/58	Índices: 1957/58 = 100		
		1960/61	1961/62	1962/63 ^b
Argentina	7 702	74.2	79.5	69.6
Australia	3 837	239.7	194.3	214.9
Canadá	30 210	100.6	80.3	85.9
Estados Unidos	51 030	142.5	141.1	127.8
<i>Total 4 países</i>	<i>92 779</i>	<i>127.2</i>	<i>118.4</i>	<i>113.0</i>

FUENTE: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *The Wheat Situation* (febrero de 1963).

^a Existencias al comienzo del respectivo año de cosecha más la producción de dicho año.

^b Cifras provisionales.

Cuadro 11

TRIGO Y HARINA DE TRIGO: EXPORTACIONES DE ALGUNOS PAISES Y TOTAL MUNDIAL

(Años comerciales julio-junio)

País	Miles de toneladas 1957/58	Indices: 1957/58 = 100		
		1959/60	1960/61	1961/62
Argentina	2 114	99.8	90.3	111.3
Australia	1 652	190.9	301.9	378.5
Canadá	8 633	88.0	108.1	115.1
Estados Unidos	10 952	126.7	164.5	178.5
Francia	2 269	77.9	68.7	81.7
Unión Soviética	3 932	124.6	93.5	120.5
Uruguay	225	—	—	—
Otros países	2 620	104.4	70.8	95.0
<i>Total mundial</i>	<i>32 396</i>	<i>111.6</i>	<i>127.6</i>	<i>145.6</i>

FUENTE: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *The Wheat Situation* (febrero de 1963).

En términos absolutos, la mayor expansión de las exportaciones correspondió a los Estados Unidos, cuyas existencias totales registraron una merma de consideración, aun cuando todavía se mantienen muy por encima de las de 1957/58. También se registraron aumentos sustanciales en las exportaciones de Australia y la URSS en tanto que las de Francia y otros exportadores de menor cuantía se mantuvieron por debajo de los niveles de años anteriores. (Véase el cuadro 11.)

El mejoramiento observado en el mercado internacional del trigo no se ha mantenido, sin embargo, en los meses recientes. Las exportaciones norteamericanas en el segundo semestre de 1962 son considerablemente inferiores a las del correspondiente período de 1961, y las estimaciones preliminares indican una baja probable en el total de las exportaciones mundiales del año 1962/63. No obstante, la renovación del Acuerdo Internacional que está en vigencia desde agosto de 1962 —con la participación ahora de la URSS entre los países exportadores y el establecimiento de precios tope mínimo y máximo más altos que los fijados en el acuerdo anterior— permite esperar que los precios del cereal se mantengan sin grandes fluctuaciones, al igual que en los últimos años.

g) Maíz

El mercado internacional del maíz está dominado en gran parte por las exportaciones de los Estados Unidos. Las existencias totales en este país —que ascendieron a

Cuadro 12

MAIZ: EXPORTACIONES DE ALGUNOS PAISES Y TOTAL MUNDIAL

(Años comerciales julio-junio)

País	Miles de toneladas 1957/58	Indices: 1957/58 = 100		
		1959/60	1960/61	1961/62
Argentina	1 022	311.8	182.5	222.5
Estados Unidos	4 608	117.9	143.2	214.2
Sud Africa	1 233	30.3	63.7	126.8
Yugoslavia	406	125.1	94.8	38.7
<i>Total mundial</i>	<i>8 290</i>	<i>131.1</i>	<i>146.2</i>	<i>204.4</i>

FUENTE: FAO, "World Grain Trade Statistics", *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*.

71.5 millones de toneladas el 1º de julio de 1961— declinaron a 63.2 millones el 1º de julio de 1962, nivel al cual sigue excediendo considerablemente el promedio de los años anteriores. La expansión de las exportaciones mundiales ha sido sustancial en los dos años últimos. En efecto, en el último año comercial excedieron en más de 100 por ciento las de 1957/58 tanto en los Estados Unidos como en la Argentina. En este último país, el más alto volumen de exportación se registró en 1959/60, viéndose moderadamente afectada por la sequía de los dos años siguientes. Con todo, las ventas exteriores continuaron a niveles más altos que los de 1957/58. (Véase el cuadro 12.)

h) Carnes

Las cotizaciones de la carne vacuna argentina en el mercado de Londres se mantuvieron durante la mayor parte de 1962 a niveles ligeramente más altos que los de 1961, pero en los últimos meses registraron moderada declinación, que se debió al aumento de la producción interna, reflejado igualmente en un menor volumen de las importaciones totales del Reino Unido. Sin embargo, en conjunto, el precio promedio anual de 1962 fue ligeramente más alto que el de 1961 y el volumen total de las exportaciones de la Argentina superó la cifra de 1958 por primera vez en los últimos tres años. (Véase el cuadro 13.)

Las exportaciones del Uruguay, excepcionalmente reducidas en 1958 y 1959, se recuperaron en forma sustancial en los dos años siguientes y en 1962 acusaron un nuevo aumento de consideración, que en su mayor parte correspondió a ventas realizadas a la URSS. Las exportaciones a mercados tradicionales como los del Reino Unido y otros países europeos se mantuvieron a niveles comparables con los de 1961.

En términos generales, la evolución reciente del mercado exterior de carne vacuna no ha sido desfavorable para los principales exportadores latinoamericanos, pues las bajas que afectaron el volumen exportado en años anteriores fueron más bien reflejo de la limitación de la oferta. Sin embargo, es indudable que es éste uno de los productos cuyas perspectivas en el mercado europeo cons-

Cuadro 13

CARNE VACUNA*: EXPORTACIONES DE ALGUNOS PAISES Y TOTAL MUNDIAL

País	Miles de toneladas 1958	Indices: 1958 = 100		
		1960	1961	1962 ^b
Argentina	369.5	75.8	76.6	106.4
Brasil	33.3	18.0	44.1	60.0
Uruguay	19.1	273.3	223.5	366.0
Dinamarca	71.7	98.9	69.3	99.6
Francia	4.5	1 391.1	2 297.8	4 444.0
Irlanda	26.6	180.0	280.8	188.0
Holanda	22.3	167.7	107.6	134.5
Yugoslavia	10.0	161.0	297.0	400.0
Australia	166.3	88.9	95.1	120.3
Nueva Zelanda	117.6	85.2	82.2	85.0
<i>Total mundial</i>	<i>955.0</i>	<i>97.1</i>	<i>103.9</i>	<i>...</i>

FUENTE: FAO, *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics*.

* Incluye carne vacuna fresca, enfriada y congelada.

^b Estimaciones provisionales.

tituyen motivo de mayor preocupación, dado el carácter altamente proteccionista y restrictivo de las medidas que adoptaron al respecto los países de la Comunidad Económica Europea. Si bien es verdad que el aplazamiento del ingreso del Reino Unido a la Comunidad ha aliviado en parte los temores de una contracción del mercado a corto plazo para las exportaciones latinoamericanas, no lo es menos que tal posibilidad sigue existiendo y viene confirmando de hecho con la rápida expansión registrada por las exportaciones francesas durante los dos últimos años.

i) Cobre

Las tendencias de los precios mostraron ciertas divergencias en el grupo de los metales no ferrosos. Los precios del cobre en Nueva York durante 1962 se mantuvieron estables al nivel alcanzado desde el segundo semestre de 1961, pero siguieron siendo inferiores a los de 1959 y 1960. Las cotizaciones en la Bolsa de Metales de Londres mostraron también una completa estabilidad a un nivel ligeramente más alto que el de 1961, aun cuando en los medios comerciales autorizados se afirma que esa estabilidad dependió en gran medida de las operaciones de compra realizadas por una firma productora africana.

En realidad, las condiciones del mercado no fueron muy satisfactorias y la estabilidad de los precios recibió también la influencia de las medidas de reducción de la producción anunciadas por las grandes compañías productoras en África, los Estados Unidos y Chile. Sin embargo, tales anuncios no significaron una efectiva merma de la producción mundial de cobre en 1962 con respecto a la de 1961, aunque sí constituyeron una baja en relación con la capacidad total de producción instalada, que aumentó en poco más de 100 000 toneladas sobre el año anterior.⁹

⁹ Véase *American Metal Market*, Supplement (Nueva York, 14 de enero de 1963).

Cuadro 14

COBRE: PRODUCCION MUNDIAL, ENTREGAS A FABRICANTES Y EXISTENCIAS

	Miles de toneladas 1958	Índices: 1958 = 100		
		1960	1961	1962 ^a
Producción mundial^b				
Cobre primario . . .	2 462	129.9	130.0	132.6
Cobre secundario . .	126	123.8	113.5	141.3
Cobre refinado . . .	2 550	131.5	131.8	130.6
Entregas a fabricantes				
Estados Unidos . . .	1 070	108.5	120.8	128.7
Otros países	1 578	133.8	133.8	122.1
Total	2 648	123.6	128.6	124.7
Existencias de cobre refinado (fin de período)				
Estados Unidos . . .	73	172.6	98.6	146.6
Otros países	165	158.8	183.0	197.0
Total	238	163.0	157.1	181.5

FUENTE: *American Metal Market* (Nueva York, 18 de febrero de 1963).

^a Cifras provisionales.

^b Los totales mundiales se refieren a los países que informan al Instituto del Cobre, de los Estados Unidos, que representan poco más del 90 por ciento de la producción mundial total, excluidos los países de economía centralmente planificada.

Cuadro 15

COBRE: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE COBRE NO MANUFACTURADO, DE ALGUNOS PAISES

País	Miles de toneladas 1958	Índices: 1958 = 100		
		1960	1961	1962 ^a
Exportadores				
Chile	425.7	120.5	127.3	130.9
México ^b	35.0	81.6	60.2	69.8
Perú	48.3	330.6	363.8	306.4
Importadores				
Bélgica	181.6	151.1	152.6	182.3
Francia	212.0	97.5	105.0	103.9
Estados Unidos	443.8	106.6	92.9	96.9
Italia	95.2	186.1	195.2	235.9
Reino Unido	466.0	119.4	115.1	114.5
Rep. Fed. de Alemania	329.7	130.5	142.2	125.2
Total 6 países . . .	1 728.3	122.6	121.7	124.5

FUENTE: Departamento Británico de Estadísticas de Metales no Ferrosos, *World non-ferrous metal statistics*. Vol. 15, No. 11.

^a Cifras provisionales.

^b Se refiere a cobre en barras, impuro

Las cifras del cuadro 14 indican que la producción mundial de cobre primario y secundario aumentó ligeramente en 1962 sobre el nivel de los dos años anteriores. Por el contrario, las entregas de metal a fabricantes —que constituyen un buen índice de la demanda— disminuyeron alrededor de 3 por ciento. No obstante, el hecho más significativo fue el incremento registrado por las existencias de cobre refinado en manos de los productores, tanto de los Estados Unidos como de los otros países. A fines de 1962 las existencias excedían en poco más de 15 por ciento las de 1961.

La producción de cobre en Chile registró en 1962 un pequeño aumento sobre la del año anterior, pese a las reducciones anunciadas por las empresas de la gran minería. En cambio, la producción del Perú sufrió una disminución a consecuencia de una huelga de los trabajadores mineros y de los daños ocasionados por una explosión en las plantas. Las exportaciones totales de estos dos países reflejaron las mismas tendencias de la producción: aumento en las de Chile y reducción en las del Perú. (Véase el cuadro 15.)¹⁰

j) Petróleo

Los precios del petróleo crudo venezolano para exportación se han mantenido sin cambios desde 1960, aun cuando en diferentes ocasiones tal estabilidad de precios se ha visto desvirtuada por la concesión de descuentos sobre los precios de lista de los productores. Esta práctica —que las compañías productoras en Venezuela utilizaron con cierta liberalidad en 1960 y 1961— ha sido al parecer abandonada, en parte por la oposición del gobierno venezolano y en parte por el relativo fortalecimiento de la demanda de petróleo en el mercado mundial durante el período reciente.

La producción mundial de petróleo crudo ha continuado en expansión prácticamente en todas las principales zonas productoras. En 1962 el incremento sobre la pro-

¹⁰ En este mismo cuadro se indican las cantidades adquiridas por los principales importadores del metal.

Cuadro 16

PETROLEO CRUDO: PRODUCCION MUNDIAL, POR PAISES Y AREAS REPRESENTATIVAS

Area o país productor	Miles de toneladas 1958	Indices: 1958 = 100		
		1960	1961	1962 ^a
Estados Unidos	331.0	104.9	106.8	108.5
Canadá	22.4	115.2	132.6	151.8
Medio Oriente	215.0	123.3	132.2	144.6
Unión Soviética	113.2	130.7	146.6	164.3
Venezuela	139.1	107.0	109.3	119.7
<i>Total mundial</i>	<i>907.9</i>	<i>115.9</i>	<i>123.3</i>	<i>133.3</i>

FUENTE: *Petroleum Press Service* (Londres, febrero de 1963).
^a Cifras provisionales.

ducción de 1961 fue de 8 por ciento y se registró principalmente en la URSS, el Medio Oriente y Venezuela. Sometida a ciertos controles, la producción de los Estados Unidos ha aumentado relativamente poco en los últimos años. (Véase el cuadro 16.)

En América Latina —excepción hecha de Venezuela— el más importante incremento de producción se registró en la Argentina, y con ello acrecentó este país su grado de autosuficiencia en productos petroleros. Otras repúblicas —el Brasil, Chile, México y el Perú— experimentaron pequeños aumentos, en tanto que Colombia, que tiene un pequeño excedente para exportación, vio bajar su producción en 4 por ciento por el relativo agotamiento de los pozos en explotación. Sin embargo, a fines de 1962 se inició la producción en nuevos pozos.

Desde el punto de vista del mercado externo, lo más importante es la evolución de la producción y las exportaciones de Venezuela. Su producción en 1962 aumentó (6.5 por ciento) sobre la de 1961. Por su parte, las exportaciones de crudo y derivados registraron un aumento de 8 por ciento entre los dos años citados. (Véase el cuadro 17.) El resultado puede calificarse de favorable, si se consideran las condiciones imperantes en el mercado mundial. En efecto, las restricciones a la importación de petróleo crudo y derivados en los Estados Unidos —que absorbe una buena parte de las exportaciones venezolanas— han puesto un dique a la expansión de las ventas a dicho país, si no en términos absolutos, por lo menos en cuanto a su participación porcentual en el incremento del consumo. En este sentido, los controles sobre la importación norteamericana puestos en vigencia para el año 1963 tienden a restringirla aún más, al modificar la fórmula que se

Cuadro 17

VENEZUELA: EXPORTACIONES DE PETROLEO CRUDO Y PRODUCTOS DERIVADOS

Producto	Millones de metros cúbicos 1958	Indices: 1958 = 100		
		1960	1961	1962 ^a
Petróleo crudo	109.5	106.1	108.1	117.8
Productos derivados . .	32.1	124.6	131.5	138.6
<i>Total</i>	<i>141.6</i>	<i>110.3</i>	<i>113.4</i>	<i>122.5</i>

FUENTE: Banco Central de Venezuela, *Boletines Mensuales* (1962).
^a Cifras provisionales.

utilizaba para fijar las cuotas de importación. Desde 1963 esas cuotas se establecen al equivalente de 12.2 por ciento de la producción interna de petróleo crudo y gas natural, pero las importaciones provenientes del Canadá y de México, que no están sujetas a controles, se agregan a las importaciones controladas para calcular aquel porcentaje. De este modo —teóricamente al menos—, existe la posibilidad de que el Canadá y México suministren una proporción cada vez más creciente de las importaciones, disminuyendo así las cuotas disponibles para las que provienen de Venezuela.¹¹

Otro aspecto importante de la evolución reciente del mercado internacional del petróleo son las exportaciones de la URSS. La rápida expansión que ha registrado su producción¹² se ha visto acompañada por un decidido esfuerzo de penetración en los mercados de Europa Occidental. Las cifras más recientes sobre el volumen de las exportaciones de la URSS sólo alcanzan el año 1961, pero ya por entonces las exportaciones totales de petróleo crudo y de productos derivados eran 155.5 y 93.6 por ciento más altas, respectivamente, que las de 1958.

2. LAS EXPORTACIONES

Al considerar el crecimiento que tuvo en 1962 el valor corriente de las exportaciones del conjunto de América Latina, que —dada la relativa estabilidad de sus precios—, puede atribuirse íntegramente al que registró su volumen físico, ha de tomarse muy en cuenta que se alcanzó después de 1961, que fue un año de estancamiento de esas ventas exteriores. En efecto, en 1961 apenas se registró un modestísimo incremento menor del uno por ciento. Así pues, si se toma 1960 como base de la comparación, se comprueba que aquella exportación tuvo un ritmo acumulativo anual de crecimiento —en 1961 y 1962— de alrededor de 3.0 por ciento, cifra que contrasta desfavorablemente con el aumento de 5.2 por ciento de 1960. (Véase el cuadro 18.)

Si se agrupan los países según la magnitud de la tasa de crecimiento de su respectivo producto bruto en el largo plazo, como se ha hecho en el cuadro mencionado,¹³ puede observarse el desigual comportamiento que han tenido las exportaciones en cada uno de ellos. En el primero, en el grupo A, que tradicionalmente ha venido mostrando el mismo ritmo de aumento en sus exportaciones —coincidente con un estancamiento relativo del producto por habitante—, se produjo en 1962 un crecimiento considerable de las ventas exteriores. Fue factor determinante de

¹¹ Como se muestra en el cuadro 16, la producción ha registrado una de las más altas tasas de crecimiento en los últimos años. En México la expansión ha sido mucho menor, y desde 1962 estableció un tope máximo a las exportaciones destinadas a los Estados Unidos.

¹² En 1961 y 1962 la Unión Soviética superó la producción de Venezuela y se convirtió en el segundo productor mundial de petróleo crudo.

¹³ El agrupamiento de países efectuado en este cuadro responde a la necesidad de hacer comparable —en la medida en que lo permiten las informaciones disponibles— la evolución del sector externo en 1961 y 1962 con la que se analiza en el estudio *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659) para un período anterior. La composición de cada grupo es similar a la de dicho trabajo, a saber: el grupo A recoge datos de la Argentina, Bolivia, Chile, el Paraguay y el Uruguay; el grupo B los correspondientes a Colombia, el Ecuador y el Perú; el grupo C los de Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana y finalmente, el grupo D incluye la información relativa al Brasil, México y Venezuela.

Cuadro 18

AMERICA LATINA: VALOR DE LAS EXPORTACIONES, POR GRUPOS DE PAISES, 1959-61

Grupos de países	1959	1960	1961 ^a	1962 ^a
<i>Millones de dólares</i>				
<i>América Latina</i>	7 609.6 ^b	8 007.9 ^b	8 062.5 ^b	8 506.3 ^c
<i>Grupo A</i>				
Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay	1 711.0	1 764.1	1 749.6	1 928.5 ^a
<i>Grupo B</i>				
Colombia, Ecuador, Perú	878.6	1 001.1	1 026.9	1 120.2
<i>Grupo C</i>				
Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana	617.0	674.0	644.3	738.0
<i>Grupo D</i>				
Brasil, México, Venezuela	4 403.0	4 568.7	4 641.7	4 719.6
<i>Variación respecto al año anterior (porcientos)</i>				
<i>América Latina</i>	—	+ 5.2	+ 0.7	+ 5.5
Grupo A	—	+ 3.1	+ 0.8	+10.2
Grupo B	—	+13.9	+ 2.6	+ 9.1
Grupo C	—	+ 9.2	- 4.4	+14.5
Grupo D	—	+ 3.8	+ 1.6	+ 1.7

FUENTES: Estadísticas oficiales de comercio exterior.

^a Las cifras de 1961 y 1962 son provisionales.^b Sin Cuba.^c Sin Cuba y Bolivia.

ello el alto valor de las exportaciones de la Argentina (1 200 millones de dólares), que sobrepasa en más del 20 por ciento a la cifra de 1961 —año en que las exportaciones fueron afectadas adversamente por las exiguas cosechas— y significan una altura muy similar a la de 1963, verdadera marca de los años cincuenta.

En el grupo B —en el que es posible comprobar aumentos anuales importantes de exportación— esa tendencia se mantuvo en 1962, después del transitorio debilitamiento que tuvo en 1961 y que estuvo determinado por el que sufrió la exportación del Ecuador y Colombia. Los tres países que integran el grupo participaron en el aumento considerable registrado en 1962 con cifras de consideración, sobresaliendo, no obstante, por su magnitud, las ecuatorianas (casi 12 por ciento).

En el grupo C, cuyos países se han venido beneficiando por un desplazamiento de la demanda exterior de café y algodón que antes satisfacían en mayor proporción los productores latinoamericanos más importantes, se registró una vez más un fuerte aumento después de la declinación que tuvieron sus exportaciones en 1961. Casi todos los países del grupo se beneficiaron con ese aumento, pero sin embargo sobrepasa el alcanzado por El Salvador, Haití y la República Dominicana, países que habían visto disminuir o estancarse su volumen exportado en el año precedente.

Finalmente el grupo D, y por segundo año consecutivo, volvió a ver debilitado el ritmo de crecimiento de sus exportaciones. En esta oportunidad lo determinó el descenso de 10 por ciento que sufrieron las ventas exteriores del Brasil.

3. RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO Y PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES

Las influencias del comercio exterior sobre el producto y el ingreso interno no provienen exclusivamente de las oscilaciones que sufre el volumen exportado. Aumentos considerables de éste pueden verse anulados con creces por la evolución de los precios relativos exteriores, en cuanto a sus efectos mediatos o inmediatos sobre aquellos dos términos económicos. Por ello, uno de los aspectos fundamentales que hay que estudiar para interpretar las influencias favorables o desfavorables del comercio exterior es la evolución de la relación de precios del intercambio.

Como se indicó al comienzo de esta sección,¹⁴ los precios de exportación e importación mostraron en 1962 casi el mismo nivel de 1961, y, por lo tanto, la relación de precios del intercambio permaneció prácticamente invariable de un año a otro. Pero si los términos de comparación se retrotraen al año 1955 —que se ha tomado como base— se comprueba que, mientras los precios de exportación cayeron en los primeros nueve meses de 1962 en 15.1 por ciento, los de importación lo hicieron con una intensidad mucho menor (3.7 por ciento). (Véase el cuadro 19.) Como consecuencia de esta desigual evolución, la relación de precios del intercambio fue en 1962 un 12.7 por ciento inferior a la del año 1955.

Esta deprimida relación de precios anuló en un 40 por ciento los beneficios que el mayor volumen físico expor-

¹⁴ Véase *supra*, punto 1, "El mercado internacional de productos primarios".

Cuadro 19

AMERICA LATINA: PRECIOS DE EXPORTACION E IMPOR-
TACION, RELACION DE INTERCAMBIO Y PODER
DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES

Concepto	1959	1960	1961 ^a	1962 ^a
	1955 = 100			
Precios de exportación	85.0	86.0	85.0	84.9
Precios de importación	97.3	96.8	96.7	96.7
Rel. de intercambio.	87.4	88.8	87.9	87.7
Poder de compra de las exportaciones.	107.5	112.0	112.3	118.8
<i>Variaciones respecto al año anterior (porcientos)</i>				
Precios de exportación	—	+1.2	-1.2	-0.1
Precios de importación	—	-0.5	-0.1	-0.1
Rel. de intercambio.	—	+1.6	-1.0	-0.1
Poder de compra de las exportaciones.	—	+4.2	+0.3	+5.5

FUENTE: Estadísticas oficiales de comercio exterior.

^a Las cifras de los años 1961 y 1962 son provisionales.

tado hubiera significado para la capacidad de compra exterior proveniente de las exportaciones del conjunto de América Latina. En efecto, las cifras disponibles para 1962 parecen indicar que el volumen físico exportado en este año hubiera sido superior al de 1950 en un 30 por ciento, en tanto que el aumento del poder efectivo de compra exterior de esa exportación —después de tener en cuenta

el deterioro de la relación de precios del intercambio— no hubiera alcanzado al 18 por ciento.¹⁵

En suma, la desfavorable evolución de la relación de precios del intercambio ha impuesto serias limitaciones al poder de compra derivado de las exportaciones y, por ende, a la importación.

4. LAS IMPORTACIONES

En 1962, el valor *cif* de las importaciones registró un nivel muy similar al de igual lapso de 1961. A juzgar por las informaciones que se poseen para el conjunto del año, ese valor habría disminuido en 1962. Este decrecimiento relativo se experimenta después de tres años de una expansión continua de la importación. Cabe atribuirlo a determinadas tensiones ejercidas en 1961 sobre el balance de pagos de algunos países, cuyas cifras tienen considerable ponderación en el total latinoamericano. Como esas tensiones siguieron ejerciendo su efecto en los primeros meses de 1962, las autoridades tuvieron que aplicar medidas todavía más severas que en años anteriores para contener aquella expansión. (Véase el cuadro 20.)

Si se consideran aquí los mismo cuatro grupos en que se clasificaron los países para estudiar la exportación,¹⁶ puede comprobarse que la contención impuesta al crecimiento de las importaciones fue bastante general. En el grupo A, las importaciones correspondientes a la Argen-

¹⁵ Los efectos de la relación de intercambio sobre el ingreso bruto se consideran *infra*, bajo el número 3 de esta sección.

¹⁶ Véase *supra*, nota 13.

Cuadro 20

AMERICA LATINA: VALOR DE LAS IMPORTACIONES, POR GRUPOS DE PAISES

Grupos de países	1959	1960	1961 ^a	1962 ^a
<i>Millones de dólares</i>				
América Latina	7 252.3 ^b	7 734.4 ^b	8 035.1 ^b	8 028.6 ^b
<i>Grupo A</i>				
Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay	1 715.6	2 101.8	2 375.1	2 139.9 ^c
<i>Grupo B</i>				
Colombia, Ecuador, Perú	821.9	1 017.0	1 126.5	1 192.7
<i>Grupo C</i>				
Costa Rica, El Salvador Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana	753.8	779.0	757.4	890.0
<i>Grupo D</i>				
Brasil, México, Venezuela	3 961.0	3 836.6	3 776.1	3 806.0
<i>Variación respecto al año anterior (porcientos)</i>				
América Latina	—	+ 6.6	+ 3.9	- 0.1
Grupo A	—	+22.5	+13.0	- 9.9
Grupo B	—	+23.7	+10.8	+ 5.9
Grupo C	—	+ 3.3	- 2.8	+17.5
Grupo D	—	- 3.1	- 1.6	+ 0.8

FUENTES: Estadísticas oficiales de comercio exterior.

^a Las cifras de 1961 y 1962 son provisionales.

^b Sin Bolivia y Cuba.

^c Sin Bolivia.

tina y Chile son las que determinan dicha situación, pues las del Uruguay y el Paraguay parecen haber mostrado aumentos en el conjunto del año. Los dos primeros países experimentaron fuerte desequilibrio en la cuenta corriente exterior en 1961, y siguieron teniéndolo en 1962, no obstante el relativo alivio que lograron en este año merced al aumento de sus ventas al exterior y a la restricción que se impuso sobre las importaciones.

En el grupo B, Colombia introdujo cierta restricción a sus compras exteriores, lo que determinó un menor crecimiento del volumen importado en el conjunto del grupo, pues aun aumentaron algo las del Ecuador y el Perú. El decrecimiento del valor importado que se observa en el grupo D proviene de la disminución ocurrida en el Brasil y del estancamiento de las compras exteriores de México que no pudieron contrarrestarse con la ligera expansión de las de Venezuela. Finalmente, en el grupo C —cuyas cifras muestran que fue el que tuvo mayor aumento en sus importaciones— el fenómeno se deriva del crecimiento registrado en la casi totalidad de los países que lo componen. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las importaciones de este grupo habían disminuido en 1961.

El comportamiento de las importaciones en los grupos y países indicados confirma una vez más lo comprobado en diversos estudios económicos anuales anteriores. El crecimiento de la capacidad externa de compra origina en América Latina una expansión de la actividad económica interna y del ingreso bruto. La elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones superior a la unidad provoca de inmediato un crecimiento de la demanda de las importaciones proporcionalmente superior al de la capacidad exterior de compra y al del ingreso, que a un plazo mayor —ante el estancamiento o decrecimiento de aquella capacidad de compra— obliga a una baja posterior de las compras exteriores. Esta contracción de las importaciones en 1962 incidió, en algunos de los países de más alto grado de desarrollo dentro del conjunto de América Latina, en las adquisiciones de bienes de capital, por cuanto el margen de compresión que ofrecen los bienes de consumo es sumamente reducido en estos países,

y la restricción de las compras de materias primas significa para ellos deprimir la actividad económica corriente. De esta suerte, la salida obligada a corto plazo es la compresión de las importaciones de bienes de capital, aun cuando ello signifique transferir para el futuro la solución de problemas que sobre el crecimiento del ingreso se derivan de la insuficiencia —no sólo cíclica sino a largo plazo— de su sector externo.

5. EL BALANCE DE PAGOS

A los efectos de analizar la cuenta internacional del conjunto de América Latina, se presenta en su expresión más simplificada. (Véase el cuadro 21.) Por un lado, se incluye la cuenta corriente del balance de pagos que recoge el resultado de las transacciones de bienes y servicios, así como los pagos netos de ingresos a los factores del exterior —intereses, dividendos, regalías, etc.—. Su saldo positivo o negativo indica si los ingresos de divisas han superado a los egresos o, viceversa, si estos egresos han sido mayores. En todo caso, el saldo positivo —que no se da en el conjunto de América Latina— indicaría un aumento de reservas o de sus activos exteriores e, inversamente, el saldo negativo —que es regla general en la región— indicaría pérdidas de reservas monetarias y acrecentamiento de sus obligaciones con el exterior. Estos últimos aumentos de obligaciones pueden financiarse de dos modos diversos: a) con la cuenta de capital, o sea con sus movimientos autónomos a largo plazo, que se componen de capitales oficiales y privados —incluso reinversiones de utilidades— que se invierten en América Latina, y b) con movimientos compensatorios de capital a corto plazo, o cuentas compensatorias, como son los adeudos bancarios con el exterior o, simplemente, la acumulación de deudas comerciales entre exportadores e importadores, derivada de la imposibilidad de pago a corto plazo por insuficiencia de los activos exteriores. Ambas cuentas de financiamiento —de capital y compensatorias— se incluyen en la presentación del balance de pagos del cuadro 21. Como es lógico, su suma coincide —con signo contrario— con el saldo de la cuenta corriente.

Cuadro 21

AMERICA LATINA: BALANZA DE PAGOS, POR GRUPOS DE PAISES

(Millones de dólares)

Grupos de países	Cuenta corriente			Cuenta capital			Cuentas compensatorias		
	1960	1961 ^a	1962 ^a	1960	1961 ^a	1962 ^a	1960	1961 ^a	1962 ^a
América Latina (con Venezuela) ^b . . .	- 995.6	-1 072.0	- 680.0	992.8	1 113.2	600.0	2.8	41.2	80.0
América Latina (sin Venezuela) ^b . . .	-1 318.8	-1 446.2	-1 180.0	1 174.8	1 412.2	980.0	144.0	34.0	200.0
Grupo A ^c	- 503.7	- 901.3	- 470.0	562.6	671.5	...	- 58.9	229.8	...
Grupo B	- 80.2	- 158.0	- 90.0	145.7	68.3	...	- 65.5	89.7	...
Grupo C ^d	- 88.5	- 75.2	- 120.0	105.3	132.0	...	- 16.8	- 96.8	...
Grupo D (con Venezuela)	- 323.2	- 62.5	-	179.2	241.4	...	144.0	-303.9	...
Grupo D (sin Venezuela)	- 713.9	- 311.7	- 500.0	361.2	540.4	...	352.7	-228.7	...

FUENTE: Fondo Monetario Internacional.

^a Provisional. Los datos de 1962 son estimaciones basadas en cifras de comercio exterior para 9 meses y en cifras monetarias de bancos centrales.

^b Excluye Bolivia y Cuba.

^c Excluye Bolivia.

^d Excluye Cuba.

Las cifras muy preliminares que se poseen para el balance de pagos del conjunto de América Latina parecen indicar que en 1962 se produjo un cambio sustancial de evolución. Obsérvese, en primer término, la cuenta corriente incluida en el cuadro 21. De un promedio negativo anual de más o menos 1 000 millones de dólares, el saldo de dicha cuenta se reduce en 1962 a 680 millones. Si se excluye a Venezuela —cuyo balance de pagos ofrece habitualmente una posición atípica en América Latina— la situación de la cuenta corriente cambia en relación con la magnitud de las cifras, pero no con respecto a la mencionada tendencia de 1962. En efecto, el promedio anual en 1960 y 1961 del saldo negativo (sin Venezuela) sube a unos 1 380 millones de dólares, en tanto que las cifras de 1962 indicarían un saldo menor.

Ya sea que se considere el total de América Latina con o sin Venezuela, la primera observación que cabe hacer es que el financiamiento exterior para cubrir el débito de la cuenta corriente decreció en 1962. Incluyendo a Venezuela, ese financiamiento fue inferior al de 1961 en cerca del 32 por ciento y, excluyendo a dicho país, en cerca del 28 por ciento.

Uno de los principales obstáculos que se oponen a un desarrollo acelerado de los países latinoamericanos reside en el bajo coeficiente de ahorros y, por ende, de inversión. De aquí que, como elemento complementario del ahorro interno, el capital exterior puede cumplir el papel de acrecentar los recursos para inversión y de hacer ésta posible al permitir mayores importaciones de bienes de capital. En 1962 se inició un esfuerzo internacional considerable para acrecentar la corriente de ese capital exterior, hasta elevarlo, en el curso de los próximos diez años, a un ritmo de unos 2 000 millones de dólares anuales. Llama por ello la atención que coincidiendo con ese esfuerzo internacional, las cifras disponibles para 1962 —muy preliminares naturalmente todavía— indiquen no sólo un nivel de financiamiento externo muy inferior a ese promedio, sino incluso al de los dos años precedentes. Aunque las cifras sobre errores y omisiones que contienen los balances de pagos de los países latinoamericanos se han computado en la cuenta compensatoria, atribuir las cifras de esa partida a la cuenta corriente no cambiaría la conclusión anterior.

En realidad, la situación no obedece a un cambio generalizado entre los diversos países latinoamericanos. Prácticamente ello se debe al menor saldo negativo mostrado por los balances en cuenta corriente de la Argentina, Colombia y Chile —que fueron los países que impusieron mayores restricciones a sus compras exteriores en 1962— y al mayor saldo positivo logrado por Venezuela, movi-

mientos que en conjunto no pudieron neutralizarse con el mayor desequilibrio experimentado en el Brasil y otros países de menor ponderación en el total.

Si se vuelve a la distribución —en los grupos de países antes mencionados¹⁷— del saldo negativo en cuenta corriente —excluyendo Venezuela—, otra observación que cabe hacer es que el grupo que mostró menor crecimiento en su ingreso por habitante —el grupo A— fue el que incidió en mayor medida en el déficit de cuenta corriente en el conjunto de los años 1960-62. En efecto, este grupo absorbió casi en un 73 por ciento el déficit total acumulado en ese lapso. Por otra parte, el segundo grupo que le sigue en orden de importancia para determinar ese déficit es el grupo D, aunque es al Brasil al que le cabe mayor peso en esa determinación.

Al pretender analizar la distribución —entre cuentas de capital y cuentas compensatorias— del financiamiento exterior de la cuenta corriente, se tropieza con el problema de asignar a una u otra la partida de “errores y omisiones” que contienen todos los balances de pagos.¹⁸ En el cuadro 21 se atribuyó la totalidad de esta partida a la cuenta compensatoria por considerarse que, en su mayor parte, representa las salidas de capital de ciudadanos latinoamericanos. Según este criterio, el total de capital a largo plazo que llegó para invertirse en América Latina —sin considerar a Venezuela— había decrecido de 1 175 y 1 412 millones de dólares en 1960 y 1961 a sólo 980 millones en 1962. Si se incluyeran las cifras de Venezuela en el total, se observaría también la misma tendencia decreciente. (Véase otra vez el cuadro 21.) Por su parte, siguiendo ese criterio para el cómputo de “errores y omisiones”, habrían aumentado los movimientos compensatorios, o sea las pérdidas de reservas y la acumulación de débitos exteriores a corto plazo.

Como quiera que sea, en el año 1962 no hubo avance alguno en este aspecto del financiamiento neto exterior, y esa circunstancia se aprecia no sólo a través de las cifras de balance de pagos, sino con las mencionadas antes sobre exportaciones e importaciones. En ellas se ponen de manifiesto el mayor esfuerzo exportador de América Latina y la restricción de importaciones que hubo que adoptar en un intento —sin resultado positivo— de reducir un desequilibrio que ya va haciéndose tradicional en el sector externo.

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Los “errores y omisiones” en el conjunto de América Latina fueron de unos 490 millones de dólares en 1960 y de 350 millones en 1961 habiéndose alcanzado esta última cifra en 1962. Estos saldos de la mencionada partida son de signo negativo, es decir, significan salidas de capital.

II. PRODUCTO, INGRESO Y COEFICIENTE DE INVERSION

En 1962 el producto bruto del conjunto de América Latina fue superior en 1 700 millones de dólares —a precios constantes de 1950— al de 1961. Sin embargo, ese crecimiento fue inferior al de este último año, tanto en valores absolutos como relativos. (Véase el cuadro 22.) En efecto, mientras el crecimiento de 1962 alcanzó al 2.6 por ciento, el de 1961 logró registrar una cifra más satisfactoria (5.0 por ciento). Expresando por habitante esta última cifra, puede concluirse que no experimentó variación el producto bruto por habitante.

Si bien se observa, es posible apreciar un cambio en el ritmo de crecimiento que mostró el producto bruto por

habitante en el período 1956-60 —en que lo hizo a razón de uno por ciento anual— y el que ofrece en 1960 y 1961. En este lapso el crecimiento promedio fue de 2.5 por ciento. En realidad, ese cambio —que se produce precisamente en 1960 y se mantiene con ligera variante en 1961— se explica en virtud de tres factores principales relacionados con el sector externo de la economía.

En primer término, a partir de 1959 se observó un mayor esfuerzo exportador de parte de América Latina, que llevó su volumen físico de exportación total en ese año de 7 610 millones de dólares (a precios de 1950) a unos 8 000 en 1961. En segundo lugar, la relación de

Cuadro 22

AMERICA LATINA: PRODUCTO E INGRESO BRUTOS Y BIENES Y SERVICIOS DISPONIBLES

Concepto	1959	1960	1961	1962
<i>Millones de dólares de 1950</i>				
1. Producto bruto con la Argentina . . .	60 392	63 413	66 659	68 392
2. Producto bruto sin la Argentina . . .	49 269	51 825	54 408	56 626
3. Efecto de la relación de intercambio .	- 1 863	- 1 883	- 1 888	- 1 906
4. Ingreso bruto (1 + 3)	58 529	61 530	64 771	66 486
5. Importaciones menos exportaciones . .	- 2 057	- 1 913	- 1 748	- 2 212
6. Bienes y servicios disponibles (1 + 5)	58 335	61 500	64 911	66 180
<i>Variación porcentual respecto al año anterior</i>				
1. Producto bruto con la Argentina . . .	—	5.0	5.1	2.6
2. Producto bruto sin la Argentina . . .	—	5.2	5.0	4.1
3. Ingreso bruto	—	5.1	5.3	2.6
4. Bienes y servicios disponibles	—	5.4	5.5	2.0

FUENTE: Hasta 1960, *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VII, No. 2, Suplemento Estadístico 1962, y estadísticas oficiales de comercio exterior. Valores convertidos a dólares de 1950 por la CEPAL. Los datos de 1961 y 1962 son estimaciones de la CEPAL basadas en estadísticas sectoriales de 10 países y por lo tanto provisionales.

precios del intercambio interrumpió en 1960 su sostenida tendencia al deterioro, estabilizando su nivel en las bajas cifras antes mencionadas. Por último, también a partir de ese año la afluencia de capital extranjero a largo plazo se acrecienta considerablemente de 765 millones de dólares en 1959 a 993 y 1 113 millones en 1960 y 1961.

Obsérvese ahora que la conjugación de esos elementos determinaron en los tres años considerados —principalmente en 1960— un aumento de la capacidad para importar y una merma de los efectos deprimentes, directos e indirectos, de la relación de precios del intercambio sobre el ingreso y el producto bruto. Por otra parte, el debilitamiento del ingreso de capitales a largo plazo en 1962, puede haber tenido alguna influencia sobre el menor ritmo de crecimiento en este año, además de lo que puede haber trascendido de la política económica, según se explicó en la introducción.

Debe advertirse la fuerte incidencia que en aquel estancamiento del producto bruto por habitante tuvo el descenso registrado en la Argentina. Sin embargo, aun excluyendo las cifras de este país del total de América Latina, puede observarse que el aumento del producto bruto por habitante (1.5 por ciento) fue bastante inferior al promedio de los años 1960 y 1961. Siguen siendo válidas, por consiguiente, las consideraciones anteriores.

No todos los países muestran igual comportamiento en su producto bruto. Mientras el Perú y Venezuela experimentaron un aumento considerable —este último país después del estancamiento de los años precedentes—, México creció en alrededor del 4 por ciento y Chile tuvo un crecimiento algo más lento. El Brasil, aun registrando todavía un crecimiento (3.5 por ciento), mostró un ritmo mucho más débil que en 1961. El Uruguay parece haber sufrido cierto estancamiento en su producto bruto, en tanto que en algunos países de Centroamérica se notó recuperación, aunque no muy pronunciada. Así, por ejemplo, en El Salvador, esa recuperación comenzó a notarse hacia fines de año. Por último, en la Argentina hubo un descenso, que algunas fuentes cifran en 4.0 por ciento en total y en algo más de 6 por ciento por habitante.

El ingreso bruto —esto es, el producto ajustado por las pérdidas o ganancias derivadas de la relación de precios

del intercambio— creció paralelamente con la población y por lo tanto con mucho mayor lentitud que en 1961. Sin embargo, obsérvese que los 1 700 millones de dólares de 1950 en que aumentó el producto contrastan desfavorablemente con los 1 900 millones sustraídos por el deterioro que muestra la relación de intercambio con respecto a la existente en 1950.

Las transacciones de bienes y servicios con el extranjero —importaciones menos exportaciones— implicaron cambiar una parte de la producción interna superior a la que ingresó del exterior. De aquí que la cantidad de bienes y servicios que quedaron disponibles para la economía interna después de efectuadas aquellas transacciones, representaron una cifra bastante inferior a la del producto bruto: una diferencia poco superior a 2 200 millones de dólares de 1950, es decir, el 3 por ciento de este producto. En ello han pesado una capacidad para importar que no crece paralelamente con las mayores exportaciones y que hace frente a la necesidad de pagar al exterior cifras crecientes de servicios comerciales y financieros —y deudas pendientes— que le restan posibilidades de importación. Así pues, no es de extrañar que esto —junto con una menor afluencia de capitales extranjeros— haya hecho necesario restringir las compras exteriores. Como quiera que sea, los bienes y servicios disponibles crecieron sólo 2.0 por ciento en 1962, lo que señala un agudo contraste con el 5.5 por ciento de 1961.

Cuadro 23

AMERICA LATINA: VARIACIONES ANUALES DEL PRODUCTO BRUTO POR SECTORES

(Porcientos)

Sector	1960	1961 ^a	1962 ^a
Producto bruto	4.7	5.4	4.4
Agropecuaria	2.5	4.5	3.4
Manufacturas	7.8	9.6	7.0
Minería	5.9	6.7	7.0
Construcción	0.5	0.6	0.7
Servicios	4.8	4.3	4.0

FUENTE: Las mismas de los dos cuadros anteriores.

^a Cifras provisionales.

Finalmente, en lo que concierne al crecimiento del producto bruto por sectores, en el curso de 1962 se experimentaron importantes variaciones. (Véase el cuadro 23.) La agricultura, que registra habitualmente un bajo ritmo de aumento, había logrado crecer en 1961 a razón de 5.4 por ciento. En 1962 ese crecimiento se debilita y vuelve a mostrar una cifra que se acerca a la de su tendencia habitual. La manufactura, cuyo crecimiento anual suele

ser el más elevado en el conjunto de sectores (8.1 por ciento en 1961), reduce ese aumento al 3 por ciento, que fue bastante inferior incluso al de 1960. Sólo la minería y la construcción ofrecen crecimientos más altos que en los años últimos. Tomados en conjunto, los servicios muestran en 1962 —dentro de su tendencia al descenso— su valor más bajo, que cabe atribuir principalmente al que registraron el comercio y los servicios financieros.

PROGRESOS EN MATERIA DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA*

1. EVOLUCION DE LAS IDEAS SOBRE EL CONTENIDO Y LA SIGNIFICACION DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

La forma principal de crecimiento que los países latinoamericanos tuvieron hasta los años treinta se basaba en la expansión de las exportaciones, mediante el aprovechamiento de las ventajas que ofrecían determinados recursos naturales que era posible colocar en el mercado internacional gracias a la incorporación de dosis masivas de capital y modernas tecnologías. Esto permitió el crecimiento de los países de la región mientras el mercado internacional se expandía, pero creó serios problemas para ese proceso de desarrollo con posterioridad a la ruptura del dinámico sistema de comercio exterior que prevalecía antes de la crisis de 1930. Ante las crecientes necesidades de una población cuya tasa de incremento demográfico aumentaba, se hizo evidente la exigencia de desarrollar la producción interna para abastecerla de los bienes y servicios que un sector externo muy poco dinámico no permitía ya importar. Como el modelo tradicional funcionaba sobre la base del intercambio de materias primas por productos manufacturados importados, la transformación de la estructura productiva interna consistió principalmente en un acelerado crecimiento de la industria manufacturera. Para crear las condiciones de todo orden que condujeran a una nueva estructura productiva —desde las inversiones en infraestructura que proveerían el capital social básico hasta las políticas de estímulo y protección a la producción nacional— y para participar incluso directamente en la creación de actividades productivas que no atraían, no interesaban o estaban fuera del alcance del empresario privado, se hacía imprescindible una gran ampliación y mayor profundidad y eficiencia en la acción del estado, puesto que el sistema de precios había mostrado su ineficacia para orientar adecuadamente, por sí solo, la actividad económica.

Este crecimiento de las funciones del gobierno se realizó con cierta inorganicidad. Entre tanto, el crecimiento de la industria no siempre se produjo en forma racional. En ciertos casos se originaron desequilibrios que significaron un uso ineficiente de recursos y un ritmo de crecimiento menor al que podría esperarse.

Por estos motivos se fue afirmando la necesidad de dar mayor coherencia y orientación a estos procesos, y comenzó a abrirse paso rápidamente la idea de recurrir a técnicas de formulación de la política económica que permitieran fijar con suficiente detalle metas de crecimiento que fueran compatibles entre sí y con los recursos con que se contaba.

La planificación era el método que podía dar solución a estos problemas, y la idea de adoptarla fue imponiéndose, superando el planteo puramente ideológico en que se habían discutido hasta entonces sus posibilidades de aplicación.

Surgió entonces la preocupación relativa a la complejidad de la tarea de formular un plan de desarrollo y a las dificultades de carácter estadístico, así como de personal, con que se enfrentaría el intento de llevar aquella idea a la práctica. Era necesario, por una parte, elaborar una técnica de diagnóstico y proyecciones del desarrollo de los países y aplicarla a casos concretos, resolviendo los problemas consiguientes de disponibilidad de información; y, por otra, debían entrenarse numerosos técnicos que pudieran llevar a cabo las tareas inherentes a esas aplicaciones.

Desde 1950 se avanzó en forma considerable en los aspectos indicados. No están desde luego cubiertas totalmente las necesidades de expertos, y, por otra parte, la técnica de planificación y sus aplicaciones desde el punto de vista estadístico y de la extensión y profundidad con que permite diagnosticar problemas y fijar objetivos de largo alcance es perfectible en muchos aspectos. Pero existe ya básicamente un grupo bastante amplio de expertos y, por otra parte, la técnica de planificación ha sido refinada y solucionados los problemas principales de su adaptabilidad a las situaciones de distintos países; además, la experiencia realizada ilustró acerca de la forma de emplear la masa de información básica disponible sometiendo a revisión y depuración, y de complementarla con investigaciones especiales a efectos de cuantificar el proceso de crecimiento en sus aspectos básicos. Al mismo tiempo se profundizó notablemente el conocimiento de los problemas de estructura y funcionamiento de las economías latinoamericanas, ofreciendo explicaciones coherentes acerca de las causas que en muchos casos frenan el ritmo de desarrollo e indicando caminos para superarlas.

Los avances anteriores permitieron encarar una nueva etapa en el proceso: la creación de sistemas de planificación en los países. Se trataba ya no sólo de formular planes de desarrollo con metas globales y sectoriales, sino también de elaborar los elementos y montar los mecanismos que vinculen estos planes en forma más directa con las decisiones económicas y sociales. Por ello se organizaron en varios países oficinas centrales de planificación, se elaboraron planes de inversiones públicas y presupuestos por programa y se crearon en algunos casos otros mecanismos parciales.

En estrecha relación con el proceso que se acaba de exponer esquemáticamente, la CEPAL orientó su acción, desde sus primeros trabajos, hacia el problema del desarrollo económico de América Latina y, consiguientemente, de la planificación. Sus primeras publicaciones analizaban ya algunos de los problemas fundamentales que obstruían un crecimiento más acelerado y se deducía de ellos la necesidad de actuar racionalmente mediante la programación.¹ En las primeras etapas se dedicó prefe-

* Documento E/CN.12/677, preparado conjuntamente por la secretaría de la CEPAL y por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, y presentado al décimo período de sesiones de la Comisión.

¹ Véase *Estudio económico de América Latina 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 51.II.G.1) y *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento eco-*

rente atención a la elaboración de una técnica de análisis y proyecciones del desarrollo económico.² A partir de 1952, como respuesta a la falta casi total de programadores, se inició un programa de adiestramiento de técnicos en estas materias. Al mismo tiempo se inauguraba un período de aplicación de la técnica mencionada que permitió verificar en la práctica la posibilidad de superar las dificultades de su empleo y de llegar a la formulación concreta de programas de desarrollo económico. En años sucesivos, la secretaría de la CEPAL —generalmente en estrecha cooperación con funcionarios y técnicos de los países interesados— realizó una serie de estudios de esta índole.³

Cuando ya se había avanzado considerablemente en estos aspectos, la CEPAL inició su actuación en el asesoramiento a gobiernos en materia de creación de sistemas orgánicos de planificación. Este proceso se llevó a cabo a través de los grupos asesores que se instalaron en varios países y que han operado ya durante varios años.⁴ La acción en este último sentido se ha incrementado notablemente por haberse organizado una colaboración estrecha con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En julio de 1962 se creó el Instituto Latinoamericano de Planifi-

¹ *nómico* (E/CN.12/221), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 52.II.G.1).

² *Análisis y proyecciones del desarrollo económico I. Introducción a la técnica de programación* (E/CN.12/363), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 55.II.G.2).

³ Véanse, en la serie *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*, los estudios sobre el Brasil (E/CN.12/364/Rev.1; No. de venta: 56.II.G.2), Colombia (E/CN.12/365/Rev.1; No. de venta: 57.II.G.3), Bolivia (E/CN.12/430/Rev.1; No. de venta: 58.II.G.2), la Argentina (E/CN.12/429 y Add. 1 al 3/Rev.1; No. de venta: 59.II.G.3, Vols. I al III), el Perú (E/CN.12/493; No. de venta: 59.II.G.2), Panamá (E/CN.12/494/Rev.1; No. de venta: 60.II.G.3), El Salvador (E/CN.12/495; No. de venta: 60.II.G.2) y Honduras (E/CN.12/549; No. de venta: 61.II.G.8), publicaciones de las Naciones Unidas.

⁴ Véase *La experiencia de los grupos asesores y los problemas prácticos del desarrollo económico* (E/CN.12/584).

II. LA SITUACION ACTUAL EN MATERIA DE PLANIFICACION

Por breve que sea el tiempo transcurrido desde que se iniciaron en América Latina los esfuerzos y realizaciones en materia de planificación, conviene detenerse en el examen de los progresos que se han alcanzado y precisar la naturaleza de los problemas que pueden oponerse a su extensión y perfeccionamiento.

Una evaluación de esa índole es tanto más necesaria cuanto que falta resolver problemas esenciales para lograr una vigencia plena de la planificación en América Latina. Además, no puede desconocerse el hecho de que respecto a varios aspectos fundamentales no se ha llegado todavía a una identidad de criterios, en parte por no haberse cumplido el proceso necesario de análisis y maduración.

Por lo mismo, cualquier intento de evaluación de la situación actual no podría sustraerse a la necesidad previa de definir con cierta precisión los elementos que deberían caracterizar un sistema eficiente de planificación. En efecto, de la confrontación de lo existente con un esquema conceptual básico, se podrá concluir con cierta objetividad el grado de avance logrado hasta ahora y la naturaleza de las tareas ulteriores más urgentes.

Un examen de esa índole, proyectado sobre el telón de fondo de una concepción amplia de un sistema integrado

de planificación Económica y Social, lo que permitió dar mayor organicidad y volumen a los esfuerzos conjuntos en este campo.

El fruto de esta labor se ha concretado no sólo en la elaboración de planes, sino también en la creación de algunos órganos y mecanismos para llevarlos a la práctica.

En la Carta de Punta del Este los gobiernos de América Latina decidieron adoptar medidas que condujeran a un mayor ritmo de crecimiento y orientar su acción para ello mediante la planificación. Esta decisión tuvo por efecto disipar las dudas que aún podían quedar acerca de la aplicabilidad de la planificación y, fundamentalmente, dar un impulso bastante mayor al montaje de sistemas para llevarla a cabo.

A raíz de estas decisiones de carácter político, casi todos los países de América Latina han llegado en los últimos años a crear organismos centrales de programación y a elaborar o iniciar la formulación de planes generales de desarrollo. A pesar de ello, la planificación se va incorporando con cierta lentitud frente a la urgencia de las necesidades que debe cubrir, lo que puede atribuirse a las enormes dificultades burocráticas, administrativas y políticas inherentes a la transformación de los mecanismos para tomar decisiones y a la coordinación de estas últimas con los objetivos generales fijados en los planes.

A pesar de la importancia de los pasos que se han dado en la última década, es evidente que es la etapa en que actualmente se encuentra América Latina la que someterá a prueba las posibilidades concretas de lograr un avance efectivo de la planificación en los países que la forman y de organizar de acuerdo con ella los aspectos ejecutivos.

Por esta razón, el momento es particularmente oportuno para realizar un balance del estado actual de los sistemas de planificación a efectos de determinar su eficacia presente para orientar la acción del sector público y privado. El objeto de este documento es efectuar este análisis —aunque sea en forma preliminar— a fin de extraer algunas conclusiones generales que permitan guiar mejor los pasos que deban darse en el futuro.

de planificación, puede permitir una apreciación correcta de los avances y de sus debilidades, establecer las causas de la lentitud de avance en la organización de sistemas de planificación —con posterioridad a las etapas iniciales— y determinar la forma de superar los obstáculos a un progreso más rápido.

Las definiciones que se propondrán en la sección siguiente llevarían a la conclusión de que se está en general lejos del establecimiento de un verdadero mecanismo integrado de planificación; de que el cumplimiento de ciertas etapas iniciales puede ser fácil y rápido, pero que su superación para cubrir etapas siguientes imprescindibles —por lo general técnica y políticamente más difíciles— requerirá todavía grandes esfuerzos y decisiones.

1. EL CONCEPTO DE SISTEMA DE PLANIFICACION

No es fácil proponer un conjunto de definiciones que sirva al propósito de evaluar los avances y lo que queda por hacer en América Latina en materia de planificación, ya que ello exige en muchos aspectos presentar ideas que no son fruto de experiencias concretas.

Las ideas que aquí se presentan tratan de reflejar, en

una primera aproximación, el pensamiento que ha ido elaborándose dentro de la propia secretaría de la CEPAL, así como los aportes y rectificaciones que han venido surgiendo en reuniones y seminarios internacionales en que se las ha sometido a la consideración de otros técnicos latinoamericanos y de fuera de la región.

Ante todo, podría tomarse como punto de partida la idea esencial de que "el concepto de sistema de planificación indica la existencia no sólo de un método técnico por el cual se orientan los órganos planificadores en la formulación del alcance y consistencia de los objetivos que se postulan, sino que también de un método administrativo u organizativo que permita que toda la administración pública, las empresas privadas y la población en general entreguen y canalicen, hacia los niveles responsables apropiados, sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y deseos sobre las acciones inmediatas y futuras y el cumplimiento de las mismas en el pasado. Implica también la existencia de un complejo mecanismo de información económica que abastece rutinariamente a los órganos planificadores y ejecutivos de la materia prima estadística básica que requieren para la formulación y control de los planes. Los organismos de planificación, mediante investigación directa o especial, sólo deberían captar aquel tipo de información que, por su naturaleza y costo no puede proporcionarse rutinariamente. Finalmente, un sistema de planificación expresa un trabajo de tipo permanente, que se realiza como un hábito normal y mediante una rutina previamente establecida y aceptada como necesaria para organizar y canalizar las decisiones. Un sistema de planificación lleva implícita una rutina para formular, controlar y ejecutar planes."⁵

El establecimiento de esta rutina no debe dejar de lado el elemento creativo en la debida interpretación de las condiciones y problemas específicos en que tiene lugar el desarrollo de cada país o región, indispensable tanto para formular correctamente los objetivos de largo plazo que se persigan como para adaptar los planes a circunstancias cambiantes, dotándolo de la flexibilidad necesaria.

Un sistema de planificación exige, por lo tanto, la creación de toda una serie de mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas, transformar dichas orientaciones en planes concretos de acción para cada año, administrar dichos planes y velar por su cumplimiento, al mismo tiempo que producir periódicamente informaciones básicas de control, a fin de asegurar la validez permanente de los planes mediante su constante revisión. Un sistema de planificación constituiría también, dentro de esa concepción, un nuevo conducto democrático para interpretar los deseos de la población y lograr su participación activa en el proceso de desarrollo, entregándole responsabilidades e impulsando su iniciativa; debe, además, crear un juego de valores para juzgar los hechos económicos que sea concordante con la filosofía de la planificación, a fin de que lentamente la conducta económica encuentre su cauce natural en los lineamientos estipulados por el plan.

Una concepción de esta naturaleza envuelve varias proposiciones, algunas de las cuales conviene destacar en particular.

Desde luego, implica el reconocimiento de que los organismos y entidades ejecutores deben tener una participación activa en el proceso de formulación de los planes,

a fin de superar toda contradicción posible entre los elementos que guían la conducta del conjunto de la economía, conforme se refleja en los planes de orientación, y los que influyen en las decisiones de las unidades económicas, sea que pertenezcan éstas al sector privado o al propio sector público. *Importa señalar este hecho porque "a menudo se aprecia que los diferentes organismos ejecutores sólo tienen una participación pasiva y forzada en la formulación de los planes. Existen quejas insistentes que destacan la complejidad y cantidad de la información exigida por los órganos de planificación y que tienden a distraer a los organismos ejecutores de sus tareas sustantivas. Ello es signo de que la participación de los órganos ejecutores en la formulación de los planes tiene el sello de una obligación impuesta". "En un sistema de planificación integral, no existen imposiciones del carácter de la señalada, porque cada organismo ejecutor usa internamente las informaciones que entrega a los órganos de planificación. El flujo de informaciones toma el carácter de una imposición burocrática cuando aquél no tiene utilidad en las decisiones internas de las diferentes unidades económicas ejecutoras, ni tampoco para hacer valer la opinión del organismo en asuntos más generales."*⁶

En efecto, desde el momento en que los mismos criterios que orientan las decisiones centrales en la formulación global de un plan tienen vigencia para las empresas estatales u otras unidades gubernamentales, o para las mismas empresas privadas, cada unidad deja de ser un ente pasivo, para participar activamente en las tareas de la planificación aplicando los mismos principios generales a su caso particular. Si las empresas privadas o estatales para decidir una inversión o juzgar la eficiencia con que operan se ven inducidas en forma directa o indirecta a utilizar criterios sociales, parece natural y lógico que esas mismas unidades, por necesidad propia, deban producir información adecuada para tomar racionalmente esas decisiones. Desde el mismo momento en que una unidad económica necesita el mismo tipo de información que las oficinas de planificación, deja de ser un ente pasivo en dicho proceso para convertirse en una unidad que participa en forma consciente en la planificación. Como es natural, esto exige que un mismo sistema de valores económicos rija en todos los niveles de la economía.

Todo esto sea dicho sin dejar de subrayar que donde más se necesita la identidad de propósitos con respecto al plan y a los objetivos y decisiones que surgen como necesarias del mismo, es en los niveles más altos del gobierno, en sus ramas ejecutiva y legislativa, pues sólo una acción coherente y enérgica puede solucionar los difíciles problemas del crecimiento y de la transformación social.

Otra característica fundamental de un sistema de planificación —que ya fue mencionada pero que merece examen más detenido— es la que se refiere a la participación activa de los diferentes sectores sociales. En algunos países latinoamericanos, las asociaciones sindicales y patronales tienen representación en los comités o consejos de planificación encargados de orientar políticamente la formulación de los planes.

En un sistema de planificación integrado, dicha participación debiera tener lugar en varios niveles y mediante la designación de representantes por las propias organizaciones patronales y de asalariados, organismos comunales, etc. Un primer nivel de participación de los diferentes sectores sociales puede ser en las esferas de la planifica-

⁵ Véase *Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal* (E/CN.12/BRW.2/L.5).

⁶ *Ibidem.*

ción global o general, a fin de llevar a las orientaciones programáticas generales las inquietudes y necesidades de sus representados. En tal etapa, lógicamente sólo pueden participar los representantes de los organismos máximos, que agrupan los sectores sociales o gremiales de un país. Esta participación es desde luego importante, pero no suficiente. Es útil también la participación de los diferentes sectores de la población en la elaboración de las decisiones que los afectan más directamente, por medio de sus correspondientes organizaciones. Según sea el nivel en que se encuentren, las oficinas de planificación tendrán un conocimiento mayor o menor de los grandes problemas de un país y de los problemas de detalle de ciertos sectores o regiones; pero sin un contacto más estrecho con la realidad nacional y con los distintos sectores, no podrá captar aspectos muy importantes de los problemas nacionales. Un sistema de planificación debe tener en cuenta estas circunstancias para que la planificación sea eficiente, tanto en el sentido de reflejar aspiraciones concretas como en el de que las decisiones se tomen con plena conciencia de sus resultados. El solo conocimiento de los problemas generales de un país no puede constituir base firme para programar ni puede transformar las orientaciones futuras que de ese conocimiento se desprenden en planes concretos de acción. Por otra parte, el conocimiento particular de una situación tampoco conduce a la solución de los problemas de fondo que la originan. La planificación puede unir ambos conocimientos, mediante una organización que permita la participación de los grupos sociales allí donde su papel puede ser más eficiente. La participación nacional sería por lo tanto activa y organizada. Este clima de cooperación es el que puede permitir una solución menos costosa a problemas como el de la habitación, las escuelas, la productividad, etc., que en otras circunstancias absorberían más tiempo y recursos financieros mayores.

2. LOS MECANISMOS DE UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

Así entendida, la creación de un sistema de planificación es un proceso que supone cambios fundamentales en la forma de operar. La duración del período de organización de ese proceso puede depender tanto de las dificultades políticas y administrativas que existan para instaurar los mecanismos que lo integran como de los problemas que presente la adaptación a las nuevas modalidades de trabajo. Existe pues un problema de creación de "mecanismos" y otro de "adaptación" a las normas de trabajo que esos mismos mecanismos imponen. A su vez, tanto la creación de los nuevos mecanismos como la adaptación a nuevas normas de trabajo, exigen nuevos conocimientos técnicos de parte de los funcionarios existentes, y nuevos funcionarios técnicos. El proceso de crear el sistema de planificación viene a ser así, en parte importante, un proceso de capacitación de individuos, a diversos niveles.

Es natural que no pueda esperarse que la estructuración de un sistema de planificación de esa naturaleza sea rápida y completa, ni que se ajuste en todos los casos a procedimientos similares. Por el contrario, el proceso tendrá por lo general que ser paulatino y podrá llevarse a cabo de diferentes maneras. Pero el mismo carácter necesariamente paulatino, del proceso determina que en la práctica sea esencial que se procure una combinación adecuada de mecanismos a lo largo de todo su proceso evolutivo, con el objeto de ir obteniendo el máximo de rendimiento en cada una de sus etapas de desarrollo. Desafortunadamente,

no siempre se cumple este principio, y a menudo se encuentran coexistiendo en un sistema mecanismos que corresponden a etapas muy diferentes de progreso, paralelamente a la ausencia total de adelanto en otros aspectos básicos de la funcionalidad de un sistema de planificación. Esto limita fuertemente la utilidad de los sistemas incompletos, o en proceso de perfeccionamiento.

Por lo tanto, es necesario estudiar y aplicar una estrategia para instaurar los sistemas de planificación, lo mismo para elaborar sobre bases más firmes los programas de asistencia técnica que para sistematizar el estudio de los progresos realizados.

En el cuadro 1 se presenta una lista ordenada de los mecanismos idóneos de planificación y de algunos posibles sustitutos más apropiados para las etapas iniciales. Esa lista constituye sólo una primera aproximación, y ha sido elaborada para que, mediante su análisis detenido, pueda arribarse a un sistema orgánico y funcional de planificación, y para usarla como un patrón comparativo que permita valorar el estado actual de la planificación en América Latina.

Siguiendo los lineamientos de documentos anteriores de la secretaría, dichos mecanismos se presentan clasificados en: a) de orientación general; b) de orientación a corto plazo; c) de formulación de proyectos; d) operativos, y e) informativos.

Como mecanismos de orientación general se destacan los planes a largo o mediano plazo, los planes generales de inversión y los planes de financiamiento a largo plazo. Los mecanismos mencionados forman una unidad integral como elementos orientadores de un sistema de planificación, y su existencia revela un grado relativamente avanzado de progreso en este aspecto. Por ello, paralelamente a los mecanismos mencionados, se presentan algunos sustitutos parciales o que requieren menos elaboración, pero que también pueden formar un conjunto armónico si bien más modesto. Entre ellos se destacan las proyecciones y metas globales a largo plazo, los planes de inversión pública y los planes de inversión para sectores parciales.

Entre los mecanismos de orientación a corto plazo se presentan, en primer lugar, los planes de dos y tres años, que pueden usarse durante una primera etapa en ausencia de planes de desarrollo a largo plazo. Se incluye, además, en esta categoría, el plan anual o presupuesto económico nacional, como mecanismo de orientación complementario de los planes a largo plazo.

Se destacan adicionalmente los mecanismos de formulación de proyectos como un requisito básico en cualquier etapa de progreso, ya que estos constituyen un elemento esencial en la formulación y cumplimiento de un plan de inversiones.

Entre los mecanismos operativos, se destacan los planes de política económica y los sistemas de presupuesto por programas. Por último, se señalan algunos de los requisitos esenciales en cuanto a los mecanismos de orden informativo.

La idea central que inspira la formulación de este cuadro es señalar algunas posibles combinaciones de mecanismos que, en diferentes etapas de evolución, podrían constituir una armazón lógica y funcional. En la primera columna, se indica una combinación de mecanismos propia de una etapa de avanzado progreso. Reúne la existencia de todos los mecanismos fundamentales que hacen posible el funcionamiento del proceso de planificación. Incluye como mecanismos orientadores los planes a largo

Cuadro 1

POSIBLES COMBINACIONES DE MECANISMOS EN DIFERENTES ETAPAS DE PROGRESO DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION

Mecanismos de:	Combinaciones típicas de un sistema evolucionado		Combinaciones típicas de sistemas incipientes		Requisitos mínimos
	Plan general a largo plazo	Plan general a corto plazo	Plan general de inversión	Plan parcial de inversión	
A. Orientación general					
Planes generales a largo o a mediano plazo . . .	x				
Planes generales de inversión a mediano plazo . . .	x	x	x		
Planes de financiamiento a largo plazo	x	x			
<i>Sustitutivos imperfectos</i>					
Proyecciones globales a largo plazo		x	x	x	x
Planes a largo y a mediano plazo de inversión pública				x	
Planes a largo y a mediano plazo para sectores parciales				x	
B. Orientación a corto plazo					
Planes generales trienales o bienales		x			
Planes de inversión pública trienales o bienales					x
Planes anuales o presupuesto económico nacional	x		x	x	
C. Formulación de proyectos para el plan de inversiones que corresponda					
	x	x	x	x	x
D. Operativos					
Formulación de la política económica en función de los objetivos del plan	x	x			
Formulación de una política económica para lograr las metas de inversión			x	x	x
Presupuesto por programas a todos los niveles	x	x			
Presupuesto por programas a algunos niveles			x	x	
E. Informativos					
Plan de estadísticas en función de los planes de desarrollo	x	x			
Cifras de contabilidad nacional y otras estadísticas parciales			x	x	x
Contabilidad pública adaptada al sistema de planificación	x	x			

NOTA: Véase *infra*, anexo de notas explicativas y definiciones.

o mediano plazo, los planes generales de inversión a mediano plazo y los planes de financiamiento a largo plazo. Esas orientaciones generales, agregadas al conocimiento de hechos accidentales, previsibles a corto plazo, constituyen la base para concretar las directivas anuales de acción que tomarán forma en los planes anuales o presupuesto económico nacional. Estos planes anuales incluirían tanto metas físicas detalladas, como de corrientes financieras y uso de instrumentos de política económica. El plan anual permite coordinar las intenciones a largo plazo con la conducta inducida o prevista del sector privado. En ese plan quedan por definición incluidas las acciones de todos los sectores de la economía así como de la política fiscal, monetaria, cambiaria y de comercio exterior, salarios, etc. que exija el cumplimiento de las metas previstas. El plan anual indica claramente qué metas serán logradas por medios indirectos y cuáles por administración directa del estado a través del uso de mecanismos operativos. Para precisar las metas de inversión se incluye la existencia de un mecanismo de formulación de proyectos de acuerdo con las exigencias de calidad y cantidad previstas por el plan. Las decisiones directas del estado, se toman fundamentalmente a través de un sistema presupuestario que cubre todo el sector público

y en cuya formulación y control se han adoptado técnicas programáticas. Para asegurar la continuidad del proceso de planificación, existe un plan estadístico, de tal forma que las prioridades en cuanto a reunir y elaborar información estadística han sido fijadas con debida consideración de las necesidades de los diferentes órganos de planificación, permitiendo así una revisión y control permanente de los planes. Finalmente, la política económica general, a corto y largo plazo, se armoniza en función de los objetivos del plan. Ésta sería, en síntesis, la visión de un esquema más o menos completo de planificación, que podría tomarse como meta o etapa superior del proceso que hoy se gesta en la mayoría de los países latino-americanos.

En el otro extremo, en la última columna del cuadro 1, se señala la combinación mínima de requisitos para iniciar un proceso de planificación, avanzando paralelamente en diferentes frentes, de tal forma que aun en sus inicios las medidas anuales estén ligadas a planteamientos programáticos. En esta combinación mínima de requisitos, se presenta como mecanismo orientador un juego de metas y proyecciones globales, útiles para analizar las posibilidades y orientación del desarrollo económico en grandes agregados. Esas orientaciones muy generales se traduci-

rían en un plan bienal o trienal de inversión pública, acompañado de sus respectivos proyectos. La presentación periódica de cifras de cuentas nacionales junto a otras estadísticas básicas esenciales permitirían algún conocimiento de los resultados de los planes y cierto tipo de revisión oportuna de los mismos. Aun con un sistema presupuestario tradicional, el plan de inversiones públicas podría ser administrado a través del presupuesto fiscal, pero sería indispensable una política fiscal, monetaria y de comercio exterior que asegurase el cumplimiento de las metas establecidas en dicho plan.

Ambas situaciones descritas son extremas, pero tienen en común el hecho de representar mecanismos orgánicos, en el sentido de que constituyen procesos completos porque en ambos está asegurada la utilidad y continuidad de las orientaciones programáticas para decidir en la práctica. Como etapas intermedias entre las situaciones

señaladas, podrían postularse múltiples posibilidades de combinación de mecanismos que formen un todo racional.

Partiendo de planteamientos de esta índole, podrían deducirse diferentes estrategias para idear sistemas de planificación, lo que permite además analizar la racionalidad en la combinación de los mecanismos que se dan al presente en los diferentes países latinoamericanos.

En efecto, se pueden plantear dos alternativas extremas. Una, que podría gráficamente identificarse como un proceso de avance horizontal de derecha a izquierda en el cuadro 1, en la cual el progreso sería uniforme y coordinado en todos los elementos, abarcando un conjunto apropiado de mecanismos de manera que exista homogeneidad en el grado de refinamiento de los mismos; y otra, que simbólicamente quedaría representada por un movimiento vertical, desde el extremo superior a la base del cuadro, caracterizada por el establecimiento de una secuencia en

Cuadro 2

AMERICA LATINA: COMBINACIONES DE MECANISMOS EXISTENTES

Mecanismos de:	Países con planes a largo o mediano plazo	Países con planes trienales o bienales	Países con planes generales de inversión	Países con planes de inversión parcial	Países con planificación incipiente
Número de países	6	2	2	5	4
A. Orientación general					
Planes generales a largo o a mediano plazo . . .	6	—	—	—	—
Planes generales de inversión a mediano plazo . . .	1	—	2	—	—
Planes de financiamiento a largo plazo	0	0	0	—	—
<i>Sustitutivos imperfectos</i>					
Proyecciones globales a largo plazo	—	0	1	2	—
Planes a largo y a mediano plazo de inversión pública	—	—	—	2	—
Planes a largo y a mediano plazo para sectores parciales	—	—	—	4	—
B. Orientación a corto plazo					
Planes generales trienales o bienales	—	2	—	—	—
Planes de inversión pública trienales o bienales	—	—	—	2	—
Planes anuales o presupuesto económico nacional	0	—	0	—	—
C. Formulación de proyectos para el plan de inversiones que corresponda					
	0	0	0	3	—
D. Operativos					
Formulación de la política económica en función de los objetivos del plan	0	0	—	—	—
Formulación de una política económica para lograr las metas de inversión	0	0	0	0	—
Presupuesto por programas a todos los niveles	2	0	0	1	—
Presupuesto por programas a algunos niveles	2	0	0	1	—
E. Informativos					
Plan de estadísticas en función de los planes	0	0	—	—	—
Cifras de contabilidad nacional y otras estadísticas parciales	6	2	2	4	—
Contabilidad pública adaptada al sistema de planificación	1	0	—	—	—
Países	Bolivia Chile Colombia Ecuador México Venezuela	Brasil Panamá	El Salvador Guatemala	Argentina Costa Rica Haití Honduras Perú	Rep. Dom. Nicaragua Paraguay Uruguay

NOTA: Véase infra, anexo de notas explicativas y definiciones. Los datos de este cuadro son provisionales.

la creación de los mecanismos mismos. En el primer caso, se produce una evolución desde sistemas inferiores hacia sistemas superiores; en cambio, en la segunda, no existe un sistema de planificación hasta que se complete todo el proceso abarcando todos los mecanismos necesarios. El cuadro 2, diseñado sobre bases similares al anterior, parece indicar que los procesos de planificación en Latinoamérica han seguido este último camino, con las consecuencias y limitaciones ya mencionadas.

Debe señalarse que los cuadros 2, 3 y 4 se confeccionaron con datos sólo aproximados, para obtener conclusiones generales. Con respecto a algunas situaciones específicas en ciertos países, pueden contener inexactitudes provocadas por la falta de información suficiente y por no haberse tenido en vista la situación particular de cada país. Sin embargo, se considera que las reservas o modificaciones específicas a que esto dé lugar, no invalidan las conclusiones generales que se exponen en este informe.

En el cuadro 2 se usan las mismas clasificaciones que en el cuadro 1, pero aplicadas a la situación real de los países latinoamericanos. El criterio adoptado en la clasificación por columnas se basa en la existencia de un mecanismo dominante de planificación, ya sea por tratarse del único mecanismo general existente o por constituir el elemento más desarrollado del sistema. La primera columna incluye a todos los países que poseen planes generales a mediano o largo plazo, la segunda los países con planes generales trienales o bienales, etc.

Los números mayores que cero encerrados en un cuadro, indican la cantidad de países que utilizan un elemento que no está de acuerdo con el grado de refinamiento del mecanismo de orientación dominante, objeto de la clasificación. Los ceros encerrados en cuadros están ubicados frente a líneas que muestran un mecanismo sustitutivo del idóneo, dado el grado de refinamiento del mecanismo dominante. Indican, por lo tanto, la existencia de sistemas incompletos, ya que ni siquiera se usa un mecanismo de grado inferior. Los guiones indican que la existencia del elemento sería impropio, dada la etapa de evolución y características del sistema.

Es interesante destacar que una vez elegidos uno o dos mecanismos básicos, característicos de una etapa de progreso, el resto de los mecanismos queda aproximadamente determinado, si se desea crear un sistema orgánico. Por ejemplo, si se elige como mecanismo de orientación general la formulación de metas y proyecciones globales a largo plazo, parece indispensable complementar dichas orientaciones con planes concretos a corto plazo, ya sean para la economía en conjunto o para sectores parciales. En cambio, si el mecanismo de orientación es un plan de desarrollo a largo plazo, la complementación natural será el plan anual y un sistema de presupuesto por programas, junto a un plan estadístico que permita mantener el valor informativo o la actualidad de un trabajo de la envergadura de un plan de desarrollo o un plan anual. El refinamiento en cierto mecanismo trae consigo una mayor complejidad de los otros que los completan en el sistema, tanto para obtener beneficio real de ese mayor refinamiento como para asegurar la permanencia o continuidad de ese beneficio. Un sistema de proyecciones y metas globales, acompañado de un plan de inversión pública, no exige como complemento un sistema de información económica complejo, porque el trabajo y datos que requieren es menor y más simple. En cambio, un plan a largo plazo acompañado de un plan general de inversiones y planes anuales, requiere un complicado sistema de datos oportu-

nos y fidedignos, porque el trabajo que exigen su formulación y control es también de mucho mayor alcance. La homogeneidad de un sistema de planificación exige justamente que se aproveche de cada mecanismo todo el beneficio que potencialmente puede proveer dado el grado de refinamiento del mismo.

3. LA ORGANIZACIÓN DE UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

Los mecanismos de planificación anteriormente mencionados deben ser producto de una organización adecuada, la que naturalmente dependerá del alcance y sentido de la planificación misma. Si la planificación es concebida siguiendo los lineamientos expresados, será necesario concluir que la organización pertinente deberá caracterizarse por su extensión, directa o indirectamente, a todos los niveles de la sociedad, existiendo una unidad administrativa responsable de orientar el proceso y, en los sectores intermedios, unidades destinadas a complementar las orientaciones generales con su propio conocimiento del sector y transmitir las a las unidades ejecutoras. Más allá de ciertos niveles, la función planificadora tenderá a confundirse con las funciones ejecutivas, tareas ambas que en los niveles centrales están por lo general separadas.

La organización, mediante el trabajo apropiado de sus núcleos básicos a todos los niveles, deberá asegurar la participación ordenada de los distintos sectores de la población en la formulación y control de los planes, permitir el control y revisión permanente de los mismos y establecer una coordinación efectiva entre los planes de orientación, los presupuestos y mecanismos operativos con la política económica.

Crear una organización planificadora exige, por lo tanto, no sólo la existencia de órganos administrativos idóneos, sino también de una forma de comunicación entre esos diferentes órganos, y de una precisa definición de las responsabilidades y atribuciones de los mismos, a fin de permitir la debida armonía en el funcionamiento del sistema. La tarea de "planificar el proceso de planificación" constituye así un trabajo especial y una responsabilidad específica de grupos técnicos, similar a la de organización y métodos en las rutinas administrativas, que debería preverse con carácter permanente en las oficinas centrales de planificación.

4. EL PROGRESO REALIZADO POR LOS PAÍSES⁷

Teniendo en cuenta definiciones básicas como éstas, que comprenden los aspectos generales necesarios para precisar la etapa de progreso en que se encuentra un sistema de planificación, resulta posible analizar y evaluar, con cierto grado de aproximación, los avances experimentados en diferentes países.

A tal efecto, en los cuadros 3 y 4 se sistematizan los requisitos de un sistema de planificación en cuanto a mecanismos y organización, incluyendo características que responden a diferentes etapas de evolución. Conviene advertir que en dichos cuadros sólo se comprueba la existencia o ausencia de ciertos elementos básicos, sin entrar en consideraciones de orden cualitativo, que serían motivo de estudios más amplios y complejos, fuera del alcance y objetivos de esta nota.

El análisis del cuadro 3 muestra, en general, que las

⁷ De este estudio se excluye Cuba, por cuanto el estudio de su sistema de planificación exigiría la presentación de otros patrones de referencia.

AMERICA LATINA: PRINCIPALES MECANISMOS DE

	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	México	Panamá	Venezuela
A. Mecanismos de orientación general a largo o a mediano plazo								
Plan general de desarrollo	Si	—	Si	Si	Si	Si	—	Si
Detalle de las actividades del sector público en el plan	No	—	No	No	No	No	—	No
Plan general de inversión	No	...	No	...	...	Si	No	No
Plan de financiamiento	No	No	No	No	No	No	No	No
Proyecciones globales	—	...	—	—	—	—	...	—
Plan de inversión pública	Si	Si	Si	Si	Si	—	Si	Si
Planes de algunos sectores	Si	Si	Si	Si	Si	—	Si	Si
Sistema de planes regionales	No	No	No	No	No	No	No	No
Planes para algunas regiones	No	Si	Si	No	No	Si	No	Si
B. Mecanismos de orientación a corto plazo								
Plan general trienal o bienal	—	Si	—	—	—	—	Si	—
Plan de inversión pública trienal o bienal	—	—	—	—	—	—	—	—
Plan anual o presupuesto económico nacional	No	—	No	No	No	No	—	No
C. Mecanismos de formulación de proyectos								
Para plan general de inversión	No	No	No	...	No	No	No	No
Para plan de inversión pública . . . . .	...	...	Si	...	...	...	Si	—
Para planes sectoriales	Si	Si	Si	Si	Si	...	...	...
Para planes regionales . . . . .	—	...	...	—	—	...	—	...
D. Mecanismos de operación								
<i>General</i>								
Plan de política económica como parte del sistema de planificación	No	No	No	No	No	No	No	No
Plan de política económica para lograr las metas de inversión	No	No	No	No	No	No	No	No
<i>Público</i>								
Presupuestos por programas al nivel central	Si	No	Si	No	Si	No	No	Si
Presupuestos por programas en institutos autónomos	Si	No	Si	No	No	No	No	No
Presupuestos por programas en municipios y gobiernos (regionales)	Si	No	Si	No	No	No	No	No
Presupuestos por programas en empresas públicas	Si	No	Si		No	No	No	No
E. Mecanismos de información								
Formulación de un plan de información estadística de acuerdo con las necesidades del plan	No	No	No	No	No	No	No	No
Producción periódica de cifras de cuentas nacionales	Si	Si	Si	Si	No	No	No	Si
Contabilidad pública adaptada al sistema de planificación	No	No	No	No	Si	Si	Si	Si

NOTA: Véase *infra*, Anexo de notas explicativas y definiciones. Con un guión (—) se indica que la pregunta es impropcedente

combinaciones de mecanismos que se dan en los países de la región no constituyen todavía sistemas orgánicos, debido a la ausencia de ciertos elementos básicos. En otras palabras, se nota un desequilibrio en la estructura del desarrollo de los sistemas de planificación, en el sentido que el avance en profundidad en algunos campos va acompañado de absoluto estancamiento en otros. Como ya se señaló, ello impide que la planificación trascienda a la esfera de los hechos en sus etapas primarias. Este desequilibrio toma por lo general las características de un intenso avance en lo que se refiere a mecanismos de orientación y de escaso progreso en la creación de mecanismos operativos, de formulación de proyectos e informativos. Seis países de la región han terminado la confección de un

primer plan de desarrollo a largo o mediano plazo, y otros cuatro disponen al menos de proyecciones y metas globales con fines de orientación general. En cambio, sólo 3 países cuentan con sistemas de presupuesto por programas relativamente avanzados, y otros 3, sólo para el gobierno central. Ninguno de los países formula todavía planes de política económica como parte integrante de los planes de desarrollo, o posee mecanismos eficientes de formulación de proyectos a tono con las necesidades de los programas. Tampoco existe en país alguno un plan de información estadística que considere las exigencias de los órganos de planificación, con lo cual se dificulta la formulación y sobre todo el control de los planes. Aún más, de los seis países que con mayor o menor amplitud formulan

AMERICA LATINA: ORGANISMOS Y SISTE

	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	México	Panamá	Venezuela
A. Estructura administrativa								
Oficina central de planificación a alto nivel	Si	Si	Si	—	Si	Si	Si	Si
Oficina central de planificación a otros niveles	—	—	—	Si	—	—	—	—
Oficinas sectoriales de planificación	Si	Si*	Si	Si*	No	Si*	Si	...
Oficinas de planificación regional	No	Si	Si	Si	No	Si	No	No
B. Representación de la población								
De asociaciones sindicales al nivel central	No	...	No	No	No	No	...	Si
De asociaciones sindicales a otros niveles	No	...	No	Si	No	No	...	No
De asociaciones patronales al nivel central	No	...	Si	No	No	No	...	Si
De asociaciones patronales a otros niveles	No	...	No	Si	No	No	...	No
C. Control y revisión periódica de los planes								
Control mediante registro de los logros del plan anual	No	No	No	No	No	...	No	No
Control mediante indicadores estadísticos parciales	Si	Si	Si	Si	Si	...	Si	Si
Revisión periódica de los planes orientadores	No	...	Si	No	No	...	...	No
D. Coordinación entre planes y presupuestos								
Mediante dependencia de la oficina del presupuesto respecto de la oficina de planificación	—	No	No	No	No	...	Si	—
Mediante una oficina de planes presupuestarios en la oficina de planificación mediante discusión y/o aprobación de los presupuestos en la oficina de planificación.	Si	No	Si	No	No	...	—	Si
Mediante contactos informales o comités de coordinación	—	...	Si	No	No	...	—	—
Mediante contactos informales o comités de coordinación	Si	Si	Si	Si	Si	...	—	—
E. Reformas básicas								
Aprobación de leyes de reformas básicas								
a) Reforma agraria.	Si	No	Si	Si	No	Si	No	Si
b) Reforma tributaria.	No	No	No	No	No	No	No	No
c) Reforma administrativa	No	No	Si	No	No	No	No	No
Año de creación del primer órgano de planificación . . . . .	...	1956		1939	1954	1958	1959	1958
Año de creación de los órganos de planificación existentes	1960	1961	1958	1939	1961		1959	1958

NOTA: Con un guión (—) se indica que la pregunta es improcedente en virtud de la existencia o falta de otros mecanismos

diano o largo plazo contienen escasas referencias a las actividades típicas del gobierno, como las de salud, educación, comunicaciones, seguridad social, etc. limitando las posibilidades de coordinar los planes y los presupuestos.

La ausencia de planes generales de inversión, de planes anuales (en los casos de países con planes a largo plazo) y planes de política económica, es signo también de que no se influye adecuadamente sobre la inversión privada y la conducta del sector privado en general. La planificación en América Latina se aceptó como instrumento de política gubernamental al reconocerse que el funcionamiento del mecanismo del mercado, por sí solo, no conduce a lograr las metas de desarrollo y un grado deseable de justicia social. Por eso, los cambios estructurales de mayor importancia que la planificación pretende cumplir, afectan en parte a la conducta del gobierno mismo, pero están dirigidos también hacia el sector privado, cuyos defectos

de funcionamiento dieron el impulso original a la introducción de la planificación. En consecuencia, un requisito mínimo para cualquier sistema de planificación, como se señaló anteriormente, es una eficiente política gubernamental que oriente las decisiones de inversión en el sector privado de acuerdo con los lineamientos del plan. Sin tales requisitos mínimos, difícilmente puede pensarse que las orientaciones programáticas llegarán a traducirse en hechos económicos concretos.

El cuadro 4, por su parte, ofrece un panorama general de los progresos y vacíos que se registran hasta ahora en la organización de la planificación. Como puede observarse, todos los países latinoamericanos cuentan actualmente con oficinas centrales de planificación, pero sólo 9 de ellos complementan dicha organización central con oficinas sectoriales, y muy pocos disponen además de oficinas regionales.

MAS DE PLANIFICACION EXISTENTES

Argentina	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay
Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Si*	Si	No	No	No	No	No	No	Si	No	No
Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
No	...	No	No	No	Si	No	No	Si	No	No
No	...	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Si	...	No	No	No	Si	No	No	Si	No	No
No	...	No	No	No	No	No	No	No	No	No
No	...	...	...	No	No	—	...	...	...	...
No	...	...	...	No	Si	—	...	...	...	...
No	...	...	...	No	No	—	...	...	...	...
No	...	...	...	No	Si	—	...	...	...	...
Si	...	...	...	Si	Si	—	...	...	...	...
No	Si	No	No	No	Si	No	No	No	...	No
No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
1961	1962	1959	1954	1958	1955	1951	1952	1960	1952	1960
1961	1962	1962	1961	1962	1955	1962	1962	1962	1962	1961

y con un asterisco (*) que los datos son parciales.

Puede apreciarse por la estructura organizativa, que las oficinas de planificación han nacido relativamente aisladas de los órganos operativos de los gobiernos y más aún de los diferentes sectores sociales. Sólo 3 países latinoamericanos consideran la participación sindical o de los trabajadores en el nivel central, y uno, en niveles inferiores. En lo que se refiere a la participación de las asociaciones patronales, en 5 países se la contempla al nivel de las oficinas centrales de planificación, y en uno, a niveles inferiores. El aislamiento de las oficinas de planificación de los órganos operativos se refleja también en los métodos más usados en la región para coordinar presupuestos y planes. Sólo 5 países emplean métodos efectivos y permanentes de coordinación entre planes y presupuestos, tales como la dependencia administrativa de las oficinas de presupuestos del órgano planificador, la existencia de oficinas de planes presupuestarios en las oficinas de pla-

nificación, o mediante la aprobación o discusión del presupuesto por los órganos de planificación. En el resto de los países, dicha coordinación descansa en contactos informales o comités sin atribuciones suficientes, con lo cual una coordinación tan esencial depende de la voluntad y comprensión de algunas personas, al margen de canales administrativos adecuados.

El reducido número de países que han creado oficinas sectoriales de planificación es también un signo de que las tareas de planificación no sólo están a menudo desligadas de los mecanismos y sectores mencionados, sino también de otras entidades gubernamentales cuya colaboración organizada es indispensable para precisar las mismas orientaciones.

Conviene destacar que, dado el desequilibrio en la combinación de mecanismos en los sistemas de planificación existentes, caracterizados por la ausencia de orientaciones

a corto plazo y de mecanismos operativos, no ha surgido la necesidad de controlar y revisar periódicamente los planes. Como no se formulan planes anuales para concretar en políticas inmediatas las orientaciones a largo o mediano plazo, tampoco existe un registro sistemático de las realizaciones anuales fácilmente comparable con las metas fijadas. Evidentemente es prematuro, en la gran mayoría de los casos, evaluar las tareas de revisión periódica de los planes, pues casi todos los países terminaron hace poco su primer plan orientador. Sin embargo, las tareas de revisión serán al parecer problemas de primera magnitud en el futuro, pues la experiencia limitada de algunos países que formularon mucho antes planes orientadores indica que, sin un sistema de información económica especialmente diseñado para completar los esfuerzos de planificación, las tareas de revisión exigen un esfuerzo desproporcionado y un tiempo excesivo para mantener la validez y oportunidad de las orientaciones mismas.

III. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS FUTUROS

Del análisis precedente surge una serie de importantes problemas cuya solución permitiría acrecentar la efectividad de la planificación. En algunos casos, estos problemas son de orden nacional, es decir podrían resolverse en un plazo prudente por decisiones de los distintos países de la región, y en otros son de orden internacional. Estos últimos exigen, por lo tanto, una decisión de la mayoría de las naciones latinoamericanas.

Mirado desde otro ángulo, entre los problemas pendientes se pueden distinguir aquéllos cuya solución sólo requiere medidas administrativas, formación de personal, experiencia, etc., porque ya han sido resueltos con eficacia en otros países, de otros en que es necesario un serio esfuerzo de investigación antes de formular soluciones prácticas definitivas.

1. EL ALCANCE DE LOS PLANES

El examen de la situación actual de los países de la región indica que en la mayoría de los casos el sistema de planificación es incompleto, pues no existe una integración entre los planes respectivos, los a mediano o largo plazo y los planes anuales, o sus mecanismos equivalentes. (Véanse de nuevo los cuadros 2, 3 y 4.)

Los hechos indican, sin embargo, que la exclusiva formulación de planes orientadores o subsidiariamente de conjuntos de proyectos de acción inmediata, constituye un fenómeno dominante en América Latina. Ello conduce a una forma de planificación que en realidad representa sólo un aspecto parcial en el proceso de gestación del sistema. No puede sorprender entonces que, con frecuencia, los planes guarden escasa relación con la actividad económica del sector público, pues en la mayoría de los casos el nexo fundamental que permite la acción planificada lo encarnan el plan anual y los presupuestos. Por la misma razón, tampoco deberán llamar la atención las dificultades que ello puede implicar para las oficinas centrales de planificación.

Es cierto que en América Latina se ha progresado en la implantación de sistemas de planificación, pero parece justificado pensar que, en general, el avance es más formal que efectivo.

Conviene señalar claramente esta distinción, decisiva para la eficacia de la planificación como sistema orienta-

Otro elemento que sirve para apreciar la medida en que las orientaciones programáticas trascienden a los hechos económicos, es el recuento del tipo de reformas estructurales que han realizado los países de la región, siempre que éste se acompañe de un estudio del alcance y sentido de las mismas. A modo simplemente informativo el cuadro 3 muestra también en qué países se han aprobado leyes de reforma básicas.

En síntesis, puede decirse que hay un progreso evidente en cuanto al número de países que han dado sus primeros pasos en la planificación, pero un lento avance en la profundidad del proceso mismo en cada país. Ello abre naturales dudas sobre las ventajas de un procedimiento que comienza por la formulación de algunos tipos de planes en forma no sistematizada, postergando la instauración de un sistema que lógicamente debería producirlos y crear las condiciones para ejecutarlos, controlarlos y revisarlos periódicamente.

dor de la actividad económica, ya que no podrían esperarse cambios en la práctica si no influyen en ella los lineamientos a largo plazo previstos en el plan.

El lento progreso efectivo en materia de planificación de la América Latina se debe a causas de orden diverso. Cabe destacar, entre éstas, que la creación de un mecanismo planificador requiere grandes cambios en la estructura administrativa de un país. Existe, por lo tanto, un problema fundamental de decisión política. En muchos casos, las condiciones imperantes no permiten un progreso más rápido. Esta es quizá la causa más importante. La creación de oficinas centrales de planificación y la formulación de un primer plan a largo o mediano plazo pueden realizarse con ciertas dificultades sin cambios fundamentales en la estructura institucional de un país. En cambio, actuar planificadamente exige toda una transformación en los procedimientos, métodos y estructura de la administración pública. Existe, por lo tanto, el peligro de que el perfeccionamiento del proceso creador de un sistema de planificación se detenga al nivel de las etapas más sencillas. Es fácil prever que avanzar en el proceso de planificación en aquellos países que ya han cumplido las etapas iniciales, será tarea más difícil que en el pasado.

Hay otra causa que explica también en parte la falta de integración de los intentos de planificación. Se observa que se ha avanzado más en aquellos campos en que se creó o adaptó un método o técnica concreta de trabajo. Tal es el caso de la formulación de planes a mediano y largo plazo y de presupuestos por programas de las entidades gubernamentales ajenas a la actividad comercial, en lo que se ha producido la contribución del BID, la OEA y la CEPAL, mediante la asistencia de los grupos asesores. En cambio, en todos los otros aspectos mencionados como básicos de un sistema de planificación, es necesario un gran esfuerzo adicional de investigación para encontrar soluciones concretas. Tal es el caso de la técnica de administración de los planes anuales, la integración con el sector privado mediante la política económica, la coordinación entre presupuestos y planes, y los sistemas de contabilidad pública adecuados a las exigencias de la planificación, así como la organización de un sistema apropiado de información económica en función de una administración que actúe planificadamente. Cabe mencionar, en relación con esta materia, que el Seminario de Adminis-

tración y Técnicas Presupuestarias en Sudamérica (Santiago de Chile, 3 al 14 de septiembre de 1962), auspiciado conjuntamente por la CEPAL, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT), la División de Administración Pública y la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, "recomendó que la Secretaría establezca un grupo de trabajo compuesto de expertos en planificación, presupuesto, contabilidad económica y contabilidad pública, administración y sistemas de información con miras a estudiar los problemas prácticos de aplicación de un sistema integrado de planificación con especial relación a la coordinación entre planes, presupuestos, contabilidad y estadísticas. Los resultados de ese estudio deberán presentarse a una reunión patrocinada por las Naciones Unidas".⁸

El estudio de los problemas mencionados deberá contribuir en el futuro a la creación de sistemas de planificación más eficientes.

Las dificultades que se han presentado a los países para superar estas deficiencias y la urgencia en elaborar programas de desarrollo vinculados a la asistencia financiera internacional, han llevado en varios casos a circunscribir los esfuerzos a la preparación de planes a corto plazo. Sin perjuicio de reconocer la utilidad circunstancial de estos planes, cabe recalcar el hecho de que ellos no pueden reemplazar los esfuerzos que tiendan en definitiva a la creación de verdaderos sistemas de planificación. La consideración que se ha prestado a este problema en otros documentos⁹ exime de la necesidad de repetir aquí las razones que impiden considerar esas acciones como una alternativa.

2. PLANES Y POLÍTICA ECONÓMICA

Otro de los problemas fundamentales que contribuye a aminorar la influencia de los planes a largo plazo como orientación de la acción anual, es la ausencia de un esquema coherente de política económica en función de los objetivos del plan. Este es el caso, particularmente en lo que se refiere a la política fiscal, monetaria y cambiaria, que muchas veces constituyen un freno poderoso para una acción más racional de conjunto con miras al cumplimiento de un plan de desarrollo.

La esencia del problema reside en el frecuente divorcio entre los grupos que deciden la política económica y los que planifican. En la región, la política económica sigue formulándose de acuerdo con pautas ajenas a los avances en materia de planificación. Los usos de los diferentes instrumentos de política son a veces contradictorios entre sí, pues siempre se formularon prescindiendo de objetivos globales coherentes y a menudo como soluciones improvisadas de problemas aislados a corto plazo. Esa tradición de política continúa casi en pleno vigor, y naturalmente como los hechos dimanan de acciones y no de planes, esa forma de operar implica un mecanismo de decisión, paralelo al mecanismo formal de planificación, muy ineficaz pero real y más influyente que éste.

Este problema se ve agravado por las evidentes dificultades

⁸ Véase el correspondiente *Informe* (ST/TAO/Ser.C/58; E/CN.12/634/Rev.1), p. 50 (párrafo 5).

⁹ Véanse "Informe del Seminario Latinoamericano de Planificación (Santiago de Chile, 19 al 24 de febrero de 1962)", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VII (1962), pp. 191-203, y *Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal* (E/CN.12/BRW.2/L.5), *op. cit.*

que supone coordinar las decisiones privadas con las orientaciones del plan. El plan implicará muy probablemente cambios en las decisiones del sector privado y de toda la economía en su conjunto, y el papel de la política económica es, justamente, producir esos cambios. De otra manera, sería inútil programar modificaciones en la estructura y nivel del consumo, la inversión, las importaciones, los ahorros, la tributación, etc., si éstas se determinan respondiendo sólo a los hábitos, la costumbre y la rutina. Para provocar los cambios deseados en esferas que escapan a la administración pública, se requiere una política económica que aclare sus objetivos de conjunto y seleccione con eficiencia los instrumentos para lograrlos. El avance en materia de política de desarrollo será probablemente lento, pues exige mayores investigaciones sobre el manejo de diferentes instrumentos y que los agentes de la planificación conozcan las complejidades prácticas que en cada país ofrecen los mecanismos existentes. Pero, sobre todo, el avance será lento porque justamente la política económica someterá a prueba la decisión de los países de planificar para la acción y obrar según los planes.

3. PLANIFICACIÓN NACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL

Distintas consideraciones han perfilado algunas de las líneas fundamentales de orientación de la política de desarrollo de América Latina. De una parte, la necesidad de propender al mejor aprovechamiento posible de los recursos productivos disponibles, a fin de acelerar el ritmo de crecimiento económico, puso de manifiesto la exigencia de una planificación nacional. De otra, el estrangulamiento externo ha sido factor decisivo para llevar al convencimiento de que es indispensable abrir las puertas a un proceso de integración económica de la región. Las reformas estructurales internas y la defensa de los productos básicos de exportación se han transformado también en elementos fundamentales que deberán incorporarse a esa política de desarrollo.

Poca duda cabe de que se trata, en todos los casos, de esfuerzos coincidentes en cuanto a sus fines últimos de iniciativas que desde distintos ángulos se proponen contribuir a los mismos objetivos fundamentales. Pero su unidad de propósito no basta para asegurar que, cualesquiera que sean las formas concretas que cobren en su aplicación práctica, resultarán coherentes y exentas de toda incompatibilidad.

Por lo mismo, resulta especialmente oportuno encarar desde ahora los problemas de coordinar la planificación del desarrollo de los países con las actividades de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y del Mercado Común Centroamericano.

La reciente iniciativa de la ALALC de organizar una reunión destinada a considerar estos problemas, debiera ser seguida de estudios que abarquen los complejos aspectos de esta cuestión tan importante.

4. LA ORGANIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS DIVERSOS SECTORES SOCIALES

Se ha señalado con insistencia que la tarea de planificar exige la creación de los medios necesarios para asegurar un proceso continuo. Sin embargo, el balance del progreso realizado por los países muestra que tal continuidad no está asegurada y que en el proceso de planificación se omiten importantes elementos.

La deficiencia orgánica fundamental de las oficinas de planificación es que éstas se dedican por lo general exclusivamente al estudio de orientaciones programáticas a mediano o largo plazo, y sus conexiones con la acción inmediata son muy débiles. De los tres mecanismos básicos de un sistema de planificación —orientación, operación e información—, dichas oficinas han dado hasta ahora importancia casi exclusiva a los primeros, esto es, los planes generales a mediano o largo plazo y los planes trienales.

En los últimos años, sin embargo, se ha logrado un progreso efectivo en algunos países en materia de reformas presupuestarias, destinadas a integrar los planes anuales del sector público con los planes generales de desarrollo económico.

No obstante, las dificultades en este campo subsisten, ya que generalmente no se ha dispuesto de criterios claros para elaborar los programas y proyectos de los presupuestos en relación con una clasificación general de actividades o programas para la economía en su conjunto. Debido a la falta de investigación en la materia, ha primado el criterio administrativo en la estructura de los presupuestos gubernamentales por programas. Por otra parte, los presupuestos abarcan importantes gastos para los cuales no se formulan algunas veces orientaciones programáticas en las oficinas de planificación. Tal es el caso de los gastos en salud, educación, comunicaciones, seguridad social, etc. Al mismo tiempo, las reformas presupuestarias no llegan muchas veces al sector de las empresas públicas y organismos autónomos, todo lo cual hace que la integración de planes y presupuestos sea en muchos aspectos meramente formal y circunscrita a los sectores menos importantes. La dificultad básica, sin embargo, proviene de que las oficinas de planificación no elaboran anualmente las directivas de acción inmediata, y por lo tanto los encargados de decidir la estructura y el nivel del gasto público sólo pueden considerar en forma muy general las orientaciones programáticas de los planes a mediano o largo plazo; en cambio, están bajo la fuerte influencia de hechos accidentales a corto plazo, tales como presiones inflacionarias, reajustes de salarios, contención monetaria, fluctuaciones de los precios internacionales, lastre de gastos administrativos anteriores, etc.

No es necesario señalar nuevamente aquí que la tarea de formular un plan a mediano o largo plazo, con la relativa escasez de medios básicos que presentan los países de la región, es extremadamente compleja y larga, que exige un esfuerzo extraordinario de investigación obtener informaciones que en otras circunstancias la administración pública debería producir rutinariamente. Es posible, por lo tanto, con esfuerzo anormal y asistencia técnica internacional adecuada, elaborar un primer plan de desarrollo a mediano o largo plazo, pero subsiste el problema de revisar periódicamente ese plan a fin de que mantenga su valor como elemento de orientación. A menos que los países realicen en el futuro próximo un esfuerzo extraordinario para completar sus incipientes mecanismos de planificación, existe el riesgo de que se pierdan incluso las orientaciones programáticas hoy existentes. Un sistema de planificación debe funcionar en forma completa para que su tarea sea permanente y eficiente; por ello, es indispensable que los mecanismos operativos e informativos se sumen cuanto antes a los planes orientadores hoy existentes.

A lo anterior hay que agregar otro problema particularmente importante para el progreso de la planificación

en América Latina: en su forma actual, las oficinas de planificación pueden, en general, quedar aisladas tanto de organismos del estado como de los diferentes sectores de la población. La dedicación casi exclusiva de las oficinas de planificación a formular planes a mediano o largo plazo las aísla de la acción diaria, haciéndolas perder autoridad frente a los órganos ejecutivos de la política económica, que tienen que decidir acciones precisas y detalladas a corto plazo. Por otra parte, en la gran mayoría de los casos, los distintos sectores sociales son ajenos al proceso de planificación, no participan ni en su formulación ni en su aplicación. No pueden sentirse por lo tanto representados en sus aspiraciones ni debidamente considerados como fuerza de acción. Como bien señaló el Comité de los Nueve: "Mientras el trabajador, el campesino, el estudiante, el poblador de las barriadas, no se sienta invitado a participar en la tarea del desarrollo económico y social para su propio beneficio, tampoco se creará objeto auténtico de preocupación". Y para realzar más la importancia del problema, el mismo Comité agrega: "En el criterio del Comité de los Nueve hay una reforma que tiene carácter esencial para el éxito de la Alianza: si efectivamente se desea dar a los programas de desarrollo un apoyo nacional, es preciso facilitar la organización de los trabajadores y asegurar en la mejor forma posible su participación en las actividades del desarrollo y en sus resultados".¹⁰

Debe recalarse que esta participación no puede ser meramente formal ni sólo en forma de consulta a posteriori sobre los planes formulados por las oficinas especializadas. El objetivo fundamental de un plan es responder a las necesidades de la población, y para garantizar que esta concepción se cumpla es necesario que en todo el proceso de formulación, aplicación y control de los planes exista una estrecha interacción entre los organismos técnicos y los diferentes sectores sociales; sólo así podrá resultar un conjunto de metas y medios que interprete debidamente las necesidades y aspiraciones de estos sectores, así como un apoyo de la población que asegure la continuidad de los planes.

Para esto es necesario, entre otras cosas, formalizar administrativamente los canales de participación popular en el proceso de planificación.

5. LOS PROBLEMAS DE LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS

Otra de las deficiencias notorias de los mecanismos de planificación de América Latina es el número escaso de proyectos de inversión concretos que acompañan a los planes de desarrollo económico y social.

Se exponen en seguida algunas de las posibles causas de las deficiencias en la preparación de proyectos en la cantidad y calidad necesarias, que se ofrecen aquí a título de hipótesis preliminar, pues el problema requiere en verdad una investigación sistemática más detenida. Por otra parte, deben reconocerse las considerables diferencias en el grado de adelanto técnico, cultural y económico de los países de la región que hacen difícil establecer causas de índole general para explicar la escasez de proyectos.

¹⁰ Véase el *Informe de la Nómina de Nueve al Consejo Interamericano Económico y Social* (Washington, Unión Panamericana. Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, s.f.), pp. 44 (párrafo 160) y 25 (párrafo 86). Este Informe fue presentado a las Primeras Reuniones Anuales del CIES al Nivel de Expertos y al Nivel Ministerial, como documento número 17 (español), 30 de septiembre de 1962.

Una causa importante de esta escasez reside en el reducido número de técnicos. A pesar de la trascendencia indudable de este factor, la importancia del mismo suele sobrevalorarse asignándosele el papel de elemento principal; en algunos casos esta apreciación es correcta, pero en otros un examen más detenido de la situación obliga a reconocer que el problema es de naturaleza más compleja.

En los sectores de inversión social (vivienda, escuelas, hospitales) y en otros vinculados con obras públicas, suele existir una cantidad apreciable de técnicos capaces de analizar adecuadamente los aspectos de ingeniería de los proyectos. Las limitaciones en la presentación de los estudios frecuentemente están vinculadas, en este caso, a un análisis deficiente de los aspectos económicos de los proyectos y de su ubicación en el panorama general del sector, de la economía de la región o del país en conjunto. Esta misma ubicación general deficiente se presenta también en proyectos relativos a transporte y energía.

En los proyectos relacionados con aspectos industriales, la escasez de técnicos es a menudo mayor. Las firmas consultoras locales generalmente son escasas y, por otra parte, en los organismos públicos la remuneración ofrecida a los técnicos en algunos casos es reducida, dificultando la contratación de profesionales. Es también notoria la insuficiencia de medios adecuados, tales como equipos y laboratorios, indispensables para ciertas fases del estudio de un proyecto.

Los problemas institucionales y la organización insuficiente de mecanismos para el análisis de proyectos constituyen factores de una importancia mayor que la asignada generalmente. Su trascendencia proviene de la necesidad de usar con máxima eficacia los técnicos nacionales, que en muchos casos existen en cantidad apreciable. Por otra parte, el alto costo de los estudios de los proyectos finales —que en algunos casos puede representar alrededor de 5 por ciento de la inversión total— obliga a encarar la organización del problema en forma que permita obtener el máximo rendimiento de los recursos financieros disponibles.

Puesto que el estudio de un proyecto representa en sí una inversión que debe por lo tanto estar sujeta a criterios de prioridad, es necesario un conocimiento mínimo del proyecto que permita que el costo de aquéllos desechados no llegue a repercutir en forma prohibitiva. La formulación de anteproyectos adquiere entonces una gran importancia en el proceso; en los países de la región se encuentran poco desarrollados los mecanismos que seleccionen en forma constante anteproyectos, realicen los estudios preliminares de su justificación y evalúen y decidan cuáles merecen mayor estudio.

Este es en gran parte, un problema orgánico, ya que las oficinas de planificación no cuentan por lo general con dependencias especializadas en la materia.

Por lo demás, una fuerte proporción de los anteproyectos no llega a la etapa de proyecto, bien por no coincidir las opiniones al respecto, o bien por considerarse que el

costo del estudio no forma parte de la inversión, dificultando el financiamiento de estos gastos.

La asistencia técnica y financiera internacional puede contribuir mucho a resolver estos problemas y también a realizar estudios vinculados con la elaboración de proyectos finales.

El costo de formulación suele ser aún más gravoso en los casos de proyectos pequeños, que frecuentemente se originan en el sector privado. Existen en la América Latina experiencias positivas en cuanto a preparación de formularios de contenido mínimo uniforme que facilitan bastante la solución de este problema.

Cabe señalar en términos generales que la existencia de un ambiente de desarrollo económico puede contribuir en forma decisiva a la solución de los problemas expuestos, sobre todo en cuanto a los aspectos institucionales y orgánicos que tienen un papel muy importante.

6. LA ESCASA E INADECUADA INVESTIGACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y DE LA TECNOLOGÍA PARA APROVECHARLOS

Finalmente, entre los problemas que resta resolver debe destacarse el conocimiento inadecuado que los propios países latinoamericanos tienen de sus recursos naturales. Este es sin duda un problema mundial, que afecta incluso a muchos países desarrollados, pero que cobra formas extremas en la región.

Los planes de desarrollo tienen que apoyarse en posibilidades concretas y viables; por lo tanto, ganarán en precisión y alcance mediante un conocimiento más completo y profundo de los recursos del país.

Es imprescindible impulsar con decisión amplias investigaciones geológicas, ecológicas y otras que pueden emplearse rápidamente en la formulación de proyectos para aprovechar nuevos recursos o mejorar la productividad de los ya utilizados. Los estudios de suelos, régimen de lluvias, pendientes, régimen fluvial, aguas subterráneas, climas, recursos minerales, etc., hoy incompletos y en algunos países inexistentes, facilitarían enormemente la tarea de encontrar caminos más promisorios para el desarrollo de la región. Pero, nuevamente, se trata de un esfuerzo que escapa a las posibilidades de cada país individualmente considerado. Los métodos modernos de investigación de los recursos naturales, como la aerofotogrametría aplicada a la geología, agricultura, etc.; la geofísica, ya sea mediante métodos aeromagnetométricos, radiométricos, sísmicos o eléctricos; la geoquímica, etc., si bien son muchos más eficientes que las formas tradicionales de exploración, requieren, por una parte, una cantidad apreciable de personal calificado y, por la otra, un esfuerzo financiero considerable, debido a la escala en que estas investigaciones tienen que realizarse.

Parece urgente, por lo tanto, que se aborde en escala internacional el financiamiento para investigar recursos naturales con las técnicas más adecuadas, y que se fijen prioridades de estudio de los recursos sobre la base de la complementación económica de la región.

IV. NECESIDADES DE ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL

En las secciones anteriores de esta nota se ha hecho un balance preliminar de los progresos logrados en América Latina en materia de planificación y de los problemas que supone la creación de sistemas nacionales de plani-

ficación. Se dijo también que la planificación es una nueva manera de formular y llevar a cabo la política económica y social con su secuela de funciones sin precedentes dentro de la administración pública y la trans-

formación de las prácticas tradicionales. Por consiguiente, en las tareas de planificación emprendidas en América Latina fue necesaria y se utilizó con provecho una importante asistencia técnica internacional.

Esta asistencia técnica cobró diferentes formas, que han ido desde el adiestramiento y capacitación de economistas y funcionarios públicos en las técnicas y métodos de la planificación global y sectorial, hasta la organización de misiones asesoras que se han trasladado a diversos países para ayudar tanto a formular programas de desarrollo como a crear el mecanismo institucional de la programación. Esta última modalidad permitió sin duda importantes avances para superar limitaciones que caracterizaron la asistencia técnica internacional en el pasado. Al concentrar las tareas de asistencia técnica en una misión asesora de planificación estrechamente ligada al organismo nacional de planificación, ha sido posible lograr una mayor coordinación en el aprovechamiento de los recursos técnicos disponibles tanto nacional como internacionalmente.

Por lo que hace a los primeros, fue ostensible en el pasado el enorme desperdicio del capital humano disponible en los países latinoamericanos. Ha sido sin duda importante el esfuerzo de capacitación técnica que dentro y fuera de la América Latina han realizado sobre todo las generaciones de funcionarios y profesionales más jóvenes. Es frecuente, sin embargo, que por razones de la más diversa índole, este personal especialmente adiestrado para participar en las tareas de la planificación no encuentra en sus respectivos países oportunidades apropiadas para aplicar los conocimientos que ha adquirido. La organización de sistemas nacionales de planificación y la realización de las tareas correspondientes en todos los niveles de administración pública, e incluso la participación del sector privado, han ayudado a atenuar dicho desperdicio de recursos humanos. Cabe esperar de los países un esfuerzo máximo para aprovechar en lo sucesivo los conocimientos técnicos y el entusiasmo del personal calificado nacional que en definitiva ha de ser el elemento técnico irremplazable que lleve el proceso de planificación a su culminación.

Por otra parte, la centralización de las solicitudes de asistencia técnica internacional y su vinculación estrecha con la planificación, permiten eliminar no sólo las solicitudes que pueden atenderse perfectamente utilizando personal nacional, sino que ofrecen además la posibilidad de aplicar estrictos criterios de prioridad en la asignación de los escasos recursos disponibles para prestar asistencia técnica internacional.

La nueva modalidad de esta asistencia representada por las misiones de asesoramiento también ha permitido un indudable progreso en cuanto a la efectividad de las diversas funciones de la cooperación técnica internacional. Las Naciones Unidas, el BID, la OEA, la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) y otros organismos han llevado a cabo una coordinación de esfuerzos, ampliando los medios financieros y perfeccionando sus fórmulas de asistencia y asesoramiento. Como resultado de ello, el problema fundamental pasó a ser no tanto la capacidad financiera para la contratación de expertos, sino el número relativamente limitado de personal calificado disponible para ser contratado.

Esta limitación tiene tres aspectos en los cuales conviene insistir porque sugieren medidas para ampliar considerablemente en el futuro la disponibilidad de dicho personal.

Desde luego, no es ocioso destacar una vez más la

imperiosa necesidad de acelerar al máximo el adiestramiento en materia de planificación de los funcionarios públicos latinoamericanos que habrán de tener en sus manos estas tareas. Al respecto cabe señalar que la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y el inicio de sus actividades el 1º de julio de 1962, ya han permitido ampliar en forma considerable tanto la cantidad de participantes en el Programa de Capacitación (antes patrocinado conjuntamente por la CEPAL y la DOAT), como la gama de sectores específicos de la planificación que se cubrían tradicionalmente. Asimismo, se han creado o intensificado otros programas de adiestramiento, particularmente en lo que se refiere a la preparación y a la evaluación de proyectos de inversión tanto por el BID, en cooperación con el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), como por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Otra medida para facilitar el acceso al conocimiento técnico indispensable en las tareas de planificación, particularmente en el caso de personal altamente especializado en ciertos problemas específicos de la formulación de proyectos, políticas, investigaciones de recursos u otras tareas, consistiría en crear un centro internacional de información que, a semejanza de los centros de documentación, pusiera a disposición de los gobiernos interesados un verdadero catálogo de expertos, empresas asesoras, institutos de investigación, experiencias realizadas en otros países, y toda otra forma de información que pudiera interesarles o ayudarles.

Por último, como lo revela claramente el examen de los avances logrados en materia de planificación en América Latina, la fase de este proceso alcanzada en algunos países y que se alcanzará en otros durante los próximos años exige avanzar hacia nuevos campos de acción respecto de los cuales es escásima, si hay alguna, la experiencia acumulada en otros países. En consecuencia, no existen expertos en tales cuestiones y la única forma de evitar la improvisación será un esfuerzo serio de investigación orientado precisamente hacia las áreas de conocimiento que se necesitaría desarrollar para darle a la planificación en América Latina esa organicidad de que hoy todavía carece.

Debe reconocerse que hay campos tales como la creación de sistemas de información económica que exigen no sólo un eficaz aparato de captación estadística, sino también clasificaciones apropiadas a las diversas funciones de información, control, ajustes de política económica, etc., que requiere la planificación. Coordinar planes, presupuestos y política económica, por ejemplo, implica una clasificación detallada de actividades que abarque tanto el campo público como el privado para formular programas y proyectos presupuestarios en forma tal que consideren las interrelaciones con el resto de las actividades económicas, y tengan en cuenta las modificaciones necesarias en la política económica conducentes a la acción que se desea del empresario privado. En este sentido, escasea la experiencia sobre las posibilidades que ofrece la contabilidad pública e incluso la privada para obtener información apropiada a las necesidades de formulación y control de los planes.

Las técnicas mismas de planificación deben perfeccionarse o aun elaborarse en ciertos casos. Los métodos de programación de los servicios de salud, de educación, de seguridad social, de recursos humanos y naturales y otros exigirán un intenso esfuerzo de investigación para

ponerse a tono con las técnicas empleadas para la programación de los sectores llamados productivos.

El plan anual, como elemento complementario de las orientaciones generales a largo plazo, está ausente de los esquemas de planificación analizados. Constituye un serio problema de investigación por tratarse de un mecanismo semioperativo que exige un gran detalle en su formulación y requiere una participación mucho más activa y directa de los funcionarios y de la población en general. Hay aquí, por lo tanto, un problema de método de formulación y otro de organización de los canales de participación popular. Ambos problemas han sido poco estudiados.

En general, para que la planificación llegue a ser un hábito entronizado en la administración, se requiere regular el método y los procesos de la formulación y control de los planes. Existen aquí problemas que van desde el establecimiento de la secuencia del proceso hasta el diseño de los formularios en que deben ser presentados los planes en los diferentes niveles. El "diseño administrativo" de un sistema de planificación exige una tarea compleja que requiere, entre otras cosas, el establecimiento de normas de trabajo, elaboración de coeficientes de control, creación de formularios de presentación y control de planes, normalización de canales de información y participación de la población, adaptación de la organización administrativa, definición de los mecanismos de asesoría y decisión, etc. Tal diseño sólo puede ser producto de una investigación en que participen expertos en materias muy diversas.

En resumidas cuentas, puede afirmarse que la investigación ha llegado a ser un requisito básico de la futura asistencia técnica en materia de planificación.

El análisis de los cuadros 3 y 4, anteriormente exami-

nados, sugiere algunas de las orientaciones que habrá de darse a dicha investigación. Parece lógico prestar especial atención a los problemas de adiestramiento de personal para formular y evaluar proyectos de inversión, que no suelen considerarse en los planes de desarrollo.

La política económica constituye otro de los problemas fundamentales en la región, ya que es necesario formular y establecer modalidades apropiadas a las condiciones de los países latinoamericanos. Hay un amplio y urgente campo de asesoramiento en esta materia, tanto en lo que se refiere a las reformas tributarias y fiscales como también en relación con las otras reformas estructurales, y muy particularmente la agraria.

Las reformas administrativas, incluyendo tanto la estructura orgánica como los procedimientos, constituyen otro amplio y urgente campo de acción.

Finalmente, como ya se señaló, la asistencia técnica debe considerar la urgencia de establecer mecanismos de orientación útiles para sustentar las decisiones anuales, a fin de ligar más estrechamente los planes a la acción y la política económica.

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social se estableció con el propósito concreto de ayudar a crear sistemas orgánicos de planificación en los países de la región. En la búsqueda de las formas más eficaces de cumplir esta tarea, tanto a través de sus actividades de capacitación y asesoramiento como en el campo de la investigación, su labor, unida a la de la secretaria de la CEPAL y de otros organismos internacionales de asistencia técnica, podría contribuir —mancomunadamente con las instituciones y técnicos de cada país— a resolver con la urgencia necesaria varios de los problemas que han quedado señalados.

Anexo

NOTAS EXPLICATIVAS Y DEFINICIONES

A. Mecanismos de orientación general a largo o a mediano plazo

1. El plan general de desarrollo a mediano o largo plazo es un mecanismo que incluye por lo menos los elementos siguientes como base para establecer orientaciones en un período de 4 a 10 años:

- i) Diagnóstico y prognosis
- ii) Proyecciones y metas globales
- iii) Proyecciones y metas detalladas de la composición de la producción y del sector externo
- iv) Metas de la inversión pública y privada por sector; utilización de la capacidad productiva
- v) Análisis general del financiamiento
- vi) Uso de los recursos humanos y naturales
- vii) Organización para alcanzar las metas.

2. El plan general de inversión a mediano plazo comprende las metas de formación de capital público y privado detalladas por sectores de actividad económica, con estudios de anteproyectos a lo menos.

3. El plan de financiamiento a mediano o largo plazo incluye un análisis detallado de las fuentes de ahorros y de los instrumentos de política económica necesarios para captarlos. No es necesaria la inclusión de la política para el control de los flujos financieros intermedios entre los diferentes sectores de la economía (créditos bancarios, crédito mercantil, variaciones de caja, etc.).

4. Las metas y proyecciones globales incluyen el producto bruto, la demanda y oferta global, descompuesta en sus elementos fundamentales, así como orientaciones sobre el crecimiento de los sectores básicos de la economía y de la población.

5. Los planes de inversión pública comprenden las inversiones

por sectores de todas las entidades estatales (centrales, locales, autónomas y empresas), con estudios de anteproyectos a lo menos.

6. Los planes sectoriales abarcan tanto el financiamiento como los gastos de inversión y por lo general también los gastos corrientes, de un sector general o parcial de la economía, como industria, agricultura, electrificación, caminos, vivienda, escuelas, etc.

7. Un sistema de planes regionales se define como un mecanismo de planificación nacionalmente integrado, que abarca las principales regiones problemáticas, de tal forma que cubre todo el país, y cumple con los requisitos mínimos de un sistema de planificación.

8. Los planes para algunas regiones comprenden planes generales de desarrollo económico y social para ciertas regiones problemáticas, sin una coordinación formalizada a través de canales administrativos con la planificación nacional o en ausencia de planes nacionales.

B. Mecanismos de orientación a corto plazo

9. El plan general trienal o bienal requiere por lo menos el mismo detalle que un plan a largo plazo, aunque generalmente con una mayor discriminación de los gastos del sector público.

10. El plan de inversión pública trienal o bienal incluye por lo menos el detalle de un plan de inversión pública a largo plazo.

11. El plan anual o presupuesto económico nacional es el instrumento a corto plazo complementario del plan a largo plazo. Incluye las actividades de todos los sectores de la economía con el detalle necesario para operar y determinar con precisión la política económica anual. Las actividades del sector público se programan con el detalle necesario para presupuestar.

C. *Mecanismos de formulación de proyectos*

12. Exige, por lo menos, la existencia de estudios técnicos terminados para todos los proyectos cuya construcción debe iniciarse en el primer año del plan. Para el resto de la inversión se requieren anteproyectos a fin de juzgar la justificación de su inclusión en el plan.

D. *Mecanismos operativos generales*

13. El plan de política económica integrado con el plan de desarrollo implica la selección de todos los instrumentos concretos de política económica que será necesario usar para lograr y financiar las metas del plan de desarrollo. Debe incluir los grandes lineamientos de política económica concordantes con las metas de largo plazo, así como las políticas anuales o a corto plazo.

14. El plan de política económica para lograr las metas de inversión implica la selección del conjunto de instrumentos para finan-

ciar y orientar la inversión y lograr su materialización en el tiempo previsto.

E. *Mecanismos informativos*

15. La formulación de un plan de información estadística de acuerdo con las necesidades del plan. Este plan requiere el suministro rutinario de los datos indispensables para un sistema de planificación, o sea datos para el diagnóstico, la elaboración del plan general y su control y revisión. Algunas informaciones se obtendrán por conducto burocrático y otras por muestreos sistemáticos y periódicos.

16. La contabilidad pública adaptada al sistema de planificación exige el registro y control de los gastos del sector público tanto para lograr las metas del plan, la formulación y revisión del mismo, como la administración y ejecución del sistema de presupuesto por programas y la construcción de cuentas nacionales, corrientes financieras y otras estadísticas económicas.

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA*

INTRODUCCION

Uno de los puntos más débiles en el desarrollo económico y social de América Latina ha sido el lento desenvolvimiento de su actividad agropecuaria. Ya se comienza a advertir en la región el alcance de este fenómeno y los temas relativos al problema agrícola están adquiriendo cada vez más importancia en diversos círculos de la opinión pública latinoamericana. A decir verdad, los organismos internacionales que se ocupan de los problemas de la agricultura y el desarrollo económico y social en general desde hace muchos años vienen insistiendo en la necesidad de prestar urgente atención a los efectos desfavorables para dicho desarrollo que tiene el relativo atraso de la actividad agropecuaria, y hasta han señalado algunas líneas generales que corregirían tal situación. Es necesario reconocer, sin embargo, que todavía subsisten en la mayoría de los países las condiciones negativas que impiden a la agricultura adquirir mayor impulso dinámico y a las poblaciones campesinas alcanzar mejores niveles de vida.

En el presente documento se ha tratado de ofrecer una visión panorámica de cuáles son esas condiciones y sus efectos principales, medidos a través de algunos indicadores importantes. Junto con esta presentación global de las tendencias más significativas que han caracterizado la evolución del desarrollo agropecuario de América Latina en el transcurso de las últimas dos décadas, se ha procurado también dar una idea aproximada de la magnitud y dirección de los cambios que podrían producirse en esas tendencias en los años venideros. La presión del incremento demográfico, por una parte, y la necesidad —ineludible e impostergable— de mejorar las condiciones de vida de las grandes masas campesinas, por la otra, pueden hacer fundamentales esos cambios. Los cambios en las tendencias, a su vez, obligarían a realizar profundas transformaciones en las estructuras institucionales que rigen la vida del agro, proyectando sus efectos beneficiosos sobre la sociedad entera latinoamericana.

Algunas de las informaciones y estimaciones que se presentan en este documento se apoyan en una base estadística que no siempre es lo bastante sólida. Sin embargo, ello no disminuye la validez de los planteamientos generales que en él se hacen. Se ha procurado dar una visión global de América Latina, en su conjunto, aun a sabiendas de que la situación particular de cada país puede diferir en mayor o menor grado de este cuadro de conjunto.

La misma reserva cabe hacer con respecto a las proyecciones que contiene la segunda sección de este documento. Su propósito no es otro que presentar órdenes de magnitud que permitan situar el problema agrícola en su correcta perspectiva, sin aspirar a ofrecer un pronóstico ajustado de lo que en realidad puede ocurrir. Para lograr esto último, aunque siempre en forma aproximada, sería

necesario disponer de informaciones más precisas, cuantitativa y cualitativamente, que las que ahora existen.

Es evidente, en todo caso, que los países latinoamericanos deberían tratar de obtener, por todos los medios a su alcance, un conocimiento más completo de su realidad agrícola. Ese conocimiento permitiría basar con más seguridad sus planes de desarrollo de este sector y encauzar por el sendero apropiado los cambios fundamentales anotados.

Del análisis contenido en este documento, que no pretende ser exhaustivo, es posible destacar algunos campos de investigación que reclaman la urgente atención por parte de los países. Además de los aspectos estrictamente técnicos —como los relacionados con el aumento de los rendimientos unitarios—, en los cuales convendría insistir de manera especial en los años venideros, hay otros que también requerirían atención preferente. Tales son, por ejemplo, los factores que influyen en la demanda de productos agropecuarios de los diversos estratos de población y en diferentes regiones; los factores que gravitan sobre los niveles de productividad en los diversos países y regiones dentro de cada uno de los productos agropecuarios; las relaciones de precios entre los artículos adquiridos por los agricultores y los productos agrícolas; la incidencia de los factores de comercialización, su estructura y sus efectos sobre el ingreso de los agricultores; los recursos con que América Latina cuenta para hacer frente a la demanda futura de productos agropecuarios; las posibilidades de especialización regional y de incremento del intercambio de productos del agro; las necesidades en materia de crédito y de asistencia técnica; los requerimientos de personal capacitado a todos los niveles, etc.

Es indudable que esta búsqueda del conocimiento más completo de la realidad agrícola latinoamericana y de las soluciones a sus numerosos y complejos problemas sería tanto más fácil cuanto mayor fuera la cooperación entre los países latinoamericanos en estas materias. Los avances logrados en algunos de esos países podrían asimilarlos los demás, si el intercambio de informaciones y técnicos de que disponen se organizara con criterio regional. La acción mancomunada bien podría dar frutos insospechados. Además, al evitar la dispersión de esfuerzos, se facilitaría sobremanera la asistencia técnica de los organismos internacionales.

Tanto la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que a través de su División Conjunta vienen colaborando estrechamente desde hace años en el examen de los problemas agrícolas latinoamericanos, tal vez encontrarán en la exposición que sigue un vasto campo para la continuación de sus estudios e investigaciones. Debe reconocerse que a sus esfuerzos se han sumado los de otras organizaciones internacionales y regionales. Es así como, a mediados de 1961, se creó el Comité Interamericano de Desarrollo

* Versión corregida del documento E/CN.12/686, preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y presentado al décimo período de sesiones de la Comisión.

Agrícola (CIDA), integrado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), la FAO y la CEPAL, con objeto de coordinar los trabajos que estas cinco organizaciones realizan en América Latina en materia de desarrollo agrícola. Ya se han logrado algunos frutos de esta coope-

ración, pero su esfuerzo combinado habrá de ser más intenso si se tiene en cuenta la inmensidad de la tarea que debe llevarse a cabo en los próximos años. Si los propios países aumentan y coordinan su participación en estos trabajos, como ya se ha dicho, mayores serán los frutos de este esfuerzo y más corto el tiempo para obtenerlos.

I. TENDENCIAS RECIENTES Y SITUACION ACTUAL DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA

1. EL DESARROLLO AGRÍCOLA EN LA POSTGUERRA

En esta sección se procura dar una idea panorámica de los cambios más significativos ocurridos en la agricultura latinoamericana durante los últimos quince años. Para tal efecto se han escogido algunos indicadores importantes que demuestran, en forma bastante dramática, la lentitud del crecimiento de este sector en relación con el incremento demográfico y en agudo contraste con lo sucedido en otras regiones del mundo. Como las limitaciones de espacio no permiten presentar ahora un examen exhaustivo de la evolución agrícola en cada país de América Latina, se ha preferido presentar a la región como un todo, señalando en ciertos casos algunas de las discrepancias más notables entre los países que la integran.

Bastan unas pocas cifras para percatarse de que, en general, no ha sido satisfactoria la evolución del desarrollo agropecuario de América Latina. Excepción hecha de los pocos países que han logrado tasas de crecimiento de la producción bastante mayores que las del incremento demográfico, en la mayoría de las naciones latinoamericanas la producción ha crecido en forma insuficiente. En efecto, como se verá más adelante, la producción por habitante ha decrecido mucho en algunos de los rubros más necesarios para mejorar los bajos niveles dietéticos existentes, como las carnes. Es fácil advertir en casi todas partes una clara tendencia al estancamiento: las mayores producciones se han logrado principalmente a través de la expansión de las superficies cultivadas, mientras que los aumentos de los rendimientos han sido en general muy pequeños. En la mayoría de las zonas agrícolas de la región se observa una escasa diversificación con efectos deprimentes para la conservación de los recursos naturales. De ello resulta que la composición de las exportaciones agropecuarias ha experimentado muy poca variación. Por otra parte, aunque ha crecido el ingreso medio por persona ocupada en la actividad agrícola, los sistemas de tenencia de la tierra y concentración de los ingresos que prevalecen han impedido que tal aumento se refleje en un mejoramiento sustancial del nivel de vida de las grandes masas campesinas. Las técnicas de producción que suelen aplicarse han seguido siendo casi las de antaño, a pesar de los notables avances registrados en esta materia. A ello se debería que los niveles de productividad agrícola, aunque han mejorado en los últimos años, sigan siendo más bajos que los que se registran en las demás actividades.

En otras secciones de este documento se analizan más a fondo las causas de esta situación, sus efectos sobre el desarrollo económico y social y cuáles son las perspectivas futuras y los cambios que habrán de operarse a fin de resolver los problemas planteados. En la presente sección, como antes se señala, sólo se indican algunos de los aspectos más destacados de la evolución ocurrida desde la última guerra.

a) Producción

La producción agropecuaria total¹ de América Latina creció entre la preguerra y el trienio 1958-60 aproximadamente en 80 por ciento, o sea a una tasa anual de 2.6 por ciento. (Véase *infra*, anexo II, cuadro 1.) Pese a que este aumento fue considerable en términos globales y mayor que en las demás regiones del mundo, resultó insuficiente para elevar en forma significativa los niveles de producción por habitante a causa del extraordinario crecimiento demográfico de las últimas décadas. En efecto, como puede apreciarse en el cuadro 1, mientras el índice global de la producción agropecuaria latinoamericana en 1958-60 habría sido 20 por ciento mayor que el correspondiente al mundo entero, en términos de producción por habitante resulta 8 por ciento inferior al del promedio mundial.

El esfuerzo realizado por América Latina no ha sido pequeño, sobre todo durante el período de postguerra. En efecto, la tasa anual alcanzada fue de 3.8 por ciento si se consideran todos los países latinoamericanos y de 4.5 por ciento si se excluye a la Argentina. Estas tasas sólo habrían sido superadas en este período por las correspondientes al Cercano Oriente y al grupo de países socialistas. Este esfuerzo no parece haber sido suficiente para elevar la producción por habitante al mismo ritmo que en otras partes del mundo. En el quinquenio 1948-52 tanto América Latina como Europa Occidental habían sufrido en su producción una merma de 5 por ciento con respecto a los niveles de la preguerra. Diez años más tarde la relación parece haber variado radicalmente: mientras en Europa Occidental la producción por habitante había crecido en 17 por ciento, en América Latina sólo se registraba un aumento del 4 por ciento, siempre en relación con la preguerra.

Debe advertirse que el índice promedio de América Latina no refleja fielmente lo acontecido en la mayor parte de la región. La desfavorable evolución de la producción agropecuaria argentina ha influido mucho en él. Si se excluye este país de los cómputos señalados, se advierte que el resto de la región habría experimentado un incremento considerable, tanto en términos globales como por habitante. En efecto, la producción total se habría más que duplicado, con lo cual la producción por persona habría mejorado alrededor de 18 por ciento, proporción algo mayor que la de Europa Occidental.

Esta situación —en apariencia más favorable para el conjunto de la región, excluida la Argentina— oculta notables discrepancias entre los diversos países latinoamericanos. (Véase el cuadro 2.) En efecto, de los 14 países considerados, sólo 6 han tenido un incremento de producción agropecuaria superior al crecimiento demográfico. Entre estos se cuentan el Brasil y México, los cuales

¹ Excluyendo la producción forestal y la pesquera.

Cuadro 1

INDICES DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA POR REGIONES

(1934-38 = 100)

Región	1948-52		1958-60		Tasa anual de crecimiento global	
	Global	Por habi- tante	Global	Por habi- tante	1934-38	1948-52
					a 1958-60	a 1958-60
Africa	128	102	162	107	2.1	2.7
América del Norte.	137	114	158	113	2.0	1.6
Cercano Oriente	116	98	179	114	2.6	4.9
Europa Occidental.	105	95	140	117	1.5	3.3
Europa Oriental y Unión Soviética	105	109	160	146	2.1	4.8
Lejano Oriente*	103	85	136	96	1.3	3.1
Oceania.	115	96	152	103	1.8	3.2
América Latina	130	95	181	104	2.6	3.8
América Latina, excluida la Argentina	140	103	208	118	3.2	4.5
Total mundial.	115	100	152	112	1.8	3.2

FUENTE: América Latina: CEPAL, a base de estadísticas oficiales de los países; resto del mundo: FAO, *Estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1962.

* Excluida la China Continental.

—excluida la Argentina— tienen un peso decisivo dentro del índice total. Es sorprendente la extraordinaria discrepancia que se observa entre el grupo de países del cono sur de América Latina —Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay—, que muestran los índices más bajos de crecimiento (menos de 2 por ciento anual), y los países del norte de Sudamérica, Centroamérica y México. Este último país y el Ecuador, aunque por causas diferentes, registran un aumento superior al 7 por ciento anual. En México, el aumento ha sido muy parejo en un grupo grande de productos, alentado por la expansión del área con riego y el mejoramiento generalizado de los rendimientos. En el Ecuador, en cambio, el sustancial incremento del índice se debería en gran parte al extraordinario aumento de la producción de un solo producto

Cuadro 2

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE AUMENTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y DE LA POBLACION EN ALGUNOS PAISES, 1945-47 A 1958-60

(Porcientos)

País	Producción agropecuaria	Población
Argentina.	1.0	2.1
Bolivia	1.3	2.0
Brasil	3.9	2.9
Colombia	2.5	2.8
Chile	1.8	2.2
Ecuador.	7.2	3.0
El Salvador	3.8	2.3
Guatemala.	2.7	3.0
Honduras	2.1	3.0
México	7.1	3.0
Paraguay	1.5	2.4
Perú	2.9	2.3
Uruguay	1.4	1.6
Venezuela	4.6	3.7

FUENTE: Chile: publicaciones de la Corporación de Fomento de la Producción.

Demás países: Estadísticas nacionales elaboradas por la CEPAL.

—las bananas— determinado por las condiciones favorables de la demanda exterior.

Es preciso, sin embargo, manejar con cautela todas estas cifras. No debería concluirse, sin más, que el aumento de producción registrado —excluida la Argentina— haya significado un mejoramiento correlativo de los ingresos de América Latina. En efecto, una buena parte del aumento anotado deriva de la mayor producción de artículos de exportación, principalmente de clima tropical y semitropical, cuyos precios en los mercados mundiales han tendido a bajar en los últimos años. Como se podrá apreciar más adelante, tanto los países latinoamericanos como los de otras regiones han tenido que exportar un volumen mucho mayor de productos agropecuarios a fin de conservar los niveles de ingreso externo que tenían hacia 1950.

También parece haber marcadas diferencias en los diversos rubros de la producción agropecuaria. Debe destacarse en primer lugar el dispar crecimiento entre la producción agrícola y la pecuaria. Mientras la primera creció, entre la preguerra y 1958-60, en 87 por ciento, o sea a razón de 2.8 por ciento anual, la producción de origen animal escasamente aumentó en 49 por ciento, es decir, a una tasa anual de 1.8 por ciento.

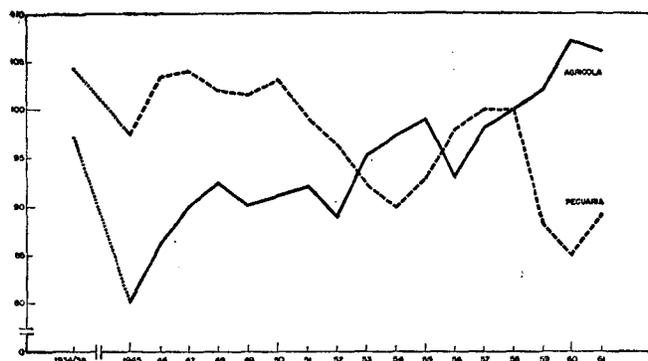
Dentro del grupo de productos agrícolas, ya se ha dicho que los productos tropicales y semitropicales experimentaron un crecimiento relativamente mayor. Así, las bananas, el azúcar y el algodón más que duplicaron su producción con respecto a la preguerra, en virtud de las condiciones favorables de la demanda externa. El café aumentó casi en 50 por ciento, aun cuando en el período de postguerra el incremento fue de casi 100 por ciento, ya que la producción había disminuido considerablemente durante la guerra a consecuencia de la pérdida de los mercados exteriores, en especial el mercado europeo. Importantes productos de clima templado como el trigo y el maíz, en cambio, experimentaron un aumento de producción mucho más reducido. Como puede verse en el cuadro 3, la producción de estos cereales aumentó entre la preguerra y 1958-60 sólo 8 y 17 por ciento, respectivamente.

Gráfico I

AMERICA LATINA: INDICES DEL VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION AGRICOLA Y PECUARIA POR HABITANTE

(1958 = 100)

ESCALA NATURAL



FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

También en este caso influyó la caída de la producción argentina: de 6.6 millones de toneladas de trigo y 8.2 millones de toneladas anuales de maíz, producidos en el quinquenio 1934-38, pasó a 5.5 y 4.6 millones de toneladas, respectivamente, en 1958-60. Excluyendo dicho país, el resto de la región habría aumentado 90 por ciento su producción de trigo y casi 70 por ciento la de maíz.

En el caso de los productos de origen animal, la desfavorable evolución del índice se debe sobre todo al lento crecimiento de la producción de carnes y lanas, ya que la de leche y huevos experimentó gran aumento dentro del período en estudio. En efecto, la producción global de

carnes sólo se incrementó en un 40 por ciento, lo que significó una baja en términos de producción por habitante de casi 20 por ciento. Este fenómeno ha sido general en América Latina. Muy pocos países —el Brasil, México y Venezuela entre ellos— lograron aumentar su producción de carnes a un ritmo superior al crecimiento demográfico. La falta de una política ganadera adecuada, que hubiera alentado el mejoramiento de los rendimientos unitarios y de las tasas de beneficio provocó, en casi toda la región, un verdadero estancamiento de la producción de carnes. Se ha podido observar, en cambio, un desarrollo creciente de la producción lechera, que ha permitido mantener los niveles por habitante que se registraban antes de la guerra.

En contraste con la producción pecuaria, debe destacarse el gran aumento de la producción pesquera en muchos países de América Latina. Así, por ejemplo, la captura de pescado y mariscos en el Perú subió más de 100 veces entre 1948 y 1961 (de 48 000 a 5.2 millones de toneladas). En Chile esta proporción fue de 7 veces en el período indicado y de 14 veces si 1961 se compara con la preguerra; en México el aumento fue de 12 veces en los últimos 20 años, mientras que en el Brasil, Colombia y Cuba tal proporción fue de 3 veces. La producción de algunos rubros forestales creció asimismo mucho más que la de los productos agropecuarios. Un ejemplo de ello sería la producción de pasta de madera que subió, entre el quinquenio 1948-52 y 1961, de 220 000 a 500 000 toneladas, o sea a una tasa anual superior a 9 por ciento.

b) Comercio exterior

El comercio exterior de productos agropecuarios se ha caracterizado, desde el comienzo de la postguerra, por un sostenido aumento tanto en el volumen de exportaciones como de las importaciones. Sin embargo, estas últi-

Cuadro 3

AMERICA LATINA: PRODUCCION AGROPECUARIA POR RUBROS SELECCIONADOS

Producto	1934-38	1958-60	Índice global (1934-38=100)	Índice por habitante (1934-38=100)	Tasa anual global de crecimiento
<i>Miles de toneladas</i>					
Trigo	8 620	9 283	108	62	0.3
(excluida Argentina)	1 986	3 777	190	108	2.8
Maíz	17 954	21 024	117	67	0.7
(excluida Argentina)	9 730	16 409	169	96	2.3
Café	2 112	3 152	149	86	1.8
Azúcar	7 840	18 655	238	137	3.8
Algodón	590	1 277	216	125	3.4
Bananas	4 200	11 870	283	163	4.6
Carnes	5 020	7 097	141	81	1.5
(excluida Argentina)	3 068	4 613	150	85	1.8
Lanas	145	196	135	78	1.3
Leche (total)	12 220	21 340	175	101	2.5
<i>Indices</i>					
Productos agrícolas	100	187	187	108	2.8
Productos pecuarios ^a	100	149	149	86	1.8
Total agropecuarios	100	181	181	104	2.6
(excluida Argentina)	100	208	208	118	3.2
(excluidos azúcar, algodón y bananas)	100	165	165	95	2.2

FUENTE: Volumen físico: FAO, *Anuarios de producción*, 1956 y 1961. Indices: CEPAL a base de estadísticas nacionales.

^a Carnes, leche, lana, huevos.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: INDICES DEL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS; TOTAL Y POR HABITANTE

(1934 = 100)

	1948-52	1958-60	Tasa anual	
			1934-38 ^a 1958-60	1948-52 ^a 1958-60
Exportaciones brutas . .	95	119	0.8	2.5
Importaciones brutas . .	152	205	3.1	3.2
Exportaciones netas . .	88	108	0.3	2.3
Exportaciones netas por habitante	65	62	-2.1	-0.5

FUENTE: FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1962.

mas han aumentado a un ritmo mucho más acelerado. Mientras las exportaciones brutas crecieron menos de 20 por ciento entre la preguerra y el trienio 1958-60, las importaciones se duplicaron en dicho período. (Véase el cuadro 4.) En consecuencia, las exportaciones netas de América Latina se incrementaron muy poco en ese lapso. Si se analizan esas cifras en función del crecimiento demográfico, puede observarse que el volumen de las exportaciones netas de productos agropecuarios por habitante disminuyó en dicho período casi en 40 por ciento.

Cabe destacar, sin embargo, la discrepancia en el comportamiento de las exportaciones entre el período prebélico y los años inmediatamente siguientes al conflicto y la última década. Mientras en el primero, por razones de sobra conocidas, el volumen de las exportaciones agropecuarias disminuyó en 5 por ciento, en los últimos diez años se observa una vigorosa recuperación, aun cuando insuficiente para equilibrarla con el crecimiento demográfico. Las importaciones, en cambio, crecieron a un ritmo igualmente alto durante los dos períodos.

i) *Exportaciones.* Al escaso dinamismo de las exportaciones agropecuarias latinoamericanas se debe que haya disminuido la participación de la región en el comercio

mundial de estos productos. En efecto, mientras las exportaciones agropecuarias mundiales aumentaron en 32 por ciento entre la preguerra y 1958-60, las de América Latina sólo lo hicieron en 19 por ciento. Con excepción del Lejano Oriente, donde hubo retroceso con respecto a la situación de la preguerra, la tasa de aumento de las exportaciones latinoamericanas es la más baja entre las regiones consideradas. Cabe destacar, en este sentido, el incremento de las exportaciones africanas, que en muchos rubros compiten con las de América Latina. (Véase el cuadro 5.)

Como en el caso de la producción, lo acontecido con las exportaciones de la Argentina ha influido notablemente en el índice general para América Latina. En efecto, mientras las exportaciones argentinas disminuyeron entre la preguerra y 1958-60 aproximadamente en 25 por ciento las del resto de la región aumentaron más de 43 por ciento. Las exportaciones de Argentina, que —al igual que las de otros países exportadores de productos agrícolas— sufrieron una merma considerable con motivo de la última guerra, no han podido recuperarse plenamente después de terminado el conflicto. Ello parece deberse en parte al extraordinario aumento de la producción de cereales, carnes y otros productos de clima templado en los países tradicionalmente importadores, muchos de los cuales han llegado a ser exportadores netos de estos productos, y en parte al aumento notable de la demanda interna argentina, que, enfrentada a una producción que no crecía bastante, debió satisfacerse en creciente forma con la parte que antes se destinaba a la exportación. Como resultado del efecto combinado de ambos factores, las exportaciones argentinas de cereales disminuyeron entre 1934-38 y 1958-60 en casi 50 por ciento, las de ganado y carnes en 10 por ciento, las de grasas animales en 80 por ciento y las de semillas oleaginosas y aceites vegetales en 65 por ciento, por no citar sino los rubros más importantes.

Conviene examinar ahora cuál ha sido el comportamiento de las exportaciones en el resto de la región. Como ya se señaló, para el conjunto de ellas el índice acusa un mejoramiento significativo, de algo más de 43 por ciento. Sin embargo, hubo diferencias notables entre los distintos productos y países. Podría señalarse ante todo que las

Cuadro 5

INDICE DEL VOLUMEN FISICO DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS POR REGIONES

(1934-38 = 100)

Región	Alimento y forrajes		Bebidas aromáticas y tabaco		Materias primas		Todos los productos agropecuarios	
	1958-60	Tasa anual en porcentajes 1958-60	1958-60	Tasa anual en porcentajes 1958-60	1958-60	Tasa anual en porcentajes 1958-60	1958-60	Tasa anual en porcentajes 1958-60
Africa	159	2.0	195	2.9	180	2.6	179	2.6
América del Norte . .	406	6.3	114	0.6	100	0.0	223	3.6
Cercano Oriente . . .	143	1.6	182	2.6	143	1.6	145	1.6
Europa Occidental . .	166	2.2	170	2.3	85	-0.7	156	2.0
Lejano Oriente ^a . . .	49	-3.1	112	0.5	89	-0.5	64	-2.0
Oceanía	130	1.1	136	1.3	167	2.3	147	1.7
América Latina	115	0.6	124	0.9	111	0.5	119	0.7
Total mundial ^b . . .	139	1.4	139	1.4	114	0.6	132	1.2

FUENTE: FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1962.

^a Excluida la China Continental.

^b Excluidos China Continental, Unión Soviética y Europa Oriental.

exportaciones de productos pecuarios disminuyeron en casi 10 por ciento, a consecuencia del lento crecimiento de la producción y del aumento de la demanda interna. El rubro que más disminuyó en términos absolutos parece haber sido la lana, por la baja de las exportaciones uruguayas, pero también sufrieron caídas de cierta importancia las carnes, huevos y grasas animales. (Véase el cuadro 6.) Sólo las exportaciones de productos lácteos tuvieron un aumento significativo dentro de este grupo, aunque su peso relativo siguió siendo muy pequeño.

Por el contrario, el volumen de las exportaciones de productos vegetales, excluida la Argentina, creció bastante. Salvo los cereales (que disminuyeron en 25 por ciento) y las oleaginosas (que se mantuvieron prácticamente constantes), las exportaciones de los demás productos aumentaron considerablemente. Sin embargo, el peso principal de este aumento se debió a cuatro productos: algodón, azúcar, bananas y café. El incremento de cuyas exportaciones representa el 97 por ciento del aumento total del grupo. (Véase el cuadro 7.)

En cuanto al algodón, el aumento de casi el 100 por ciento registrado entre la preguerra y 1958-60 se debió principalmente al notable incremento que experimentaron las exportaciones mexicanas, que pasaron de 23 000 a 354 000 toneladas. El Salvador, Nicaragua y el Perú también acusaron aumentos de importancia. Es especialmente notable el caso de los dos primeros países, que antes de la guerra no exportaban este producto. El Brasil, en cambio, experimentó una baja considerable (de casi 200 000 a 70 000 toneladas) que se explica por el gran desarrollo que ha tenido la industria textil en ese país durante la postguerra y el consecuente aumento de la demanda interna.

El mayor aumento en las exportaciones de azúcar, en términos absolutos, correspondió a Cuba, con un incremento de 2.7 millones de toneladas con respecto a la preguerra, habiendo llegado a un total de más de 5.3 millo-

Cuadro 6

VOLUMEN FISICO DE EXPORTACIONES AGROPECUARIAS DE AMERICA LATINA EXCLUIDA LA ARGENTINA
(Miles de dólares a precios de 1960)*

	1934-38	1958-60	Indice (1934-38=100)
<i>Total prods. agropecuarios</i>	2 294 916	3 289 714	143.3
<i>Productos pecuarios</i>	233 547	211 505	90.6
Ganado y carnes	165 676	164 201	99.1
Lácteos	310	828	267.1
Huevos	1 596	532	33.3
Grasas animales	3 725	376	10.1
Lanas	62 240	45 568	73.2
<i>Productos agrícolas</i>	2 061 369	3 078 209	149.3
Cereales	42 400	32 060	75.6
Frutas	185 346	269 304	145.3
Raíces y tubérculos	613	2 676	436.5
Azúcar	376 371	832 164	221.1
Bebidas estimulantes	1 099 864	1 341 160	121.9
Tabaco	72 152	100 764	139.7
Oleaginosas	37 649	38 620	102.6
Fibras	210 796	428 859	203.4
Otros	36 178	34 602	95.6

FUENTE: FAO, *Anuarios de comercio exterior*, 1958 y 1961.

* Se han tomado los precios del mercado mundial.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES DE 4 PRODUCTOS IMPORTANTES, POR PAISES, EN LA PREGUERRA Y EN 1958-60

(Miles de toneladas)

	1934-38	1958-60	Indice (1934-38=100)
<i>Café total</i>	1 398	1 751	125
Brasil	875	943	108
Colombia	230	356	155
Costa Rica	23	45	196
El Salvador	54	84	156
Guatemala	47	78	166
México	37	79	214
Venezuela	48	30	63
Otros	84	136	162
<i>Bananas, total</i>	2 035	3 113	153
Brasil	214	242	113
Colombia	162	189	117
Costa Rica	96	263	274
Ecuador	39	982	2 518
Guatemala	168	153	91
Honduras	349	372	107
México	256	23	9
Panamá	113	274	242
Otros	638	615	96
<i>Azúcar, total</i>	4 050	8 982	222
Brasil	42	714	1 700
Cuba	2 587	5 343	207
México	0	272	—
Perú	278	476	171
República Dominicana	420	814	194
Otros	723	1 363	189
<i>Algodón, total</i>	338	646	191
Brasil	194	71	37
El Salvador	0	34	—
México	23	354	1 539
Nicaragua	1	44	—
Perú	75	107	143
Otros	45	36	80

FUENTE: FAO, *Anuarios de comercio exterior*, 1958 y 1961.

nes de toneladas en el trienio 1958-60.² En términos relativos, sin embargo, la exportación del Brasil aumentó mucho más, al pasar de 42 000 a 714 000 toneladas; también ha sido importante la expansión de las exportaciones mexicanas que eran nulas en la preguerra y llegaron a más de 270 000 toneladas en 1958-60. Las exportaciones del Perú y la República Dominicana acusaron alzas de consideración, pero las de Haití, que eran unas 30 000 toneladas antes de la guerra, bajaron a menos de la mitad de dicha cifra.

En lo que concierne a las bananas, cuatro países —el Ecuador, Costa Rica, Panamá y la República Dominicana— registraron un aumento significativo. El del Ecuador es el más importante, con un incremento de 940 000 toneladas, lo que equivale a casi 24 veces la exportación total de dicho país antes de la guerra. En cambio, las exportaciones de bananas de México y Cuba, que en conjunto representaban en la preguerra alrededor de un quinto de las exportaciones totales de la región, casi desaparecieron en el trienio 1958-60.

² Como consecuencia de la gran disminución de la zafra cubana en 1962, las exportaciones de este país han caído a un nivel muy inferior al que alcanzaron en el trienio señalado.

Las exportaciones de café acusan un menor crecimiento relativo que las de los tres productos anteriores. Podría atribuirse esto principalmente al escaso incremento registrado por las exportaciones brasileñas, las cuales, sólo aumentaron 8 por ciento durante el período considerado. En cambio, hubo aumentos mucho mayores en las exportaciones de Colombia, México, El Salvador, Guatemala, Costa Rica, el Ecuador y la República Dominicana. De un aumento total para la región de 353 000 toneladas, el Brasil no contribuyó más que con 68 000 toneladas, lo que hizo descender su participación en las exportaciones totales de 63 por ciento en 1934-38 a 54 por ciento en 1958-60. El Convenio Internacional del Café, celebrado recientemente, otorgó al Brasil, sin embargo, una cuota básica de exportación equivalente a cerca del 63 por ciento de la que corresponde a América Latina, proporción similar a la que dicho país tenía antes de la guerra.

ii) *Valor de las exportaciones agropecuarias.* En comparación con los ingresos que América Latina obtenía por sus exportaciones agropecuarias en la preguerra, en 1958-60 la situación pareció satisfactoria en términos globales. En efecto, el valor de las exportaciones, a precios corrientes, subió 273 por ciento en el período indicado. Sin embargo, en términos reales este aumento fue muchísimo menor, ya que el índice de los precios de los productos manufacturados —que permite determinar el poder de compra de las exportaciones agropecuarias— creció a un ritmo mucho más acelerado que el de los productos del agro. Como puede apreciarse en el cuadro 8, al efectuarse el reajuste correspondiente, el valor real de las exportaciones agropecuarias latinoamericanas sólo habría aumentado en 84 por ciento. Como la población creció durante ese período poco más de 73 por ciento, el aumento efectivo del valor real de las exportaciones por habitante habría sido de 6 por ciento.

Del cuadro 8 resulta evidente la gran disparidad entre los dos períodos indicados. Mientras el valor real de las exportaciones aumentó considerablemente en los primeros años de la postguerra (86 por ciento) —hasta el punto de alcanzarse un nivel por habitante superior en 38 por ciento al registrado antes del conflicto bélico—, a partir de 1952 comienza una persistente declinación en los precios de los productos agropecuarios, de tal manera que en 1958-60 el valor real fue un 2 por ciento más bajo que en el quinquenio 1948-52, a pesar de que en este lapso aumentó en 25 por ciento el volumen de las exportaciones. En consecuencia, el valor real por habitante

Cuadro 8

AMERICA LATINA: INDICES DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS (1934-38 = 100)

	1948-52	1958-60
A precios corrientes	354	373
Valor real ^a	186	184
Valor real por habitante	138	106

FUENTE: FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1962.

^a Deflacionado según el índice de las Naciones Unidas del valor unitario de las exportaciones de artículos manufacturados.

decreció aproximadamente 23 por ciento entre los dos períodos señalados.

Aunque la caída de los precios mundiales ha afectado en forma severa a la mayoría de los productos importantes de exportación —con excepción de las carnes—, no ha sido igualmente intensa para todos ellos ni ha tenido el mismo desarrollo en el tiempo. Así, el precio unitario medio de los cereales se mantuvo relativamente alto en los primeros años de la postguerra, para comenzar a decaer después de 1948; en los últimos tres años se ha mantenido prácticamente estable, pero a un nivel 35 por ciento más bajo que en el trienio 1947-49. El precio del café, después de ascender persistentemente, hasta llegar a su punto más alto en 1954, declinó violentamente desde ese año, de tal suerte que en 1961 representaba menos de la mitad que en 1954, pero siempre algo más que en los primeros años de la postguerra. Con el algodón sucedió algo similar: la cotización máxima se alcanzó en 1951, bajo la influencia de la guerra de Corea, y bajó a poco más de la mitad en los tres últimos años. Aunque han sido menores las fluctuaciones del precio de las bananas y el azúcar, en los años recientes eran alrededor de 20 por ciento menores que en los de cotización máxima.³ En el caso de las carnes el desarrollo ha sido inverso: un lento pero progresivo mejoramiento de precios, hasta alcanzar en el trienio 1959-61, en promedio, un 30 por ciento más que en los años 1947-49. (Véase el cuadro 9.)

³ En el curso del último año la cotización del azúcar en los mercados mundiales ha subido violentamente. Así, mientras al 1o. de marzo de 1962 era de 23 libras esterlinas por tonelada, el 1o. de marzo de 1963 alcanzaba un nivel de £53.10.0 *cif* Londres. (Banco de Londres y América del Sur Ltda., *Fortnightly Review*, No. 689.)

Cuadro 9

INDICES DE LOS VALORES UNITARIOS MEDIOS DE EXPORTACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS SELECCIONADOS. PRECIOS CORRIENTES

(1952-53 = 100)

	1934-38	1948	1951	1954	1957	1959	1960	1961
Cereales	33	124	92	84	75	73	72	72
Carne	42	83	94	103	101	106	109	107
Café	16	45	96	125	91	67	64	61
Algodón	29	97	132	93	84	67	71	72
Azúcar	37	96	112	96	112	91	86	84
Bananas	31	102	102	101	104	88	86	86
Todos los productos agropecuarios	34	99	117	99	94	85	85	81
Productos manufacturados	51	101	102	96	104	103	105	107

FUENTE: FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, diversos años.

En términos reales, las variaciones de precios han sido más acentuadas aún, ya que precisamente en los últimos años han coincidido el alza de los precios de las manufacturas y la baja de los precios agropecuarios. (Véase el gráfico II.)

Si bien la caída de los precios agropecuarios ha afectado en forma parecida a todos los países exportadores de estos productos, los efectos han sido especialmente adversos para América Latina debido a la importancia que estas exportaciones tienen dentro del ingreso total de divisas de la región. En 1950 representaban el 53 por ciento de las exportaciones totales de América Latina; por las razones anotadas, esta participación bajó en 1959, pero siempre constituían alrededor del 40 por ciento. Tan desfavorable efecto se ha debido en buena parte a la estructura, excesivamente rígida, de las exportaciones agropecuarias latinoamericanas. En la última década no se advierten cambios significativos en dicha estructura: el café y el azúcar originan en todo el lapso alrededor de los dos tercios del ingreso total por exportaciones agropecuarias. Un pequeño aumento en la participación del algodón y las carnes se ha visto compensado por el descenso en la proporción correspondiente a las lanas, los cueros y el trigo. La exportación de otros rubros, como frutas de clima templado o productos semielaborados, sigue siendo de mínima importancia.

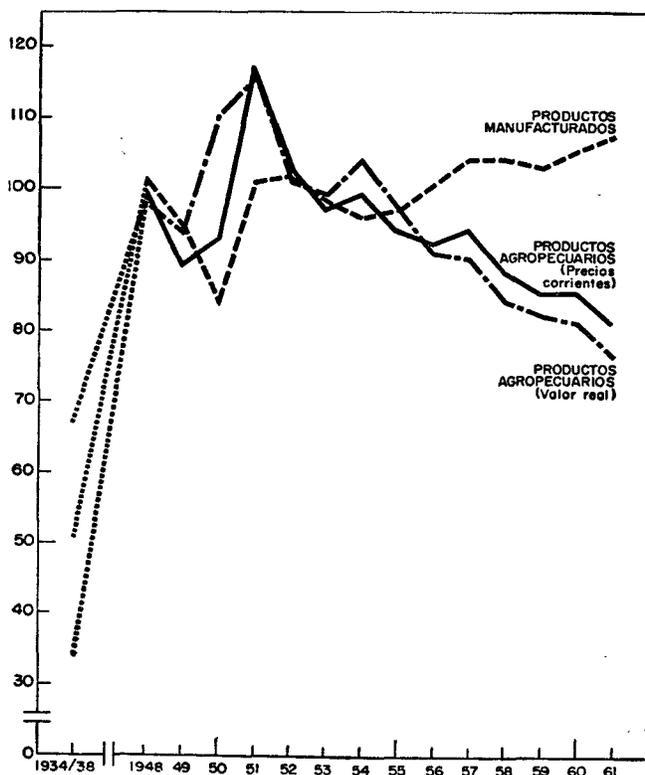
Tampoco se advierten cambios importantes en lo que

Gráfico II

INDICES DEL VALOR UNITARIO MEDIO MUNDIAL DE LAS EXPORTACIONES DE TODOS LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS

(1952-53 = 100)

ESCALA NATURAL



FUENTE: FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*.

se refiere al destino de las exportaciones agropecuarias latinoamericanas. Los Estados Unidos y la Europa Occidental, en conjunto, han seguido absorbiendo alrededor de las tres cuartas partes del total, aunque la recuperación de los mercados europeos, ha hecho que aumenten proporcionalmente más las exportaciones destinadas a ellos. También se advierte un cierto aumento en las exportaciones al Japón y a la Europa Oriental, cuyas economías han crecido vigorosamente en la última década. Las exportaciones intrarregionales, en cambio, han permanecido prácticamente constantes a un nivel tan bajo como el 10 por ciento de las exportaciones agropecuarias totales.⁴

iii) *Importaciones.* Como se señaló antes, el volumen de las importaciones brutas de productos agropecuarios se duplicó entre la preguerra y 1958-60. Cabe examinar ahora con mayor detalle dónde y en qué productos tuvo lugar tal aumento.

En contraste con lo que ocurrió en el caso de las exportaciones y debido al insuficiente crecimiento de la producción frente al aumento de la demanda interna, las importaciones de productos de origen animal se han incrementado a un ritmo mucho mayor que las de origen vegetal. Así, mientras las primeras se triplicaron con creces entre 1934-38 y 1958-60, las importaciones agrícolas sólo aumentaron en 80 por ciento. (Véase el cuadro 10.)

Entre los productos pecuarios que más contribuyeron a tal incremento cabe señalar en primer término a los productos lácteos. Durante el período examinado, las importaciones de tales productos se quintuplicaron con exceso (de 15 a 80 millones de dólares, a precios de 1960). De los 65 millones de dólares de incremento, 25 correspon-

⁴ Para los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la distribución de las exportaciones según su destino fue en 1958-60 la siguiente:

ALALC:	9.6 por ciento	Estados Unidos:	38.8 por ciento
Resto de América Latina:	0.6 por ciento	Europa Occid.:	37 por ciento
		Resto del mundo:	14 por ciento

Cuadro 10

AMERICA LATINA: VOLUMEN FISICO DE LAS IMPORTACIONES AGROPECUARIAS

(Miles de dólares a precios de 1960)^a

	1934-38	1958-60	Índice
<i>Total</i>	401 703	806 127	200.7
<i>Productos agrícolas</i>	333 704	598 658	179.4
Cereales	147 116	296 138	201.3
Frutas	25 329	35 223	139.1
Raíces y tubérculos	10 911	11 635	106.6
Azúcar	23 436	28 644	122.2
Bebidas estimulantes	33 373	45 399	136.0
Tabaco	14 928	17 416	116.7
Oleaginosas	43 507	45 522	104.6
Fibras vegetales	15 452	34 410	222.7
Otros	19 652	84 271	428.8
<i>Productos pecuarios</i>	67 999	207 469	305.1
Ganado y carnes	45 459	81 496	179.3
Lácteos	14 890	79 885	536.5
Huevos	1 064	15 248	1 433.1
Grasas animales	3 474	10 612	305.5
Lanas	3 112	20 228	650.0

FUENTE: FAO, *Anuarios de comercio exterior*, 1958 y 1961.
^a Precios del mercado mundial.

dieron a Venezuela y otros 25 se repartieron, en diversas proporciones, entre Cuba, Chile, Haití, México y el Perú. El remanente correspondería a importaciones de menor cuantía realizadas por los demás países latinoamericanos. El ascenso de las importaciones de ganado y carnes también fue significativo, pues pasó de 45 millones de dólares (a precios de 1960) en la preguerra a 82 millones en 1958-60. El aumento anotado correspondió íntegramente a las mayores importaciones realizadas por Cuba, Chile, México, el Perú y Venezuela. (Véase el cuadro 11.) La importación de huevos y lanas subió a un ritmo relativamente más elevado que la de los productos anteriores (14 y 6.5 veces, respectivamente), aunque sea bastante menor su importancia dentro del grupo. Estos aumentos parecen corresponder casi exclusivamente a las mayores importaciones de huevos realizadas por Venezuela y de lanas, por México.

Para los productos de origen vegetal, el cuadro es algo más diversificado, aunque correspondiera a un solo producto —el trigo— casi la mitad del aumento total. Las importaciones de este cereal aumentaron de 1.7 millones de toneladas en la preguerra a 3.8 millones en 1958-60; de la diferencia de 2.1 millones de toneladas, el 40 por ciento corresponde a las mayores importaciones del Brasil, el 13 por ciento a las de Venezuela y el 10 por ciento a las del Perú. Las 800 000 toneladas restantes se repartieron, en diversas proporciones, entre ocho países latinoamericanos. Obsérvese que este notable incremento de las importaciones de trigo obedeció al fuerte aumento de la demanda de esos países, que no pudo ser cubierta con producción local. En el Brasil, por ejemplo, pese a que la producción aumentó en casi medio millón de toneladas —es decir, cuadruplicó la producción total de la preguerra—, el consumo lo hizo en 1.3 millones de toneladas, dando origen a la mayor importación de 800 000 toneladas ya señalada.

El aumento de las importaciones de maíz correspondió casi por completo a las compras hechas por México en

1958. En los dos años subsiguientes, una vez normalizada la situación de la producción local, los volúmenes importados se redujeron a cifras insignificantes.

En cuanto al algodón, que es otro producto que gravita fuertemente en la importación de algunos países, casi todo el incremento de 35 000 toneladas que registra la región en su conjunto se debe a las mayores compras efectuadas por países que no producen esta fibra, como Chile, Cuba y Uruguay (17 500, 4 400 y 8 500 toneladas, respectivamente).

Las demás importaciones agrícolas consisten en un numeroso grupo de productos de los cuales sólo el caucho tiene cierta importancia. Entre la preguerra y 1958-60 hubo un aumento de 45 millones de dólares en las importaciones de caucho, aumento que en su mayor parte fue absorbido por la Argentina y el Brasil. (Aunque este último país es el único productor importante de caucho en América Latina, su producción no ha crecido al mismo ritmo que la demanda.) Aumentos menores registraron Colombia, Chile, el Perú, Uruguay y Venezuela.

Con respecto al origen de las importaciones agropecuarias, aproximadamente la mitad proviene de la propia región. (Véase *infra*, anexo II, cuadro A.) De la otra mitad, una fracción importante viene de los Estados Unidos y parte de ella es adquirida en condiciones especiales de acuerdo con la ley 480 de ese país.

c) Consumo de productos agropecuarios

Relacionando las cifras anteriores sobre producción y comercio exterior puede determinarse ahora cuál ha sido la evolución del consumo de productos agropecuarios en América Latina.

A juzgar por el cuadro 12, el consumo aparente de estos productos creció, desde la preguerra, al ritmo anual de 3.7 por ciento, lo cual permitió mejorar los abastecimientos por habitante a una tasa aproximada del 1.25 por ciento anual. Esta tasa, relativamente moderada, se vio desfavorablemente influida por el menor crecimiento

Cuadro 11

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS POR PAISES

Producto y país importador	Productos agrícolas (miles de toneladas)			Producto y país importador	Productos pecuarios (millones de dólares a precios de 1960)		
	1934-38	1958-60	Indice		1934-38	1958-60	Indice
Algodón				Carnes			
Total	9.3	48.0	516	Total	45.3	81.4	180
Colombia	3.3	5.9	179	Cuba	1.1	10.0	909
Cuba	1.5	5.9	393	Chile	4.0	13.7	343
Chile	2.3	19.8	861	México	0.4	2.7	675
Uruguay	0.1	8.6	—	Perú	0.6	5.7	950
Otros países	2.1	7.8	371	Venezuela	1.5	11.2	747
				Otros países	37.7	38.1	101
Trigo				Lácteos			
Total	1 670	3 800	228	Total	14.9	79.7	535
Bolivia	35	105	300	Cuba	0.7	4.2	600
Brasil	990	1 803	182	Chile	—	8.4	—
Colombia	15	126	840	Haití	0.1	5.9	—
Cuba	121	222	183	México	0.6	4.3	717
Chile	13	93	715	Perú	1.3	5.0	385
Perú	128	327	255	Venezuela	1.1	26.3	2 390
Venezuela	30	303	1 010	Otros países	11.1	25.6	231
Otros países	338	821	243				

FUENTE: FAO, *Anuarios de comercio exterior*, 1958 y 1961.

relativo que experimentó la Argentina. En efecto, debido al escaso incremento de la producción en este país y a pesar de que las exportaciones disminuyeron en forma apreciable, el consumo aparente global de la Argentina sólo aumentó en los veinte años que se examinan en 67 por ciento, frente al 131 por ciento que muestra la región en su conjunto. Al excluir a dicho país de los cómputos se advierte un mejoramiento sustancial en la tasa de aumento del consumo por habitante, llegando a ser, para el resto de la región, de 1.6 por ciento anual durante todo el período en cuestión. Puede apreciarse en el cuadro señalado que la tasa de crecimiento del consumo en la segunda parte del período se habría acelerado, pues, desde la preguerra hasta 1948-52 sólo fue de 1.3 por ciento anual. Sin embargo, esta aceleración es más aparente que real debido a la influencia de las existencias de café brasileño, que aumentaron considerablemente en el curso de los últimos años y están incluidas en el conjunto del consumo global. Si no se toma en cuenta dicho producto, la tasa anual de crecimiento entre 1948-52 y 1958-60 baja a 1.3 por ciento, frente al 2.1 por ciento que resultaba en el caso contrario.

Aunque las importaciones aumentaron bastante durante el período que se analiza, su participación dentro del consumo total de la región se mantuvo prácticamente constante, en un nivel del orden del 6 por ciento. El mayor aporte provino, pues, de la propia producción. Al crecer las exportaciones menos que la producción, quedó un remanente mayor dentro de la región para atender la demanda interna de estos productos. De haberse mantenido la proporción de exportaciones de antes de la guerra, en 1958-60 las disponibilidades para el consumo en la región sólo habrían subido en 82 por ciento en vez del 131 por ciento como efectivamente sucedió. De excluirse la Argentina, la diferencia relativa entre ambas situaciones sería algo menor, ya que el consumo habría crecido en 110 por ciento en lugar del 157 por ciento efectivo. Ello comprueba que la Argentina tuvo que dedicar una parte proporcionalmente mayor de su producción exportable a atender las necesidades del consumo interno. El aumento del consumo por habitante en la región, excluida la Argentina, no ha sido homogéneo para todos los pro-

ductos agropecuarios. Como puede verse en el cuadro 13, se han registrado incrementos de cierta importancia en arroz, trigo, leche, azúcar, lanas, algodón y huevos; se ha mantenido constante el de maíz, y ha decrecido el de carnes rojas. Aunque el descenso del consumo de carnes se ha visto parcialmente compensado por el aumento que experimentó el de pescado y de carne de aves,⁵ no deja de ser grave una situación como la señalada. En efecto, revela que, en el mejor de los casos, el consumo de proteínas animales no ha mejorado en forma significativa. En general, a pesar del aumento relativo que registran las cifras de consumo del cuadro 12, los niveles absolutos siguen siendo muy bajos en comparación con los países más desarrollados.

Aun incluyendo a la Argentina, cuyo alto consumo haría subir mucho el nivel promedio por habitante en la región, puede apreciarse que América Latina está muy lejos de alcanzar los niveles que existen en países de mayor desarrollo. Así, el consumo de cereales (humano y no humano) equivale a una cuarta parte del de América del Norte y a poco más de la mitad del de algunos países europeos. El de carnes equivale a la mitad del de Francia y el Reino Unido y a casi un tercio del de América del Norte (si se excluye la Argentina la relación sería mucho más desfavorable aún). También es notoria la desventaja respecto al consumo de grasas y aceites comestibles. Sólo en el de azúcar y algodón es relativamente pareja la situación. Sin embargo, en lo que se refiere a este último producto, debe recordarse que en los países de mayor desarrollo una buena parte de la demanda de fibras es satisfecha con productos sintéticos. (Véase el cuadro 14.)

Expresada esta situación en función de los elementos nutritivos que por término medio ingiere diariamente la población latinoamericana puede observarse con mayor claridad el contraste con los niveles de países más desarrollados. En efecto, excepción hecha de la Argentina y el Uruguay, el consumo de calorías y proteínas —especialmente de proteínas de origen animal— es muy deficiente en la región. Países como Colombia, el Ecuador, el Perú

⁵ No se incluyen en el cuadro por no disponerse de cifras estadísticas completas para toda la región.

Cuadro 12

AMERICA LATINA: INDICES DEL CONSUMO APARENTE DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS
(1934-38 = 100)

Período	Producción	Exportaciones	Importaciones	Consumo aparente		
				Global	Por habitante	Tasa anual (por ciento)
<i>Toda la región</i>						
1948-52	129	95	160	158	117	1.10
1958-60	181	118	207	231	133	1.25
<i>Excluida la Argentina</i>						
1948-52	143	118	168	164	121	1.30
1958-60	208	143	227	257	146	1.60
<i>Excluido el café</i>						
1948-52	157	119	187	180	133	2.10
1958-60	222	152	247	261	148	1.70

FUENTE: Calculado a base de los cuadros anteriores.
^a 1948-52 a 1958-60.

Cuadro 13

AMERICA LATINA (EXCLUIDA LA ARGENTINA): CONSUMO APARENTE, POR HABITANTE, DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS SELECCIONADOS
(Kilogramos por persona al año)

Producto	1934-38	1958-60
Algodón.	2.3	3.2
Azúcar ^a	35.6	50.2
Carnes	28.5	25.0
Leche.	88.7	98.1
Lanas.	0.2	0.4
Huevos	3.7	4.1
Trigo.	34.7	41.5
Maíz	98.2	99.0
Arroz (limpio)	15.1	27.0

FUENTE: FAO, *Anuarios de producción y comercio exterior*.

^a Incluye panca y otros azúcares no centrifugados.

y Venezuela registran en conjunto una ingestión diaria por habitante poco superior a 2 100 calorías, 53 gramos de proteínas totales y 20 gramos de proteínas animales, lo que representa un déficit de 30, 40 y 65 por ciento, respectivamente, en relación con los países desarrollados. (Véase el cuadro 15.)

Cuadro 14

CONSUMO APARENTE DE ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS POR HABITANTE EN AMERICA LATINA Y OTROS PAISES^a

(Kilogramos por año)

Producto	América Latina	América del Norte	Francia	Alemania Occidental	Reino Unido
Todos los cereales ^b	204	859	391	295	348
Azúcar	44	43	34	35	56
Grasas y aceites	13	29	24	31	29
Carnes ^c	37	93	73	57	73
Algodón.	4	9	5	6	6

FUENTE: FAO, *Anuarios de producción y comercio exterior*.

^a Las cifras corresponden al año más reciente disponible.

^b Consumo humano y forraje.

^c Incluye carnes rojas, de aves y otras.

Puede verse en el cuadro 15 que las diferencias de niveles de consumo no sólo existen entre América Latina y los países más desarrollados de otras regiones, sino que se presentan, y muy agudas, entre los propios países latinoamericanos. Con objeto de presentar una visión más clara en este sentido se han agrupado los 10 países seleccionados en tres estratos. En el superior se ubican la Argentina y el Uruguay, cuya población dispone de una dieta media adecuada, tanto en volumen como en composición, sobre todo en alimentos protectores. En el estrato medio se encuentran países como el Brasil, Chile, México y el Paraguay, en los cuales la situación presenta serias deficiencias, especialmente en proteínas de origen animal. En este grupo de países hay una fuerte concentración urbana, cuyo nivel medio de ingresos y de consumo es generalmente más alto, lo cual tiende a desfigurar un tanto el significado de las cifras promedio señaladas. También en estos países existen importantes núcleos de población, especialmente rurales, en los que los niveles alimenticios son comparables con los más bajos del mundo y en el mejor de los casos se equiparan a los del estrato inferior. En este último grupo se encuentran países de población predominantemente rural —como Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Haití y Venezuela— en los cuales el consumo de alimentos presenta déficit enormes. El consumo de Venezuela, sin embargo, muestra un ritmo muy acelerado de crecimiento en los últimos años, debido al fuerte y sostenido aumento de los ingresos. (Véase también *infra*, anexo II, cuadro B.)

Al examinar este punto debe recordarse que las informaciones estadísticas básicas son muy deficientes, pues no permiten presentar un cuadro claro de la situación alimenticia de los diversos grupos de población dentro de cada país. Los promedios señalados, como ya se dijo, ocultan notables discrepancias entre los niveles nutricionales de los distintos núcleos. Tampoco se conocen con precisión las relaciones de dichos grupos de población ante las variaciones de sus ingresos y de los precios de los productos agropecuarios. Tal es la razón de que haya que considerar las cifras consignadas hasta ahora y las que se presentan posteriormente en este documento como meras aproximaciones a la realidad. Esto es grave sobre todo en cuanto se refiere a los efectos que las alzas relativas

Cuadro 15

COMPARACION DE LOS NIVELES ALIMENTICIOS EN 10 PAISES LATINOAMERICANOS Y DE ALGUNOS PAISES DESARROLLADOS, 1960^a

	Población (millones de habitantes)	Calorías diarias	Proteínas	Proteínas
			totales	animales
Gramos/día				
<i>América Latina</i>				
Estrato superior ^b	23 783	2 950	92	50
Estrato medio ^c	114 983	2 580	68	20
Estrato inferior ^d	36 973	2 180	53	20
Conjunto de 10 países ^e	176 739 ^e	2 540	68	24
<i>Países desarrollados</i> ^f	390 348	3 050	88	54

FUENTE: FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1962.

^a En aquellos países para los cuales no existe información en dicho año, se ha tomado la fecha más reciente disponible.

^b Argentina y Uruguay.

^c Brasil, Chile, México y Paraguay.

^d Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

^e Corresponde al 85.7 por ciento de la población de América Latina.

^f Alemania Occidental, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda e Italia.

de precios de los productos agropecuarios hayan podido tener sobre el consumo de dichos artículos. Asimismo, no es posible determinar con cierta exactitud cuál ha sido el efecto que tiene sobre los precios un abastecimiento insuficiente frente a una demanda en expansión. La política de precios que rige en los diversos países latinoamericanos parece estar encaminada muchas veces a defender el poder real de compra de los consumidores. A ello se debería que la insuficiencia del abastecimiento no se refleje a veces adecuadamente en el nivel de precios del producto relativamente escaso. Sin embargo, en términos generales, en varios países latinoamericanos se ha podido advertir una tendencia al encarecimiento de los productos agropecuarios (al nivel del consumidor) con relación a otros bienes. En el cuadro 16 puede apreciarse que el costo de la alimentación subió más rápidamente entre 1950 y 1960 que el costo de la vida en la Argentina, el Brasil, Chile, el Perú y el Uruguay, mientras que la relación se mantuvo prácticamente constante en México. Teniendo en cuenta la fuerte incidencia de los productos alimenticios dentro del índice del costo de vida en estos países, puede concluirse que la diferencia real entre los alimentos y los demás bienes parece haber sido mayor que la que muestra la proporción indicada.

Debe advertirse, sin embargo, que este mayor crecimiento en los precios de los alimentos no ha favorecido en igual medida a los productores agrícolas. En general, la mayoría de las alzas en los precios pagados por los consumidores queda en poder del sistema distributivo. Las deficiencias del proceso de comercialización y la multiplicación excesiva del número de intermediarios—debida en parte a la transferencia masiva de población rural a otras actividades—hacen que los márgenes de la distribución hayan tendido a aumentar en muchas partes. Así, por ejemplo, en un estudio realizado recientemente en Chile⁶ se demuestra que entre 1947-51 y 1959-60 la relación entre los precios de la carne al nivel del productor y al detalle bajó de 48 a menos de 35 por ciento. Es probable que algo similar haya ocurrido, también en otros países de la región, con respecto a productos perecibles (frutas y verduras, por ejemplo) que provienen principalmente de pequeñas explotaciones y cuya venta al por mayor no suele estar organizada. Aun en productos de naturaleza más duradera, como los granos, se registra en muchas partes una participación exagerada del sistema

⁶ Corporación de Fomento y Ministerio de Agricultura, *Programa nacional de desarrollo ganadero 1961-1970*.

Cuadro 16

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE LOS INDICES DEL COSTO DE ALIMENTACION Y DEL COSTO DE VIDA EN ALGUNOS PAISES, 1950-60^a

(1950 = 100)

País	1960
Argentina	1.19
Brasil	1.18
Chile	1.75
México	1.02
Perú	1.12
Uruguay	1.34

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas oficiales nacionales.

^a Se ha dividido el índice del costo de alimentación por el índice del costo de vida.

intermediario. En algunos países centroamericanos, por ejemplo, el 50 por ciento del precio que pagan los consumidores por estos productos corresponde al margen de comercialización. De este margen, ascienden a una cuarta parte los gastos de transporte y almacenamiento y el resto queda a beneficio de los intermediarios.

d) Eficiencia de la producción y productividad agropecuarias

En contraste con lo ocurrido en otras regiones, el aumento de la producción agrícola registrado en América Latina parece haber provenido principalmente de la expansión de las superficies cultivadas, ya que los rendimientos unitarios han mejorado muy poco en promedio.

Para un grupo de 19 productos importantes, que en conjunto ocupan más de 50 millones de hectáreas, es decir, alrededor de la mitad de las tierras en cultivo,⁷ se registró un incremento de productividad por hectárea de sólo 16 por ciento entre la preguerra y el trienio 1957-59, o sea a una tasa anual de 0.7 por ciento; en cambio, la superficie cultivada con ellos aumentó en dicho lapso en 38 por ciento, o sea a una tasa anual de 1.5 por ciento. (Véase el cuadro 17.) Aquel aumento de la productividad se debió en parte a la mayor producción relativa de productos de precio unitario más elevado. Si sólo se consideran los aumentos de rendimientos en términos físicos, el incremento de productividad para el período considerado no hubiera sido mayor de 5 por ciento, a lo que correspondería una tasa anual de 0.3 por ciento.

La situación no ha variado fundamentalmente después de la guerra. El cuadro 18, que agrupa los mismos productos que el cuadro anterior más algunos otros sobre los que se ha dispuesto de la información adecuada, permite observar que entre el quinquenio 1948-52 y 1957-59 el aumento de rendimientos en términos físicos fue siempre muy pequeño, pues sólo alcanzó a 7 por ciento en 8 años, a una tasa anual de 0.8 por ciento. Si bien es cierto

⁷ En realidad esta proporción es mayor, ya que se encuentra en descanso del 15 al 20 por ciento de la superficie cultivada.

Cuadro 17

AMERICA LATINA: VARIACION DE LAS SUPERFICIES CULTIVADAS Y DE LOS RENDIMIENTOS MEDIOS DE UN GRUPO DE 19 PRODUCTOS AGRICOLAS,^a ENTRE LA PREGUERRA Y 1957-59

	Índice (1934-38=100)	Tasa anual de variación
Superficie cultivada	138	1.5
Producción	160	2.2
Productividad por hectárea ^b	116	0.7
<i>Rendimiento medio por hectárea^c</i>	105	0.3
Superficie cultivada		
(millones de hectáreas)	50.9	—

FUENTE: Anuarios de producción de la FAO. Para el cálculo del índice de producción se utilizaron los valores unitarios del índice de la CEPAL.

^a Los productos incluidos son los siguientes: trigo, maíz, arroz, avena, cebada, frejoles, arvejas, lentejas, garbanzos, habas, camote, mandioca, papas, tomates, maní, girasol, lino, algodón, tabaco.

^b Calculado dividiendo el índice de producción por el índice de superficie.

^c El incremento de los rendimientos unitarios se ha ponderado de acuerdo con la importancia relativa de cada producto dentro de la superficie total del grupo en el año base.

Cuadro 18

VARIACION DE LA SUPERFICIE CULTIVADA Y DE RENDIMIENTOS MEDIOS
EN AMERICA LATINA, EUROPA Y AMERICA DEL NORTE,
ENTRE 1948-52 Y 1957-59^a

	1948-52 = 100		Tasa anual de variación	
	Indice de superficie cultivada	Indice de rendimientos medios	Superficie	Rendimientos
América Latina	124	107	2.7	0.8
Europa	103	124	0.4	2.7
América del Norte	93	125	-0.7	2.8
<i>Total mundial</i>	114	121	1.7	2.4

FUENTE: FAO, *Anuarios de producción*.

^a Comprende los 19 productos detallados en el cuadro 17, más sorgo, soya, sésamo, cebolla y uvas. Para Europa se excluye mandioca, y para América del Norte, se excluyen mandioca, habas, garbanzos, lentejas y sésamo, por no haber producción de dichos rubros.

que esto revela un aumento relativo con respecto al período total no lo es menos que dicha cifra es muy inferior a la registrada en Europa y Norteamérica en el mismo lapso. En efecto, en estas dos regiones la tasa de aumento del rendimiento medio para el grupo de productos considerados fue aproximadamente 2.8 por ciento anual (alrededor de 25 por ciento en 8 años). Ello permitió que en esas regiones aumentase la producción en forma significativa, pese a que en Europa la superficie cultivada se incrementó apenas en 3 por ciento y en Norteamérica disminuyó en 7 por ciento.

En el cuadro 19 puede verse que de los 24 productos considerados, sólo 6 mejoraron sus rendimientos en más de 10 por ciento en América Latina, mientras que superaron este porcentaje 17 productos en Europa y América del Norte y 14 en todo el mundo.

Considerando la superficie que cada uno de estos cultivos ocupa, la diferencia entre América Latina y Europa, Norteamérica y el total mundial es más apreciable aún. Los cultivos que han aumentado sus rendimientos en más de 10 por ciento, ocupan en América Latina menos del 14 por ciento de la superficie total correspondiente a los 24 productos; en cambio, para las otras dos regiones y para el mundo equivale a cerca del 90 por ciento. Del mismo modo, los cultivos que han disminuido sus rendimientos significan en América Latina una superficie su-

perior al 10 por ciento, siendo casi despreciable para las otras regiones consideradas. En un período en el que tanto Europa como Norteamérica lograron espectaculares avances en la producción de casi todos los rubros agrícolas —merced a la adopción de técnicas perfeccionadas—, América Latina registra declinaciones de productividad en muchos productos importantes y en aquellos en los que obtiene algún aumento, éste suele ser muy inferior al de las otras regiones. (Véase *infra*, anexo II, cuadro C.)

La situación es más seria aún si se considera que, en general, los niveles de los rendimientos en América Latina son mucho más bajos que en otras regiones. En efecto, los rendimientos unitarios de los seis productos incluidos en el cuadro 20 son considerablemente menores que los registrados en Europa y Norteamérica. Así, el del arroz equivale a menos de la mitad del que se ha logrado en Norteamérica y a casi un tercio del obtenido en Europa; en maíz, cebada y papas la situación es parecida, mientras que en trigo la distancia es algo menor con respecto a Norteamérica pero bastante grande todavía con respecto a Europa. Sólo en el cultivo de algodón obtiene América Latina rendimientos relativamente más satisfactorios, aunque parece estar quedando paulatinamente rezagada frente al avance de las otras dos regiones en la última década.

Cuadro 19

VARIACION DE RENDIMIENTOS AGRICOLAS EN ALGUNAS REGIONES ENTRE
1948-52 Y 1957-59

Porcentaje de variación	América Latina		América del Norte		Europa		Total mundial	
	Número de productos	Porcentaje de superficie ^a	Número de productos	Porcentaje de superficie ^a	Número de productos	Porcentaje de superficie ^a	Número de productos	Porcentaje de superficie ^a
Más de 10. . .	6	13.8	17	89.3	17	88.1	14	87.4
Entre 5 y 10.	5	54.1	—	—	3	11.0	3	3.4
Entre 0 y 5.	5	25.1	1	8.4	1	0.5	4	7.3
0 ó negativa.	8	10.6	1	2.3	2	0.4	3	1.9
<i>Total</i> . . .	24	100.0	19 ^a	100.0	23 ^a	100.0	24	100.0

FUENTE: FAO, *Anuarios de producción*.

^a Porcentaje correspondiente a 1957-59.

Cuadro 20

VARIACION DE RENDIMIENTOS DE SEIS PRODUCTOS SELECCIONADOS* EN ALGUNAS REGIONES

(Quintales por hectárea)

Producto	América Latina		Europa		América del Norte	
	1948-52	1957-59	1948-52	1957-59	1948-52	1957-59
Trigo	10.6	11.6	14.7	18.2	11.6	14.7
Arroz	16.9	17.1	42.2	45.3	25.6	36.4
Maíz	10.6	11.4	12.4	19.8	24.5	31.6
Cebada	10.6	10.4	16.9	21.6	14.5	15.0
Papas	53.0	60.0	138.0	148.0	152.0	188.0
Algodón	2.1	2.6	1.5	2.7	3.2	4.9

FUENTE: FAO, *Anuarios de producción*.

* Representan el 75 por ciento de la superficie total cultivada de la muestra de 24 productos de América Latina.

Tomando el grupo de productos en su conjunto, resulta que en las cuatro quintas partes de la superficie total que ocupan se obtienen rendimientos por hectárea inferiores al promedio mundial, y sólo en el 18 por ciento de esa superficie se alcanzan rendimientos superiores a tal promedio. En Norteamérica, en cambio, prácticamente toda la superficie cultivada rinde más que el promedio mundial y en Europa un 27 por ciento aparece con rendimientos levemente inferiores a aquél. (Véase *infra*, anexo II, cuadro D.)

La situación descrita para el grupo de productos indicado es válida también para otros productos importantes que no se incluyeron por carecerse de cifras completas para la región. Así, por ejemplo, la producción de café en el Brasil aumentó en 90 por ciento entre el quinquenio 1948-52 y 1960 gracias a un incremento de 61 por ciento en la superficie plantada y de sólo un 18 por ciento en los rendimientos medios.⁸ La producción de cacao en el mismo país pudo crecer en 46 por ciento durante dicho período sólo por haberse ampliado las áreas plantadas, que aumentaron en 70 por ciento, ya que los rendimientos unitarios decrecieron en 15 por ciento. El aumento de 28 por ciento en la producción ecuatoriana de cacao obedeció a una expansión del área de 20 por ciento y a un mejoramiento de 7 por ciento en los rendimientos. Finalmente, la producción de bananas en el Brasil y México aumentó sólo por la ampliación de las superficies plantadas, ya que los rendimientos no acusan variación en el curso del decenio considerado.

En lo que concierne a los productos de origen animal la situación es más desfavorable aún. Solamente en la Argentina, Chile y el Uruguay se obtienen rendimientos de carne bovina por cabeza de existencia similares a los de regiones de ganadería más desarrollada, como Australia y Nueva Zelanda. En el resto de América Latina la producción de carne por animal de existencia es aproximadamente la mitad que en los tres países mencionados. La comparación es similar con respecto a la tasa de beneficio. Mientras en la Argentina y Chile dicho porcentaje de extracción alcanzó en 1960 aproximadamente a 21 y 19 por ciento, respectivamente, en el resto de la región, tomada en conjunto, apenas fue de 11 por ciento. (Véase el cuadro 21.) Nótese que incluso las tasas rela-

⁸ En este mejoramiento de los rendimientos ha influido decisivamente la mayor fertilidad de las nuevas tierras incorporadas al cultivo, especialmente en el estado de Paraná.

tivamente altas de los dos primeros países son muy inferiores a las de otros más desarrollados.

Junto a los señalados, cabe destacar que otros indicadores de eficiencia —como una menor tasa de natalidad y una más alta de mortalidad— así como una capacidad de sustentación de ganado en las empastadas muy reducida, revelan el bajo nivel de productividad en la ganadería latinoamericana en comparación con el que prevalece en otras regiones más avanzadas.

En ovinos y porcinos la situación es más o menos parecida. En el caso de estos últimos, se estima que la tasa de beneficio en América Latina es un tercio de la que se registra en países más desarrollados, donde el sacrificio anual supera el monto de las existencias y éstas se renuevan de un año a otro. Además, el tamaño y la preparación de los animales no alcanzan en América Latina los límites que en otros países.

Como resultado de la baja productividad promedio señalada, América Latina tuvo que disponer de una masa ganadera muy alta para lograr los niveles de producción de carne registrados. América del Norte y Europa, con una masa bovina de unos 110 millones de cabezas cada una, produjeron más carne que América Latina, cuya masa se acerca a los 200 millones de cabezas.

En cuanto a la producción de leche, se observa igualmente un panorama de bajos rendimientos unitarios, aunque son considerables las diferencias entre países, e

Cuadro 21

RENDIMIENTO DE CARNE BOVINA EN AMERICA LATINA Y EN PAISES SELECCIONADOS, 1960

País o región	Tasa de beneficio (porcentaje)	Carne en canal por animal existente (kg)
Argentina	21.1	43.8
Uruguay	14.0	34.5
Chile	18.7	43.9
Resto América Latina	11.0	20.0
Australia	38.4	39.3
Canadá	31.6	54.5
Estados Unidos	27.0	74.6
Nueva Zelanda	36.5	40.0
Reino Unido	28.0	70.6

FUENTE: CEPAL, elaborado a base de estadísticas oficiales de beneficio de bovinos, producción de carne y existencias estimadas.

incluso dentro de cada país. Así, las regiones de clima templado, donde hay una mayor especialización de razas y en general mejores niveles de alimentación animal y manejo de rebaños y empastadas, registran rendimientos del orden de los 1 200 a 1 500 litros de leche por vaca al año, cifra muy inferior a la que obtienen los Estados Unidos, Dinamarca y los Países Bajos, por ejemplo, donde fluctúa entre 3 000 y 4 000 litros. En los países de clima tropical, donde el ambiente es menos propicio para la adaptación de razas especializadas de origen europeo y la explotación mucho más extensiva, los rendimientos medios no pasan de los 800 litros por vaca al año. Debe reconocerse que en todos los países de la región —bajo diversas condiciones de climas— existen ejemplos aislados de plantas lecheras de alta eficiencia, lo que prueba que la productividad media de la lechería bien podría acrecentarse en gran medida.⁹

La situación es también desfavorable con respecto a los rendimientos de lana. La producción por animal apenas llega a un promedio de 1.5 kilogramos en la mayoría de los países. Sólo en las zonas rioplatenses y en Chile se aproxima ese promedio anual a 3.5 kilogramos por animal, aunque en ambiente similar de Australia y Nueva Zelandia se obtienen de 5 a 6 kilogramos.

La evolución de los rendimientos unitarios en los diversos países de la región no ha sido homogénea. Para unos mismos productos se observan avances en algunos países y retrocesos en otros. También los niveles absolutos de los rendimientos varían notablemente de un país a otro, lo que se debe a diferencias de orden natural y a los sistemas de producción imperantes en ellos. (Véase *infra*, anexo II, cuadro E.)

Los incrementos de los rendimientos unitarios que se aprecian en América Latina no siempre han obedecido a mejoras efectivas en las técnicas de producción. Así, por ejemplo, en el caso de la Argentina se ha comprobado que el incremento de los rendimientos del trigo, es atribuible en buena parte a la contracción de las superficies cosechadas. Ello ha permitido eliminar del cultivo extensas zonas marginales de muy bajos rendimientos y concentrar la producción en aquellas otras de mayor productividad por hectárea.¹⁰

En cambio, la evolución favorable de los rendimientos unitarios y la gran expansión de la producción agrícola de México se debió en buena parte al incremento de la superficie regada que tuvo en los últimos 15 años. En efecto, de 816 000 hectáreas regadas en 1946, se pasó a más de 2.7 millones en 1960. La diferencia de rendimientos entre las tierras regadas y las de secano o temporal son bastante grandes, alcanzando en algunos productos a más del doble.¹¹ Además de aumentar el área

⁹ Por lo demás, esta apreciación también es aplicable a la producción de carnes y a la producción agrícola en general.

¹⁰ Entre los quinquenios 1925-29 y 1950-54 las superficies trigueras cosechadas se redujeron en alrededor de 2.5 millones de hectáreas en total. La eliminación de áreas de bajo rendimiento fue aún mayor.

¹¹ Las siguientes cifras dan una idea clara de tales diferencias:

	Rendimientos (kg/ha)	
	Tierras de regadío	Tierras de secano
Arroz	2 839	1 736
Maíz	1 512	913
Trigo	1 972	1 037
Frijoles	1 077	430
Papas	8 170	5 037
Caña de azúcar . .	67 553	51 655

regada, se introdujeron mejoras técnicas que han permitido incrementar los rendimientos de muchos cultivos de riego y, aunque en menor número, también en tierras de secano.

En general, los bajos rendimientos en la producción agrícola y pecuaria se deben a diversas causas, estrechamente interconectadas en gran medida. Así, por ejemplo, pueden citarse el uso de sistemas primitivos de cultivo, con escaso empleo de fertilizantes y semillas mejoradas, mal aprovechamiento del agua, deficiente alimentación del ganado —motivada principalmente por crisis estacionales de forrajes y manejo inadecuado de los pastizales—, estado sanitario y genético deficiente en forma casi generalizada, falta de integración y complementación entre la ganadería y los cultivos, etc. Todo ello está íntimamente vinculado a los bajos niveles de educación del campesinado, a las estructuras vigentes de la propiedad y, en general, a la falta de una política agraria que estimule la aplicación de procedimientos tecnológicos más modernos. En otras partes de este estudio se analizan más a fondo los efectos que las deficiencias estructurales e institucionales vigentes tienen sobre la producción y la productividad agrícolas. En otros documentos se examinaron con mayor detalle los problemas relativos a la producción pecuaria.¹² Ahora sólo se desea hacer resaltar un aspecto fundamental, el que se refiere a la destrucción progresiva de la capacidad productiva de los suelos, que se advierte en muchas de las zonas agrícolas de la región.

En efecto, aunque no existen estadísticas fidedignas sobre la destrucción del suelo en América Latina, en la mayoría de los países hay pruebas —formación y avance de dunas, áreas marginadas del cultivo, praderas degradadas, etc.— de que este proceso ha adquirido características alarmantes, por la ausencia de prácticas de conservación de suelos y, en gran parte, por la ausencia o el uso insuficiente de fertilizantes que repongan los nutrientes que los cultivos extraen del suelo. Si bien el consumo de fertilizantes en América Latina más que se quintuplicó en los últimos 15 años, su nivel en términos absolutos es todavía muy bajo, especialmente en comparación con otras regiones. (Véase el cuadro 22.) Así, en el año agrícola 1959/60 América Latina consumió un total de fertilizantes (en términos de nutrientes por hectárea) equivalente a sólo el 10 por ciento de lo consumido en Europa y a poco más de la cuarta parte del consumo en Oceanía y América del Norte. En el cuadro F del anexo II se puede apreciar la diferencia que existe en este punto entre algunos países latinoamericanos y otros de Europa, Norteamérica y Asia. Chile, por ejemplo, gran productor de nitrato sódico, no utiliza más que el 7 por ciento de la cantidad total de este producto que emplea el Japón, teniendo una superficie arable relativamente igual.

Por su extraordinaria importancia, merece consideración especial la destrucción del suelo causada por una irracional explotación forestal. Son bastante conocidos los efectos benéficos del bosque como elemento protector del suelo: la influencia múltiple de sus raíces y de la mantilla vegetal y el humus que se forman con sus residuos; el efecto de control sobre las corrientes de agua superficiales y subterráneas, evitando la torrencialidad y los daños por aluviones, a la vez que regulando los caudales

¹² Véase *La ganadería en América Latina — Situación, problemas y perspectivas, Vol. I. Colombia, México, Uruguay y Venezuela* (E/CN.12/620), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 61.II.G.7) y *Situación, problemas y perspectivas, de la economía pecuaria en el Brasil* (E/CN.12/636).

Cuadro 22

CONSUMO DE FERTILIZANTES POR REGIONES

Región	Superficie arable (millones de hectáreas)	Kilogramos de fertilizantes de las plantas por hectárea				Aumento porcentual con respecto a 1945-46		
		1945-1946	1949-1950	1954-1955	1959-1960	1949-1950	1954-1955	1959-1960
América del Norte	223	0.5	0.8	1.4	1.8	57	167	248
Africa	229	11.7	17.6	25.7	31.1	51	120	167
América Latina	102	1.5	2.2	4.7	8.2	46	212	446
Cercano Oriente	77	0.6	1.7	2.7	3.2	177	329	421
Europa	154	21.9	41.5	59.7	83.1	89	173	280
Lejano Oriente ^a	261	0.3	3.9	6.7	9.7	1 079	1 903	2 842
Oceania	28	13.3	18.1	25.8	30.0	36	94	125
Unión Soviética	221	3.1	4.6	7.8	10.6	51	153	244
Total mundial ^a	1 295	5.8	10.4	15.6	20.9	80	170	262

FUENTE: FAO, *Anuarios de producción*.^a Excluida la China Continental.

de los ríos; la protección contra los vientos, la defensa contra las dunas, etc. El bosque proporciona además un abrigo adecuado al ganado y a la fauna silvestre. Sin embargo, se ha podido comprobar en América Latina un continuado proceso de deforestación, no compensado por una reposición conveniente y sin que en muchos casos llegue a traducirse en un nivel de producción de maderas que lo justifique. En muchas zonas de América Latina la expansión de las áreas bajo cultivo se ha hecho a expensas del bosque, sin una política conservacionista adecuada. Esto ha significado, con el correr del tiempo, la pérdida de importantes superficies, tanto para la explotación forestal como para la propiamente agrícola, ya que, en buena parte, las tierras desforestadas no eran aptas para una explotación agrícola o ganadera de tipo permanente. Antes al contrario, parece evidente que en muchas zonas de la región será indispensable devolver a los suelos su fertilidad mediante amplios programas de forestación. Ello presupone la necesidad de proceder a una tecnificación masiva de las labores agrícolas en las demás tierras, claramente aptas para la explotación agropecuaria.

e) Población activa y producto bruto del sector agropecuario

Como la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria es menor que la de los otros sectores de la economía latinoamericana, el aporte de la agricultura a la formación del producto bruto interno de la América Latina ha ido declinando gradualmente en el transcurso de las últimas décadas. En efecto, de casi 30 por ciento que representaba en la preguerra, esa participación descendió a poco más de 21 por ciento en el trienio 1958-60.

Esta evolución —normal en los países en desarrollo— fue acompañada en América Latina de un fuerte desplazamiento de población rural a los centros urbanos. Así, mientras la población activa en la agricultura creció sólo 30 por ciento entre la preguerra y 1958-60, o sea a una tasa anual aproximada de 1.3 por ciento, la población activa total lo hizo en 65 por ciento durante el mismo período y la del conjunto de los otros sectores en 118 por ciento, o sea a razón de 3.8 por ciento anual. (Véase el cuadro 23.) Sin embargo, durante la última década el crecimiento de la población activa agrícola fue mayor, habiendo alcanzado la tasa anual de 1.5 por ciento, en virtud de la aceleración general que en este período tuvo el crecimiento demográfico. Pese a esta mayor tasa, el des-

plazamiento continuó siendo bastante grande, ya que en dicho decenio el crecimiento de la población activa no agrícola subió a 3.9 por ciento anual. Como consecuencia de lo anterior, el porcentaje de población activa en la agricultura con relación a la población activa total ha disminuido considerablemente: de 60 por ciento en la preguerra a cerca de 48 por ciento en el trienio 1958-60.¹³

Por este mismo motivo resultaría que el producto bruto por persona activa en la agricultura habría aumentado más rápidamente que en el conjunto de los demás sectores. A pesar de que el producto bruto agrícola total creció bastante menos que el del resto de las actividades, el producto por persona activa en dicho sector aumentó en el curso de las dos décadas consideradas en 38 por ciento (1.6 por ciento anual), mientras que en el resto este crecimiento sólo fue de 27 por ciento (1.2 por ciento

¹³ Sin embargo, la población activa agrícola continuó aumentando en términos absolutos: de 24.7 millones de personas antes de la guerra subió a 32.2 millones en 1958-60.

Cuadro 23

AMERICA LATINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO AGRICOLA Y NO AGRICOLA

(Total y por habitante activo)

	Preguerra (1937-39)	1945/47	1951/53	1958/60
Producto bruto interno, total	100	137	182	248
Sector agrícola	100	114	138	179
Sectores no agrícolas	100	146	200	278
Población activa, total	100	118	137	165
Agrícola	100	109	117	130
No agrícola	100	132	167	218
PBI por habitante activo	100	115	133	151
En el sector agrícola	100	104	118	138
En los sectores no agrícolas	100	111	120	127
Porcentaje del sector agrícola en el PBI total	29.5	24.6	22.4	21.3
Porcentaje de la población activa agrícola en el total	60.5	55.9	51.9	47.8
Relación entre el PBI por habitante activo no agrícola y agrícola	3.66	3.88	3.74	3.38

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales provisionales.

anual). En los últimos años del período el ritmo de incremento de la productividad por hombre ocupado en la agricultura se aceleró bastante, llegando a cerca de 2.3 por ciento anual; a la inversa, la correspondiente a los otros sectores disminuyó apreciablemente a una tasa anual de 0.8 por ciento. El fenómeno anotado puede explicarse por el hecho de que el desarrollo de los demás sectores no fue suficiente para absorber totalmente las masas desplazadas desde el campo. De hecho, una parte de la desocupación o subocupación que existía en las actividades agrícolas se trasladó a las ciudades.

Otra vez cabe tener en cuenta la influencia del lento desarrollo económico general —y del agropecuario en particular— de la Argentina. Excluyendo dicho país, lo que se hace en el cuadro 24, se advierte que ha sido bastante mayor el crecimiento del producto bruto agrícola como no agrícola. El incremento de la productividad por hombre ocupado resulta también más elevado, con tasas anuales de 1.9 por ciento para el sector agrícola y 1.3 por ciento para el conjunto de los demás sectores. En el último período se han mantenido más o menos las mismas relaciones indicadas para toda la región: el producto por hombre activo agrícola crece a una tasa anual de 2.6 por ciento, mientras que la correspondiente al resto de los sectores baja a sólo 1 por ciento al año. Excluyendo a la Argentina, aumenta la proporción de la población activa agrícola dentro del total, ya que en ese país es bajo el porcentaje ocupado en la agricultura (alrededor del 20 por ciento).

Hay otros aspectos interesantes que considerar en los cuadros indicados. Nótese, por ejemplo, la disparidad que existe entre la productividad por hombre ocupado en la agricultura y en los demás sectores. Aunque las distancias se han acortado en los últimos años debido al mayor crecimiento relativo de la primera, siempre subsiste una disparidad notable, que en el momento actual es casi de tres veces y media. Hay, naturalmente, diferencias notables entre los diversos países de la región. De acuerdo con las informaciones provisionales disponibles, mientras en la Argentina la relación sería del orden de 1 a 1.5, en el

Cuadro 24

AMERICA LATINA (EXCLUIDA ARGENTINA): PRODUCTO BRUTO INTERNO AGRICOLA Y NO AGRICOLA
(Total y por habitante activo)

	(1937-39) Preguerra	1945/47	1951/53	1958/60
Producto bruto interno, total	100	137	190	269
Sector agrícola	100	115	145	193
Sectores no agrícolas	100	147	210	304
Población activa, total	100	118	138	167
Agrícola	100	110	118	132
No agrícola	100	132	175	235
PBI por habitante activo	100	117	138	161
En el sector agrícola	100	105	123	147
En los sectores no agrícolas	100	111	120	130
Porcentaje del sector agrícola en el PBI total	31.3	26.3	23.9	22.4
Porcentaje de la población activa agrícola en el total	65.3	61.0	55.9	51.3
Relación entre el PBI por habitante activo no agrícola y agrícola	4.14	4.38	4.03	3.65

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales provisionales.

Cuadro 25

AMERICA LATINA: INDICES DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO AGRICOLA POR HOMBRE ACTIVO, 1960
(América Latina = 100)

País	Indice
Uruguay	290
Cuba	249
Argentina	244
Costa Rica	200
Venezuela	147
Colombia	143
Panamá	143
Nicaragua	115
Chile	111
Guatemala	90
República Dominicana	87
México	86
Brasil	80
El Salvador	73
Honduras	71
Ecuador	68
Perú	61
Paraguay	59
Bolivia	31
Haití	31

FUENTE: CEPAL, datos provisionales.

Brasil, México y el Perú llegaría casi a 4 veces, lo cual estaría indicando el retraso técnico que impera en la agricultura de estos últimos países. También hay diferencias apreciables en cuanto al nivel del producto por persona activa en términos absolutos. Así, por ejemplo, en 1960, el producto bruto agrícola por persona activa en la Argentina, Cuba y el Uruguay era alrededor de 8 veces mayor que en Haití y Bolivia, y 4 veces mayor que en el Paraguay y el Perú. Como puede apreciarse en el cuadro 25, sólo 9 países latinoamericanos habían superado el promedio regional.

Vale la pena recordar una vez más que el único objeto de los índices indicados en otros cuadros es ilustrar órdenes de magnitud. Hay grandes sectores de población rural dentro de cada uno de ellos que perciben ingresos muy inferiores al que muestra el promedio nacional respectivo. Como después se verá, la desigual distribución de los ingresos agrícolas, derivada principalmente de la gran concentración de la tierra en pocas manos, hace que la mayoría de los ingresos de la población agrícola sea inferior a los promedios estadísticos mencionados en 20, 30 o más por ciento. Si se considera que, en términos absolutos, el producto bruto anual por habitante agrícola es del orden de 140 dólares (a precios de 1950) con respecto a América Latina en su conjunto, para la masa de campesinos asalariados y pequeños propietarios agrícolas es probable que esta cifra no sea mayor de 90 o 100 dólares anuales. Dificultades de orden estadístico, como repetidamente se ha dicho, impiden presentar un cuadro exacto de la situación, tanto por grupos de población como por zonas geográficas; sin embargo, la realidad no debe diferir mucho de la señalada, al menos en lo que se refiere a las distancias relativas que separan a los diversos países y grupos sociales.

2. CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN AGRÍCOLA LATINOAMERICANA

De los 206 millones de personas que en 1960 vivían en las veinte repúblicas latinoamericanas, cerca de 110 millo-

nes habitaban áreas rurales. Las actuales condiciones de vida de la mayor parte de esta población rural, la que se dedica a la explotación agrícola-ganadera y forestal¹⁴ se analizarán sumariamente a continuación.¹⁵

La población rural se distribuye en la geografía del continente según el peso demográfico relativo de cada país y su grado de urbanización. Así, el Brasil concentraba en 1960 cerca del 40 por ciento del total (unos 43 millones) de habitantes rurales; le seguían en importancia México (poco más de 16 millones), Colombia (8.3 millones) y el Perú y la Argentina (cerca de 7 millones cada uno). La población rural de cada uno de los demás países latinoamericanos en 1960 era inferior a los 4 millones de habitantes.

En términos relativos, los países más urbanizados o de menor proporción de población rural son el Uruguay, la Argentina, Chile y Venezuela;¹⁶ los semiurbanos (o semi-rurales) eran Colombia, Cuba, México, Panamá, el Brasil y Costa Rica;¹⁷ los demás, son eminentemente rurales.¹⁸

En términos generales existe cierta correlación global entre el grado de urbanización y el grado de desarrollo económico de los países señalados. En los más urbanizados el ingreso medio por habitante tiende a ser más alto que en los semiurbanos o en los eminentemente rurales. Sin embargo, a pesar de esta correlación, las condiciones

¹⁴ La clasificación de los censos de población también hace figurar como rurales los habitantes de pequeños poblados que se dedican a la minería, a la pesca, al comercio o a la artesanía. Aunque normalmente sus niveles de vida son muy similares a los de los campesinos, aquí se tratará más bien de las condiciones de vida de estos últimos, que constituyen más del 90 por ciento de la población rural.

¹⁵ Ha habido que utilizar información sumamente fragmentaria sobre esta materia, ya que no existen estadísticas completas que permitan medir con precisión los niveles de vida de la población campesina. Sin embargo, aun con estas reservas, los datos que se presentan son bastante ilustrativos de la situación que existe en el campo latinoamericano.

¹⁶ Más del 60 por ciento de la población total era urbana en 1960, y más del 80 por ciento en Uruguay.

¹⁷ Entre cerca del 40 por ciento y el 60 por ciento de su población total era urbana en 1960.

¹⁸ La proporción mínima de población rural alcanzaba en 1960 a 65 por ciento, pero en algunos países la proporción era mucho más elevada (78 por ciento en Honduras y 87 por ciento en Haití).

de vida de grandes masas campesinas alcanzan niveles bajísimos incluso en los países aparentemente más desarrollados.

El análisis de estas condiciones deberá tener en cuenta diversos aspectos de las mismas.

a) Situación económica

La situación económica se caracteriza en general por el bajo ingreso promedio de la población agrícola y por la muy desigual distribución del mismo. Ya se advirtió antes que el ingreso promedio del trabajador agrícola era mucho más reducido que el del trabajador ocupado en actividades no agrícolas. Así ocurre, con mayor o menor intensidad, en todos los países de la región. Dichos promedios ocultan la verdadera situación económica de la gran masa campesina, en virtud del extremo desequilibrio que se registra en la distribución del ingreso agrícola. En Chile, por ejemplo, se observaba a mediados de la década pasada que el ingreso medio del sector agrícola patronal —que representaba el 12.4 por ciento de la población activa agrícola total del país— era 14 veces superior al ingreso medio del sector obrero-agrícola. (Véase el cuadro 26.)

Numerosos estudios especiales confirman estos datos. Se puede citar, por vía de ejemplo, la investigación realizada por el Ministerio de Agricultura de Chile en la importante comuna agrícola de San Vicente de Tagua-Tagua.¹⁹ En él se afirma, entre otras cosas, que los ingresos totales de los inquilinos²⁰ de la zona, considerando todas sus remuneraciones (inclusive el autoconsumo) eran insuficientes para garantizar una alimentación mínima equilibrada sin considerar otros gastos.

¹⁹ Ministerio de Agricultura, Departamento de Economía Agraria, *Aspectos económicos y sociales del inquilinaje en San Vicente de Tagua-Tagua* (Santiago de Chile, 1960).

²⁰ El inquilino es el elemento base de la estructura de la mano de obra agrícola en Chile. El sistema del inquilinaje se caracteriza por a) contrato anual y trabajo estable; b) remuneración fundamentalmente en especie, incluyendo un pedazo de tierra para su propio cultivo y derecho a talaje para cierto número de animales (sólo el 25 por ciento de la remuneración total se paga en dinero), y c) obligación de aportar otro trabajador a la empresa agrícola (si no es pariente debe introducir un extraño en

Cuadro 26

CHILE: DISTRIBUCION DEL INGRESO EN EL SECTOR AGRICOLA, POR GRUPOS SOCIALES, 1954

(Escudos de 1960)

Grupo social	Personas activas		Ingreso global		Ingreso por persona activa (escudos)
	Miles	Por-ciento	Millones de escudos	Por-ciento	
Clase obrera	574.2	87.2	190.3	34.0	331
Clase media	2.9	0.4	2.1	0.4	724
Clase patronal*.	81.7	12.4	367.0	65.6	4 492
Total.	658.8	100.0	559.4	100.0	849

FUENTE: Helio Varela, *Estratificación social de la población trabajadora en Chile y su participación en el ingreso nacional (1940-54)*.

Las cifras para la clase obrera han sido ajustadas por Marvin Stenberg: "Distribución de los ingresos en la agricultura chilena", *Panorama Económico* No. 226 (diciembre de 1961).

* El autor del cuadro divide la remuneración patronal en dos rubros: uno correspondiente a la remuneración empresarial a la cual asigna 133 millones de escudos (E° 1 628 por persona activa) y la otra —remuneración residual a la propiedad— a la que asigna 234 millones de escudos (E° 2 864 por persona activa).

Dentro del grupo de los países semiurbanos o semi-rurales se pueden citar los casos de Cuba y el Brasil. Una encuesta realizada en Cuba en 1956²¹ entre 1 000 familias de trabajadores agrícolas, distribuidas en los 126 municipios del país, muestra que se consideró representativa de un universo de más o menos 400 000 familias, señaló que, frente a un ingreso promedio anual para todo el país del orden de los 370 dólares, el de la población campesina fue de sólo 92 dólares, es decir, la cuarta parte.

La situación es similar en el Brasil. Con un ingreso medio nacional del orden de 110 dólares por habitante activo agrícola (frente a 440 dólares en los sectores no agrícolas), en el nordeste del Brasil —donde vive alrededor de un tercio de la población total, constituida casi en 80 por ciento por población rural—, el promedio general cae a unos 85 dólares anuales, cifra que descende aproximadamente a 50 dólares para los campesinos de las zonas azucareras.

En los países eminentemente rurales de América Latina no es mejor la situación económica de la masa campesina. Algunos antecedentes acerca del Ecuador ilustran dicha situación.

Uno de los grupos más característicos de la población rural de este país, aunque no de los más importantes desde el punto de vista numérico,²² es el de los huasipungueros, constituido por peones agrícolas que deben trabajar para las haciendas de la sierra cierto número de días por semana. Como retribución reciben una remuneración en parte en dinero y en parte en forma del derecho a cultivar un pedazo de tierra. En un estudio realizado en 1959²³ se encontró que los ingresos medios de la población huasipunguera fluctuaban entre el equivalente de 11 y 27 centavos de dólar por día, incluyendo el salario en dinero y las regalías. Se determinó al mismo tiempo que el salario diario para los peones libres (sin derecho a regalías), en el promedio de las diez provincias de la sierra, equivalía a algo menos de 40 centavos de dólar por día. Si se estima que cada uno de ellos tiene una familia de 3 personas, resulta que el ingreso medio diario por persona se vería reducido a menos de 15 centavos de dólar. En la costa ecuatoriana son más altos los salarios pues en 1959, según el estudio aludido, alcanzaban a un promedio de poco más de 60 centavos de dólar al día por trabajador. En 1962 quedó legalmente abolido el sistema del huasipungo pero no parecía mucho mejor la situación de los otros campesinos.

b) Alimentación

La alimentación es otro indicador fundamental para apreciar las condiciones de vida de las masas campesinas de América Latina. Tampoco existen en este aspecto informaciones que permitan conocer con exactitud la situación real de las poblaciones agrícolas de los distintos países que forman parte de la región. Los pocos estudios disponibles sobre consumo de alimentos en general y de calorías y proteínas en particular se refieren, como ya se ha dicho, al conjunto de la población sin distinguir entre clases sociales (altas, medias y bajas) ni sectores de población (urbanos y rurales). Sin embargo, es fácil darse

su casa para cumplir con el sistema y compartir con él sus regalías).

²¹ Encuesta realizada por la Agrupación Católica Universitaria.

²² Alrededor de 100 000 personas.

²³ Alfredo Corrales Samaniego, del Instituto de Antropología y Geografía del Ecuador, en la *Revista del Instituto de Derecho del Trabajo y de Investigaciones Sociales*, año I, núm. 2 (Universidad Central de Quito, Ecuador, julio-diciembre de 1961).

cuenta de que, debido al bajo nivel de ingreso que impera en los medios rurales, las condiciones alimenticias de los grupos rurales son generalmente muy precarias, especialmente en el orden cualitativo.

Así, por ejemplo, la encuesta cubana de 1956 indicó los siguientes datos en materia de régimen alimenticio de la población campesina. Sólo el 4 por ciento de la muestra señaló la carne como elemento integrante de su ración habitual y menos del 1 por ciento consumía pescado. Los huevos eran consumidos por un 2 por ciento de los trabajadores agrícolas y sólo tomaba leche el 11 por ciento. No comía pan más que el 3 por ciento de la población campesina. La harina de trigo entraba en la ración alimenticia en sólo un 7 por ciento, y las verduras no fueron mencionadas en ningún caso. La principal fuente de alimentos energéticos eran el arroz, que suministraba el 24 por ciento de la dieta total; los frijoles, con 23 por ciento, y un grupo compuesto por yuca, plátano, boniato, malanga y calabaza, con 22 por ciento. Estos tres elementos constituían con singular uniformidad la base esencial de la alimentación del campesino cubano.

En el Perú, según la publicación *La alimentación y el estado de nutrición en el Perú*,²⁴ que resume varias encuestas hechas en las distintas regiones del país (Costa, Sierra y Selva) y en diferentes medios (zonas urbanas y rurales) la situación en cuanto a déficit alimenticios es la que resume el cuadro 27. De él se desprende que tanto en la Costa como en la Sierra los déficit alimenticios tienden a ser mucho más graves en las familias rurales que en las urbanas.

Las dietas recomendadas para los diversos elementos nutritivos corresponden a las cantidades suficientes para mantener en buen estado de nutrición a las personas sanas y proporcionar un margen de seguridad sobre los requerimientos mínimos. Se llega a un nivel crítico cuando la ingestión está entre el 50 y el 75 por ciento de las dietas recomendadas. Así, a las familias clasificadas en los grupos inferiores al 75 por ciento de lo recomendado se las considera en situación alimentaria deficiente.

Según este concepto y las cifras dadas por el cuadro 27, se ve que el 20 por ciento de las familias rurales en la Costa y el 60 por ciento en la Sierra muestran un déficit calórico importante. En materia de proteínas, el déficit afecta al 30 por ciento de las familias rurales en la Costa y casi al 70 por ciento en la Sierra. En otros elementos nutritivos, como el calcio, el déficit es mucho más general, pues afecta a cerca del 90 por ciento de las familias rurales tanto en la Costa como en la Sierra. Déficit considerables se observan también en materia de vitamina "A", Tiamina, Riboflavina, Niacinamida y Vitamina "C", todo lo cual parece demostrar que los niveles alimenticios de los campesinos peruanos son muy malos.

En cuanto al Brasil, se puede citar el caso de la región nordeste, cuya población es eminentemente rural. En esta zona el consumo calórico promedio diario es de menos de 2 000 calorías frente a un consumo promedio para todo el Brasil del orden de las 2 500 calorías diarias. Según algunas fuentes,²⁵ en dicha zona son numerosos los casos en que la población rural, debido a su reducido ingreso, tiene niveles de nutrición muchísimo más bajos que el promedio.²⁶

²⁴ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública e Instituto de Nutrición, Lima, Perú, marzo de 1960.

²⁵ René Dumont, *Terres-Vivantes* (Paris, Plon, 1961).

²⁶ En ciertas haciendas bastante normales los salarios en 1958 eran de 20 a 35 crucesos por día, sin alimentos. Los trabajadores

Cuadro 27

PERU: PORCENTAJE DE FAMILIAS QUE CONSUMIERON MENOS DEL 75 POR CIENTO DE LA DIETA RECOMENDADA PARA LOS DIVERSOS NUTRIENTES

(Porcientos)

Principios alimenticios	Costa		Sierra		Selva, zona suburbana y urbana
	Zona urbana	Zona rural	Zona urbana	Zona rural	
Calorías	5.8	19.8	21.0	60.7	26.2
Proteínas	9.1	29.7	18.0	67.7	21.9
Hierro	77.1	85.9	86.0	89.9	82.9
Calcio	9.9	27.6	13.0	16.7	7.9
Vitamina A	36.9	65.3	42.0	89.5	37.1
Tiamina	35.9	59.8	66.0	41.7	33.8
Riboflavina	34.7	68.4	52.0	53.7	45.5
Niacinamida	3.1	13.5	0.0	25.0	24.3
Vitamina C	22.4	40.8	24.0	35.2	11.8

FUENTE: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública e Instituto de Nutrición, *La alimentación y el estado de nutrición en el Perú* (Lima, marzo de 1960).

Otro caso que puede citarse es el del Ecuador, donde las dietas nutritivas de la masa campesina no alcanzan a constituir un mínimo satisfactorio de calorías diarias por habitante. Prueba de ello puede encontrarse en un estudio publicado por el Ministerio de Previsión Social y Sanidad, en el que se analizan encuestas alimenticias efectuadas en distintas partes del país. (Véase el cuadro 28).

c) Educación

El bajo nivel de ingreso de la población campesina latinoamericana, ya analizado antes, se traduce en muy deplorables condiciones sociales en lo que respecta a niveles educativos, de vivienda, de salubridad, de sanidad y de alimentación.

En lo que se refiere a educación, cabe destacar que el nivel general de analfabetismo es muy superior en las zonas rurales que en las urbanas, sin exceptuar a ninguno de los países de la región. Así lo ha confirmado la UNESCO. (Véase el cuadro 29.)

debían pagar por la *farinha* (fécula seca de yuca, casi totalmente desprovista de proteínas y que contiene a menudo 15 a 30 por ciento de celulosa), que es el alimento básico de todo el norte y nordeste del Brasil, 25 crueros por kilogramo. Es decir, el salario diario equivalía a alrededor de 1 kilogramo de *farinha*. En el sur de la China continental los salarios más bajos encontrados por el profesor Dumont equivalía a 2 kilogramos de arroz limpio, alimento de calidad muy superior a la *farinha*.

Del cuadro 29 se desprende que el grado de analfabetismo en el campo era, según los países, entre 2 y 6 veces más intenso que el grado de analfabetismo en las ciudades. En estas últimas, en efecto, no más del 30 al 35 por ciento de la población de más de 15 años, en el peor de los casos, era analfabeta. En las zonas rurales, en cambio, era corriente que el grado de analfabetismo fluctuase entre 40 y 80 por ciento de la población de más de 15 años de edad. Aunque las proporciones han variado seguramente en la última década, tales cifras son bastante ilustrativas.

El grado de analfabetismo rural no parece guardar relación directa con el nivel medio de ingreso por habitante agrícola en los diversos países. Así, por ejemplo, el Paraguay, cuyo ingreso medio es la mitad del de Chile, tiene en el campo idéntico porcentaje de analfabetos al de este último país. Venezuela, con un ingreso medio por habitante agrícola ligeramente superior al de Panamá, tiene un grado de analfabetismo rural 50 por ciento mayor.

Otro aspecto interesante es examinar la situación, en cuanto a escolaridad primaria, de la población comprendida entre 5 y 14 años, pues dicha escolaridad señala lo que se está haciendo por mejorar el grado de alfabetización futuro de los países. En el cuadro 30 se indican las tasas correspondientes, determinadas a base del número de niños matriculados sobre el total de niños en edad esco-

Cuadro 28

ECUADOR: NIVELES DE NUTRICION EN ALGUNAS ZONAS RURALES

Localidad	Año de la encuesta	Tipo de población	Consumo promedio diario de calorías	Principales deficiencias nutritivas
Cotacollao Cantón de Quito	1953	En gran parte mestiza y en menor proporción indígena	1 705	Calcio Vitamina A
Comunidades de Pegucho y La Bolsa (Otavalo)	1953	Indígena	1 697	Calcio Vitamina A
Población rural del litoral o Costa Baja del Ecuador	1954	Mestizos de la sierra y negros de la costa	2 035	Riboflavina Calcio Riboflavina

FUENTE: Ministerio de Previsión Social y Sanidad, *La realidad alimentaria ecuatoriana* (1956).

Cuadro 29

AMERICA LATINA: ANALFABETISMO EN LA POBLACION URBANA Y RURAL MAYOR DE 15 AÑOS EN 9 PAISES, 1950^a

País	Porcentaje de analfabetos	
	Urbano	Rural
Brasil	27	67
Costa Rica	8	28
Chile	11	37
El Salvador	35	77
Nicaragua	30	80
Panamá	8	46
Paraguay	14	37
República Dominicana	29	67
Venezuela	30	72

FUENTE: UNESCO, *La situación educativa en América Latina* (París, 1960).
^a Chile, 1952.

lar primaria (5 a 14 años)²⁷ y se refieren al período 1955-59.

Las tasas señaladas en el cuadro 30 corresponden a todos los niños de 5 y 14 años sin distinguir si pertenecen a familias urbanas o rurales. A fin de tener una idea de la situación de los sectores urbano y rural en este aspecto, en la primera columna del cuadro se indica el porcentaje de población rural en 1960, ordenando los diversos países en forma decreciente. De la comparación de ambas columnas se desprende que —en líneas generales y prescindiendo de algunas excepciones como Costa Rica, Paraguay y la República Dominicana— cuanto mayor es la proporción de población rural con respecto a la población total, más reducida es la tasa de escolaridad. Esto demostraría que las facilidades educacionales primarias en los campos son mucho menores que en las ciudades y que cuanto mayor es el porcentaje de población rural, más bajas son las posibilidades de alfabetización para gran parte de los niños de 5 a 14 años.²⁸

En la última columna del cuadro 30 se indican las tasas probables de crecimiento demográfico en el período 1965-75. Aunque todas ellas parezcan muy altas, obsérvese que en los países con un alto porcentaje de población rural, casi todas las tasas superan el 3 por ciento anual. En otras palabras, el acelerado crecimiento demográfico previsto exigirá un considerable esfuerzo de estos países si se quiere mejorar las bajas tasas de escolaridad primaria.

La situación educacional de la población rural sólo se ha analizado en términos del grado de alfabetización y de educación primaria. No se ha examinado en lo que respecta a los otros niveles educativos (secundario y univer-

²⁷ Esta tasa es superior a la escolaridad real, pues es bien sabido que muchos niños son matriculados y después no asisten regularmente a la escuela.

²⁸ A título de ejemplo se puede citar el caso de Venezuela. Los datos del censo de 1950 revelaron que en los centros urbanos el 32 por ciento de la población de más de 7 años era analfabeta, mientras que en el campo la proporción respectiva era del 74 por ciento.

Las causas de la inasistencia escolar en las áreas rurales de Venezuela eran las siguientes:

- En un 57.0 por ciento por no haber escuelas.
- En un 15.3 por ciento por estar los niños trabajando.
- En un 23.5 por ciento por falta de recursos.
- En un 2.1 por ciento por enfermedad o invalidez crónica.
- En un 2.1 por ciento por razones no especificadas.

Datos tomados de Luis P. Prieto F., "Reforma agraria y educación en Venezuela", *Política*, No. 8 (Caracas, abril de 1960).

sitario) por no haber suficientes antecedentes con respecto a esta materia. Tampoco se ha considerado en cuanto a la capacitación tecnológica de la población campesina para realizar una agricultura más eficiente y aprovechar mejor sus recursos en el desarrollo social. En todos estos campos las carencias en materia educativa son mucho mayores todavía que en lo que respecta al nivel primario o la alfabetización. Por consiguiente, cabe afirmar que, junto con su bajísimo nivel de ingreso, la gran mayoría de la población campesina latinoamericana vive al margen de la educación y de la cultura.

d) Vivienda

Otro índice interesante que demuestra el bajísimo nivel de vida de la población agrícola latinoamericana es el relativo a la situación habitacional. Conviene examinar algunos datos que revelan la situación general de la habitación campesina. En el cuadro 31 se muestra el porcentaje de viviendas con piso de barro, techo de paja y muros de adobe en seis países de la región hacia 1950.

Es fácil deducir que cuanto mayor es el porcentaje de viviendas rurales en el país, más mala tiende a ser, en general, la calidad de los materiales empleados en su construcción y la condición de la vivienda. El examen de la situación en aquellos países que disponen de cifras separadas para las viviendas urbanas y rurales —como

Cuadro 30

AMERICA LATINA: PORCIENTOS DE POBLACION RURAL, DE POBLACION TOTAL DE 5 A 14 AÑOS MATRICULADA EN LA ESCUELA PRIMARIA Y FUTURA TASA DE CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

País	Porcentaje de población rural en 1960	Porcentaje de población total de 5 a 14 años matriculada en la escuela primaria en el período 1955-59	Tasa de crecimiento demográfico estimada para el período 1965-75
		(1)	(2)	(3)
Haití	87	24	2.6
Honduras	78	36	3.5
Rep. Dominicana	71	68	3.5
Bolivia	70	40	2.5
Guatemala	69	26	3.1
El Salvador	67	45	3.2
Paraguay	66	71	2.8
Nicaragua	66	40	3.5
Ecuador	65	47	3.2
Perú	64	48	3.2
Costa Rica	62	83	3.5
Brasil	61	43	3.0
Panamá	59	60	2.8
Colombia	54	39	2.9
México	46	51	3.0
Cuba	45	57	2.0
Venezuela	38	51	2.9
Chile	37	62	2.4
Argentina	32	70	1.7
Uruguay	18	67	0.8

FUENTES: Columnas 1 y 3: Estimaciones provisionales de población para las 20 repúblicas de la América Latina. División de Asuntos Sociales, CEPAL, John V. Grauman. Junio de 1962 (mimeografiado).

Columna 2: *Análisis demográfico de la situación educativa en América Latina* (ST/ECLA/Conf.10/L.8), documento preparado por el Centro Latinoamericano de Demografía para la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social de América Latina, Santiago de Chile, enero de 1962.

Cuadro 31

PORCENTAJE DE VIVIENDAS DE DIVERSAS CARACTERÍSTICAS EN 6 PAISES LATINOAMERICANOS HACIA 1950

País	Porcentaje de viviendas urbanas sobre el total de viviendas	Porcentaje de viviendas con:		
		Piso de barro	Techo de paja	Muros de adobe
Argentina	64	23.8	18.1	19.8
Venezuela	49			
Urbano		26.4	14.7	—
Rural		83.3	67.0	84.6
Panamá	42			
Urbano		4.8		
Rural		69.6		
Colombia	38	52.7	46.2	72.3
Paraguay	28	73.6	74.3	—
Honduras	17			
Urbano		52.7	6.3	64.6
Rural		89.8	33.8	58.4

FUENTE: "Algunos aspectos salientes del desarrollo social de América Latina" (versión provisional), capítulo II, Vivienda. Documento preparado por la Secretaría General de la OEA para el *Estudio económico y social de América Latina*, 1961.

es el caso de Venezuela, Panamá y Honduras— confirma esa deducción. En los países citados es fácil ver que las viviendas rurales tienen piso de barro y techo de paja en proporción muy superior a lo que ocurre con las viviendas urbanas.

El cuadro 32 indica el porcentaje de población en viviendas con agua corriente, luz eléctrica y servicios sanitarios en las zonas urbanas y rurales con respecto a seis países latinoamericanos hacia 1950. De él se desprende que en materia de disponibilidad de agua corriente, luz eléctrica y servicios sanitarios son muy grandes las diferencias entre la población que reside en viviendas urbanas y la que habita en viviendas rurales.

Las cifras de estos cuadros generales hallan su confirmación en una serie de ejemplos nacionales o regionales tomados tanto de los países con un nivel de ingreso por habitante relativamente elevado y un alto grado de urbanización como de los países de bajo nivel de ingreso y eminentemente rurales. Todos ellos revelan que, en líneas generales y en todos los países, son muy deficientes las condiciones de la vivienda campesina.

En Chile, por ejemplo, en un Seminario de Vivienda Campesina celebrado en 1958, se afirmó que "el 51 por

ciento de la vivienda rural debía ser totalmente reemplazada".

El estudio sobre la comuna de San Vicente de Tagua-Tagua, aludido anteriormente, determinó que la habitación rural típica en un 37 por ciento de los casos examinados tenía piso de tierra, en un 60 por ciento carecía de servicio sanitario, en un 57 por ciento obtenía de acequias el agua para beber, en un 34 por ciento se alumbraba con velas y en un 90 por ciento sólo disponía de un lecho para más de una y hasta cuatro personas.

En otro estudio regional efectuado en la provincia chilena de Aconcagua,²⁹ se ponderaron los distintos elementos cualitativos que constituyen la vivienda. Utilizando el mismo criterio, pero aplicándolo a las viviendas de todo el país, resultaría que sólo el 22.8 por ciento de las familias urbanas tiene niveles habitacionales tan bajos como el grueso de las familias campesinas. Todo el resto de las familias urbanas —es decir, cerca del 80 por ciento— tendría niveles habitacionales superiores a los de las familias rurales.

En Cuba, a juzgar por la encuesta nacional mencionada anteriormente, el 64 por ciento de las viviendas campesinas no tenían inodoro ni letrina, el 60 por ciento estaban construidas con materiales de mala calidad, el 83 por ciento no tenían baño ni ducha, sólo un 7 por ciento disponía de alumbrado eléctrico y el 42 por ciento no contaba más que con un dormitorio. En cuanto a su estado general los encuestadores consideraron que las condiciones eran buenas sólo en el 22 por ciento, regulares en el 36 por ciento y malas en el 42 por ciento.

En el Nordeste brasileño sólo el 4 por ciento de las casas tenían agua corriente, el 9 por ciento luz eléctrica y el 13 por ciento instalaciones sanitarias. Estas cifras incluyen también la habitación urbana, por lo que deben haber sido muy inferiores los porcentajes correspondientes a las viviendas rurales solas.

En Haití, los departamentos del Norte y de Artibonite, eminentemente rurales y que ocupan alrededor del 40 por ciento de la superficie total del país, según el censo de 1950 presentaban la siguiente situación en materia de vivienda: en el departamento del Norte, de 117 000 viviendas censadas, sólo el 2 por ciento tenían luz eléctrica, el 1 por ciento, agua corriente en las casas y el 92 por ciento carecían de servicios sanitarios; en el departamento de

²⁹ Luis Ratinoff, del Centro de Planificación Económica de la Universidad de Chile, *La estratificación urbana y rural en la provincia de Aconcagua* (investigación inédita).

Cuadro 32

PROPORCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACION URBANA Y RURAL DE 6 PAISES LATINOAMERICANOS QUE CUENTA CON AGUA CORRIENTE, LUZ ELECTRICA Y SERVICIOS SANITARIOS, 1950

País	Población que cuenta con:					
	Agua corriente		Luz eléctrica		Servicios sanitarios	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Brasil	39.5	1.4	62.7	3.6	71.3	10.4
Cuba.	82.8	10.5	86.1	9.0	95.1	46.2
Honduras	33.7	1.9	22.5	1.3	28.6	11.4
Panamá.	97.3	10.3	—	—	97.7	37.7
República Dominicana	80.1	12.4	46.1	1.9	97.4	87.9
Venezuela.	51.3	5.9	68.8	8.7	67.5	10.9

FUENTE: Versión preliminar de "Algunos aspectos salientes del desarrollo social de América Latina", capítulo II, Vivienda, *op. cit.*, cuadro 43 (p. 103).

Artibonite, de 133 000 viviendas censadas, sólo el 0.5 por ciento tenían luz eléctrica, el 0.8 por ciento, agua corriente en las casas y el 93.5 por ciento carecía de servicios sanitarios.

Es probable que esta situación haya mejorado algo en la última década. Sin embargo, no se dispone de informaciones recientes que permitan establecer la magnitud de esa mejoría si es que la hubo. En todo caso, las cifras anteriores muestran las pésimas condiciones de vivienda que imperaban hasta hace pocos años en las áreas rurales de la región.

e) Situación sanitaria y de salubridad

Como en los indicadores anteriores, tampoco se dispone de bastantes antecedentes para analizar con profundidad la situación sanitaria y de salubridad de las poblaciones campesinas latinoamericanas. A fin de tener una idea aproximada de estas condiciones, en el cuadro 33 se agrupan los países de la región ordenándolos según el porcentaje de población rural dentro del total. Frente a los países así ordenados, se sitúan como indicadores la tasa de defunciones por enfermedades infecciosas y parasitarias y el número de camas de hospital por cada 1 000 habitantes. Del análisis de dicho cuadro se desprende, en términos generales, que mientras mayor es la proporción de población rural, mayor tiende a ser también la incidencia de las defunciones por enfermedades infecciosas y parasitarias, que están estrechamente ligadas a las condiciones de vida en materia de salubridad. Así, por ejemplo, en los países con más de 45 por ciento de población rural esta tasa de mortalidad casi siempre sobrepasa las 100 defunciones anuales por cada 100 000 habitantes y a veces llega a más de 500. En cambio, de los 5 países latinoamericanos con 45 por ciento o menos de población rural, en 4 de ellos esta tasa de mortalidad alcanza a alrededor de 50 defunciones anuales o menos por cada 100 000 habitantes, y sólo en uno de estos países, Chile, es de poco más de 100 defunciones anuales.

Cuadro 33

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE POBLACION RURAL, TASA DE DEFUNCIONES POR ENFERMEADES INFECCIOSAS Y PARASITARIAS Y NUMERO DE CAMAS DE HOSPITAL

<i>País</i>	<i>Porcentaje de población rural en 1960</i>	<i>Tasa de defunciones por enfermedades infecciosas y parasitarias por cada 100 000 habitantes</i>	<i>Número de camas de hospital por cada 1 000 habitantes</i>
	(1)	(2)	(3)
Haití	87	...	0.7
Honduras	78	184.7	2.0
Rep. Dominicana	71	109.6	2.7
Bolivia	70	...	1.8
Guatemala	69	503.8	2.8
El Salvador	67	109.2	2.0
Paraguay	66	98.1	0.8
Nicaragua	66	157.1	1.8
Ecuador	65	302.8	2.1
Perú	64	149.5	2.2
Costa Rica	62	102.8	5.1
Brasil	61	182.9	3.4
Panamá	59	110.5	3.8
Colombia	54	139.7	3.2
México	46	151.8	1.4
Cuba	45	34.0	2.3
Venezuela	38	55.5	3.6
Chile	37	107.3	5.0
Argentina	32	34.3	6.4
Uruguay	18	39.7	3.9

FUENTES: Columna 1: Estimaciones provisionales de población para las 20 repúblicas de América Latina, División de Asuntos Sociales de la CEPAL, John V. Grauman (junio de 1962), Columnas 2 y 3: Organización Mundial de la Salud, *Resumen de las informaciones cuatrienales sobre las condiciones de salud en las Américas, 1957-60* (julio de 1962), documento preparado para la XVI Conferencia Sanitaria Panamericana.

* Año 1960 o el más reciente disponible.

II. PERSPECTIVAS FUTURAS

I. EL CRECIMIENTO DE LA DEMANDA INTERNA

América Latina debe prepararse para hacer frente a un incremento extraordinariamente grande de la demanda interna de productos agrícolas en las próximas décadas. Se ha visto en las páginas anteriores que en los años recientes la producción ha crecido sólo ligeramente más que la población. A esto se debe que los niveles de consumo de estos productos hayan seguido siendo muy bajos para la mayor parte de la población latinoamericana, tanto con relación a los niveles dietéticos mínimos recomendables, como en comparación con los niveles que rigen para los grupos económicamente más fuertes dentro de la propia región o para las mayorías en países más desarrollados. Como se verá a continuación, es probable que la demanda interna tienda a crecer en forma más acelerada que en el pasado, lo cual daría lugar a fuertes presiones sobre la capacidad productiva de los países latinoamericanos. De la medida en que la agricultura de estos países pueda reaccionar con éxito frente a este aumento de la demanda dependerá en buena parte que el desarrollo económico general de la región pueda proseguir a un ritmo más rápido y que las grandes masas alcancen un nivel de vida más satisfactorio.

El desafío fundamental que se planteará en los próximos años a los países de América Latina y a sus estructuras económicas, sociales y políticas surge en primer término de su acelerado crecimiento demográfico. Este crecimiento es hoy día más rápido que en todas las demás regiones del mundo y no existen indicios que permitan suponer su próxima disminución. Antes al contrario, parece más bien probable que la tasa de crecimiento de la población latinoamericana tienda a aumentar más aún en el futuro inmediato.

Entre 1925 y 1960 la población creció en aproximadamente 112 millones de habitantes, duplicándose con exceso. Sin embargo, este crecimiento no fue parejo; mientras que en la década 1926-35 la tasa anual de incremento fue de 2 por ciento, en 1946-55 alcanzó a 2.6 por ciento y subió hasta cerca de 2.9 por ciento en el quinquenio 1956-60. Según los antecedentes disponibles, esta tendencia parece destinada a mantenerse en los próximos años. Si es así, la población total de la región, que en 1960 era de 206 millones de habitantes, alcanzaría en 1975 a 315 millones y en 1980 a casi 360 millones de personas. En términos más concretos, esto significa que dentro de 20 años América Latina deberá alimentar, vestir y cobijar a 150 millones de personas más que en la actualidad, mejorando

a la vez la condiciones de alimentación, vestuario y vivienda de una buena parte de los 200 millones restantes. El efecto que este hecho tendría en los distintos sectores de la actividad económica de la región y particularmente en el sector agropecuario es de tal trascendencia que no necesita ser especialmente realzado.

Para comprender la magnitud del esfuerzo que se deberá realizar en América Latina a fin de hacer frente a la mayor demanda de alimentos y otros productos agropecuarios, basta examinar unas pocas cifras. A título meramente ilustrativo se presentan a continuación estimaciones globales del nivel a que podrá llegar la demanda interna en 1980 y sus implicaciones para la política de producción, de empleo y de distribución de ingresos. Más adelante se considerarán con mayor detención algunas de las condiciones básicas que se requieren para poder cumplir dichas hipótesis.

Si se quiere determinar con alguna precisión la magnitud de la demanda agropecuaria en los años venideros es necesario disponer de información al menos sobre tres factores: el crecimiento de la población y de los ingresos, y las variaciones individuales de la demanda para cada producto en función de un determinado aumento del ingreso.³⁰ Sólo en el caso de la población hay una estimación relativamente segura; como se dijo antes, se calcula que ella crecerá en los próximos años a un ritmo no inferior al del último quinquenio, esto es, alrededor de 2.9 por ciento al año. (Véase *infra*, anexo II, cuadro H). Con respecto al ritmo de aumento del ingreso, se estima que en los próximos años deberá ser bastante más acelerado que en el pasado y estar sujeto a un mayor grado de redistribución, si es que se pretende alcanzar ciertas metas mínimas de bienestar, especialmente para aquella parte de la población que hoy se encuentra en los tramos inferiores de la escala social. Se ha supuesto, por consiguiente, que la tasa media de incremento anual del ingreso no debería ser inferior a 6 por ciento, o sea a razón de 3 por ciento por habitante. Asimismo se ha supuesto que el consumo total de bienes y servicios crecerá a una tasa global de 5 por ciento o de 2 por ciento por habitante, lo que permitirá incrementar notablemente la tasa de capitalización.

En relación con los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda para los diversos productos agropecuarios, no se dispone de base estadística suficiente para efectuar una proyección detallada de la demanda de cada producto considerado individualmente. La falta de estudios completos en esta materia apenas si permite presentar una estimación cuantitativa para los productos agrícolas en su conjunto, y para la región como un todo, a base de informaciones provenientes de otras áreas del mundo y de experiencias fragmentarias dentro de la propia región. No obstante, con objeto de traducir los efectos del aumento de la demanda a términos físicos, aunque en forma muy provisional, se presentan también algunas estimaciones individuales de estos coeficientes para varios productos importantes.

De acuerdo con las estimaciones presentadas en otro documento,³¹ el 5 por ciento de la población de América Latina absorbe el 24 por ciento del consumo total de bienes y servicios de la región; el 45 por ciento absorbe el 60 por ciento del consumo, y al 50 por ciento restante,

³⁰ Esta relación se denomina "coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda". No se considera el efecto de los precios.

³¹ *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659).

que corresponde al grupo de menores ingresos promedios, le correspondería el remanente, o sea el 16 por ciento del consumo personal total. Para proyectar la demanda futura de productos agropecuarios se utilizó el mismo esquema de distribución de la población por tramos de ingresos. Se supuso que el grupo de altos ingresos debería experimentar una contracción de su consumo total por habitante de 20 por ciento hasta 1980, pero que el de productos agropecuarios se mantendría constante a los niveles de 1960.³² También se supuso que el consumo total por habitante del grupo de medianos ingresos crecería a razón de 2.1 por ciento anual, y que el consumo de productos agropecuarios aumentaría en poco más de 1 por ciento al año, ya que se estimó una elasticidad de 0.5 para este grupo. Con respecto al grupo de bajos ingresos se estimó que su consumo total por habitante aumentaría a una tasa anual de 4.8 por ciento, suficiente para duplicarlo en 15 años, y que su consumo de productos agropecuarios por habitante crecería a razón de 3.6 por ciento anual, o sea con una elasticidad de 0.75.

Como resultado de estos supuestos, cuyo manejo detallado se consigna en el anexo I de este documento, la demanda interna global de productos agropecuarios crecería hasta 1980 en 146 por ciento, o sea a una tasa anual de 4.6 por ciento (1.7 por ciento por habitante). Para los tres grupos de ingresos considerados, el incremento en los 20 años y las respectivas tasas anuales, expresadas en porcentajes, serían las siguientes:

	Consumo global		Consumo por habitante	
	Incremento	Tasa anual	Incremento	Tasa anual
Grupo de bajos ingresos ...	260	6.6	103	3.60
Grupo de medianos ingresos	118	4.0	23	1.05
Grupo de altos ingresos ...	77	2.9	0	0
<i>Total</i>	445	4.6	126	1.70

De acuerdo con estas cifras, la población de menores ingresos duplicaría en 20 años su gasto real por habitante en consumo de alimentos y otros productos agropecuarios, lo que le permitiría mejorar notablemente su dieta alimenticia, tanto en cantidad como en calidad, y acercarse así a los niveles de consumo de los otros grupos. En efecto, mientras en 1960 la relación fue de 1 a 2.9 y 5.8, respectivamente, en 1980 disminuiría a 1 por 1.7 y 2.8. Para lograr tal mejoría, sin embargo, habría que adoptar una adecuada política alimenticia que educara y ayudara a este grupo mayoritario de la población a encauzar parte considerable del aumento arriba indicado hacia el consumo de alimentos más ricos en proteínas, especialmente de origen animal, y otros elementos actualmente deficitarios en su dieta.

Es interesante observar que aunque el proyectado aumento del consumo por habitante (1.7 por ciento anual) es bastante mayor que el registrado en los últimos 20 años (1.25 por ciento) para toda América Latina, resulta igual al de la región sin la Argentina y excluido el consumo de café. (Véase el cuadro 12.) No parece, pues, una meta muy ambiciosa. El cambio más importante con respecto a la tendencia histórica es el que se refiere a la distribución del consumo entre los diversos grupos de población.

³² Ello implica que el peso de la disminución recaería principalmente sobre el consumo de servicios.

2. EL CRECIMIENTO DE LA DEMANDA EXTERNA

Es necesario estimar la demanda exterior neta a fin de completar el cuadro de la demanda total y su significado para la oferta agrícola regional. No es cosa sencilla proyectar la futura demanda externa de productos agropecuarios, dada la multiplicidad de factores que influyen sobre la política que en materia de producción y de comercio exterior sigue cada uno de los países que importan productos agrícolas latinoamericanos. Sin embargo, de acuerdo con los antecedentes disponibles,³³ que se examinan con mayor detalle en otro lugar de este documento, es posible prever un crecimiento apenas moderado de las exportaciones agrícolas latinoamericanas. Las perspectivas que se ofrecen para los diferentes productos son bastante diversas y afectarán en muy distinto grado la situación de los países exportadores individualmente considerados. Sin embargo, para una proyección de conjunto como la que se presenta aquí, parece razonable suponer que el volumen de las exportaciones agropecuarias de la región crecerá a un ritmo no superior al de la última década (alrededor de 2.5 por ciento anual). En lo que se refiere a las importaciones agropecuarias extrarregionales, es más difícil aún predecir su curso futuro. Sin embargo, como dependerán sobre todo de lo que ocurra con la producción nacional y considerando las buenas posibilidades de sustitución que existen en América Latina para esta clase de productos, se ha estimado que las importaciones debieran crecer a un ritmo no superior a 1.2 por ciento anual; que es mucho menor que en el pasado.

3. EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN Y DE LA PRODUCTIVIDAD

Combinando los diversos elementos considerados hasta ahora, se llega a la conclusión de que la productividad global debería crecer en los próximos 20 años a una tasa anual aproximada de 4.2 por ciento (134 por ciento en los 20 años)³⁴ a fin de satisfacer la demanda proyectada.

Si los precios de los productos agropecuarios no varían en relación con los de otros bienes y servicios, el ingreso agrícola total debería crecer al mismo ritmo de 4.2 por ciento anual; sin embargo, el consumo total del sector agropecuario aumentaría a una tasa más baja (alrededor de un 3.5 por ciento), dado el mayor ritmo de capitalización que se ha supuesto.³⁵ Cabe considerar, entonces,

³³ Véase FAO, *Proyección de la demanda de productos agropecuarios para 1970*.

³⁴ El cálculo de la estructura de la producción y el consumo en 1960 se ha estimado así: producción para consumo interno, 70 por ciento, *id.* para exportación, 30 por ciento; consumo de origen nacional, 94 por ciento; *id.* importado, 6 por ciento. Se han supuesto, además, las siguientes tasas anuales de crecimiento: consumo interno global, 4.6 por ciento; importaciones, 1.2 por ciento; exportaciones, 2.5 por ciento.

Con esas bases, el cálculo sería:

	1960	1980	Índice 1980	Tasa anual
	(Unidades)		(1960=100)	(Porcientos)
Consumo global	100	245	245	4.6
Importación	6	8	127	1.2
Nacional	94	237	252	7.4
Exportación	40	66	164	2.5
Producción	134	303	228	4.2

³⁵ Recuérdese, a este efecto, que se ha estimado un crecimiento de 6 por ciento del ingreso bruto para la economía regional en su conjunto y sólo de 5 por ciento para el consumo global de bienes y servicios, Manteniendo la misma proporción para el sector agro-

pecuario, resulta el incremento de 3.5 por ciento para consumo global frente al 4.2 por ciento de aumento del ingreso que se ha mencionado.

De acuerdo con los supuestos anteriores y siempre que la población activa agrícola crezca a la misma tasa de 1.5 por ciento anual que la población agrícola total, la productividad por hombre ocupado en la agricultura debería aumentar a un ritmo anual del 2.7 por ciento. Esta tasa es bastante más alta que la registrada para la región en su conjunto en los últimos 20 años (1.7 por ciento anual), pero sólo levemente mayor que la correspondiente a la última década, cuando llegó a un promedio anual de 2.4 por ciento, y prácticamente igual a la de la región excluida Argentina durante este último período. (Véanse de nuevo los cuadros 23 y 24.)

Un crecimiento de 1.5 por ciento en la población activa agrícola significa que deberá proseguir el proceso de desplazamiento masivo de población hacia otras actividades y que, por consiguiente, tendrán que crearse nuevas oportunidades de empleo fuera de la agricultura a fin de evitar un incremento de la subocupación o de la desocupación urbana. Este desplazamiento podría disminuirse, en parte, mediante un vigoroso desarrollo de las actividades forestales y derivados, para el cual parecen existir muy buenas perspectivas en América Latina.³⁷ La transferencia de población agrícola también podría ser menor que la anotada siempre y cuando las exportaciones agropecuarias crecieran a un ritmo mayor que el estimado o si aumentara la participación de los productores dentro del gasto total de los consumidores, en virtud de mejoras en el proceso de comercialización. Estos dos factores incrementarían la tasa de crecimiento del ingreso bruto agrícola. Por otra parte, este mismo efecto se podría lograr si parte del consumo de la población agrícola es subsidiado por el estado, o si una fracción proporcionalmente mayor de la inversión agrícola se realiza con fondos públicos. En este último caso, el efecto sería disminuir la tasa diferencial entre ingreso y consumo, con lo cual podría quedar más gente en el campo sin afectar las metas proyectadas de consumo por habitante.³⁸

4. FORMAS DE ALCANZAR LAS METAS DE PRODUCCIÓN

Ahora bien, ¿cómo podría alcanzar América Latina los mayores niveles de producción proyectados? No existen sino dos caminos principales: a) la expansión de las áreas

pecuario, resulta el incremento de 3.5 por ciento para consumo global frente al 4.2 por ciento de aumento del ingreso que se ha mencionado.

³⁶ Es probable que la proporción de la población propiamente agrícola dentro de la población rural total haya tendido a disminuir, a consecuencia del aumento de las actividades no agrícolas dentro de las áreas rurales y de un mayor desplazamiento relativo de la población agrícola hacia las ciudades.

³⁷ Véase CEPAL/FAO, *Tendencias y perspectivas de los productos forestales en América Latina* (E/CN.12/624), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 63.II.G.1).

³⁸ Así por ejemplo, si el consumo global creciese a razón de 3.8 por ciento anual en vez de 3.5 por ciento, la población agrícola podría aumentar a razón de 1.8 por ciento al año en vez del 1.5 por ciento indicado.

cultivadas y de los rebaños ganaderos; b) el aumento de los rendimientos por unidad de superficie y por cabeza de ganado. El problema a resolver no consistiría en escoger alternativamente uno u otro procedimiento, sino en determinar cuál debe ser el aporte de cada uno de ellos. La decisión es de extrema importancia, pues, según la ruta que predomine deberían variar en forma radical muchas de las medidas de política de desarrollo agrícola y de desarrollo económico general que se adoptarían. Por ejemplo, el tipo de inversión que debe realizarse para incorporar nuevas áreas al cultivo es muy diferente al que se necesita para elevar los rendimientos. En el primer caso habría que ejecutar numerosas obras de infraestructura para habilitar las nuevas regiones que se abrieran a la explotación; en el segundo, habrían de acentuarse las inversiones en experimentación y capacitación, además de las orientadas a la producción de insumos mejorantes (semillas, pesticidas, fertilizantes, etc.) y de las inversiones en instalaciones y equipos. Como se verá enseguida, no hay duda de que América Latina deberá preferir este segundo camino, lo cual significará modificar decisivamente la tendencia histórica. Aunque todavía hay abundantes recursos de tierras inexplotadas e incluso inexploradas, su habilitación requeriría la inversión de ingentes capitales; por lo demás, las mejores tierras ya se encuentran en explotación y de las restantes no se conocen bien sus potencialidades. La mayor parte de las reservas de tierras se encuentran en las zonas tropicales, sin que haya suficientes reconocimientos físicos que permitan determinar con aproximación cuáles son sus aptitudes productivas. Sin embargo, no cabe duda de que en muchos de los países latinoamericanos convendría desarrollar una política de expansión de las áreas agrícolas, más que nada para descongestionar áreas de suelos pobres y que están densamente pobladas.³⁹

Ya se dijo antes que el aumento de producción que tuvo lugar en las últimas dos décadas provino fundamentalmente de la expansión del área cultivada y que en el caso del ganado bovino la producción de carnes aumentó casi exclusivamente merced al incremento de la masa ganadera, ya que no se registró un mejoramiento perceptible de los rendimientos unitarios. Si se mantuvieran estas tendencias, que resultan de las proyecciones,⁴⁰ habría que aumentar las áreas bajo cultivo en aproximadamente 88 por ciento (cerca de 90 millones de hectáreas) y la masa ganadera en más de 150 por ciento (casi 300 millones de

³⁹ Un número considerable de agricultores de estas zonas, minifundistas en su mayoría, tienen sus predios en terrenos de mucha pendiente. Para ellos no resulta fácil ni económico aplicar mejoramientos tecnológicos que tiendan a elevar los rendimientos unitarios. En el caso del maíz, por ejemplo, que es uno de los cultivos de subsistencia más difundido en América Latina, el uso de mejores semillas requiere mayor cantidad de nutrientes en el suelo, o sea aplicación de fertilizantes. Sin embargo, la inclinación excesiva de los terrenos haría que una parte considerable del fertilizante fuese arrastrado y se perdiese. En muchos casos parece difícil para los minifundistas cambiar el tipo de explotación que desarrollan debido a la estrechez de sus predios. La ampliación de éstos presupone, en consecuencia, el desplazamiento de parte de la población agrícola hacia otras áreas.

⁴⁰ El 134 por ciento para la producción agropecuaria en conjunto. Considerando que para los productos de origen animal las elasticidades son bastante más elevadas que para los productos vegetales, se ha estimado que la producción de los primeros debería crecer en 165 por ciento frente a un 120 por ciento de los últimos. Un aumento de rendimientos de 0.8 por ciento anual significaría en 20 años un mejoramiento de 17 por ciento. Dividiendo el índice de producción vegetal (220) por el de rendimientos (117) se obtiene el índice de superficie anotado en el texto (188).

cabezas), por lo que se refiere a los bovinos. Es evidente que dichas magnitudes, si no imposibles, son muy difíciles de alcanzar. En primer lugar, porque una buena parte de la superficie agrícola adicional tendría que provenir de las áreas que hoy día ocupan las empastadas naturales, lo cual haría más precaria aún la posibilidad de sustentar una masa ganadera tan grande como la anotada, o de superficies forestales cuya potencialidad agrícola puede ser pequeña.⁴¹ En segundo lugar, porque el volumen de inversiones necesario para habilitar tal cantidad de nuevas tierras claramente escapa a las posibilidades de la región.⁴² Estas cifras ilustran la absoluta necesidad que tiene América Latina de promover en forma más enérgica el aumento de los rendimientos unitarios, tanto agrícolas como pecuarios, a fin de lograr los incrementos de producción postulados.

Sería aventurado indicar con alguna precisión cuáles debieran ser los mejoramientos de rendimientos que se requerirían para lograr tales aumentos de producción con el mínimo de incorporación de nuevas tierras. Sin embargo, juzgando por la experiencia adquirida en otras áreas geográficas y hasta en muchas zonas dentro de América Latina, se puede estimar que un aumento promedio de rendimientos del orden de 60 por ciento en los 20 años (a razón de 2.4 por ciento anual), no sería difícil de alcanzar, siempre que se aplicasen en forma masiva las modernas técnicas de producción que hoy están al alcance de todos los países latinoamericanos.⁴³ En tal caso el requerimiento de nuevas tierras sería, sólo para la producción agrícola, de unos 35 millones de hectáreas. Esta cifra parece mucho más factible, ya que representa una adición neta de 1.5 a 2 millones de hectáreas por año.⁴⁴

Analizando las perspectivas de algunos productos específicos, se puede comprender mejor esta necesidad de incrementar los rendimientos y la factibilidad de lograrlo. Tómense, por ejemplo, el trigo, el maíz, el arroz y los frijoles, que en conjunto ocupan alrededor del 35 por ciento de toda la tierra cultivada en la región y que constituyen los alimentos básicos de un gran porcentaje de la población latinoamericana. (Véase el cuadro 34.)

Puede apreciarse que, —excepción hecha tal vez del arroz— no debería ser difícil para América Latina llegar a obtener en 1980 los rendimientos que prevalecían en Europa hace dos o tres años. Si ello se consiguiera, sólo

⁴¹ La verdad es que no se conoce con exactitud el verdadero potencial agrícola de las tierras de reserva que hay en América Latina, sean forestales u ocupadas con praderas naturales. Se sabe positivamente que hay países como la Argentina y el Uruguay, por ejemplo, en los que la expansión de la frontera agrícola ha llegado a su término.

⁴² Si se estima que la habilitación de una hectárea de tierra para destinarla a cultivos puede costar aproximadamente 300 dólares (incluyendo las obras de infraestructura necesarias), la incorporación de las nuevas tierras para la producción agrícola requeriría una inversión de casi 30 000 millones de dólares en 20 años.

⁴³ En el cuadro 18 se demuestra que Europa y Norteamérica aumentaron el rendimiento medio de los 24 productos incluidos en él aproximadamente en 25 por ciento en 9 años, habiendo partido de niveles absolutos bastante más elevados que los que prevalecen hoy día en América Latina. Con un aumento como el estimado, América Latina podría alcanzar en 1980 los niveles medios que tuvo Europa en el trienio 1957-59.

⁴⁴ En realidad podría reducirse algo más esta necesidad de nuevas tierras mediante el aprovechamiento más completo de las que se cultivan actualmente. Se estima que de los 100 millones de hectáreas en cultivo, unos 15 o 20 millones se encuentran en descanso. La presión sobre la tierra también podría ser menor si disminuyesen las pérdidas de productos que ocurren en el proceso de comercialización. En algunos rubros, esas pérdidas son bastante fuertes.

Cuadro 34

AMERICA LATINA: PROYECCIONES DE LA DEMANDA INTERNA GLOBAL Y DE LA PRODUCCION DE 5 PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN 1980

(Millones de toneladas)

Producto	Demanda interna global		Producción		Rendimiento			Superficie (millones de hectáreas)		
					1980		1980			
	1958-1960	1980	1958-1960	1980	1958-1960	I ^a	II ^b	1952-1960	I	II
Trigo	11.4	24.6	10.1	24.6 ^c	11.6	14.4	18.2	8.8	17.1	13.5
Maíz	20.6	53.5	21.0	53.5 ^c	11.4	14.3	19.8	18.3	37.4	27.0
Arroz ^d	7.5	18.1	7.3	18.1 ^c	17.5	18.7	45.3	4.2	9.7	4.0
Frejoles	2.6	5.3	2.6	5.3 ^c	5.9	6.4	6.4	4.5	8.3	8.3
								35.8	72.5	52.8

FUENTE: Anexo II, cuadro G.

^a Calculado extrapolando la tendencia del período 1948-52 a 1957-59.^b Rendimiento medio de Europa en 1957-59, exceptuando los frejoles porque su nivel es más bajo que el de América Latina.^c Se supuso que no habría saldos netos de comercio exterior.^d En términos de arroz con cáscara.

en los cuatro productos considerados habría una menor expansión del área cultivada del orden de 20 millones de hectáreas.

Sin embargo, aun bajo este supuesto favorable, las necesidades de incrementar el área cultivada seguirían siendo cuantiosas. En el caso del trigo, por ejemplo, en las actuales circunstancias no parece fácil lograr un aumento de casi 5 millones de hectáreas si se considera que sólo 5 países —la Argentina, el Brasil, Chile, México y el Uruguay— comprenden el 90 por ciento de la superficie cultivada total, y que en algunos de ellos son limitadas las posibilidades de expansión. Las mejores perspectivas estarían en la Argentina y México, aunque en el Brasil y en otros países de la región existen zonas virtualmente inexploradas que tal vez podrían utilizarse para cultivar este cereal. Es probable, por consiguiente, que las importaciones de trigo desde fuera de la región tiendan a subir, a menos que los rendimientos unitarios mejoren por encima de los niveles más altos proyectados o que se comprima el consumo de la población. En todo caso, parece urgente efectuar una investigación cuidadosa y sistemática de los recursos de tierra con que cuenta América Latina, a fin de determinar con mayor precisión las posibilidades reales de la región para aumentar la producción de los diferentes rubros agrícolas en consonancia con el crecimiento de la demanda.

La situación es más dramática aún con respecto a la ganadería. Tanto porque ha sido muy lento el mejoramiento tecnológico en el pasado, como porque las necesidades futuras de incremento de la producción serán mayores, resulta indispensable promover un cambio radical en las tendencias recientes. En el caso de la carne vacuna, por ejemplo, se estima que la demanda interna podría pasar de 4.8 millones de toneladas en 1960 a 12.4 millones en 1980, lo cual representa un aumento aproximado de 160 por ciento. Sin considerar las exportaciones netas, que posiblemente crecerán a un menor ritmo, sería necesario producir entre 7 y 8 millones más de toneladas de carne vacuna para abastecer la demanda de la población latinoamericana. Si, como se ha dicho, se mantuvieran constantes los rendimientos medios por animal de existencia —estimado para el conjunto de la región en alrededor de 26 kg de carne— harían falta unos 300 millones de

cabezas más. En cambio, si se introdujeran en forma amplia las técnicas de producción que aplican actualmente países agrícolaemente más avanzados, no sería difícil llegar a un rendimiento medio en carne por animal de existencia de aproximadamente 35 kg,⁴⁵ con lo cual el incremento necesario de la masa ganadera se reduciría a 150 millones de cabezas.

De lo que se ha expuesto sumariamente hasta ahora se pueden desprender varias conclusiones fundamentales: a) el ingreso y por ende el consumo de una parte substancial de la población latinoamericana deberían crecer en el futuro a un ritmo mucho mayor que en el pasado, a fin de hacer posible que alcancen un nivel de vida más satisfactorio; b) el crecimiento de la población y el mejoramiento de los ingresos provocaría un aumento substancial de la demanda interna de productos agropecuarios; c) para hacer frente a esta mayor demanda sería indispensable intensificar en gran medida la producción agropecuaria, mediante la aplicación masiva de mejores técnicas y el aumento de la productividad por hombre ocupado.

Cabe ahora, examinar con mayor detención el *porqué* de estas conclusiones y el *cómo* traducirlas en realizaciones concretas.

5. EL AUMENTO DEL INGRESO Y SU REDISTRIBUCIÓN

Es indudable que la población de América Latina no sólo está creciendo cuantitativamente en forma muy acelerada sino que también quiere crecer cualitativamente con no menor intensidad. Esto significa que desea comer mejor, educarse mejor, vestir mejor, tener mejores habitaciones y consumir una cantidad creciente de productos industriales y otros bienes y servicios.

Estas aspiraciones, que cada año presionan más intensamente las estructuras económicas, sociales y políticas de los países de la zona. Son producto en gran parte del efec-

⁴⁵ Debe advertirse que la Argentina y Chile superan hoy este promedio y que el Uruguay se encuentra en dicho nivel. Por consiguiente, para el resto de los países de América Latina, que en conjunto llegan a un rendimiento de aproximadamente 20 kg, el nivel medio deseable sería algo inferior al señalado. Nótese que en 1960 los Estados Unidos alcanzaron un nivel promedio de 75 kg, el Reino Unido 70, Australia y Nueva Zelanda, 40 kg.

to de demostración, es decir, del conocimiento cada vez más intenso de los modos de vida y de consumo de los grupos de más altos ingresos de esos mismos países y de los que prevalecen en los países más desarrollados. Al acelerado proceso de urbanización de la población latinoamericana y a la difusión cada vez más extensa de los modernos medios de comunicación de masas —el cine, la radio, la televisión, la revista gráfica y la prensa escrita— se debe que casi todos los sectores de la población hayan visto y experimentado directamente las formas de vida de otros grupos y regiones. Esto ha creado nuevos deseos, nuevas aspiraciones de consumo, nuevas maneras de ver las cosas. Muchos no aceptan ya con la pasividad de antes el "orden natural" de la miseria en que viven, y este factor psicológico parece reforzar considerablemente las implicaciones y el desafío que a los países de la región plantea el acelerado crecimiento demográfico.

Además de las razones de orden social y político que justifican una redistribución efectiva del ingreso, especialmente dentro del sector agrícola, hay poderosos motivos de carácter económico que otorgan gran urgencia a esta necesidad de cambio. Las repercusiones negativas de la muy desigual distribución de la riqueza y los ingresos y del consecuente atraso de la producción y productividad agrícola, así como los bajos niveles de vida que prevalecen en el agro latinoamericano, van más allá del ámbito exclusivo de este sector y afectan al desarrollo de toda la economía.

Es un hecho ampliamente admitido que el desarrollo industrial de muchos países latinoamericanos está frenado por la estrechez de sus mercados internos. Ello explica la importancia atribuida a los acuerdos de complementación industrial que figuran en los tratados de Montevideo y Centroamérica en cuanto permitirían ampliar sustancialmente el mercado consumidor para una serie de productos manufacturados. No hay duda de que el perfeccionamiento de tales acuerdos está llamado a significar un impulso extraordinariamente importante para el desarrollo industrial de estos países. Sin embargo, incluso este gigantesco esfuerzo de coordinación y complementación gravitaría sobre un mercado conjunto que no va más allá del 50 o 60 por ciento de la población latinoamericana, ya que el resto, por sus menguados ingresos, constituye actualmente un poder comprador de bienes manufacturados de ínfima importancia. No es necesario ahondar en este punto para comprender el impulso adicional que para la expansión industrial supondría la incorporación de esta enorme masa de población al circuito económico. Recuérdese, además, que la propensión a importar de los grupos de bajos ingresos es mucho menor que la de los de ingresos elevados, lo que significaría que la presión sobre la importación de bienes de consumo tendería a ser menor mientras mayor fuera el grado de redistribución.⁴⁶

Este aspecto es de vital importancia si se tiene en cuenta que las perspectivas de las exportaciones agropecuarias no son muy brillantes. En consecuencia, los países de la región habrían de proceder con la mayor cautela en la distribución de los ingresos externos disponibles si es que desean evitar una contracción indebida en la importación de bienes de capital.

Al dar a la industria una base de consumo más amplia, su expansión podría realizarse aprovechando los benefi-

cios que reportan las economías de escala. Sería factible instalar unidades de mayor envergadura y que trabajasen con menores costos unitarios, lo cual —dicho sea de paso— permitiría también enfrentar con mejores posibilidades de éxito la competencia exterior y asegurar un mercado extrarregional para las manufacturas latinoamericanas.

Desde el punto de vista del empleo es asimismo importante crear un mercado interno más grande para la industria. Es muy probable que, al menos durante las primeras etapas del proceso de redistribución, la mayor demanda de los grupos de bajos ingresos se vuelque —aparte de los alimentos— hacia manufacturas simples, como vestuario, enseres domésticos etc. Ello daría gran impulso a la industria liviana, que seguramente podría absorber una parte proporcionalmente mayor de la fuerza de trabajo disponible. Debe recordarse, en este sentido, que la proyección que se presentó anteriormente involucraba una transferencia bastante grande de población rural a los centros urbanos.

Por otra parte, la agricultura, en cuanto sector económico, es compradora de un gran número de bienes de origen industrial (equipos, herramientas, materiales de construcción, fertilizantes, pesticidas, etc.). A medida que se fuera tecnificando la exportación agrícola, se iría abriendo un campo enorme para la instalación de nuevas empresas industriales, destinadas a abastecerla de los insumos que ella requeriría para su funcionamiento perfeccionado. Las nuevas industrias, a su vez, darían origen a otras fuentes de empleo.

6. OCUPACIÓN EN EL SECTOR AGRÍCOLA

Como se indicó más arriba, se estima que para cumplir con las metas señaladas en cuanto al aumento del ingreso por habitante en el sector agrícola sería necesario que continuara emigrando hacia las ciudades una buena parte del incremento vegetativo de la población campesina. Aunque el ritmo de desplazamiento supuesto es inferior al del pasado reciente, siempre representaría una adición considerable de fuerza de trabajo disponible al crecimiento propio del sector urbano. Ello obliga a estudiar cuidadosamente la política ocupacional dentro de dicho sector, ya que la experiencia parece demostrar que en el pasado la absorción de mano de obra por la industria no fue bastante grande para ocupar efectivamente a toda la masa proveniente de las áreas rurales. En efecto, a juzgar por las informaciones disponibles, una proporción muy alta de dicha fuerza de trabajo se habría empleado en servicios de muy baja productividad, con lo cual no se ha hecho más que trasladar la subocupación del campo a las ciudades. Prueba de ello sería que en todas las grandes ciudades de la región existan considerables masas de subproletarios que viven hacinados en miserables tugurios, de distintos nombres según los países —callampas, favelas, villas miserias, etc.— que no sólo revelan un problema de déficit habitacional, sino también la incapacidad de la economía urbana para absorber productivamente toda esa fuerza de trabajo.

Se ha dicho que la emigración hacia las ciudades continuará en el futuro. Por consiguiente, sería menester que la política de industrialización y urbanización que se siga tome debida cuenta de la necesidad de dar empleo productivo a los nuevos contingentes poblacionales que habrá disponibles. Ello exigiría, entre otras cosas, examinar la política de automatización de la industria, a fin de proveer

⁴⁶ Ello no sería posible sino en la medida en que se disponga de los volúmenes adecuados de alimentos. En efecto, como se ha visto, el efecto inmediato de una redistribución de ingresos sobre la demanda de estos productos es extraordinariamente fuerte.

la máxima ocupación compatible con un aumento razonable de la productividad.⁴⁷

Sin embargo, aunque se resolviera satisfactoriamente el problema del empleo urbano, quedaría por abordar y solucionar el problema ocupacional dentro del campo. Como antes se ha visto, la población activa agrícola es probable que crezca aproximadamente a razón de 1.5 por ciento al año, lo que significa que anualmente se agregarán a la fuerza de trabajo agrícola alrededor de 5 millones de personas. Esta cifra parecería moderada si hubiera actualmente una utilización plena de la mano de obra campesina, pero no es así. La subocupación del campesinado latinoamericano ha sido, y continúa siendo, uno de los rasgos sobresalientes de la agricultura de la región. Con ligeras variantes, según las zonas y tipos de explotación, la ocupación agrícola promedia fluctúa entre poco más de 100 y algo menos de 200 días al año. Este hecho no se ha debido tanto a los factores inherentes a la naturaleza del trabajo agrícola como a los factores estructurales de monoproducción y organización de las empresas agrícolas que predominan en la región.

El desarrollo histórico de la agricultura en América Latina ha sido fundamentalmente de tipo colonial. Su objetivo esencial era la producción de estimulantes, alimentos o materias agrícolas para otros países más avanzados de quienes se recibía en cambio la mayor parte de los productos manufacturados que se necesitaban. Por las modalidades con que se realizó el proceso de asentamiento de los conquistadores primero y de la vida colonial después —no alteradas casi nada en este aspecto por la independencia política de comienzos del siglo XIX—, el monocultivo agrícola o ganadero y la gran propiedad basada en la explotación de un trabajo más o menos servil fueron rasgos que tendieron a predominar en todas partes.

Los esfuerzos de diversificación agrícola y de intensificación de las formas de explotación de la tierra han sido en general muy limitados y de poco alcance, salvo en ciertas regiones. Ello parece deberse en gran parte a la falta de un mercado interno dinámico —como consecuencia del bajo ingreso general y sobre todo de su muy desigual distribución— y a la no existencia hasta fecha más o menos reciente de presiones políticas, sociales o económicas que obligaran a modificar la estructura de la hacienda tradicional.

Esta situación ha motivado, en gran medida, el acelerado desplazamiento poblacional de los campos hacia las ciudades. Al contrario de lo que ha ocurrido en los países de mayor desarrollo, no ha sido la diversificación y tecnificación de la explotación agrícola, sino la falta de un desarrollo agrícola que diera trabajo suficiente y bien remunerado a la nueva población rural, la que ha ocasionado la emigración de una buena parte de ésta a los centros urbanos, con las consecuencias sociales ya anotadas.

La estructura agraria que prevalece casi en toda América Latina —mucho tierra en poder de unos pocos y muchos campesinos con poca o ninguna tierra— ha signi-

⁴⁷ Esto es especialmente importante debido a que, en general, las técnicas industriales que se aplican en América Latina provienen de países altamente desarrollados donde hay escasez relativa de mano de obra, su precio es alto y, por ende, se tiende a aumentar la densidad de capital por hombre ocupado. De otra parte, la gran desocupación disfrazada existente en América Latina permite que muchos de los nuevos empleos puedan desempeñarlos personas que cambian de ocupación desde otras industrias o negocios que tienen un exceso de trabajadores, con lo cual los puestos que quedan vacantes pueden permanecer sin ocupar sin que ello afecte al volumen de los bienes o servicios producidos por aquéllos.

ficado no sólo la subocupación de la fuerza de trabajo, sino también la subocupación y destrucción de la tierra agrícola. La subocupación, porque al realizarse el proceso de producción de modo extensivo, muchas buenas tierras se mantienen en reserva o con una producción muy insuficiente en relación con su capacidad de uso.⁴⁸ La destrucción, porque al no haber rotaciones, al predominar el monocultivo, al no existir integración entre la agricultura, la ganadería, y la forestación y al no realizarse prácticas de conservación, la potencialidad productiva de las tierras cultivadas se malgasta por erosión, abandono o repetición indefinida de un mismo tipo de cultivo efectuado con técnicas agotantes del suelo.

Esta situación de subocupación de la fuerza de trabajo y del suelo agrícola a la vez, parecería absurda considerándola a la luz de las crecientes necesidades de productos agrícolas de la población latinoamericana. La mayor producción que se espera de los suelos agrícolas y su mejor conservación pueden lograrse a través de la aplicación de mejores técnicas. Estas requerirán, en grado diverso según su naturaleza, una tasa de inversión por unidad de superficie mucho más elevada que en el pasado. Buena parte de esta inversión puede llevarse a cabo a través del uso más intensivo de la mano de obra subocupada. Muchas obras, además de coadyuvar al aumento de la producción, tienen gran importancia para la conservación de los recursos naturales y tienen un bajo componente de materiales por hombre ocupado. En ese caso se encuentran la construcción de caminos de penetración, la nivelación de tierras, la construcción de terrazas, pequeñas y medianas obras de regadío y drenaje, las nuevas plantaciones, el control de inundaciones, etc.

7. INTENSIFICACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Además de la ejecución de diversas obras, tanto dentro como fuera de los predios, que podrían realizarse en las épocas de menor intensidad de las faenas agrícolas, la forma más efectiva de dar ocupación permanente y productiva a la masa campesina es diversificando e intensificando las actividades agropecuarias.

En un acápite anterior se señaló que, de cumplirse las proyecciones anotadas, la productividad por hombre ocupado aumentaría a razón de 2.7 por ciento al año. Esta tasa resulta satisfactoria en comparación con la de 1.6 por ciento que se registró en promedio en las últimas dos décadas. Tal ritmo de aumento de la productividad sería necesario para que las masas campesinas lograran mejorar su ingreso medio en forma razonable en los próximos 20 años.

¿Cuáles son los requisitos básicos que deberían cumplirse para hacer posible dicho aumento de productividad? No es simple la respuesta a este interrogante. La transformación de la agricultura implícita en esa respuesta exige una acción mancomunada y simultánea en diversos frentes. Aunque muchas de las medidas que deben aplicarse podrían dar algún fruto aisladamente, sólo mediante la acción combinada sería posible alcanzar, e incluso superar, las metas proyectadas.

Entre los diversos frentes de acción que sería necesario abrir para que fuera posible la intensificación de la agricultura hay cuatro de importancia fundamental, a saber:

⁴⁸ En algunos países latinoamericanos la proporción de tierras agrícolas en descanso llega al 50 por ciento de la tierra agrícola total.

a) Aplicación de un conjunto de técnicas y de sistemas de producción que permitan el pleno empleo de los hombres y la tierra, y la adecuada conservación de ésta;

b) Educación de la población campesina para que sea capaz de aplicar las nuevas técnicas y sistemas de producción;

c) Transformación de las actuales condiciones de tenencia de la tierra y de las aguas;

d) Organización y ampliación del mercado interno de los productos agrícolas, en beneficio de productores y consumidores.

Otros aspectos de igual importancia aunque de carácter más general —así, por ejemplo, la política de comercio exterior y la planificación del desarrollo agropecuario— se tratan separadamente más adelante.

a) *La transformación tecnológica*

De lo expuesto anteriormente ha quedado en claro que la mayor parte del aumento de producción agropecuaria necesario para hacer frente a la creciente demanda debería provenir del mejoramiento de los rendimientos unitarios. También se señalaron algunas metas que, sin ser exageradamente optimistas, representarían un avance considerable con respecto a la situación actual. Para alcanzar dichas metas habría que provocar una verdadera revolución tecnológica.

No es esta la ocasión de presentar una lista detallada de las medidas técnicas que sería necesario aplicar para cada cultivo y en cada uno de los países. Dicha tarea, además de ir más allá del propósito de este documento, se vería obstaculizada por la falta de conocimiento suficiente sobre la materia. A pesar de todo lo que se ha avanzado en América Latina en este sentido, aún no se dispone de un cuadro claro de lo que debería hacerse en cada caso particular.

Lo que sí cabe destacar en esta oportunidad es precisamente la insuficiencia del conocimiento técnico disponible para abordar con éxito la tarea de elevar en forma pareja los niveles de productividad de la agricultura latinoamericana. A pesar de que los servicios técnicos de la región pueden aprovechar con gran beneficio los avances de la investigación que se realizan en centros más avanzados, no siempre dichos resultados se adaptan en forma adecuada a las muy diversas condiciones ambientales que prevalecen en América Latina, tanto de orden ecológico, como de orden económico, social y cultural.

En mayor o menor grado todos los países cuentan con servicios de investigación agropecuaria, pero en términos generales no parecen suficientes para hacer frente a la tarea que les corresponde. No hay cifras concretas acerca de cuánto se invierte en América Latina en investigación agrícola, pero, a juzgar por las pocas informaciones fragmentarias disponibles, su cuantía sería muy pequeña en relación con la importancia económica del sector agropecuario.⁴⁹

⁴⁹ Por ejemplo, puede señalarse que en la Argentina el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) gastó en 1961/62 una suma cercana a 1 400 millones de pesos en investigaciones realizadas en sus 40 estaciones experimentales. Esta suma equivale al 1 por ciento del producto bruto del sector agropecuario argentino. En otros países latinoamericanos la relación es muy similar a la de la Argentina. Datos tomados del *Inventario de la información básica para la programación del desarrollo agrícola en la América Latina*, levantado en 1962 por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA).

La insuficiencia de fondos —que a su vez se traduce en insuficiencia de personal especializado— y la falta de una política de investigaciones agrícolas directamente conectada con las necesidades del desarrollo agropecuario latinoamericano, habrían impedido que los servicios responsables emprendiesen estudios en una serie de campos básicos. Así, por ejemplo, se advierte un descuido notorio en lo referente a la nutrición animal y a otros aspectos básicos de la producción pecuaria, lo cual podría explicar en parte el escaso desarrollo que ha caracterizado a esta actividad. También hay notoria deficiencia en la investigación de los problemas de suelos, su capacidad productiva y usos alternativos, así como en el estudio sistemático del uso de fertilizantes. Salvo contadas excepciones, no se realizan estudios completos acerca del manejo y la administración de fincas, ni sobre los aspectos económicos de la explotación agropecuaria, como relaciones de precios, utilización de la maquinaria y de la mano de obra, uso del crédito, comercialización y transformación de productos, etc.

Uno de los campos de investigación que merece atención especial es el referente a la mecanización y uso de la mano de obra. Las razones expuestas en pasajes anteriores han permitido apreciar que —dados el acelerado crecimiento demográfico y la dificultad que tienen otros sectores para absorber en forma adecuada todo el sobrante de población rural— las innovaciones tecnológicas que se apliquen deberían hacer lo posible por evitar un desplazamiento innecesario de mano de obra. Por consiguiente, al estudiar la política de mecanización, convendría hacerlo desde un punto de vista nacional y no individual. Para una empresa agrícola determinada, la tractorización puede resultar conveniente por una serie de factores, pero generalizada podría ser perjudicial para la economía en su conjunto por el desempleo que acarrearía.

Lo dicho más arriba en modo alguno significa que no haya que mecanizar las labores agrícolas. Antes al contrario, la mecanización puede ser indispensable en muchos casos a fin de facilitar la intensificación de la producción agrícola. Por ejemplo, la brevedad del período de cosecha atribuible a razones de orden climático, obliga al uso intensivo de cosechadoras y combinadas si se cultivan grandes superficies con cereales. La preparación de las tierras para siembras en gran escala también requiere un número de tractores bastante grande. No obstante, conviene que cada país realice una investigación profunda que permita determinar el grado máximo de mecanización compatible con un incremento deseable de la población agrícola activa y de la productividad por hombre ocupado.

Otro aspecto de vital importancia es el relativo a la investigación sobre uso del agua. En la mayoría de los países de América Latina el agua constituye un recurso escaso que no se aprovecha en debida forma. Por otra parte, la experiencia demuestra que el regadío es esencial para elevar la producción y la productividad agrícola en importantes zonas geográficas. Pues bien, con los recursos de agua disponibles sería posible regar una superficie mucho mayor que la actual si se aplicasen normas científicas para su utilización.

La investigación sobre el uso de fertilizantes es asimismo de enorme importancia. En efecto, ya se señaló antes que el uso intensivo de fertilizantes es uno de los factores que más han contribuido a aumentar los rendimientos en los Estados Unidos, Europa, Oceanía y el Japón.

(Véase el cuadro 22.) Es indudable que los países latinoamericanos también tendrían que llegar a niveles de fertilización bastante más altos que los actuales, si es que se trata de lograr los aumentos de rendimientos requeridos. Sin embargo, ello exigirá una labor de investigación mucho más amplia.⁵⁰

La enumeración que se acaba de hacer no es completa. Hay muchos otros rubros de igual o parecida importancia que debieran considerarse; sin embargo, se han señalado los anteriores a título indicativo de lo que falta por hacer en la región.

b) Difusión y aplicación de la nueva tecnología

No basta que en laboratorios o estaciones experimentales exista el conocimiento tecnológico; éste debe ser puesto a disposición de los agricultores para su aplicación en escala comercial. La tarea de difusión de las nuevas tecnologías y su absorción por los productores es, pues, de trascendental importancia. Podría afirmarse que con los conocimientos técnicos actualmente disponibles cabría lograr avances espectaculares en la producción agropecuaria de muchos países. Las técnicas empleadas en buena parte de América Latina son tan primitivas que bastaría introducir pequeños mejoramientos para obtener rendimientos unitarios mucho mayores. Prueba de ello es la existencia de numerosos casos individuales en los cuales, sin disponer de ventajas especiales en lo que se refiere a suelos u otras condiciones naturales, se ha llegado a niveles de producción por hectárea comparables a los de países más desarrollados. Si tal mejoramiento no se ha generalizado se debe fundamentalmente a los siguientes factores: a) la insuficiencia de los servicios de extensión; b) el bajo grado de educación del campesinado; c) la estructura de la tenencia de la tierra, y d) otros factores institucionales como la falta de crédito y de un sistema eficiente de comercialización. Aquí se abordan exclusivamente los dos primeros, ya que de los otros se tratará posteriormente.

Como se vio al referirse a los niveles de vida de la población campesina latinoamericana, es enorme el grado de analfabetismo en los campos y en algunos de los países llega a comprender el 80 por ciento de toda la población rural. Además de ello, una proporción muy considerable de esta masa campesina sólo conoce métodos tradicionales de trabajo agrícola, los mismos que se han venido utilizando por varias generaciones.

El gran problema para hacer posible la intensificación es, pues, el de cómo educar rápidamente a la población campesina para un nuevo tipo de agricultura que se caracterice por la diversificación agrícola (rotaciones de cultivos), la explotación mixta (agrícola-ganadera-forestal) la conservación de los recursos naturales (tierra, agua y bosques) y el aumento de los rendimientos agrícolas y pecuarios por unidad de superficie.

Se trata, además, en el sentido humano y social más amplio, de pasar rápidamente de una cultura de minorías a una educación de masas, que capacite a éstas para vivir mejor y para utilizar sus ingresos de un modo más eficiente desde el punto de vista del desarrollo de los intereses personales y de la comunidad.

Ante la magnitud de la tarea, la importancia del problema y la escasez de recursos humanos y materiales con que se cuenta para afrontarla, se plantea la necesidad de

revisar a fondo los métodos seguidos hasta ahora en materia de educación y de asistencia técnica al campesinado. Hay que enseñar a leer y escribir a grandes masas de campesinos; hay que inculcarles nuevas técnicas y modos de producción; hay que organizarlos en cooperativas de diversos tipos que puedan ser manejadas por ellos mismos; hay que enseñarles a gastar de un modo más útil y racional su presupuesto familiar; hay que mostrarles cómo invertir productivamente su propia capacidad de trabajo y cómo canalizar su propio esfuerzo hacia el progreso general de sus comunidades.

El número de ingenieros agrónomos de extensión de que disponen los países de América Latina es extraordinariamente bajo en relación con la población agrícola que deben atender. (Véase el cuadro 35.) Esta situación se torna más desfavorable aún si se la compara con la que existe en países de otras regiones, de niveles similares o inferiores de desarrollo económico. Así, la Argentina, que es el país agrícola más desarrollado de América Latina, tiene una cantidad de extensionistas por agricultor que es alrededor de la mitad de la que disponen Taiwán y Corea del Sur. En el Japón, donde la eficiencia de la producción agropecuaria ha mejorado muy aceleradamente en las últimas décadas, la proporción es 6 veces mayor que en la Argentina, 8 veces mayor que en Chile y casi 20 veces mayor que en Haití.

Habida cuenta del escaso número de profesionales con que cuentan los países latinoamericanos para hacer frente a la inmensa tarea de difundir las nuevas tecnologías en un plazo relativamente breve, es oportuno revisar los métodos tradicionales de asistencia técnica utilizados hasta el presente, los cuales derivan en gran medida de los sistemas empleados en los Estados Unidos. Este país dispone de una inmensa cantidad de profesionales y de recursos materiales, de una población agrícola relativamente pequeña y casi totalmente alfabetizada y de una mentalidad tecnológica general que se difunde velozmente a través de los medios de comunicación de una sociedad altamente industrializada y culturalmente integrada.

En América Latina, en cambio, es muy distinta la realidad socio-económica en cuanto a grado de alfabetización de la población campesina, integración cultural de la sociedad, disponibilidad de profesionales y de recursos materiales para asistencia técnica, etc. En consecuencia, hay que pensar en métodos de asistencia técnica para los grandes grupos campesinos que se realicen con una activa participación de las propias masas rurales, ya que ellas hablan el mismo lenguaje, viven en las mismas condiciones y tienen una comunicación humana mucho más di-

Cuadro 35

NUMERO DE AGRICULTORES POR CADA AGRONOMO EXTENSIONISTA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA Y DEL MUNDO, 1959

Haití.	11 900
Ecuador	7 000
Bolivia	6 000
Chile.	5 000
Argentina.	4 000
Tailandia.	13 000
Corea del Sur	2 500
Taiwán.	1 500
Japón	650

FUENTES: Haití: Informe preliminar de la misión OEA/BID/CEPAL. Resto de los países: FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1961.

⁵⁰ En muy pocas estaciones experimentales de América Latina se lleva un control adecuado de las curvas de rendimientos que resultan de aplicaciones sucesivas de fertilizantes (CIDA, *op. cit.*).

recta entre sí. La formación de comités de agricultura, de amas de casa y clubes juveniles puede facilitar la rápida expansión de los servicios de asistencia técnica.

De ningún modo quiere decir esto que dejen de ser utilizados los servicios profesionales. Antes, al contrario, tendrán que serlo muchísimo más que hasta el presente y sería preciso formar muchos miles de nuevos profesionales en el más breve tiempo.⁵¹ Pero es fundamental que entre estos profesionales y las masas rurales vaya creándose un amplio eslabón intermedio que surja de estas últimas.

Habría que pensar al comienzo en innovaciones sencillas pero fundamentales; en mejoramientos técnicos simples y complementarios que puedan ser captados con el mínimo de esfuerzo intelectual y que permitan aumentar en breve plazo la productividad y el ingreso de los campesinos, ayudando al mismo tiempo en la conservación del suelo. Algunos de los que se pueden citar a modo de ejemplo son los siguientes: no arar en el mismo sentido de la pendiente; utilizar semilla de maíz híbrido; aplicar abonos; preparar silos sencillos a fin de tener forraje para los animales cuando éste escasee; emplear una variedad resistente a tal o cual enfermedad; guardar la mejor semilla para la siembra y no la peor como generalmente ocurre, etc. En cada zona y para cada tipo de agricultura predominante es posible encontrar de diez a doce mejoras simples pero fundamentales que, aplicadas conjuntamente, pueden significar un incremento extraordinario en la producción agropecuaria y en el ingreso de los campesinos de la zona. Este conjunto de mejoras simples debería ser difundido rápidamente entre las poblaciones agrícolas, utilizando para ello a miles de campesinos que sean adiestrados en ellas, organizados para transmitirlos y respaldados por el necesario asesoramiento técnico de mayor nivel.

Lo que acaba de plantearse en el plano exclusivo de los mejoramientos tecnológicos para los procesos de producción, debe hacerse simultáneamente con objeto de mejorar las condiciones de vida de la gran masa campesina. En este sentido deben difundirse también mejoramientos simples y fáciles de aceptar y captar en materia de higiene, alimentación, autoconstrucción, cooperativas de servicios comunes, etc.

Dada la trascendencia y urgencia del problema, parece indispensable comenzar simultáneamente esta labor en gran número de partes.⁵² Debería comenzarse la movilización del conjunto de la masa campesina en un sentido progresivo mediante la difusión en ella de cosas simples, fáciles de captar y transmitir y con perspectivas de beneficios concretos y visibles a corto plazo. Este comienzo generalizado de progreso sustentaría y aceleraría las posibilidades de un mayor progreso posterior. Una vez efectuados estos cambios, su efecto acumulativo permitirá un desarrollo mayor. Para ello habría que introducir pro-

⁵¹ A. Chaparro, *Un estudio de la educación agrícola universitaria en América Latina* (Roma, FAO, 1959), estima que serían necesarios alrededor de 42 000 ingenieros agrónomos para atender adecuadamente las necesidades de la región. Actualmente hay menos de 20 000.

⁵² Ello no excluye la posibilidad de que —en determinadas circunstancias y sobre todo en los comienzos del proceso de transformación agraria— se concentren mayores recursos en ciertas áreas geográficas, cuyo desarrollo integral pueden poner en marcha los mecanismos propagadores de la demostración. Estas áreas de concentración podrían servir para capacitar prácticamente a los líderes campesinos que después ayudarán a difundir las nuevas técnicas y, para enseñar a los profesionales de diversas especialidades a trabajar en forma coordinada.

fundas modificaciones en los sistemas de operación de los organismos públicos que tienen a su cargo esta tarea.⁵³

Dada la enorme trascendencia que la labor educativa tiene para el desarrollo agropecuario de América Latina, resulta necesario planificar la enseñanza agrícola a todos los niveles como parte integral del proceso de planificación. Tan importante como fijar metas de producción es establecer las metas de preparación de personal capacitado en toda la región.⁵⁴

c) *La reforma agraria*

Los defectuosos sistemas de tenencia de la tierra y el agua que prevalecen en la mayoría de los países latinoamericanos serían, como ya se ha dicho, uno de los factores que más parecen gravitar en el escaso desarrollo agropecuario de la región. Por las razones que se examinan a continuación, la aplicación masiva de las nuevas tecnologías de producción que se han considerado anteriormente sólo sería posible si se modificasen radicalmente las arcaicas estructuras agrarias vigentes.

Es bien sabido que la estructura agraria de América Latina se caracteriza por la concentración de gran parte de la tierra agrícola en manos de pocos propietarios, mientras que la mayoría de los agricultores sólo dispone de pequeñas extensiones cultivables o son campesinos sin tierra. En un extremo de la escala se encuentran algunos miles de propiedades gigantescas, mientras que en el otro hay millones cuya superficie media es insuficiente para dar el sustento necesario a una familia.⁵⁵ Según las cifras disponibles, de los 32 millones de habitantes que constituyen la población activa agrícola, 100 000 o menos son dueños de las dos terceras partes del total de la tierra agrícola, casi 2 millones son empresarios medianos y cerca de 30 millones son minifundistas⁵⁶ y trabajadores agrícolas sin tierra. Como es natural, el grado de concentración de la tierra varía de un país a otro e influyen en él la cantidad de tierra disponible, el tipo de agricultura, la presión demográfica sobre la tierra cultivable, etc. Sin embargo, aun con tales variantes, el común denominador es la concentración de la propiedad, que origina una concentración similar del ingreso agrícola.

No es el caso analizar aquí las razones históricas que explican esta situación. Sin embargo, es de la mayor importancia examinar las consecuencias a que da lugar esta anormal concentración de la tierra en tan pocas manos, la mayor que es dable observar en cualquiera de las grandes regiones insuficientemente desarrolladas del mundo.

Cabe observar ante todo el mal aprovechamiento de la tierra agrícola. En los grandes predios se suelen practicar una agricultura o una ganadería extensivas con un rendimiento físico y económico muy bajo por unidad de su-

⁵³ Entre ellas, cobra especial importancia la coordinación estrecha de las labores de extensión con las de investigación, ya que ambas son interdependientes. Uno de los defectos más graves que se advierte en los países de América Latina es, precisamente la falta de vinculación entre estos dos servicios, con lo cual ambos pierden efectividad.

⁵⁴ Con respecto a este punto, cabe señalar que la FAO está preparando un estudio completo sobre la situación actual y necesidades futuras de la educación agrícola en América Latina. Sería de desear que los países de la región, al formular sus respectivos planes de desarrollo agrícola, tengan muy en cuenta los resultados de dicha investigación.

⁵⁵ De un total de 7.5 millones de explotaciones agrícolas, 100 000 (es decir, alrededor del 1.5 por ciento) comprenden el 65 por ciento de toda la superficie agrícola de la región. En cambio, 5.5 millones de propiedades menores de 20 hectáreas comprenden menos del 4 por ciento de dicha superficie.

⁵⁶ En algunos países, llamados también parvifundistas.

perficie. Esto no parece constituir un inconveniente para el propietario o empresario, puesto que la gran cantidad de tierras de que dispone le permite, a cambio de una inversión reducida, obtener un ingreso global más que suficiente para satisfacer sus necesidades económicas y de prestigio. La utilidad parece basarse sobre todo en el sistema de retribuir la mano de obra, a la que se pagan salarios ínfimos y en muchos casos ningún salario, reconociéndosele en compensación el derecho de cultivar para sí un pedazo de tierra marginal, que el dueño no utiliza.⁵⁷

Parece ser ésta una de las razones fundamentales que explican la extensividad de la agricultura y de la ganadería. Aunque se produzca poco por unidad de tierra, como la mano de obra no cuesta casi nada y la superficie es muy grande, la subexplotación de la tierra puede realizarse con una utilidad global apreciable.

El mal aprovechamiento de la tierra agrícola se observa especialmente a través de la gran cantidad de terrenos de cultivo en descanso o cubiertos por pastos naturales, que en muchos países representan más de la mitad de la tierra arable. Los dos símbolos fundamentales de la agricultura y la ganadería extensivas —la tierra en descanso y el potrero de pasto natural— configuran con extraordinaria constancia el paisaje agrícola latinoamericano. A ello habría que agregar la despreocupación por la conservación del capital tierra, tanto en las grandes como en las pequeñas explotaciones.

En efecto, el que tiene mucha tierra no se preocupa mucho de conservarla. La tierra es, desde su punto de vista, un recurso tan abundante que no hay que preocuparse por su conservación. Del lado opuesto, el minifundista tiene tan poca tierra y a menudo de tan mala calidad, que la explota sin poder preocuparse tampoco de su conservación.

El mal aprovechamiento de la tierra agrícola no se refleja sólo en la extensividad de la agricultura y de la ganadería. A ello hay que agregar la monoproducción. Con respecto a esta última cabe decir, en primer término, que la integración de agricultura y ganadería en las mismas explotaciones constituye algo excepcional en América Latina. Lo corriente es la separación entre las explotaciones agrícolas y las pecuarias. Así, pues, todos los beneficios de esta integración —aprovechamiento de rastrojos para forrajes, realización generalizada de cultivos forrajeros para consumirlos en el terreno, abonadura natural, rotación de cultivos y de praderas cultivadas, aumento de las posibilidades de buen manejo y conservación del suelo, etc.— se pierden por lo general.

En segundo término habría que señalar que en las fincas de cultivo agrícola es excepcional la conveniente rotación de cultivos complementarios, siendo práctica normal el monocultivo que agota el suelo y favorece la erosión.⁵⁸

⁵⁷ En muchos países de América Latina el colono, peón, terrazguero o huasipunguero, a cambio del derecho a cultivar para sí una o dos hectáreas de tierra de bastante mala calidad, debe trabajar gratuitamente para la hacienda, de sol a sol, de 1 a 4 y a veces hasta 5 días por semana, sin recibir pago alguno monetario. En otros casos, además del derecho a cultivar la tierra que se le concede, recibe un salario mucho más bajo que el de los trabajadores libres.

⁵⁸ Cabe destacar el enorme grado de destrucción de la tierra agrícola que se observa en América Latina. En parte por la monoproducción y en parte también por la explotación indiscriminada de los recursos forestales, el hecho es que se pierden anualmente grandes extensiones de tierra agrícola debido a la falta de aplicación de prácticas adecuadas de conservación. La destrucción de bosques para abrir nuevas tierras de cultivo no siempre conduce a una incorporación efectiva de suelos agrícolas. Muchas de estas

Es cierto que la monoproducción no puede atribuirse sólo a la mala distribución de la tierra —puesto que también influyen en ella los mercados, los tipos de agricultura, etc.— pero es indudable que la excesiva concentración por una parte y la escasa disponibilidad de tierra para miles de pequeños empresarios por la otra, son factores que coadyuvan decisivamente al fenómeno de la monoproducción.

Una segunda consecuencia económico-social de la anormal concentración de la tierra ha sido la subocupación de la población agrícola. La agricultura y la ganadería extensivas, aunque se realicen con un bajo grado de capitalización, no requieren mucho personal por unidad de superficie. Además, la monoproducción, aun cuando se haga en empresas modernas y eficientes, crea gran desocupación estacional. Son ejemplo de ello las plantaciones azucareras, donde la relación de ocupación entre el tiempo de zafra (3 a 4 meses) y el resto del año es 4 por 1. Ocurre así que la mano de obra, otro de los factores abundantes con que cuenta la agricultura latinoamericana, queda considerablemente subutilizada a consecuencia de la extensividad derivada de la mala distribución de la tierra. La subocupación, a su vez, significa baja productividad promedio y condiciones de vida miserables para las masas campesinas del continente, cuyo nivel de vida tiende a ajustarse por el de los más pobres. Así, por ejemplo, en el estado de São Paulo, una de las regiones de América Latina donde la agricultura parece ser más moderna y progresista, se observa que, hablando en términos generales, los salarios agrícolas en las propiedades más productivas y eficientes tienden a ser iguales que en las menos productivas.⁵⁹ La mayor productividad, lejos de traducirse en mejores salarios quedaría en gran parte en poder del empresario. Esto no es sino el resultado de la excesiva concentración de la tierra en pocas manos, que no deja otra alternativa que aceptar el nivel más bajo de salarios a quienes no tienen tierra o tienen tan poca que no pueden subsistir en ella.

Una tercera consecuencia de la excesiva concentración de la tierra sería la de que no ofrece un incentivo adecuado para utilizar las tecnologías agrícolas que conviene desarrollar en América Latina, las que permiten utilizar al máximo los recursos más abundantes (tierra y fuerza de trabajo) y del modo más eficiente posible el menos abundante (capital). Sin desconocer la importancia del tractor y la cosechadora, los verdaderos símbolos del progreso agrícola latinoamericano deben ser el abono, el pesticida, la semilla mejorada, la rotación de cultivos, la empastada cultivada y el mejor manejo de la pradera y el rebaño. Si el empresario dispone de mucha tierra que puede cultivar con un gasto reducido, un pequeño ingreso neto por hectárea significa para él un considerable ingreso global.

Esto explicaría, además, que la agricultura para consumo interno reaccione con lentitud a los estímulos del mercado. Una política favorable de precios no siempre induce a los grandes propietarios a adoptar todas aquellas medidas progresistas que permitirían elevar la producción. Ello significaría invertir mayores capitales y organizar mejor la explotación lo cual, dadas las enormes superficies de que disponen, puede representar un esfuerzo

tierras tienen aptitud exclusivamente forestal y al cabo de pocos años de explotación agrícola pierden su fertilidad y hay que abandonarlos. Si no existe una política racional de reforestación, dichos suelos están condenados al deterioro en su grado máximo.

⁵⁹ Salomón Schattan, "Estructura económica de la agricultura paulista", *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (Universidad de Minas Gerais), No. 12 (Belo Horizonte, octubre de 1961).

superior a su capacidad empresarial, amén de obligarlos a cambiar su modo de vida. En el caso de los minifundistas tampoco funcionan tales estímulos. En efecto, es probable que, ante un aumento de los precios, en lugar de aumentar su producción y colocar una mayor cantidad de productos en el mercado, disminuyan sus ventas y se mantenga el mismo nivel de su ingreso monetario. En el caso de estos campesinos tal vez sea más comprensible la reacción, dada la limitación de sus predios, su bajo nivel educacional y todas las demás razones señaladas en pasajes anteriores.⁶⁰

Las consecuencias generales de la concentración de tierras son en suma, la estratificación social de la población rural latinoamericana en verdaderas castas cerradas, la miseria y las deficientes condiciones de vida para la mayor parte de ella.

Para que una sociedad moderna y democrática pueda funcionar como tal, debe existir un mínimo de integración social, un mínimo de apertura y de permeabilidad entre los distintos grupos humanos que la componen. Si se observa la sociedad agraria latinoamericana, es fácil advertir que no existe ese mínimo de integración entre los distintos grupos sociales que la componen. Estos grupos no sólo tienen situaciones diametralmente opuestas, sino también oportunidades y expectativas muy diferentes, e incluso escalas de valores de muy distinta naturaleza. Por un lado, está el pequeño grupo de los latifundistas de mentalidad tradicional y de los empresarios capitalistas de la agricultura para el mercado interno o de la agricultura especulativa de exportación, que concentra en sus manos la mayor parte del recurso tierra y absorbe una parte considerable del ingreso generado en el sector agrícola. A ello se debe que las relaciones promedias de su ingreso por habitante y los de la masa campesina general sean de 20, 30 o más a 1. Frente a este pequeño sector están los grupos sociales inferiores constituidos por la inmensa masa campesina. Estos grupos están formados por diferentes sectores según los países y los tipos de agricultura.

En casi todos los países latinoamericanos se hallan los empresarios minifundistas, que pueden ser propietarios, arrendatarios, ocupantes de hecho, etc. su característica común es que, ante la imposibilidad de satisfacer las necesidades mínimas con el trabajo de su tierra, deben arrendar parcialmente su fuerza de trabajo por un salario o dedicarse también parcialmente a otras actividades extractivas, comerciales, etc. El segundo componente fundamental de los grupos bajos lo constituyen los trabajadores de las haciendas tradicionales, que adoptan distintas formas:⁶¹ inquilinos, medieros o aparceros, colonos, conuqueros, etc. Parte importante de su remuneración no se les paga en dinero sino en especie (derecho a usar o construir una choza en los terrenos de la hacienda, talaje

⁶⁰ No es total, sin embargo el inmovilismo de la agricultura. Frente a buenas condiciones de precios en los mercados internacionales —como ha sucedido con el café, el algodón y otros productos en años recientes— la producción de dichos artículos ha tendido a aumentar con mayor celeridad. Ello se debe sobre todo a que la agricultura de exportación, si bien adolece de la mayor parte de los defectos anotados, está mejor organizada y responde con mayor dinamismo a los estímulos de la demanda externa.

⁶¹ Cabría hacer una diferenciación dentro de este grupo entre los trabajadores ligados a la hacienda por un trabajo permanente y aquellos otros que sólo pueden desarrollar un trabajo eventual en determinados períodos del ciclo anual (siembras, limpiezas, cosechas, etc.). Estos últimos se ven forzados a llevar una vida seminómada, viviendo marginados de la comunidad en forma casi absoluta. La mayor parte del año deambulan de un lugar a otro, obteniendo trabajos esporádicos que en muchos casos deben conseguirse al margen de la legalidad.

para ciertos animales cuando los tienen, derecho a usar un pedazo de tierra, generalmente marginal, para cultivos de autosubsistencia, etc.). En este grupo tiende a predominar la mentalidad característica del pequeño campesino. Su aspiración máxima es poder trabajar su propia tierra, a diferencia del proletariado de plantación en que el hambre individual de tierra tiene menos fuerza y las reivindicaciones sociales son más bien de tipo proletario. En los países de agricultura de plantación es posible distinguir cierto proletariado rural, con mentalidad bastante similar a la del trabajador industrial, que en muchos aspectos y reacciones pudiera asimilarse al proletariado urbano.

Estos tres sectores, que en conjunto pueden representar alrededor del 90 por ciento de la masa campesina de América Latina, constituyen la antítesis del pequeño grupo dominante en las áreas rurales. No existe entre unos y otros una clase media agrícola, salvo pocas excepciones y con características muy limitadas. Las expectativas que se ofrecen a esta masa para mejorar dentro de la actual estructura agraria son casi nulas y su única salida real es emigrar a las ciudades. Por su falta de capacitación, su carencia de recursos y el insuficiente desarrollo industrial, tampoco son muy considerables las posibilidades urbanas que encuentran.⁶²

Para superar esta dramática situación, que da origen a muchos de los más graves problemas que aquejan a América Latina, no cabe sino proceder a un cambio radical de las actuales condiciones de tenencia de la tierra agrícola y de las aguas de regadío.

Como son diversas las características del problema en los diferentes países de la región, la reforma agraria que se emprenda en cada uno de ellos también debería tener diferente naturaleza. No se dispone hasta ahora de un conocimiento cabal y completo de las distintas situaciones que se encuentran en América Latina. La presentación de hechos antes expuesta, aunque válida en términos generales, debe ajustarse a cada situación particular. Por consiguiente, no cabe pensar en una fórmula única o en un patrón uniforme de reforma agraria. Los esquemas que se pretenda aplicar tendrían que basarse en las realidades propias de cada país, y hasta de cada zona geográfica dentro de éstos. Ello involucra la necesidad previa de investigar con mayor precisión las características actuales de la tenencia de tierras y aguas, así como ciertos aspectos conexos (el grado de presión poblacional sobre estos recursos; la naturaleza de los suelos, de los tipos de producción y de los mercados; las realidades culturales, sociológicas y psicológicas de los distintos grupos campesinos, etc.). Sólo así y en función de las necesidades del desarrollo agrícola en particular, del económico en general y de la disponibilidad de recursos financieros, entre otros factores, sería posible determinar de manera más realista el tipo de reforma agraria que convendría impulsar.⁶³

⁶² La situación descrita se agrava en muchas partes por la existencia del problema indígena. En efecto, en muchos países latinoamericanos la mayoría de estos grupos bajos del sector agrícola está constituida por elementos indígenas que en buena parte viven todavía con un orden de valores propios, diferente al de la comunidad dominante con la cual no están debidamente integrados.

⁶³ El Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), que coordina la labor de la FAO, la OEA, la CEPAL, el BID y el IICA en el campo del desarrollo agrícola en América Latina, está investigando en varios países de la región las diversas modalidades de los sistemas de tenencia de la tierra y los problemas derivados de estos sistemas. Se espera que los resultados de este estudio estén disponibles en el segundo semestre de 1963. Parece innecesario

Es probable que en algunos casos sea tal vez inevitable una gran división de la tierra, cuyos inconvenientes económicos habría que paliar con una bien estructurada organización cooperativa; en otros casos podría ser más conveniente constituir unidades familiares de producción no sólo social sino también económicamente eficiente, cuyo tamaño variaría según el tipo de suelo, la clase de agricultura que fuere a efectuarse y el grado de mecanización; en otros casos puede ser indispensable mantener la gran unidad de producción buscando modalidades de explotación colectiva o de asociación y coparticipación en la propiedad y en los beneficios entre los que trabajan en ellas, a fin de hacer posible el desarrollo de una agricultura eficiente.⁶⁴ No obstante lo anterior, una reforma agraria debe cumplir ciertas condiciones básicas cualesquiera que sean sus modalidades particulares.

En primer lugar, el proceso de reforma agraria debería ser masivo y rápido, no un simple proceso de colonización. Para que sea verdaderamente significativa, la redistribución de la tierra debe beneficiar a un gran número de familias campesinas. Aunque hoy sea reducida su capacidad empresarial, hay que darles la oportunidad de desarrollarla, lo que se conseguirá cuando les sea posible acceder a la propiedad de la tierra. Resulta una falacia pretender, como a menudo se insinúa, que primero hay que educar a los campesinos y después darles oportunidades. Es probable que muchos de los campesinos beneficiados fracasen como empresarios y haya que sustituirlos por otros. Sin embargo, un proceso de mejoramiento de las condiciones de vida y de productividad de las masas rurales como el que se postula, no podría llevarse a cabo con unos pocos campesinos seleccionados, sino con un número considerable de ellos.

Además, el proceso de reforma agraria debería ser rápido, entendiéndose por esto que se haga en pocos años la labor sustancial de redistribución masiva de los derechos sobre la tierra y del agua.⁶⁵ La importancia de la rapidez estriba en que debe superarse en el más breve lapso posible la inestabilidad que un proceso de esta naturaleza tiende a crear en el medio agrícola. La pronta superación de esta inestabilidad sería fundamental para que el proceso de producción no se viera negativamente afectado, ya que, por otro lado, éste habrá de responder al rápido incremento de la demanda de alimentos que derivaría de la redistribución de la riqueza y del ingreso originados por el propio proceso de reforma.

Para que este proceso masivo y rápido tenga lugar es necesario contar con el apoyo de las mayorías. Por ello, su alcance, rapidez y profundidad deberían estar determinados por decisiones de carácter esencialmente político. De otra parte, el papel de los técnicos es primordial para asegurar el éxito de toda reforma agraria. Ellos deben planearla y ayudar en su ejecución, organizando las ta-

sario destacar la enorme importancia que tendría continuar y ampliar tales investigaciones a la luz de lo señalado en el texto.

⁶⁴ El caso de Israel, donde coexisten simultáneamente diversos sistemas de propiedad y tenencia, constituye un ejemplo claro de lo señalado.

⁶⁵ Es fundamental que la reforma agraria no sólo afecte a la tierra, sino también al agua de regadío. En muchos países de la región, o por lo menos en muchas zonas de estos países, el factor riego es tanto o más importante que la propia tierra en los resultados de la explotación. Los sistemas vigentes de apropiación, distribución y uso de las aguas de regadío suelen ser deficientes y originan una mala o poco adecuada utilización de las mismas. En muchos casos la salinización derivada del defectuoso empleo del agua ha provocado las pérdidas de la tierra regada además de las inversiones efectuadas.

reas complementarias de asistencia, crédito, etc., y señalando las implicaciones económicas de las medidas políticas que se adopten.

Otro requisito para la realización de reformas agrarias de gran envergadura en América Latina es el financiamiento a largo plazo de las expropiaciones. La reforma es un proceso de alto costo para los países, no tanto por la tierra que hay que pagar como por la magnitud de las inversiones que hay que efectuar en ella para hacer posible su pleno aprovechamiento y desarrollo por las masas campesinas que la reciban. Sería preciso efectuar grandes inversiones de capital social (camino, obras de riego, energía, etc.) que permitieran incrementar la producción y transportarla hacia los centros de consumo. Sería fundamental, además, invertir en capacitación y difusión técnica, en centros experimentales, etc. También habría que hacer instalaciones de comercialización, construir y mejorar viviendas y aumentar la disponibilidad de medios de transporte. Sería necesario realizar otra inversión considerable sobre las tierras redistribuidas a fin de aumentar su productividad (construcción de cercas, plantaciones, empastadas, aguadas, establos, silos, etc.).

Por muy económicos que sean los módulos de inversión y por mucha participación que tuviera en ellos la propia fuerza de trabajo campesina beneficiada por la reforma agraria, todo esto implica un costo financiero sumamente alto en vista de la magnitud de las obras que deben ejecutarse para que la producción y la productividad agropecuaria alcancen los niveles previstos. No se olvide, por otra parte, que se requerirían cuantiosos recursos crediticios en términos reales para ir constituyendo el capital de operación de los nuevos empresarios. Más aún, es probable que, al comienzo, cierta proporción de estos créditos no sea directamente recuperable, dada la reducida capacidad empresarial inicial de muchos campesinos que serán beneficiados.

En consecuencia, considerando las dificultades económicas y financieras de casi todos los países de la región habría que percatarse de que si se pretende indemnizar a los valores comerciales vigentes —en muchos casos exageradamente aumentados por causas desligadas de su productividad— a los propietarios de las tierras que les expropian, o no habría reforma agraria efectiva, o ésta se vería frustrada a poco de iniciarse.

Cabe señalar, por último, la importancia de que el programa de reforma agraria sea formulado como parte integrante de los planes generales de desarrollo económico y social. Es obvio que, siendo la reforma agraria un medio fundamental para lograr el progreso efectivo del sector agrícola, no se la puede concebir como una realización aislada, independiente de las demás medidas de política agraria que formen parte del plan general de desarrollo.

d) *Organización y diversificación del mercado interno*

Se ha venido planteando en este documento la necesidad de diversificar e intensificar la producción agropecuaria, como medio de hacer frente a la demanda de alimentos y otros productos del agro, por una parte, y de elevar los niveles de ingreso del campesinado, por la otra. El aumento de la demanda interna, como se ha señalado, provendrá fundamentalmente del crecimiento demográfico y del aumento y redistribución de los ingresos. Sin embargo, para que este aumento de la demanda —estimado sólo globalmente, por las razones apuntadas— logre inducir una mayor diversificación de la producción agropecuaria, es necesario que también ella se diversifique.

Hay productos de alto valor nutritivo, como la leche, los huevos, el pescado, las verduras y la carne, que grupos importantes de la población latinoamericana sólo consumen en cantidades muy ínfimas o no consumen en absoluto. Sea por motivos de orden tradicional o por el bajo nivel de ingresos de estos grupos y los altos precios relativos de dichos productos, sea por la carencia física de esos artículos en muchas zonas, el hecho es que se advierte un serio desequilibrio en la dieta alimenticia de un alto porcentaje de la población latinoamericana. Ahora bien, para que una política de redistribución de ingresos a favor de las grandes masas dé un impulso efectivo al mejoramiento de la nutrición y, por ende, a la diversificación agrícola, es indispensable que vaya acompañada de una vigorosa política en materia de alimentación que permita materializarse a la demanda, a la vez que garantice a cada integrante de la comunidad la posibilidad de adquirir los alimentos que le proporcionarán el mínimo de calorías y proteínas que necesita para asegurar su salud, bienestar y capacidad de trabajo.

Un elemento esencial dentro de esta política alimentaria —en la cual las agrupaciones privadas (cooperativas de consumidores, asociaciones de productores, sindicatos, etc.) podrían colaborar con el estado— es la educación del consumidor. Esta educación puede realizarse y en cierta medida se realiza actualmente, a través de las escuelas, de los servicios de extensión en las áreas rurales y de campañas de fomento del consumo de determinados alimentos. Sin embargo, esta labor educacional se vería eficazmente complementada por una acción estatal directa mediante la distribución de productos alimenticios en escuelas, regimientos, comedores populares y otros centros similares. El simple hecho de que el estado entrase al mercado de alimentos como poder comprador directo y como elemento regulador de sus precios, podría dar mayor estabilidad a la producción agropecuaria e impulsarla de manera efectiva.

Simultáneamente, y como parte de una política alimentaria amplia, convendría dar una organización más eficiente al mercado de los productos agropecuarios. En efecto, como se ha señalado en muchas ocasiones, uno de los rasgos más salientes de la agricultura latinoamericana es la pésima estructura actual de los sistemas de comercialización de la producción agropecuaria, sobre todo cuando ésta se destina al mercado interno. Deficientes sistemas de transporte, escasez de lugares de almacenamiento y de manipulación adecuada de los productos, falta de oportuna información de mercados, poderes monopólicos de compra y un exceso de intermediarios de menor cuantía son otros tantos factores que encarecen considerablemente los precios finales a que los alimentos llegan a los consumidores. En efecto, la mayor parte de dichos precios finales queda en manos del sistema intermediario, sin que los productores obtengan precios adecuados por sus productos. Nótese, además, que una parte muy importante de estos considerables márgenes de comercialización no corresponde a servicios reales agregados al producto primario, sino muy a menudo a ganancias especulativas, a pérdidas excesivas de productos en el proceso de distribución y a la remuneración de varios intermediarios superfluos que se sitúan entre los productores y los consumidores finales.

8. PERSPECTIVAS DEL COMERCIO EXTERIOR

Como se ha visto en la primera sección de este estudio, las exportaciones agropecuarias latinoamericanas se han ca-

racterizado por su falta de diversificación, tanto en lo relativo a su composición como en cuanto a los mercados de destino. Se ha anotado también que el comercio entre los países de la región es hasta ahora muy limitado. Dada la importancia de las exportaciones agrícolas dentro de las exportaciones totales, por una parte, y dentro de la producción agropecuaria total, por la otra, parece evidente que cada uno de los países latinoamericanos debería replantear seriamente su política de comercio exterior de productos agropecuarios, con el doble objetivo de incrementar los ingresos en moneda extranjera y de impulsar la intensificación de la producción agrícola.

A continuación se analizan algunos aspectos importantes acerca de esta materia.

a) Exportaciones al resto del mundo

No parecen muy brillantes las perspectivas de las exportaciones agropecuarias de América Latina. En un estudio reciente de la FAO⁶⁶ se señala, dentro de una hipótesis optimista en cuanto al crecimiento del ingreso de los países más desarrollados, la probabilidad de que las importaciones netas de productos tropicales y semitropicales realizadas por estos países aumenten a una tasa anual de sólo 2.5 por ciento. Dentro de este conjunto de países, se estima que los de Europa Occidental aumentarían sus importaciones netas aproximadamente a razón de 1.5 por ciento anual, mientras que las de América del Norte tal vez lo hagan a un ritmo levemente menor. Se prevé, en cambio, una expansión más acelerada de las importaciones del Japón y, especialmente, del sector chino-soviético.

En lo que se refiere a los productos que interesan principalmente a América Latina, en el cuadro 36 pueden verse las proyecciones correspondientes.

Puede observarse que, en general, las importaciones netas de estos productos de América del Norte y Europa Occidental crecerán a un ritmo bastante lento. En el caso del azúcar, ello se deberá sobre todo a la expansión de la producción interna y a que los niveles de consumo por habitante parecerían haber llegado a un punto de saturación. En cuanto al café, se estima que el consumo por persona en América del Norte aumentaría muy poco, ya que su nivel actual alcanza a más de 7 kilogramos y su

⁶⁶ FAO, *Productos agrícolas: Proyecciones para 1970* (E/CN.13/48).

Cuadro 36

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DE LAS IMPORTACIONES NETAS DE PRODUCTOS AGRICOLAS TROPICALES Y SEMITROPICALES ENTRE 1957-59 Y 1970 SUPONIENDO PRECIOS CONSTANTES

(Porcientos)

Producto	América del Norte	Europa Occidental	Japón	Países de economía centralmente planificada
Azúcar . . .	0.8	-1.5	4.2	"
Café . . .	2.5	2.9	16.8	16.8
Cacao . . .	2.9	3.0	9.8	12.3
Fibras ^b . . .	0.4	1.5	3.0	1.9

FUENTE: FAO, *op. cit.*, cuadro I-17. Sólo se han tomado como base los índices correspondientes a la hipótesis más alta de crecimiento de ingresos.

^a Se estima que este sector pasará de exportador neto a importador neto, en un volumen de alrededor de 3 millones de toneladas.

^b Algodón, lana y yute.

elasticidad-ingreso es muy baja. En la Europa Occidental, en cambio, las perspectivas parecen algo mejores, aunque un aumento mayor de la demanda se encuentra frenado en varios de esos países por diversos gravámenes de carácter arancelario y tributario. Por lo que al cacao se refiere, las variaciones de la demanda en los países de altos ingresos dependen de los precios en medida mucho mayor. A precios constantes, pues, no se espera un crecimiento significativo de la demanda por habitante. Sin embargo, tal como en el caso del café, la eliminación de gravámenes en diversos países europeos podría conducir a una elevación del consumo mayor que la estimada. Para las fibras textiles, el bajo aumento previsto proviene fundamentalmente de la creciente competencia de los productos sintéticos, que bien podría agudizarse en el futuro, según sean las relaciones de precios que prevalezcan. Así, por ejemplo, un aumento en el precio del algodón desviaría una parte de la demanda hacia el consumo de fibras sintéticas, y viceversa.

Las perspectivas de los mercados chino-soviético y japonés, en cambio, son mucho más prometedoras. Aparte de tratarse de economías en fuerte expansión, los niveles de consumo por persona son relativamente bajos para estos productos, lo que permite prever un aumento considerable de su demanda en las próximas décadas. Sería conveniente, en consecuencia, que América Latina prestase mayor atención a las posibilidades de estos mercados.

En lo que se refiere a las perspectivas de los productos de clima templado que interesan a América Latina —es decir, cereales y carnes—, la situación es diferente según los productos. Para los cereales se prevé que la producción en los países desarrollados seguirá siendo superior al consumo interno, lo cual dejará amplios márgenes exportables. Europa Occidental continuará siendo importadora neta de granos hacia 1970, pero es probable que se produzca un cambio en la composición de sus importaciones. Podría disminuir el déficit triguero si es que perdura la tendencia actual hacia la autosuficiencia, pero es probable que aumenten las necesidades de cereales secundarios. En cambio, las mayores posibilidades de colocación de cereales se encuentran en los propios países en vías de desarrollo, para los cuales se estima que el déficit total de granos puede duplicarse en el próximo decenio. En el caso de América Latina, por consiguiente, las expectativas de la Argentina y el Uruguay deben cifrarse en la demanda del resto de los países latinoamericanos más que en la de otras regiones.

Son algo más favorables las perspectivas de la demanda mundial en cuanto a las carnes, especialmente de vacuno. En el citado informe de la FAO, se estima que en 1970 las importaciones netas de carne vacuna de las principales regiones importadoras pueden aumentar entre 17 y 32 por ciento con respecto a las registradas en 1957-59, mientras que las de Japón —muy pequeñas en la actualidad— podrían triplicarse. En una hipótesis favorable de crecimiento del consumo, el aumento previsto para 1970 de las importaciones netas en algunas regiones sería el que muestra el cuadro 37.

Para los productos forestales, las perspectivas de los mercados mundiales son más alentadoras que para los productos agropecuarios. Se estima que las necesidades mundiales de madera rolliza industrial (maderas destinadas a todos los usos, menos como combustible) crecerán durante la década próxima a un ritmo tal vez superior a 3 por ciento anual. Sin embargo, las posibilidades latinoamericanas de absorber una fracción mayor del comercio

Cuadro 37

IMPORTACIONES NETAS DE CARNE VACUNA, 1957-59 y 1970

(Peso en canal en miles de toneladas)

<i>País o región</i>	<i>1957-59</i>	<i>1970</i>	<i>Índice</i>	<i>Porcentaje anual</i>
América del Norte . .	316	385	122	1.8
Reino Unido	629	736	117	1.4
Comunidad Económica Europea	258	340	132	2.6
Japón	10	30	300	10.5
<i>Total de los países considerados . .</i>	<i>1 213</i>	<i>1 491</i>	<i>123</i>	<i>2.0</i>

FUENTE: FAO, *op. cit.*, cuadro II-1.

mundial de maderas aserradas pueden verse contrarrestadas, en parte, por la posición geográfica más favorable del Canadá y la Unión Soviética. En el grupo de productos de pasta de madera, las perspectivas también son muy buenas, pues se estima que el consumo mundial de papel y cartón, que fue de 38 millones de toneladas en 1950 y de 74 millones en 1960, alcanzaría en 1970 aproximadamente a 124 millones de toneladas.⁶⁷ También en este campo los esfuerzos de América Latina deberían encaminarse a la satisfacción del mercado interno, ya que por ahora la región es fuerte importadora neta de dichos productos. Ello no obsta, sin embargo, para que América Latina, si pudiese dar un impulso efectivo a su producción forestal y de artículos derivados, en un momento dado llegaría a tener alguna participación como abastecedora de las necesidades de importación de otras regiones.

b) *Exportaciones intrarregionales*

No hay duda de que el impulso más fuerte al comercio exterior de productos agropecuarios latinoamericanos deberá provenir del aumento de la demanda de los propios países de la región. Ya se vio que el consumo de estos productos crecerá, con toda probabilidad, a una tasa superior a la registrada en el pasado y que, en vista de las limitadas perspectivas de las exportaciones, sería necesario restringir el crecimiento de las importaciones desde fuera de la región.

Las posibilidades de sustitución de importaciones agropecuarias son bastante favorables. En efecto, del monto total de las importaciones extrarregionales agropecuarias, que ascienden en la actualidad a unos 450 millones de dólares, un elevado porcentaje está constituido por artículos que pueden ser producidos dentro de la región. En efecto, las importaciones extrarregionales de trigo y otros cereales, aceites y grasas, productos lácteos, leguminosas, tabaco, maderas, ganado, carnes y algodón, por citar sólo los productos más importantes, constituyen una parte considerable de las importaciones agropecuarias totales en muchos países latinoamericanos.⁶⁸

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 1-23.

⁶⁸ En los países que se citan a continuación se registraron en 1958-60 las siguientes importaciones agropecuarias provenientes de fuera de América Latina:

Brasil, 77 millones de dólares (trigo, 47.5; tabaco, 12.9, aceites y grasas comestibles, 5.4 millones);

Chile, 29 millones de dólares (algodón, 6; trigo, 5.8; productos lácteos, 5.0; aceites y grasas comestibles, 2.7 millones);

Colombia, 30 millones de dólares (trigo, 10.4; oleaginosas, 9.4; malta, 4.6; algodón, 4.4 millones);

Ahora bien, para intensificar el intercambio regional de productos agropecuarios sería menester que los países latinoamericanos adoptasen una política de mejoramiento de los transportes y de los servicios de comercialización mucho más vigorosa y consistente, aparte las franquicias de carácter arancelario que se están concediendo mutuamente los países signatarios de los tratados de Montevideo y Centroamérica. Para el perfeccionamiento de estos tratados y, en su caso, de un acuerdo que agrupe a todos los países latinoamericanos, convendría que éstos investigasen a fondo las posibilidades de especialización en materia de productos agropecuarios, de tal manera que cada uno de ellos pudiera obtener las máximas ventajas de sus condiciones naturales. El término del período de transición previsto en estos tratados significará que los bienes agropecuarios, al igual que los de otra naturaleza, podrían circular libremente entre los países signatarios. Es evidente, pues, que éstos deberían introducir ciertos reajustes en sus sistemas de producción, a fin de evitar a los productores marginales un trastorno repentino que pudiera ocasionar serios perjuicios desde un punto de vista social. La adopción de técnicas perfeccionadas y un gradual proceso de especialización permitirían desplazar a los actuales productores marginales de un tipo de explotación a otro más ventajoso, para cuyos productos pueda haber un mercado más amplio dentro de la región en su conjunto. Como se ha dicho, para lograr este objetivo haría falta que los países latinoamericanos se abocasen a una investigación más profunda de sus niveles de productividad, del uso alternativo de sus suelos y otros recursos, y de la dirección que podría seguir la demanda futura, esbozada aquí sólo en sus rasgos más salientes, a fin de determinar la política agraria más aconsejable que cada uno de ellos debería aplicar.

9. LA APLICACIÓN DEL DESARROLLO AGRÍCOLA

Hoy casi nadie discute que el desarrollo económico de América Latina no puede dejarse a merced del azar, al libre juego de las fuerzas del mercado. Antes al contrario, cada día se comprende mejor la necesidad de racionalizar este proceso, mediante la fijación anticipada de normas de acción encuadradas dentro de un marco de correctas prioridades socioeconómicas. Concretamente en el terreno del desarrollo agrícola se ha visto la inmensidad de la tarea por cumplir en el futuro inmediato. Habrán de adoptarse decisiones que afectarán al destino de millones de hombres y la utilización de enormes recursos en tierras y capital. Como tales decisiones involucrarán la acción coordinada de la maquinaria estatal y de la actividad privada, es obvio que se deban tomar con plena conciencia de sus efectos y teniendo como objetivo el aprovechamiento máximo de los recursos de que dispone América Latina.

Esta necesidad de encarar el desarrollo agropecuario en forma planificada se hace más evidente aún cuando se considera el problema de las inversiones. Aunque, por

razones fácilmente comprensibles, no se esté todavía en condiciones de precisar el monto total a que pueden o deben llegar las inversiones en el sector agrícola para cumplir con los requerimientos de expansión, intensificación y diversificación de la producción señalados en páginas precedentes, es fácil advertir que su cuantía debería ser muy grande. Piénsese en la cantidad de obras de riego, habilitación de tierras, construcción de caminos, escuelas e instalaciones; en las facilidades de comercialización; en la adquisición de equipos; en el establecimiento de centros de experimentación; en la formación de personal capacitado; en el reasentamiento de cientos de miles de campesinos, etc., que habría que llevar a cabo para lograr los aumentos de producción y productividad que se postulan. Por otra parte, recuérdese que habrán de realizarse inversiones masivas en muchos otros campos y que son ciertamente limitados los fondos para inversión. Es lógico, pues, que haya que establecer una cuidadosa escala de prioridades para determinar las asignaciones de capital que deberán corresponder a cada sector. Resulta claro, en consecuencia, que el desarrollo agrícola de los países latinoamericanos solamente puede afrontarse considerado dentro del marco de la planificación de su desarrollo económico general.

Parte muy importante dentro de este proceso de planificación es la que se refiere a la organización de los servicios estatales, no sólo para formular el plan de desarrollo sino para ejecutarlo. En el campo agrícola son numerosos los organismos que tienen alguna participación en este proceso. Sin embargo, no siempre actúan en forma coordinada estas instituciones. El resultado de ello es que se produce una pérdida grande de recursos humanos capacitados, amén de las contradicciones en que se suele incurrir y la consecuente confusión dentro de los medios en los que esos servicios desenvuelven su actividad. Recuérdese lo que se dijo de los servicios de investigación y extensión agrícolas, en cuanto a la necesidad de establecer vínculos más estrechos entre ambos. Lo mismo puede decirse con relación al crédito, que no siempre se otorga para los fines y en las formas más adecuadas ni en consonancia con los intereses del desarrollo general. Convendría establecer asimismo una relación muy estrecha entre los planes de producción agrícola y el suministro de insumos para la agricultura, pues es necesario que exista la disponibilidad física de fertilizantes, semillas mejoradas, vacunas, etc. al alcance de todos los agricultores, para que éstos puedan emplear las nuevas técnicas de producción y alcanzar las metas previstas.

Aparte de estos y otros factores que es indispensable considerar en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo agrícola, hay otro elemento de fundamental importancia que debería tomarse en cuenta si es que se desea impulsar al máximo el progreso de esta actividad en América Latina: la coordinación de los planes nacionales con alcance regional.

Los avances que se están logrando en materia de planificación del desarrollo, muy considerables por cierto, corren el riesgo de frustrarse, en parte al menos, por la forma en que se elaboran y ponen en práctica los diversos programas. Muchos de los países latinoamericanos, cualquiera que sea la magnitud y calidad de sus recursos, tienden a contemplar un considerable grado de autarquía en sus planes de desarrollo, lo cual no parece conveniente si se considera su bajo nivel de ingreso, la escasa población en la mayoría de ellos —y, por ende, la restricción de los mercados internos— y, finalmente, la gran diversi-

México, 43 millones de dólares (maíz, 16.8; lana sucia, 9.5; tabaco, 5.4; cueros, 4.4; ganado, 3.0; productos lácteos, 2.5 millones);

Perú, 33 millones de dólares (trigo, 16.2; aceites y grasas comestibles, 4.4; productos lácteos, 4.1; arroz, 3.2; maderas, 1.5; malta, 1.1 millones.)

Uruguay, 17 millones de dólares (trigo, 4.7; algodón, 4.6; tabaco, 3.4; maíz, 1.3; maderas, 0.9 millones);

Venezuela, 82 millones de dólares (productos lácteos, 30.2; trigo, 13.6; huevos, 12.1; leguminosas, 3.1; avena, 2.6; maderas, 2.5 millones).

dad de recursos naturales que hay entre ellos. Es indudable que resultaría muy alto el costo económico y social de obtener en cada uno de estos países el máximo posible de todos los artículos que sus suelos podrían producir, sin considerar las posibilidades de intercambio intrarregional y las ventajas de una cierta especialización. El mercado interno —señalado repetidamente en este documento como el factor dinámico más importante para el desarrollo agrícola futuro de América Latina— debe entenderse, pues, referido a toda la región y no a cada uno de los países que la constituyen.

Ahora bien, ¿cómo concebir este desarrollo agrícola planificado en términos de la unidad geográfica latinoamericana? Parece que, tanto con respecto a los mercados como a la producción, habría que comenzar a estudiar la región latinoamericana no por países, sino por zonas o subregiones homogéneas desde el punto de vista de sus condiciones naturales, de sus recursos agrícolas, humanos y técnicos, de la naturaleza de los problemas por resolver, o de su nivel actual de desarrollo.

Así, por ejemplo, podrían seleccionarse regiones como

la que comprendería el sur del Brasil, el Uruguay y la pampa argentina; la zona andina de Bolivia, el Perú, el Ecuador y Colombia, etc. Estas agrupaciones, señaladas a título meramente ilustrativo, dan una pauta aproximada del tipo de zonificación que convendría establecer. Para llegar a una zonificación adecuada sería indispensable investigar a fondo aspectos tales como las características naturales, las producciones agropecuarias predominantes, la organización de la empresa agrícola típica, la composición social de la población, el ingreso y su distribución, el nivel de vida de la población, el grado de intensividad o extensividad de la agricultura, la utilización de la mano de obra, los sistemas de tenencia, etc.

Todo lo anterior presupone una tarea de gran magnitud, que exigiría serios esfuerzos por parte de los países y un plazo relativamente largo. Sin embargo, cuanto antes se comience a investigar la realidad agrícola latinoamericana en estos nuevos términos y se ponga en marcha una política coordinada de desarrollo agrícola, tanto más fácil será alcanzar el objetivo de lograr un nivel de bienestar más alto para la población de este continente.

Anexo I

METODOLOGIA USADA PARA LAS PROYECCIONES DE LA DEMANDA INTERNA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

1. Supuestos:

- Crecimiento demográfico: 2.9 por ciento anual, igual para todos los grupos de ingresos;
- Crecimiento del ingreso total: 6 por ciento anual, o 3 por ciento por habitante;
- Crecimiento del consumo total de bienes y servicios: 5 por ciento anual, o 2 por ciento por habitante;
- Crecimiento del consumo por grupos de ingresos:
 - Grupo de altos ingresos: el consumo por habitante disminuiría 20 por ciento hasta 1980;
 - Grupo de medianos ingresos: el consumo por habitante aumentaría a razón de 2.1 por ciento anual;
 - Grupo de bajos ingresos: el consumo por habitante aumentaría a razón de 4.8 por ciento anual;
- La actual distribución de la población por grupos de ingresos y su participación en el consumo total se estimó como sigue:

	Porcentaje de la población total	Porcentaje del consumo total
Grupo de altos ingresos (A) . .	5	24
Grupo de medianos ingresos (M)	45	60
Grupo de bajos ingresos (B) . .	50	16
Total	100	100

- Consumo de productos agropecuarios con relación al consumo total: A, 25 por ciento; M, 45 por ciento; B, 65 por ciento.
- Elasticidad de la demanda de productos agropecuarios con relación al consumo total: A, 0; M, 0.5; B, 0.75.

Para el grupo A se supuso que el consumo de productos agropecuarios por habitante se mantendría constante durante todo el período.

2. Suponiendo que el consumo total en 1960 fuera igual a 1 000 millones de unidades, el consumo por grupos —total y agropecuario— sería el siguiente:

	Consumo global (millones de unidades)		Población (millones)	Consumo por habitante (unidades)	
	Total	Agrícola		Total	Agrícola
Grupo A	240	60	10.3	23.30	5.83
Grupo M	600	270	92.7	6.47	2.91
Grupo B	160	104	103.0	1.55	1.01
Total	1 000	434	206.0	4.85	2.11

3. Aplicando los coeficientes elasticidad-ingreso de la demanda y las tasas de crecimiento del consumo supuestos, resultan los siguientes aumentos de consumo agrícola para 1980:

	Tasa anual crecimiento consumo agrícola por habitante (porcientos)	Indice en 1980 (1960=100)	Indice del consumo agrícola global en 1980		Consumo agrícola global en 1980 (millones de unidades)	Consumo agrícola por habitante en 1980 (unidades)
			(1960=100)	Tasa anual (porcientos)		
Grupo A	0	100	177	2.9	106	5.83
Grupo M	1.05	123	218	4.0	588	3.58
Grupo B	3.60	203	360	6.6	374	2.05
Total	1.70	139	246	4.6	1 068	2.93

4. Las elasticidades medias que resultan son: 0.85 con respecto al consumo total y 0.57 con respecto al ingreso.

Anexo II

CUADROS ESTADISTICOS

Cuadro A

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, TOTALES E INTRARREGIONALES

(Millones de dólares corrientes)

Origen	América Latina		Países de la ALALC 1958-60
	1953	1955-57	
Desde todo el mundo . . .	1 153	197	525
Desde la región	483	415	281
Extrarregional	632	482	244
Porcentaje intrarregional sobre el total	43.3	46.3	53.5

FUENTES: CEPAL, documentos: E/CN.12/369 (1956) y E/CN.12/499 (1959); las cifras correspondientes a la ALALC se han calculado a base de las estadísticas oficiales de comercio exterior de los países que la componen.

Cuadro B

AMERICA LATINA: NIVELES DE CONSUMO POR HABITANTE PARA PRODUCTOS AGROPECUARIOS DE USO HUMANO

(Kilogramos por persona al año)

Producto	Argentina (1959)	Brasil (1957)	Chile (1957)	Colombia (1956-58)	Ecuador (1957-59)	México (1957-59)	Paraguay (1957-59)	Perú (1959)	Uruguay (1954-56)	Venezuela (1959)
<i>Productos alimenticios</i>										
Cereales	120	106.0	129.0	61.0	74.0	124.0	84.0	87.0	99.0	82.0
Raíces y tubérculos . .	67	118.0	92.0	84.0	90.0	8.0	229.0	151.0	61.0	92.0
Azúcar	31	31.0	37.0	51.0	22.0	33.0	15.0	26.0	33.0	37.0
Legumbres y nueces . .	2	27.0	8.0	9.0	13.0	21.0	15.0	9.0	2.0	16.0
Hortalizas	44	21.0	77.0	13.0	30.0	24.0	36.0	78.0	37.0	16.0
Carnes	91	29.0	31.0	41.0	15.0	24.0	48.0	18.0	109.0	25.0
Huevos	7	3.0	4.0	3.0	5.0	6.0	1.0	1.0	7.0	4.0
Leche (proteínas) . . .	3	2.0	3.0	2.0	3.0	3.0	2.0	1.0	6.0	4.0
Grasas	20	10.0	10.0	8.0	7.0	12.0	7.0	9.0	23.0	13.0
<i>Fibras naturales</i>										
Algodón	5	4.0	2.0	3.0	...	3.0	...	2.0	3.0	3.0
Lana	1	0.3	1.0	0.3	...	0.1	...	0.4	1.2	0.3

FUENTE: FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1962.

Cuadro C

INDICES DE VARIACION DE LA SUPERFICIE CULTIVADA, RENDIMIENTOS Y PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS
POR REGIONES, 1957-59

(1948-52 = 100)

Producto	Total mundial			América Latina			América del Norte			Europa			Cercano Oriente			Lejano Oriente			Africa		
	Superficie	Rendimiento	Producción	Superficie	Rendimiento	Producción	Superficie	Rendimiento	Producción	Superficie	Rendimiento	Producción	Superficie	Rendimiento	Producción	Superficie	Rendimiento	Producción	Superficie	Rendimiento	Producción
Trigo	121.4	118.0	142.9	116.3	109.4	127.4	75.9	126.7	96.0	105.7	123.8	130.8	135.9	113.0	154.2	126.3	100.0	126.8	123.3	96.6	119.3
Arroz	113.7	129.4	146.9	135.8	101.2	137.9	77.7	142.2	108.9	115.1	107.3	123.4	98.0	124.6	122.4	110.8	113.7	126.0	106.6	113.5	121.5
Maiz	110.6	125.0	138.1	129.6	107.5	139.8	93.1	129.0	120.0	111.9	159.7	178.6	111.9	102.1	114.4	131.7	117.3	154.0	111.2	116.2	128.6
Cebada	116.7	120.4	139.5	140.7	98.1	138.8	139.9	103.4	144.8	123.8	127.8	158.5	131.8	107.5	141.1	106.5	103.8	110.7	100.2	83.6	84.1
Avena	88.8	110.3	98.3	129.2	101.0	130.4	87.1	111.0	96.8	82.8	110.0	91.0	127.2	114.3	144.1	100.0	129.3	127.6	118.3	66.7	79.3
Sorgo	123.2	173.2	212.2	114.3	92.8	105.9	225.8	169.0	380.7	100.0	142.3	137.5	119.4	118.8	142.3	—	—	—	—	—	—
Algodón	104.6	125.0	132.5	114.8	123.8	145.0	55.8	153.1	87.7	127.5	180.0	233.3	137.5	100.0	137.9	132.8	100.0	134.0	116.6	120.0	139.5
Tabaco	116.7	108.3	126.6	116.4	112.5	131.7	70.6	120.4	84.8	126.5	114.4	144.3	136.3	96.0	126.7	140.9	95.1	134.4	110.8	126.8	140.7
Frejoles	122.1	102.3	124.6	124.5	103.5	129.3	92.0	111.8	103.3	102.5	118.2	124.0	115.6	120.9	140.0	152.9	100.0	149.9	105.6	111.5	118.8
Arvejas	95.3	107.2	102.3	101.9	88.0	90.5	100.0	113.9	113.9	70.0	103.9	72.8	100.0	100.0	100.0	109.9	113.4	125.6	94.7	95.2	89.7
Papas	109.5	104.7	114.6	109.6	113.2	124.2	83.3	123.7	103.0	97.3	107.7	104.3	160.9	132.0	194.4	121.0	113.6	136.8	102.0	118.0	121.1
Camotes	145.2	119.4	173.8	106.7	105.4	111.9	64.7	126.9	82.7	100.0	81.6	81.8	—	—	—	119.2	107.7	128.5	105.5	104.2	109.5
Mandioca	119.8	102.0	122.1	119.9	100.6	121.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	152.7	108.4	164.6	108.3	102.1	110.8
Cebollas	125.7	110.2	134.5	144.0	105.9	163.2	100.0	116.7	116.7	105.6	116.5	122.8	152.9	118.8	180.8	131.4	109.4	143.2	140.0	80.9	113.3
Tomates	125.3	111.7	139.5	133.3	102.1	136.2	87.9	130.3	114.9	140.9	113.9	160.5	164.0	109.1	178.8	200.0	65.0	130.0	140.0	125.4	175.9
Habas	102.2	103.1	106.1	105.1	92.8	97.8	—	—	—	103.1	119.1	122.0	95.0	104.2	99.1	80.0	110.0	88.0	98.3	85.1	84.0
Garbanzos	119.7	115.4	137.6	120.7	114.5	138.0	—	—	—	83.3	119.0	98.7	106.7	95.6	102.2	123.9	119.2	145.4	95.7	80.0	75.8
Lentejas	86.9	94.5	82.4	88.3	74.7	66.0	—	—	—	84.6	122.2	104.3	141.0	85.0	120.6	85.2	89.1	75.3	90.5	94.0	84.2
Viñas	109.1	110.9	120.8	123.7	93.3	115.5	87.3	112.3	98.1	100.5	114.2	112.7	125.2	132.2	165.9	233.3	105.5	246.0	104.3	128.4	133.9
Soya	139.0	121.8	170.4	225.0	117.6	264.6	178.6	111.8	199.5	62.2	117.9	73.3	—	—	—	121.4	102.5	123.3	—	—	—
Maní	135.2	105.8	141.7	175.7	116.0	204.6	65.9	132.6	87.3	100.0	107.8	108.0	345.0	126.5	434.0	137.4	108.1	67.5	—	—	—
Lino (semilla)	104.3	100.0	104.3	117.3	98.5	115.3	123.7	79.3	97.6	78.9	83.1	65.4	90.0	109.3	92.5	102.7	96.3	99.3	65.2	100.0	67.0
Sésamo	90.8	91.4	81.5	139.5	105.7	146.1	—	—	—	92.5	128.0	120.0	123.3	110.5	137.1	100.5	100.0	101.3	113.9	115.6	130.0
Girasol	100.6	141.4	142.6	106.1	80.8	85.7	80.0	125.5	100.0	82.2	137.3	113.4	150.0	81.1	122.2	—	—	—	—	—	—
Total ^a	114.2	120.8	138.1	124.1	107.0	133.8	93.4	125.1	116.2	102.9	123.7	128.2	130.9	111.1	145.4	118.4	109.9	129.7	109.6	104.7	114.9

FUENTE: FAO, *Anuario de producción*, 1960.^a El total de rendimiento se ha ponderado por la superficie ocupada por cada cultivo en 1948/52.

Cuadro D

INDICES COMPARATIVOS DE RENDIMIENTOS PARA LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS, POR REGIONES

Producto	Total mundial			América Latina			América del Norte			Europa		
	Superficie cultivada 1957-59 (1)	Porcentaje de la superficie (2)	Índice comparativo de rendimiento (3)	Superficie cultivada (1)	Porcentaje de la superficie (2)	Índice comparativo de rendimiento (3)	Superficie cultivada (1)	Porcentaje de la superficie (2)	Índice comparativo de rendimiento (3)	Superficie cultivada (1)	Porcentaje de la superficie (2)	Índice comparativo de rendimiento (3)
Trigo	206 200	27.3	100	8 757	16.9	98	29 043	25.2	125	29 590	34.0	154
Arroz	116 667	15.5	100	3 803	7.3	83	583	0.5	176	357	0.4	219
Maíz	100 767	13.4	100	18 347	35.5	57	31 306	27.1	158	11 573	13.3	99
Cebada	60 667	8.0	100	1 717	3.3	76	9 740	8.4	110	11 003	12.6	159
Avena	47 667	6.3	100	1 150	2.2	81	17 323	15.0	110	10 343	11.9	138
Sorgo	27 540	3.7	100	343	0.7	93	6 977	6.1	220	40	0.1	142
Algodón	33 367	4.4	100	4 743	9.2	87	5 463	4.7	163	510	0.6	90
Tabaco	3 430	0.5	100	425	0.8	91	505	0.5	164	493	0.6	107
Frejoles	18 933	2.5	100	4 482	8.7	131	635	0.6	296	3 537	4.1	58
Arvejas	6 767	0.9	100	107	0.2	99	135	0.1	156	413	0.5	151
Papas	24 967	3.3	100	997	1.9	54	700	0.6	168	9 207	10.6	132
Camotes	14 667	1.9	100	480	0.9	72	110	0.1	89	15	0.0	146
Mandioca	7 067	0.9	100	1 607	3.1	130	—	—	—	—	—	—
Cebollas	553	0.1	100	77	0.2	66	50	0.0	193	190	0.2	108
Tomates	827	0.1	100	120	0.2	57	233	0.2	121	310	0.4	117
Habas	4 700	0.6	100	205	0.4	65	—	—	—	907	1.0	101
Carbanzos	12 333	1.6	100	175	0.3	132	—	—	—	450	0.5	83
Lentejas	1 373	0.2	100	53	0.1	119	—	—	—	110	0.1	127
Viñas	9 600	1.3	100	433	0.8	165	227	0.2	278	6 490	7.5	96
Soya	21 967	2.9	100	135	0.3	103	9 163	7.9	131	28	0.0	64
Maní	14 867	2.0	100	650	1.3	127	600	0.5	134	15	0.0	198
Lino (semilla)	8 133	1.1	100	1 267	2.5	160	2 697	2.3	115	347	0.4	123
Sésamo	4 633	0.6	100	300	0.6	175	—	—	—	37	0.0	100
Girasol	6 547	0.9	100	1 347	2.6	72	16	0.0	84	1 077	1.2	99
Total muestra	754 239	100.0	100	51 720	100.0	85	115 506	100.0	140	87 042	100.0	132
<i>Resumen</i>												
Bajo el nivel mundial					32.3	73.9		0.1	89.0		27.2	90.0
Sobre el nivel mundial					17.7	137.9		99.9	140.0		72.8	147.7

FUENTE: FAO, Anuario de producción, 1960.

Cuadro E

AMERICA LATINA: RENDIMIENTOS UNITARIOS DE ALGUNOS CULTIVOS IMPORTANTES EN DIVERSOS PAISES
(Quintales por hectárea)

País	Trigo			Maíz			Arroz			Papas			Frejoles			Tabaco			Algodón		
	1934-1938	1948-1952	1958-1960	1934-1938	1948-1952	1958-1960	1934-1938	1948-1952	1958-1960	1934-1938	1948-1952	1958-1960	1934-1938	1948-1952	1958-1960	1934-1938	1948-1952	1958-1960	1934-1938	1948-1952	1958-1960
Argentina	9.8	11.5	12.4	18.1	14.8	18.5	28.5	30.5	32.5	58.0	64.0	87.0	10.5	9.5	9.9	10.9	10.4	10.3	1.9	2.4	2.3
Brasil	9.0	7.4	5.1	13.9	12.4	12.9	14.3	15.7	16.3	67.0	48.0	55.0	8.7	6.8	6.9	9.0	7.6	7.9	1.8	1.5	1.6
Colombia	8.0	7.2	8.7	9.0	10.7	11.6	...	20.4	20.4	46.0	...	...	5.0	...	...	11.0	10.4	16.9	1.7	2.2	4.1
Chile	10.6	11.9	12.6	13.8	13.8	20.0	38.4	29.0	24.6	85.0	88.0	81.0	8.5	9.3	8.2	20.8	20.3	20.6	...	...	...
Paraguay . . . . .	...	7.8	7.2	10.3	12.0	12.6	20.4	19.1	22.1	...	63.0	36.0	...	8.3	8.0	8.5	11.1	10.0	2.1	2.6	1.6
Perú	7.0	9.3	10.1	16.1	14.3	12.7	19.9	38.5	40.4	29.0	57.0	52.0	...	9.2	9.7	...	10.2	12.9	5.0	5.0	5.1
Uruguay	7.5	9.1	6.4	6.3	6.9	5.2	35.7	32.7	33.0	41.0	38.0	37.0	4.2	...	...	9.2	...	...	...	...	...
Venezuela	4.9	4.7	6.4	13.8	11.4	11.7	12.0	11.7	15.8	16.0	26.0	63.0	...	...	7.8	4.3	8.5	15.1	1.2	2.8	2.3
El Salvador . . . . .	...	...	...	10.7	11.2	8.7	11.8	16.3	18.4	...	...	...	9.1	8.2	5.2	...	...	...	2.8	3.6	7.7
Guatemala	7.1	5.8	6.6	9.9	8.6	7.6	14.3	11.8	13.4	28.0	30.0	31.0	7.5	5.1	5.9	4.1	6.2	8.0	2.5	3.0	8.0
Honduras . . . . .	...	5.8	5.9	10.5	7.3	7.6	12.0	16.2	16.6	...	19.0	20.0	4.4	4.4	4.4	5.0	5.0	5.1	...	2.9	6.6
México	7.6	8.8	14.5	5.6	7.5	8.8	21.0	18.0	20.6	48.0	45.0	51.0	2.0	2.6	4.0	8.6	10.0	13.6	2.5	3.2	4.9
América Latina	9.5	10.6	11.0	12.8	10.6	11.6	15.2	16.9	17.5	44.0	53.0	62.0	6.6	5.7	6.0	8.4	8.4	9.7	2.0	2.1	2.7

FUENTE: FAO, *Anuarios de producción*, 1956 y 1961.

Cuadro F
CONSUMO DE FERTILIZANTES EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA
Y DE OTRAS REGIONES

País	Nitrogenados (miles de toneladas de N)		Fosfatados (miles de toneladas de P ₂ O ₅)		Potásicos (miles de toneladas de K ₂ O)		Superficie arable (millones de hectáreas)
	1948-52	1958-59	1948-52	1958-59	1948-52	1958-59	
Brasil	11.0	44.3	31.0	81.3	11.6	65.7	19.1
Chile	9.5	47.7 ^a	20.9	29.6 ^a	3.5	6.5	5.5
Ecuador	0.2	3.7 ^a	0.3	2.3	0.1	1.8	1.1
El Salvador	0.4	14.9	0.2	8.9	0.2	17.5	0.5
Honduras	0.6	6.5	0.7	0.3	0.7	0.1	1.0
México	10.4	140.0	8.9	28.0	2.2	4.5	19.9
Perú	34.3	55.3	23.6	7.3	4.9	3.2	1.7
Venezuela	1.3	5.5	0.5	6.8 ^b	0.8	4.0 ^c	2.9
Alemania (Rep. Federal)	194.1	226.2	405.5	607.9	660.3	1 003.8	8.6
Bélgica	77.0	97.5	85.2	91.7	118.5	152.3	1.0
España	77.0	273.8	155.5	316.0	39.5	89.7	20.9
Estados Unidos	1 171.0	2 533.3 ^a	1 960.0	2 406.8	1 243.0	1 988.6	188.3
Grecia	23.6	70.8	19.1	54.6	5.3	8.5	3.7
Francia	251.7	480.8	454.2	764.4	362.1	705.4	21.5
Egipto	98.2	177.1	16.7	27.7	0.6	2.3	2.6
Japón	368.0	681.7	224.5	389.4	145.3	437.4	6.1

FUENTE: FAO, *Anuario de producción*, 1960

^a 1959-60.

^b 1956-57.

^c 1955-56.

Cuadro G
AMERICA LATINA: PROYECCIONES DE LA PRODUCCION, RENDIMIENTO Y
SUPERFICIES DE 4 PRODUCTOS AGRICOLAS HACIA 1980

	Maíz	Arroz ^a	Frejoles	Trigo
<i>Promedio 1958-60</i>				
Superficie (millones de hectáreas)	18.3	4.2	4.5	8.8 ^f
Rendimiento (quintales métricos por hectárea)	11.4	17.5	5.9	11.6
Producción (millones de toneladas)	21.0	7.3	2.6	10.1
Comercio exterior neto (millones de toneladas) ^b	— 0.4	0.2	—	1.3
Consumo aparente total (millones de toneladas) ^c	20.6	7.5	2.6	11.4
Consumo aparente por habitante	102.7	37.4	13.0	56.9
<i>1980</i>				
Consumo aparente por habitante (kilogramos).	149.1 ^d	50.4 ^e	14.7 ^e	68.6 ^f
Consumo aparente total y producción ^g (millones de toneladas)	53.5	18.1	5.3	24.6
Rendimiento por hectárea (quintales por hectárea) ^h	14.3	18.7	6.4	14.4
Superficie necesaria (millones de hectáreas)	37.4	9.7	8.3	17.1

FUENTE: FAO, *Anuarios de producción y comercio exterior*, 1958-60.

^a En términos de arroz con cáscara.

^b Importaciones netas (+); exportaciones netas (—).

^c Producción más importaciones menos exportaciones.

^d Se estimó un coeficiente de elasticidad de 0.5, o sea una tasa anual de 1.5 por ciento, debido al mayor crecimiento previsto del consumo animal.

^e Se extrapola la tendencia del período 1948-52 a 1958-60: 1.4 por ciento anual para el arroz y 0.4 por ciento anual para los frejoles.

^f Se mantuvo constante el consumo por habitante de Argentina, Chile y Uruguay. Se hizo crecer el consumo por habitante del resto de los países a la misma tasa de los últimos 20 años, que fue de 1.66 por ciento anual.

^g Se supuso que no habría saldos netos de comercio exterior.

^h Se extrapola la tendencia entre 1948-52 y 1958-60, que arroja las siguientes tasas anuales de aumento: maíz y trigo, 1 por ciento; arroz, 0.15 por ciento; frejoles, 0.4 por ciento.

Cuadro H

AMERICA LATINA: POBLACION TOTAL, ESTIMACIONES Y PROYECCIONES HASTA 1980

(Miles de personas)

<i>País</i>	1925	1930	1935	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Costa Rica	456	499	551	619	695	801	951	1 171	1 390 ^a	1 651 ^a	1 960 ^a	2 327 ^a
Cuba	3 364 ^a	3 837 ^a	4 221	4 566	4 932	5 508	6 127	6 797	7 523 ^a	8 307 ^a	9 146 ^a	10 034 ^a
El Salvador	1 361	1 443	1 531	1 633	1 742	1 868	2 108 ^a	2 442 ^a	2 859 ^a	3 346 ^a	3 917 ^a	4 585 ^a
Guatemala	1 532	1 771	1 996	2 201	2 438	2 805	3 258	3 765	4 343 ^a	5 053 ^a	5 906 ^a	6 942 ^a
Haití ^a	2 472	2 632	2 802	2 983	3 175	3 380	3 722	4 140	4 645	5 255	6 001	6 912
Honduras	862 ^a	948	1 042	1 146	1 261	1 428	1 660	1 950	2 315 ^a	2 750 ^a	3 266 ^a	3 879 ^a
México	15 204	16 589	18 089	19 815	22 576	25 826	30 015	34 988	40 602 ^a	47 022 ^a	54 485 ^a	63 231 ^a
Nicaragua	683 ^b	728 ^b	775 ^b	825	923	1 060	1 245	1 477	1 754 ^a	2 083 ^a	2 474 ^a	2 938 ^a
Panamá ^c	457	471	546	620	703	797	923	1 055	1 209 ^a	1 387 ^a	1 591 ^a	1 823 ^a
República Dominicana	1 054	1 256	1 484	1 674	1 889	2 131	2 526	3 014	3 554 ^a	4 221 ^a	5 013 ^a	5 954 ^a
Argentina	10 358	11 896	13 044	14 169	15 390	17 189	19 122	20 956	22 909	24 937	27 068	29 334
Bolivia ^{a c}	2 022	2 153	2 314	2 508	2 740	3 013	3 322	3 696	4 136	4 658	5 277	6 000
Brasil ^b	30 332	33 568	37 150	41 114	46 000	51 976	60 200	70 600	82 900	96 700	111 400	126 800
Colombia ^{a c}	6 562	7 280	8 115	9 097	10 267	11 679	13 441	15 468	17 787	20 514	23 774	27 691
Chile	4 073	4 365	4 700	5 063	5 541	6 073	6 761	7 627	8 567 ^a	9 636 ^a	10 872 ^a	12 300 ^a
Ecuador ^b	1 857 ^a	2 022 ^a	2 223 ^a	2 466	2 781	3 197	3 691	4 317	5 036 ^a	5 909 ^a	6 933 ^a	8 080 ^a
Paraguay ^c	785	880	988	1 111	1 247	1 397	1 565	1 768	2 007 ^a	2 296 ^a	2 645 ^a	3 065 ^a
Perú ^c	5 579	6 001	6 483	7 033	7 727	8 521	9 396	10 857	12 585 ^a	14 681 ^a	17 238 ^a	20 371 ^a
Uruguay	1 659	1 877	2 030	2 155	2 256	2 407	2 617	2 827	2 970 ^b	3 104 ^b	3 231 ^b	3 355 ^b
Venezuela ^b	2 840	3 082	3 300	3 710	4 267	4 974	6 049 ^a	7 331 ^a	8 707 ^a	10 320 ^a	11 600 ^a	13 355 ^a
<i>Total</i>	93 512	103 298	113 384	124 508	138 550	156 130	178 699	206 246	237 798	273 830	313 797	358 976

FUENTE: CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VII, No. 1 (Santiago de Chile, octubre de 1962), "Suplemento Estadístico", cuadro 3.^a A base de estimaciones no oficiales.^b Excluye la población selvática.^c Incluye la población selvática.

Cuadro I

AMERICA LATINA: INDICE DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

(1958 = 100)

	1934-38	1945	1943	1951	1954	1957	1958	1959	1960
<i>Grupos de productos^a</i>									
Cereales	71.5	59.9	81.3	81.4	95.4	102.5	100.0	106.7	108.2
Raíces y tubérculos . . .	46.3	70.0	75.5	83.5	94.6	93.7	100.0	99.9	108.5
Leguminosas grano seco	51.3	62.9	73.8	80.6	98.4	101.4	100.0	105.9	113.0
Oleaginosas.	67.8	71.6	79.2	80.3	70.6	89.2	100.0	87.7	107.7
Sacarinos	40.7	53.0	74.5	76.8	79.1	93.7	100.0	104.4	105.4
Frutas	45.3	49.1	60.0	71.3	89.9	99.0	100.0	106.9	109.8
Carnes	59.4	66.3	76.0	79.8	78.5	96.6	100.0	89.8	89.1
Bebidas no alcohólicas.	73.0	57.6	65.3	67.5	73.6	90.1	100.0	114.4	136.8
Fibras	48.4	57.1	55.7	70.4	88.0	92.4	100.0	94.2	105.5
Vinos.	58.8	55.9	84.7	83.9	81.7	70.7	100.0	118.5	109.0
Otros.	41.5	62.1	68.2	78.8	90.4	99.4	100.0	103.5	110.3
<i>Total agropecuario. . .</i>	<i>57.4</i>	<i>59.4</i>	<i>71.8</i>	<i>76.8</i>	<i>85.0</i>	<i>95.5</i>	<i>100.0</i>	<i>102.5</i>	<i>108.5</i>
<i>Productos agrícolas . . .</i>	<i>56.7</i>	<i>57.0</i>	<i>70.4</i>	<i>75.8</i>	<i>86.1</i>	<i>95.2</i>	<i>100.0</i>	<i>105.3</i>	<i>112.9</i>
Trigo.	81.0	60.0	91.7	85.1	100.6	110.9	100.0	105.6	94.7
Maíz.	89.6	61.8	81.7	78.5	94.7	90.8	100.0	108.2	109.8
Café	74.9	57.9	66.7	67.9	72.9	88.2	100.0	115.0	141.5
Azúcar	39.0	51.5	72.9	75.9	78.4	93.7	100.0	104.2	105.7
Algodón	43.4	47.5	45.6	64.7	86.1	90.9	100.0	90.3	104.6
Leguminosas	51.3	62.9	73.8	80.6	98.4	101.4	100.0	105.9	113.0
Oleaginosas	67.8	71.6	79.2	80.3	70.6	89.2	100.0	87.7	107.7
Bananos	45.3	49.1	60.0	71.1	90.0	99.0	100.0	106.9	109.8
<i>Productos pecuarios . . .</i>	<i>60.7</i>	<i>69.4</i>	<i>77.6</i>	<i>81.1</i>	<i>80.5</i>	<i>96.8</i>	<i>100.0</i>	<i>90.6</i>	<i>90.2</i>
Carne de bovino.	59.3	58.4	75.3	80.0	75.2	95.6	100.0	88.6	86.6
Lanas.	76.4	105.7	96.4	96.1	103.0	97.9	100.0	99.4	102.4
<i>Por habitante</i>									
Total agropecuario. . . .	99	84	94	93	95	98	100	99	103
Total agrícola.	97	80	93	92	97	98	100	102	107
Total pecuario	104	98	102	99	90	100	100	88	85

FUENTE: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

^a Grupos de productos:*Cereales:* Trigo, maíz, arroz, avena, cebada, centeno.*Raíces y tubérculos:* Papa, mandioca, camote.*Leguminosas:* Frejoles, garbanzos, habas, lentejas, arvejas.*Oleaginosas:* Ajonjolí, algodón (semilla), girasol, linaza, maní, ricino, tung.*Sacarinos:* Azúcar, panela.*Frutas:* Bananos, piña.*Carnes:* Bovinos, ovinos, porcinos.*Bebidas:* Café, cacao, té, yerba mate.*Fibras:* Lana sucia, algodón, sisal, abacá.*Otros:* Chile fresco, chile seco, tomate, tabaco

MEDICION DEL NIVEL DE PRECIOS Y EL PODER ADQUISITIVO DE LA MONEDA EN AMERICA LATINA, 1960-62*

NOTA PRELIMINAR

En el presente estudio se pone al día el documento *Comparación de precios y paridad de poder adquisitivo de la moneda en algunos países latinoamericanos* (E/CN.12/589) presentado al noveno período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, celebrado en mayo de 1961. Aunque la metodología es la misma, salvo en aspectos de importancia secundaria, los resultados se refieren ahora a las capitales de todos los países latinoamericanos, con excepción de Cuba en cuyo caso no pudo obtenerse información comparable. Un agregado importante es la inclusión de datos correspondientes a dos ciudades norteamericanas —Los Angeles y Houston— donde el Bureau of Labor Statistics hizo una recolección de precios especialmente para la CEPAL. Los resultados correspondientes a ambas ciudades fueron incluidos con objeto de compararlos con los latinoamericanos, cuando las condiciones eran suficientemente equiparables como para obtener resultados significativos.

Como en el documento E/CN.12/589, las cifras presentadas en este estudio están en forma de índices que reflejan los niveles relativos de los precios y las “equivalencias de poder adquisitivo” con lo cual se quiere indicar el número de unidades monetarias de un país que corresponden, en poder adquisitivo, a un número determinado de unidades monetarias de otro país. Se dan informaciones de esta naturaleza acerca de los principales tipos de bienes, servicios y equipos de producción que entran en los gastos de consumo e inversión de América Latina. Se dan también cifras de gasto total, con las cuales se tiene una medida del tipo de cambio de paridad que refleja la equiva-

* Extracto del documento E/CN.12/653, presentado al décimo período de sesiones de la Comisión y preparado por la Sección de Investigaciones Estadísticas (División de Estadística) de la Secretaría de la CEPAL. El trabajo fue dirigido por el señor Stanley N. Braithwaite quien contó con la colaboración del señor Jean-Roger Messy, de las señoras María Isabel Seguel y Tatjana Babarović y de otros funcionarios de la División de Estadística. El documento original, fruto de una investigación basada en los materiales recopilados en las capitales de 19 países latinoamericanos y en dos ciudades de los Estados Unidos, contiene asimismo secciones más extensas sobre metodología y procedimiento que se han eliminado aquí. También han sido suprimidos algunos cuadros y los anexos técnico y estadístico.

lencia general de una moneda latinoamericana en función de otra.

Mientras en el estudio anterior los resultados se referían a los meses en que se recopilaron las estadísticas básicas (con lo cual se introducía un factor de incomparabilidad que era importante para aquellos países en que los precios están sujetos a variaciones rápidas o frecuentes), en este documento se han reajustado los cálculos a fin de relacionar los resultados con dos meses determinados separados entre sí por un bienio —a saber, junio de 1960 y junio de 1962—. Por este motivo, y también por efecto de las variaciones en la importancia relativa de cada renglón, al incluir diecinueve y no diez países latinoamericanos en el cálculo, los resultados difieren de los presentados en el estudio preliminar.

A pesar de haber incluido a las dos ciudades norteamericanas de Houston y Los Angeles, no se ha hecho intento alguno por calcular los tipos de paridad de las monedas latinoamericanas en dólares u otra moneda no norteamericana. Se requeriría mucho más trabajo para lograr que una tabulación tal fuera estadísticamente aceptable. En particular, queda por resolver el problema de comparar países con muy diferentes niveles de ingreso y composición de los gastos (como Bolivia o Haití y los Estados Unidos) y habría que recopilar mayores informaciones sobre los precios en un número suficiente de ciudades a fin de contar con datos que pudieran considerarse plenamente representativos de un nivel medio de precios en los Estados Unidos y en cada país latinoamericano.

Análogamente, la Secretaría de la CEPAL no ha contado con recursos bastantes como para llevar a la práctica la recomendación, aprobada por la Comisión en su noveno período de sesiones, en el sentido de ampliar el estudio a fin de abarcar las relaciones entre los precios, los salarios y los niveles de ingreso personal y de analizar las causas subyacentes de las diferencias en la estructura de precios de cada país. Por lo tanto, el presente estudio se limita a determinar las equivalencias de poder adquisitivo y los niveles de precios relativos en las capitales latinoamericanas y no pretende entrar en una evaluación de fondo de los diversos factores que influyen sobre esos niveles.

I. GENERALIDADES

El establecimiento de una Zona de Libre Comercio en América Latina y el progreso hacia la formación de un mercado regional han puesto de relieve tres problemas independientes, que hasta cierto punto han sido factores limitantes en algunos trabajos de la CEPAL: la medición del “valor” real o el poder adquisitivo de cada moneda latinoamericana; el establecimiento de niveles de precios relativos para los distintos países; y la conversión de los precios o valores expresados originalmente en distintas unidades monetarias nacionales a una sola moneda común.

Aunque en gran medida los índices han servido para establecer los niveles relativos en distintas fechas y las cifras en moneda nacional han bastado para medir los niveles absolutos o los precios internos de un país, cuando se ha tratado de comparaciones entre países, ni los índices, ni los porcentajes, ni siquiera los valores nacionales calculados a los tipos corrientes de cambio, han sido indicadores suficientemente seguros o significativos para muchas aplicaciones analíticas. En la postguerra se ha estado dando creciente importancia a los valores globales macroeconó-

micos y ha cundido mucho el interés por las estadísticas comparables de ingreso nacional para los distintos países o la región en su conjunto. La falta de medidas adecuadas para traducir las cifras nacionales expresadas en distintas monedas a valores globales dignos de confianza y representativos del conjunto de la región, con un denominador monetario común, ha sido un obstáculo insalvable con los procedimientos estadísticos acostumbrados. Del mismo modo, en la formulación de planes o proyectos de integración económica —ya sea del tipo previsto por los países centroamericanos o de la clase considerada en la región grancolombiana— la falta de informaciones acerca de los niveles de precios relativos ha entorpecido el trabajo. Por último, como se dijo anteriormente, la creación de una Zona de Libre Comercio, que ya abarca la mayor parte de la población y producción latinoamericanas, ha puesto al descubierto la necesidad de contar con medidas adecuadas del “valor real” de cada moneda, de la estructura de los costos comparados, de los niveles de precios relativos y de la relación entre los precios internos y aquéllos aplicables a los productos que entran en el comercio internacional.

1. FALTA DE ADECUACIÓN DE LOS TIPOS VIGENTES DE CAMBIO

El método tradicional para convertir los precios (o valores) de un país en los precios (o valores) de otro ha sido aplicar los tipos de cambio vigentes para las transacciones internacionales. La complejidad misma de los sistemas cambiarios de muchos países latinoamericanos en la postguerra apunta hacia el peligro de adoptar un procedimiento de esta índole. Habría que optar entre distintos tipos —de mercado libre, oficiales, preferenciales y no preferenciales— que a menudo fluctúan violentamente de un mes al otro y que ciertamente son inconstantes en el curso de los años.

Aunque se aplique una tasa única, es difícil conceder que los tipos de cambio reflejan con fidelidad el “valor” real o poder adquisitivo de las monedas nacionales. Bastaría echar una mirada a la situación de los precios en Chile para probar el argumento. En febrero de 1959 el tipo de cambio para las transacciones comerciales y no comerciales se fijó en un nivel de 1 050 pesos por dólar. Si en ese tiempo la tasa reflejaba correctamente el “valor” del peso, por cierto que no lo hacía en febrero de 1961, cuando, sin que hubiera variado el tipo de cambio, los precios internos habían subido en 33 por ciento (como ocurrió en realidad). Análoga situación se da en otros países, verbigracia la Argentina y el Uruguay, en que se ha mantenido el tipo de cambio a un nivel arbitrario durante largos períodos, cualquiera que haya sido el movimiento de los precios internos. En otros casos, como en el Brasil y más recientemente en Chile, aparece una divergencia marcada en las tendencias del tipo oficial aplicable a parte importante de las transacciones externas del país y las del tipo libre, al que generalmente están afectas sólo las transacciones marginales, como las remesas privadas, los gastos de turismo y quizá la importación de bienes suntuarios.

Es lógico que los tipos de cambio no midan adecuadamente el nivel de precios internos. Se aplican fundamentalmente a aquellos renglones, y sólo a aquéllos, que entran en las transacciones de tipo internacional —exportación e importación de bienes y servicios (incluso flete marítimo y seguro), gastos de turistas, remisión de intereses y utilidades, donaciones de residentes de un país a otro, movi-

miento de capitales a corto plazo y préstamos de más larga duración—. El tipo de cambio o el sistema cambiario es aquel que mantiene el equilibrio en el ingreso y egreso de fondos relativos a esas transacciones. Sin embargo, la acción gubernamental encaminada a controlar los egresos es a menudo un factor dominante en la nivelación de ambos lados del balance nacional de pagos y, en consecuencia, puede decirse que sólo en contados países latinoamericanos los ingresos y los egresos están realmente en equilibrio o que los tipos corrientes de cambio miden los valores comparativos de las monedas, aunque sólo se consideren las transacciones que entran directamente en las relaciones entre países, a saber, la importación o exportación de bienes, movimiento de capitales, etc.

Cuando se toman en consideración las transacciones que no entran en las relaciones entre países, resulta aún más inadecuado el empleo de los tipos vigentes de cambio para medir el poder adquisitivo. El grueso de los bienes y servicios finales consumidos o usados en un país no es objeto de comercio internacional. Si bien no puede subestimarse el papel del comercio internacional en la determinación del nivel del ingreso real, el valor de los bienes importados es bajo en comparación con la producción nacional. Si se agregan los servicios, casi todos ellos producidos en el país (siendo casi las únicas excepciones el transporte internacional, las comunicaciones, el turismo, algunos aspectos de la banca junto con los servicios consulares), se apreciará que un tipo de cambio determinado por las transacciones internacionales no sería apropiado para valorar la producción, ingreso o gastos totales de un país.

2. DEFINICIÓN DE OBJETIVOS

Los objetivos del presente estudio son, por lo tanto, los tres siguientes:

a) Medir los niveles de precios relativos en varios países latinoamericanos sobre la base de todas las transacciones de gastos (ya sean individuales o gubernamentales) que se relacionan con el consumo final o la inversión;

b) Estimar el poder adquisitivo de cada moneda, comparando las cantidades de productos finales que pueden comprarse;

c) Determinar los tipos de cambio de paridad a los cuales se igualarán los niveles de precios aplicables al total de productos finales en cada uno de los países estudiados.

La forma de “equiparar” los niveles globales de precios es un aspecto por discutir. Como ocurre con otros tipos de comparaciones de precios, debe introducirse algún criterio de equivalencia entre distintas situaciones. En la mayoría de los casos esta equivalencia se considera como una “equivalencia de bienestar” o una “equivalencia en la satisfacción de necesidades”. Sin embargo, la “equivalencia en la satisfacción de necesidades” tiene diversas interpretaciones. Según un enfoque, se adopta un concepto global, sin considerar por separado cada producto o servicio componente. Es decir, se considera un conjunto o “cesta” de bienes y servicios que da en un país en total la misma satisfacción que otra cesta de bienes y servicios brinda en otro, cualquiera que sea la composición de esas cestas. Sin embargo, es más común que la “cesta” tenga idéntica composición de ambos lugares, en el supuesto de que el mismo renglón proporciona la misma satisfacción en ambos sitios y que en total la “cesta”, en teoría al menos, ofrece el mismo nivel de bienestar en ambas situaciones.

Se arguye que el *costo* de ambas "cestas" mide el nivel relativo de precios en los dos lugares.

De adoptarse este último criterio, el tipo de cambio de paridad puede definirse como aquel en que se equipara el costo de una "cesta" representativa de bienes y servicios en un país con el costo de una "cesta" similar en otro. Por ejemplo, si 1 000 pesos en el país A comprara la cesta representativa y ésta cuesta 1 500 nacionales en el país B y 50 000 centavos en el país C, los tipos de cambio de paridad serán los siguientes:

1 peso = 1.5 nacionales = 50 centavos

En cambio, *los precios están a la par* en dos países cuando, a un tipo determinado de cambio, una unidad de la moneda del país A compra la misma cantidad de bienes y servicios que un número equivalente de unidades monetarias en el país B (determinando el tipo de cambio la equivalencia en términos de unidades monetarias).

En la misma forma, *el poder adquisitivo* de la moneda de un país comparada con la de otro puede describirse como la cantidad relativa de bienes y servicios que pueden adquirirse en cada uno de los países considerados con una unidad monetaria.

Por último, *la equivalencia de poder adquisitivo* de dos monedas es el número de unidades de una moneda que debe pagarse para obtener la misma cantidad de bienes y servicios que se compran con una cantidad de la otra moneda. Conviene señalar que el concepto de "tipo de

cambio de paridad" se relaciona con el valor global de todos los bienes y servicios clasificados como productos finales y no con un tipo particular de transacción o grupo particular de productos. Por ejemplo, no existe un tipo de cambio de paridad para los alimentos o la inversión por sí solos, pues esto presupondría que las únicas transacciones del país en estudio son las relativas a los alimentos o la inversión. Por otra parte, hay una "equivalencia de poder adquisitivo" para cada tipo de transacción o cada grupo de transacciones, pues el número de unidades monetarias que se necesita para comprar un bien particular o grupo de bienes puede considerarse independientemente de otros bienes o grupos. El total de equivalencia de poder adquisitivo para todos los renglones, cuando se combina en proporciones apropiadas, da el poder global de compra de la moneda del país en comparación con la de otro y de esta manera se convierte en una medida del tipo de cambio de paridad.

En forma alternativa, podrían calcularse las equivalencias de poder adquisitivo para un ingreso de magnitud particular (en cuyo caso se refieren a la cantidad relativa de bienes y servicios adquiribles con ese ingreso en cada país.) En este caso, la combinación de las equivalencias para todos los niveles de ingreso da una vez más el poder global de compra de la moneda de cada país y sobre esa base podría muy bien calcularse el tipo de cambio de paridad.

II. RESUMEN DE METODOS Y PROCEDIMIENTOS

1. METODOLOGÍA

a) *El concepto*

En todo estudio estadístico, los métodos adoptados y su aplicación práctica dependerán concretamente de los objetivos por cumplir y del grado en que pueden aprovecharse las informaciones disponibles para cumplir esos objetivos. Ante todo, se requiere un método preciso, simple de calcular, completo en su cobertura, de fácil comprensión y capaz de rendir resultados inequívocos y compatibles con el marco de referencia del estudio. Un enfoque que pudiera justificarse plenamente desde el punto de vista teórico, podría rechazarse si fuera de difícil aplicación o si sus resultados presentaran dificultades de interpretación o no se acomodaran al diseño básico de la investigación. Por análogas razones, lo que conviene para un estudio deberá descartarse como posibilidad metodológica para otro.

En la presente investigación, la elección de método por parte de la CEPAL estuvo presidida por el deseo de obtener resultados recíprocamente compatibles de todos los países latinoamericanos, en vez de calcular una serie de relaciones de precios independientes, cada una de ellas aplicable a un número restringido de países (como en el caso de las comparaciones binarias). Del mismo modo, los métodos demasiado complicados o difíciles de poner en práctica con los recursos e informaciones disponibles se han considerado poco adecuados para la investigación y por consiguiente han sido descartados.

El enfoque de la CEPAL —como el de casi todos los investigadores en materia de comparación de precios— descansa en el concepto fundamental de la equivalencia entre dos o más situaciones. La equivalencia puede referirse ya sea *a*) a la colección de partidas cada una de las cuales se considera que satisface las "necesidades" o "deseos" en la misma forma o en forma equivalente en las

diversas situaciones; o *b*) una colección de partidas que da en total la misma satisfacción (o bienestar) en cada una de las situaciones consideradas, aunque individualmente las partidas puedan proporcionar cantidades distintas de satisfacción.

El segundo método ha sido propugnado por muchos autores porque permite salvar las dificultades derivadas de la independencia existente entre el precio de un producto y la cantidad consumida. Asimismo se sostiene que este método permitiría soslayar los problemas que se derivan de las diferencias de disponibilidad en países distintos y de factores como el clima que, aunque influyen en los gastos de consumo, no tienen de por sí ningún valor monetario que pueda medirse adecuadamente en la comparación de precios o costos. Pero este método presenta muchos inconvenientes. Por ejemplo, es difícil demostrar que un conjunto determinado de bienes y servicios proporcionan en realidad una cantidad concreta de bienestar o que la satisfacción de las necesidades o los niveles de bienestar se han equiparado exactamente en las distintas situaciones. Se ha abogado por el uso de curvas de indiferencia y elasticidades de ingreso de la demanda para indicar la equivalencia, pero, en la etapa actual de evolución estadística, no pueden esperarse resultados prácticos del método global, salvo en muy contados casos. El criterio alternativo de elegir una "cesta" en distintas situaciones indicará el nivel comparado uno da la misma o equivalente satisfacción en dos o más situaciones pareció más satisfactorio desde el punto de vista de la CEPAL. En él se supone tácitamente que si los productos individuales dan cantidades equivalentes de satisfacción, la suma de ellos dará una satisfacción o bienestar total equivalente en los países comparados y que el costo de la cesta en distintas situaciones indicará el nivel comparado de precios, el poder de compra comparado y el tipo de cambio requerido para dar paridad en las estructuras globales

de precios. El método tiene varias limitaciones y desventajas que no se presentan en el método global. Exige una identificación precisa de cada partida en cada situación; presupone que el mismo renglón satisface la misma necesidad y desempeña la misma función, cualquiera que sea el país de que se trate; requiere la combinación de renglones de manera tal de reflejar la importancia relativa que les corresponde en el total; en la comparación postula una homogeneidad, tanto del ingreso como de los gastos (y precios) dentro de un país que suele no existir; demanda un acopio material estadístico, calculado con precisión, referente a los precios, volúmenes, valores, ingresos, etc. que no es fácil conseguir y sus resultados pueden tener una aplicación restringida por efecto de las limitaciones en el campo de aplicación y la metodología del estudio.

Por otra parte, el método tiene la importantísima ventaja de ser matemáticamente preciso, libre de ambigüedades de interpretación y de no descansar tanto en las apreciaciones subjetivas del estadístico encargado de la investigación. Además puede extenderse su aplicación a todos los sectores de gastos, en tanto que el método global preconizado por Staehle, Frisch y otros autores sólo se ha aplicado experimentalmente hasta ahora a una parte restringida del gasto de consumo y a niveles particulares del ingreso. Por estos motivos se decidió emplear el método de la "cesta" del mercado en el estudio de la CEPAL.

b) *El problema de las ponderaciones*

En la mayoría de los estudios en que se ha empleado el método de la "cesta del mercado" se ha utilizado algún tipo de cambio vigente para convertir los precios de todos los países a un denominador monetario común; se han calculado entonces las relaciones de precios y se ha empleado el sistema de ponderación de un país y luego del otro para combinar las relaciones individuales de precios. Los índices resultantes, al menos en teoría, constituyen medidas de las relaciones de precios entre los dos países, del poder adquisitivo de paridad de ambos y dan factores de corrección que, al ser aplicados al tipo de cambio oficial, indicarían los tipos de cambio de paridad aplicable a las monedas de ambos países. Sin embargo, como no se ha usado un sistema de ponderación representativo de todos los países en cuestión, en casi todos los casos los resultados se han limitado a una serie de comparaciones binarias que sirven fines limitados.

En el estudio de la CEPAL se consideró importante que los resultados fueran logrados de manera tal que fueran mutuamente válidos entre todos los países de la región. Esto supuso la adopción de un sistema común de ponderación que, por la naturaleza del estudio, tuvo necesariamente que basarse en la composición media del consumo en la región, es decir, en aquella composición del consumo que más se acerca o menos se aleja de las modalidades de consumo de los países individuales. La modalidad del consumo podía expresarse como valores gastados (en cuyo caso se emplearían para ponderar las relaciones de precios) o cantidades consumidas (cuando podrían aplicarse para la ponderación directa de los precios). El cálculo de promedios de valores suponía la existencia previa de tipos de cambio satisfactorios a los cuales podrían convertirse las cifras expresadas en moneda nacional, sumándose los resultados parciales para calcular los promedios. Como el presente estudio tiene precisamente por objeto medir tal tipo de cambio, hubo que descartar esa hipótesis. Además, el uso de precios relativos supone la elección de un país base con el cual pueden compararse los precios de los demás países. A menos que las

ponderaciones se escojan de acuerdo con la modalidad del consumo del país base (lo que no sería aconsejable en una comparación interregional), influirá en los resultados el nivel de precios del país base siempre que se comparen otros dos países¹. En cambio, cuando se emplean ponderaciones de cantidad cualquier país del grupo puede servir como base o punto de referencia para la comparación de precios. Por lo tanto, éste ha sido el sistema de ponderación escogido para el estudio.

Es necesario hacer dos reservas en cuanto al cómputo de los coeficientes de ponderación. Primero, el principal objeto del estudio es comparar un país con otro más bien que calcular los niveles de precios o equivalencias de poder de compra para toda América Latina. Los países son de igual importancia para la investigación y, por lo tanto, se descartó todo sistema de ponderación que le asignara una proporción más alta a los países con un número mayor de habitantes. De esta manera se eludió el peligro de que el país más grande de la región —el Brasil— tuviera tal preponderancia en el sistema de ponderación que los resultados llegaran a parecer un índice de ponderación fija en que se emplearan como ponderaciones las cantidades totales consumidas en ese país —un efecto evidentemente indeseable si había de emplearse la misma estructura de ponderación para comparar entre sí a los países más pequeños como Haití y el Paraguay—. Segundo, las cantidades consumidas por habitante dependen del poder de compra disponible, el que a su vez es función del ingreso por habitante. La "cesta del mercado", por lo tanto, fue basada sobre un promedio no ponderado de cantidades consumidas por habitante en cada uno de los países estudiados.

c) *Definición de criterios*

El criterio que la CEPAL ha decidido emplear se basa entonces en una "cesta" de bienes y servicios cuyos componentes son representativos del consumo medio en todos los países de la región. Las cantidades consumidas por habitante en cada país dan las ponderaciones necesarias, dejando un cierto margen de sustitución en aquellos casos en que se usan renglones distintos en las diferentes situaciones (por ejemplo, papas y mandioca; vestuario ligero y grueso; trenes y buses, etc.). Los precios que rigen para cada renglón en cada país se aplican entonces a las ponderaciones de cantidad a fin de dar el costo total de cada "cesta" en cada país. La comparación de los costos en los distintos países da una medida de los precios comparados (tanto de los totales como de los grupos componentes), una estimación del poder de compra equivalente de cada moneda y una evaluación de los tipos de cambio de paridad.

La fórmula empleada para expresar la relación de precios de los países K y O dentro de la región se explica con mayor precisión en los capítulos sobre metodología, pero puede transcribirse así:

$$P_{ko} = \frac{\sum_i q_{io} \cdot p_{ik}}{\sum_i q_{io} \cdot p_{io}} \quad (k = a, b, c, \dots, m \text{ países}; \\ i = 1, 2, 3, \dots, n \text{ partidas})$$

en que P_{ko} es la relación de precios del país K con el país O

¹ El mismo defecto se hace presente cuando las ponderaciones de valor y los precios no se han calculado de manera uniforme, es decir, que se usan valores de un año y precios de otro.

² Sin embargo, para la comparación de América Latina con otra región habría que calcular la "cesta" de acuerdo con la importancia de todos los individuos de la región, siendo entonces el promedio uno ponderado en el que tendrían mayor importancia los países con mayor poder total de compra.

(siendo O cualquier otro país dentro del grupo);
 q_{io} es el consumo medio por habitante de la partida i en todos los países considerados;
 P_{ik} es el precio de la partida i en el país K; y
 P_{io} es el precio de la misma partida en cualquier país O.

El equivalente de poder de compra (R_{ko}) de una partida en el país K en relación con el país O es igual a la recíproca relación de precios.³

Es decir,

$$R_{ko} = \frac{1}{P_{ko}}$$

o (para todas las partidas):⁴

$$\bar{R}_{ko} = \frac{1}{\bar{P}_{ko}}$$

Si se invierte la relación de poder de compra se obtiene

$$R_{ok} = P_{ko}$$

$$R_{ko} = P_{ok}$$

Cuando el cálculo se extiende a todos los rubros de gasto, las relaciones de poder de compra de ambas monedas son por definición iguales al tipo de cambio de paridad (E) de esas monedas.

Es decir,

$$E_{ok} = \bar{R}_{ok} = \bar{P}_{ko} = \frac{1}{\bar{P}_{ko}}$$

y

$$E_{ko} = \bar{R}_{ko} = \bar{P}_{ok} = \frac{1}{\bar{P}_{ko}}$$

Como se aplican a los precios de todos los países los mismos coeficientes de ponderación, los resultados son recíprocamente convertibles y cualquier país puede usarse como punto de referencia. En la práctica, esto significa que la relación de precios entre, digamos, la Argentina y México, México y Chile, Chile y Brasil, dará relaciones de precios igualmente válidas para la Argentina-Chile, Argentina-Brasil, México-Brasil, y así sucesivamente para los 20 países latinoamericanos. En cambio, no dará una relación de precios entre uno de los países latinoamericanos y los Estados Unidos o Europa y tampoco resultará un tipo de cambio de paridad expresado en dólares, francos o cualquier otra moneda no latinoamericana. Para obtener estas relaciones, habría que ampliar los cálculos y modificar la metodología en algunos aspectos a fin de tener en cuenta la modalidad de ponderación y la estructura de los precios en las zonas ajenas a América Latina.

2. PROCEDIMIENTO

a) Investigaciones preliminares

A fin de preparar un plan para la recolección adecuada de materiales sobre precios y elaborarlos después, fue necesaria gran cantidad de trabajo preliminar, pues falta-

³ Por el momento no se considerarán las diferencias de necesidades de los habitantes por razones de clima u otros factores. Los reajustes para incluir esas influencias son necesarios cuando el método postula una igualdad de satisfacción, aunque la magnitud de esos reajustes sería en general pequeña en relación con los totales generales.

⁴ El signo "—" sobre un símbolo significa promedio de todas las partidas o países considerados.

ban por completo otras fuentes adecuadas de información. Por consiguiente, se efectuó un estudio piloto en dos países en 1958 para conocer directamente los tipos de bienes duraderos existentes en América Latina y la forma en que podrían solventarse los problemas técnicos, como la identificación de los renglones y su valoración subsiguiente. En 1959 se realizó un estudio en tres países en que, entre otros objetivos, se buscaron soluciones para muchos problemas inherentes a la comparación entre países de precios de bienes de consumo y servicios.

Se formuló un plan general de un proyecto más amplio, que a la postre abarcaría tanto el gasto como la inversión pública y privada en todos los países latinoamericanos y establecería al mismo tiempo un vínculo con uno o más países de otras partes del mundo. La CEPAL aprovechó extensamente la labor de otros investigadores europeos y norteamericanos y fueron muy útiles los trabajos pioneros de *Gilber, Kravis and Associates* de la OECE y las diversas investigaciones de la *U.S. Bureau of Labor Statistics* en materia de comparación de precios entre ciudades, aunque no pudo aplicarse el mismo criterio por la diferencia de propósitos y de material básico disponible. Se hizo una selección de los bienes y servicios más importantes en la composición del gasto y la inversión latinoamericanos y se redactaron las especificaciones tomando en cuenta toda la labor de esta clase desarrollada por los distintos países para calcular sus índices nacionales de precios. En muchos casos, cuando los renglones convenientes no se incluían en los índices nacionales (por ejemplo, maquinaria o materiales de construcción) la CEPAL preparó las especificaciones técnicas sobre la base de la experiencia adquirida en su estudio piloto de 1958 y de las investigaciones adicionales que fueron necesarias.

b) Investigación directa

Para la recolección de informaciones, se nombraron corresponsales en cada país, a quienes se impartieron instrucciones precisas en cuanto a la fecha de la encuesta, forma de realizarla, tipo de expendio que había que visitar, calidad de la partida que debiera considerarse, manera de vencer las posibles dificultades (por ejemplo, la fruta o verdura que se vende por unidad y no por peso), tratamiento de los descuentos y otros problemas que podían preverse de antemano.

La recolección de informaciones por los corresponsales fue seguida casi de inmediato por una visita al país por un miembro de la secretaría especializado en este tipo de actividad, quien se cercioró de que, en la medida de lo posible, la recolección de precios se estaba efectuando en forma análoga y que se tomaban renglones comparables en todos los países de la región. Por regla general, el funcionario de la CEPAL tomó los precios y verificó las informaciones de todos los renglones por lo menos en un expendio de cada ciudad incluida. En algunos —sobre todo al comienzo del trabajo cuando todavía había dificultades en aplicar las especificaciones— la CEPAL usó casi exclusivamente las informaciones recolectadas por su propio personal, práctica que se mantuvo en el caso de los bienes de inversión, hasta etapas más avanzadas de la investigación. En unos pocos casos en que fue difícil obtener informaciones precisas del representante o distribuidor local, la información se consiguió por correspondencia de los fabricantes o de la compañía matriz.

Por la magnitud del estudio y los limitados recursos a disposición de la CEPAL, no fue posible realizar la recolección de precios en todos los países en una misma fecha;

por consiguiente, se dividió el trabajo en diversos períodos. En la primera etapa (1960) se obtuvieron informaciones de las capitales de nueve países, incluyendo particularmente a aquellos en que los movimientos inflacionarios de los precios pudieran invalidar la comparación por referirse a una fecha demasiado alejada de la base: junio de 1960. Los resultados de esos nueve países se presentaron en el documento E/CN.12/589 al noveno período de sesiones de la CEPAL, en 1961. Más tarde, en ese mismo año, se recogieron informaciones en ciudades de seis países más;⁵ y en 1962 se incluyeron las capitales de todos los demás países latinoamericanos, con excepción de Cuba. La *U.S. Bureau of Labor Statistics* llevó a cabo a mediados de ese mismo año una investigación especial. Envío tres funcionarios a Los Angeles y Houston para hacer una recolección especial de precios de bienes de consumo, servicios y materiales de construcción de acuerdo con las especificaciones establecidas por la CEPAL para su encuesta latinoamericana. Un estadístico de la CEPAL visitó dichas ciudades al mismo tiempo a fin de ayudar a resolver los muchos problemas de comparabilidad que surgen inevitablemente en ciudades con niveles de ingreso y modalidades de vida muy diferentes de los latinoamericanos.

En 1962 se consideró también el problema de mantener al día las relaciones de precio y equivalencia de poder adquisitivo en distintas fechas. En una región en que los movimientos de precios de determinados países son notoriamente irregulares y a menudo acusan fluctuaciones muy acentuadas, el problema tiene mayor significación que en Europa o América del Norte. Se eligieron cinco países —Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay— en que se registraron variaciones inflacionarias de los precios entre la fecha de la encuesta inicial y la segunda investigación. Se confía en que la comparación de los niveles de precios en una misma ciudad con un intervalo de dos años arrojará algunas luces sobre la variación de los precios en la economía en su conjunto, sobre los cambios relativos en cada grupo de gastos y sobre el grado en que los índices nacionales de precios puedan emplearse para extrapolar los índices internacionales de precios y actualizar la información sobre equivalencias de poder adquisitivo y tipos de cambio paritarios.

c) *Reajustes por falta de comparabilidad de las informaciones básicas*

La variación en la calidad de los renglones seleccionados para la investigación es quizá el mayor problema con que se tropieza en las comparaciones interespaaciales de precios. Sólo en contados casos, por ejemplo, cuando un producto es fabricado por la misma empresa o se usan las mismas especificaciones, existe una verdadera identidad. Un motor diesel de cierta marca y determinados HP importado a dos países distintos parecería a primera vista satisfacer la condición de que los renglones sean idénticos en ambos lugares. En la práctica, es preciso tener en cuenta otros factores, pues el motor puede importarse con distintos accesorios con lo cual el precio puede variar hasta en 30 o 40 por ciento. En otros casos, artículos con el mismo nombre presentan aparentemente una calidad bien distinta en diversos países —como la corvina del Pacífico (en que la especie es de gran tamaño) y la de algunos países del Atlántico, donde, por ser un pescado pequeño, se vende en condiciones distintas, por ejemplo, entero y

⁵ Cinco ciudades latinoamericanas, más Georgetown (Guayana Británica).

con cabeza y no trozado—. También es posible cierta confusión porque un producto idéntico tiene nombres distintos (como la mantequilla, que es “manteca” en la Argentina y “mantequilla” en Chile; y la grasa de cerdo que es “manteca” en Chile pero “mantequilla” en la Argentina).

En lo posible la CEPAL trató de resolver los problemas derivados de esas diferencias en el momento de llevar a cabo sus investigaciones en cada ciudad. Cuando era viable, se eligieron variedades que eran precisamente idénticas; y cuando había discrepancias secundarias (como en el motor diesel mencionado anteriormente) los precios se rectificaron a fin de incluir para cada país un renglón idéntico, al menos en teoría. En otros casos, se aprovecharon los conocimientos locales para obtener una calidad que, aunque discrepara ligeramente de la especificación, diera una cantidad equivalente de satisfacción en cada país. En el grado en que lo permitieron los recursos de la CEPAL, se utilizó el asesoramiento técnico —como ocurrió con algunos textiles en que se obtuvieron muestras para compararlas después— pero el procedimiento sólo fue aplicable a unas pocas partidas. En el caso de otras, por ejemplo, servicios de transporte, hubo que introducir reajustes para compensar las diferencias de calidad de acuerdo con la apreciación subjetiva de los estadísticos de la CEPAL que dirigían el trabajo de investigación directa. En aquellos casos, como el de los servicios, en que no parecía posible una evaluación estadística de las diferencias de calidad, la CEPAL no tuvo más remedio que considerar que partidas como los servicios médicos, las comunicaciones y los empleados domésticos eran idénticas.

Al revés de lo que se esperaba, los renglones “únicos” que existían en un país, pero no en otro, no presentaron un problema muy difícil. Este se simplificó al abarcar veinte países, pues el mismo producto podía encontrarse en un país vecino, y podía introducirse alguna estimación o ajuste de precios sobre la base de la relación con renglones similares en el segundo país. Por ejemplo, el gas de cañería no existe en muchas ciudades; en cambio, el gas licuado existe en todas ellas. Por consiguiente, se estableció una relación entre el gas de cañería y el licuado y ésta se tomó en cuenta para colocar a todas las ciudades en un pie de igualdad. Se usaron técnicas parecidas para el té y el mate, las papas y la mandioca, y hasta cierto punto, el vestuario liviano y grueso. Para la maquinaria y equipos, por ejemplo, telares o tornos, que no había en plaza o no podían valorarse fácilmente sobre bases comparables en todos los países, se calcularon precios hipotéticos, partiendo del precio en fábrica del país de exportación y agregándole el flete, seguro, cargos de manipuleo, derechos consulares, gravámenes aduaneros y otros elementos similares (incluyendo la utilidad de los distribuidores) que podrían entrar en el precio pagado por el consumidor final. Para muchos productos, se estimó que esta técnica era preferible a la recolección directa de precios pues así se aseguraban especificaciones idénticas en cada país. Se exceptuaron algunos productos importantes en la Argentina y el Brasil, donde están prohibidas las importaciones y la producción nacional es importante pero de calidad distinta que la que se encuentra en otras partes. Sin embargo, como la producción local de la maquinaria y equipos principales suele seguir el diseño y especificaciones de la casa matriz europea o norteamericana, el artículo nacional podía a menudo identificarse sin gran dificultad, calculando un margen por diferencia de calidad. Sólo en un reducido número de casos —sobre

todo cuando se incluyeron las ciudades norteamericanas en la comparación— subsistieron para la CEPAL varias dudas acerca de la confiabilidad y comparabilidad de los datos. En particular, se estimó que las cifras referentes a alquileres residenciales estaban afectas a un amplio margen de error, tanto por las diferencias de calidad como por la existencia de eficaces controles de arrendamiento para algunas o todas las viviendas en determinados países incluidos en la encuesta.

d) *Variaciones estacionales*

La recolección de informaciones en distintas fechas para países en que se registran diferencias mensuales apreciables de precios, planteó automáticamente un problema de comparabilidad que la CEPAL intentó resolver estableciendo coeficientes que indican el nivel de precio de cada producto en cualquier mes, en relación con aquel en que la cotización es mínima, es decir, el de mayor abundancia. Aunque todavía se está trabajando en esta tarea, se considera que la aplicación de estos coeficientes a los precios nacionales recolectados en un mes determinado ha ayudado a eliminar la falta de comparabilidad atribuible a los movimientos estacionales de precios.

e) *Diferencias de precios dentro de un país*

La labor llevada a cabo hasta ahora por la CEPAL sólo se refiere a algunas ciudades de cada país y como las variaciones de precios en el plano nacional pueden apartarse de aquellas registradas en la capital incluida en la investigación, sus resultados pueden no ser aplicables al país en su conjunto. Ello sería particularmente valedero para una superficie muy extensa, como la del Brasil, en que difieren marcadamente los elementos de oferta y costo entre los distintos estados. También sería aplicable a países más pequeños cuando se trata de precios en que influyen considerablemente las condiciones locales, por ejemplo, alquileres, transporte, agua, electricidad y posiblemente servicios domésticos. La CEPAL está estudiando este problema y se han llevado a cabo investigaciones directas en algunas ciudades de Argentina, Ecuador y Perú. También se están reuniendo para su estudio materiales de origen nacional. Sin embargo, todavía es demasiado pronto para efectuar una evaluación estadística de este factor en la determinación de los niveles nacionales de precios y las equivalencias de poder adquisitivo para cada país en conjunto.

f) *Cálculos finales*

De acuerdo con la fórmula acordada, cada renglón empleado en las comparaciones de precios recibe la importancia relativa que tiene sobre la base del “gasto por habitante” en los diversos países de la región. Se empleó este

sistema con el objeto de dar igual importancia a cada país y evitar que los de mayor tamaño o población más numerosa predominaran en las ponderaciones. El gasto por habitante por concepto de los renglones se determinó, en consecuencia, sobre la base de las cuentas nacionales, estudios de vida familiar, presupuestos públicos y estadísticas conexas. Los precios recolectados ya por la CEPAL en un país particular se dividieron por los valores correspondientes a fin de dar las cantidades hipotéticas que reflejan el consumo por habitante de cada renglón (así como el consumo de renglones similares cuyo valor se había imputado al renglón seleccionado). La suma de cantidades de todos los países y la derivación de un “promedio de países” proporcionaron entonces una base para el sistema de ponderación.

Al emplear el criterio de la “cesta del mercado”, el cálculo de las equivalencias de poder adquisitivo resulta una simple operación aritmética. La multiplicación de las ponderaciones de cantidad por los precios de los renglones correspondientes dio el valor de cada renglón en la “cesta” del país; y la comparación del tamaño de la “cesta” (ya sea en total o para algunos grupos) dio la cantidad de gasto en la moneda de un país que corresponde a un monto particular de gasto en otro.

El establecimiento de niveles de precios relativos, a los tipos paritarios de cambio —que reflejan el equivalente de poder adquisitivo del país para todos los renglones— o al tipo oficial o de mercado libre, también es una operación sencilla que supone pocas dificultades aparte de escoger un punto de referencia adecuado. Aunque el mayor interés probablemente se cifra en el tipo de paridad expresado en dólares, los datos disponibles, así como los métodos empleados, no permitieron efectuar ese cálculo en la etapa actual de la investigación. Sería necesario contar con mucho mayor información sobre los precios en los Estados Unidos, a la vez que idear un nuevo sistema de ponderación a fin de tener en cuenta la composición de los niveles de ingreso y composición de los gastos podría también invalidar una comparación de precios de esta índole, salvo cuando se trata de países en que las discrepancias de nivel de vida no asumen proporciones demasiado grandes.

Para el presente estudio se eligió, por ende, un país latinoamericano —México— como punto de referencia, influyendo en esta decisión su estabilidad monetaria, estructura de precios y nivel de ingresos en comparación con los demás países de la región. Al propio tiempo, para algunas zonas y grupos de países, se han elegido bases o puntos de referencia alternativos; en tanto que para ordenaciones particulares de relaciones de precios se ha tomado como base de comparación un promedio de los precios en todos los países de la región.

III. RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

A. EL NIVEL GENERAL DE LOS PRECIOS

1. TIPOS DE CAMBIO DE PARIDAD

El tipo de cambio de paridad es por definición aquel que iguala los niveles generales de precios de los países en cuestión, o, alternativamente, el tipo que, al ser aplicado a las monedas de los distintos países, iguala el poder adquisitivo general de esas monedas. De acuerdo con la metodología empleada por la CEPAL y descrita en capítulos ante-

riores, se ha llegado a ese tipo comparando el costo de una “cesta” determinada de bienes y servicios en cada país, dando el costo de ella en un país en relación con otro el tipo de paridad deseado. Como hay 19 países latinoamericanos incluidos en la comparación,⁶ surgen 18 tipos re-

⁶ No se incluye Cuba, por no haberse obtenido informaciones comparables.

Cuadro 1

TIPOS DE CAMBIOS PARITARIOS EN AMERICA LATINA,
1960 Y 1962

(Unidades de moneda nacional equivalentes a un peso mexicano)

País	Moneda	Junio de 1960	Junio de 1962
Argentina	peso	6.10	9.57
Bolivia	peso	0.878	0.999
Brasil	crucero	14.1	29.1
Colombia	peso	0.578	0.641
Costa Rica	colón	0.602	0.650
Chile	escudo	0.109	0.128
Ecuador	sucro	1.34	1.45
El Salvador	colón	0.254	0.254
Guatemala	quetzal	0.112	0.110
Haití	gourde	0.462	0.465
Honduras	lempira	0.235	0.237
Nicaragua	córdoba	0.779	0.791
Panamá	balboa	0.110	0.110
Paraguay	guaraní	8.98	10.87
Perú	sol	1.98	2.14
Rep. Dominicana	peso	0.120	0.128
Uruguay	peso	0.790	1.044
Venezuela	bolívar	0.565	0.571

cíprocamente convertibles, siendo la moneda del país número diecinueve el punto de referencia. Como cualquiera de esos países puede servir de punto de referencia, puede obtenerse una red de tipos de cambio relacionados entre sí.

Por los motivos indicados anteriormente, se escogió a México como el país que mejor se prestaba para las comparaciones. El tipo de cambio de paridad calculado por la CEPAL se presenta, por lo tanto, en primer lugar en función del peso mexicano. En el cuadro 1 se indica el número de unidades monetarias de cada país cuyo poder adquisitivo equivale a un peso mexicano.

Se observará que en 1960, 6.10 pesos argentinos tenían el mismo poder adquisitivo en la Argentina que 14.06 cruceros en el Brasil, 0.109 escudos en Chile, 1.34 sucres en el Ecuador, 8.98 guaraníes en el Paraguay, 0.110 balboas en Panamá, y así sucesivamente, siendo todas estas cantidades iguales, en cuanto a poder adquisitivo, a un peso mexicano en el país de referencia.

En el cuadro se aprecia que para muchos países, la variedad de los precios internos ha creado una nueva situación de paridad en 1962. Por ejemplo, en tanto que en junio de 1960, se compraba lo mismo con 6.10 pesos argentinos que con un peso mexicano, en julio de 1962 el residente de la Argentina tenía que gastar 9.57 pesos para obtener la cantidad de bienes y servicios que se conseguían por un peso en México. Análogamente, en el caso del Brasil, 29.1 cruceros se necesitaban en junio de 1962 para comprar lo mismo que con 14.1 cruceros dos años antes. Se registraron otras modificaciones importantes en Uruguay, Paraguay y en menor grado, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Perú. Por otro lado, la mayoría de los países centroamericanos y del Caribe muestra escasa variación en los dos años.

Dentro de ciertas limitaciones, la relación del tipo de cambio de paridad para 1960 y 1962 permite calcular un índice de precios para los años en cuestión. Sin embargo, hay que tener cuidado al interpretar los resultados. En primer lugar, los datos calculados por la CEPAL para esos años se refieren a todos los aspectos del gasto, incluyendo los bienes de inversión así como los de consumo (a los cuales suelen referirse los índices nacionales de costo de

vida o precios de consumo). En tanto que para algunos países (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) los tipos de cambio de paridad de 1960 y 1962 se calcularon sobre la base de recolecciones independientes de precios de todos los renglones en los dos años, en el caso de otros países se emplearon los índices de precios de consumo, los de precios mayoristas de los materiales de construcción y los índices especialmente computados de precios de los equipos importados para estimar ya sea la cifra de 1960 o la de 1962. Por lo tanto, los resultados no deberán interpretarse como si fueran una medida independiente de la variación de los precios, salvo en el caso de los cinco países mencionados en primer término. Por último, conviene señalar que en relación con algunos renglones hubo cierta variación de precios en el plazo considerado en México, que se empleó como base para el cuadro 1, pues algunos precios subieron y otros bajaron (por ejemplo, los alimentos y los materiales de construcción). Los índices nacionales de precios derivados de las cifras del cuadro 1 pueden por lo tanto estar influidos por la ponderación que se da a cada renglón o grupo de renglones y por la estructura de los precios en México.

Una ordenación alternativa de los mismos datos se presenta en el cuadro 2, siendo en este caso el punto de referencia Panamá, país en el que los precios se mantuvieron extraordinariamente estables entre 1960 y 1962.

Como la moneda nacional de Panamá —el balboa— está nominalmente a la par con el dólar de Estados Unidos, las cifras del cuadro 2 pueden interpretarse con mayor facilidad. Así, mientras a los tipos de cambio vigentes el dólar (y por ende el balboa) era equivalente a 82.8 pesos argentinos en junio de 1960, según los cálculos de la CEPAL sólo se necesitaban 55.8 pesos argentinos en esa fecha para comprar la misma cantidad de bienes y servicios que se adquirirían en Panamá con un balboa. Por otro lado, en junio de 1962, mientras un balboa valía 135.0 pesos argentinos, según el tipo de mercado libre, el tipo de cambio de paridad ascendía a 87.2. Del mismo modo, en junio de 1960 el balboa equivalía a 187 cruceros según el mercado libre, pero sólo a 129 cruceros según el tipo de paridad calculado por la CEPAL.

Cuadro 2

TIPOS DE CAMBIOS PARITARIOS EN AMERICA LATINA,
1960 Y 1962

(Unidades de moneda nacional equivalentes a un balboa panameño)

País	Moneda	Junio de 1960	Junio de 1962
Argentina	peso	55.8	87.2
Bolivia	peso	8.04	9.11
Brasil	crucero	129	265
Colombia	peso	5.30	5.84
Costa Rica	colón	5.52	5.93
Chile	escudo	1.00	1.16
Ecuador	sucro	12.32	13.23
El Salvador	colón	2.33	2.31
Guatemala	quetzal	1.02	1.00
Haití	gourde	4.24	4.25
Honduras	lempira	2.16	2.16
Nicaragua	córdoba	7.14	7.21
México	peso	9.14	9.14
Paraguay	guaraní	81.3	99.1
Perú	sol	18.1	19.5
Rep. Dominicana	peso	1.10	1.16
Uruguay	peso	7.24	9.52
Venezuela	bolívar	5.18	5.21

Se tabularon también las cifras relativas a la Guayana Británica, pues se habían recolectado informaciones sobre la mayoría de los renglones, y se incluyen en los cuadros los tipos de cambio paritarios de este país.

En junio de 1960 para un grupo de países que comprendía la mayor parte de América del Sur, no eran muy divergentes los tipos de mercado libre y los de paridad. Del mismo modo, si se comparan entre sí los países centroamericanos, las cifras son más o menos iguales se usen los tipos de mercado libre o los de paridad. Sin embargo, si se comparan los países de un grupo con los de otro, se aprecian amplias diferencias, cuya magnitud alcanza a 25-45 por ciento. Es decir, los niveles de precios de la región centroamericana solían ser de 25 a 45 por ciento más altos que los vigentes en la mayor parte de América del Sur.

La estructura de los tipos de cambio de México, Chile y Venezuela no se ajustaba a la de los tipos de cambio de los países vecinos, pues la situación de México se parecía a la de los países centroamericanos y la de Chile (en 1960) a los de América Central y el Caribe. Los tipos de paridad de Venezuela en 1960 no guardaban semejanza alguna con los tipos de mercado libre de ningún país de América Latina, siendo extrema la diferencia cuando Venezuela se compara con el Uruguay, el Perú, la Argentina o cualquier otro país sudamericano salvo Chile, y muy marcada aún en relación con los países de América Central o el Caribe.

En 1962 la situación casi no había variado en los países de América Central y el Caribe, observándose escasa modificación con respecto a 1960 en el tipo de mercado libre y el de paridad. (Costa Rica posiblemente sea una excepción.) Aunque los niveles de precios correspondientes a América del Sur, todavía eran inferiores a los de América Central y el Caribe en un 25 a 45 por ciento, se habían producido importantes cambios en algunos países. En algunos casos, la devaluación de la moneda se refleja en variaciones marcadas en el tipo de mercado libre; en otros, el alza de los precios internos se refleja en un tipo de cambio paritario más alto. Chile, en lugar de parecerse a los países centroamericanos, mostraba en junio de 1962 una situación similar a la de los demás países de América del Sur. En el Uruguay, el tipo de paridad de 1960 era bastante inferior al tipo de mercado libre cuando se comparaba el peso uruguayo con los demás países sudamericanos. En junio de 1962, el tipo de cambio paritario en el Uruguay era superior al de mercado libre en comparación con todos los países sudamericanos con excepción de Venezuela, lo que indicaba que su nivel de precios (a los tipos de cambio vigentes) era superior al del resto de América del Sur. En Venezuela, la devaluación monetaria que se aplicó a parte de las transacciones cambiarias del país se refleja en el tipo de cambio libre más bajo, que se acerca ahora al tipo de cambio de paridad con respecto a la República Dominicana y Honduras. El tipo anterior de cambio estaba en vigor todavía en Venezuela para cierta categoría de transacciones y cabe señalar que si ese tipo, más bien que el de mercado libre, se compara con el tipo de paridad, la situación en 1962 habría sido casi la misma que en 1960.

No sólo en Venezuela había tipos de cambio controlados y libres sino también en Colombia, el Ecuador y Nicaragua en 1960 y 1962 y en Costa Rica en 1960 y Chile en 1962. Como estos tipos se aplicaban a categorías importantes de transacciones (por ejemplo, las importaciones esenciales y los gastos públicos) es preciso tenerlas

en cuenta al comparar los tipos de cambio en vigor y los de paridad.

2. RELACIONES DE PRECIOS (A LOS TIPOS DE CAMBIO VIGENTES)

Como se insinuó en los párrafos anteriores, las relaciones entre los tipos de cambio de paridad y los tipos de mercado libre o controlados proporcionan el medio más sencillo y directo para determinar el nivel relativo de los precios en los diversos países (valorados al tipo vigente de cambio). Estos aparecen en el cuadro 3. Las cifras en cada línea horizontal representan el índice de precios y el país mencionado a la izquierda del cuadro es la base.

Los 19 países latinoamericanos comprendidos en la encuesta se ordenaron según el nivel de sus precios o la "baratura" relativa de sus monedas. Así, en junio de 1960, los precios más bajos se registraban en el Uruguay, los más altos en Venezuela y en un nivel intermedio se encontraban el Paraguay, Haití y Costa Rica. La similitud de los niveles de precios (calculados según el tipo de cambio libre) es particularmente marcada en todos los países sudamericanos, con excepción de Chile y Venezuela; el nivel de precios de México se asemeja a los niveles de precios de este grupo. Igualmente evidente es la analogía entre los precios de los países de América Central. En el caso del Caribe, Haití se encontraba en un punto intermedio entre los países sudamericanos y los centroamericanos, mientras que la República Dominicana se encontraba en el extremo superior, aventajada sólo por Venezuela. Los precios en este país eran casi dos y media veces más altos que en el Uruguay (el país más barato), casi el doble de los demás países sudamericanos y 50 a 65 por ciento más elevados que en América Central.

La magnitud de las diferencias de precios entre los países de América Central y del Sur puede apreciarse comparando Panamá y el Brasil con otros países (cuyos niveles de precios son típicos, respectivamente, de América Central y América del Sur). En el caso del Brasil, por ejemplo, mientras la mayoría de los demás países sudamericanos tenían niveles de precios que diferían en un porcentaje mínimo (con la excepción de Chile y Venezuela), los niveles de precios en los países de América Central y el Caribe eran superiores en 27 a 50 por ciento. En cambio, si en la mayoría de los países de América Central y el Caribe los precios variaban en un 10 por ciento con respecto al nivel de Panamá, los precios del grupo sudamericano⁷ eran de 23 a 37 por ciento más bajos.

En 1962 la situación cambió solamente con respecto a los países sudamericanos. Las características principales de las nuevas relaciones de precios fueron las siguientes:

a) Venezuela, en lugar de ser el país más caro (cuando se convierten los precios al tipo de cambio libre) quedó en segundo lugar después de la República Dominicana. Sin embargo, la nueva situación refleja la devaluación que se aplicó a las transacciones del mercado libre y no una reducción absoluta de los precios internos, pues el tipo de cambio de paridad en junio de 1962 registraba casi el mismo nivel que en 1960.

b) El mercado incremento en el nivel de precios del Uruguay, sin la correspondiente alza del tipo de mercado libre, convirtió a ese país en el más caro de América del Sur, después de Venezuela (en lugar del más barato, como en 1960).

⁷ Con exclusión de Chile y Venezuela.

Cuadro 3

PRECIOS RELATIVOS Y PODER DE COMPRA DE LAS MONEDAS AL TIPO DE CAMBIO LIBRE

(Índices: país base = 100)

a) Junio de 1960

	Uruguay	Perú	Argentina	Paraguay	Bolivia	Ecuador	Brasil	México	Colombia	Costa Rica	Haití	El Salvador	Nicaragua	Panamá	Chile	Guatemala	Honduras	Rep. Dominicana	Venezuela	Guayana Británica
Uruguay	100	105	107	107	108	108	109	116	122	132	134	148	157	158	158	163	171	175	244	123
Perú	95	100	102	102	103	103	104	111	117	126	128	142	149	151	151	165	163	167	233	118
Argentina	94	98	100	100	101	101	102	109	114	124	126	138	146	148	148	152	160	163	228	115
Paraguay	93	98	100	100	100	101	102	109	114	124	126	138	146	148	148	152	160	163	228	115
Bolivia	93	97	100	100	100	100	102	108	114	123	125	137	145	147	147	152	159	162	227	114
Ecuador	92	97	99	99	99	100	101	108	113	123	124	137	145	147	147	150	158	162	226	114
Brasil	92	96	98	98	98	99	100	107	112	121	123	136	143	145	145	149	157	160	223	113
México	86	90	92	92	92	93	94	100	105	114	115	127	134	137	137	140	147	150	209	106
Colombia	82	86	87	87	88	88	89	95	100	108	110	121	128	129	130	133	140	143	199	101
Costa Rica	76	79	81	81	81	82	82	88	92	100	101	112	118	120	120	123	129	132	184	93
Haití	75	78	80	80	80	81	81	87	91	99	100	111	117	118	118	121	128	130	182	92
El Salvador	67	71	72	72	72	73	74	79	82	89	90	100	106	107	107	110	115	118	164	83
Nicaragua	64	67	68	68	69	69	70	74	78	85	86	95	100	101	102	104	109	112	156	79
Panamá	63	66	67	67	68	68	69	73	78	83	85	93	98	100	100	102	108	110	155	79
Chile	63	66	67	67	68	68	69	73	77	83	85	93	98	100	100	102	108	110	154	78
Guatemala	62	64	66	66	66	66	67	71	75	81	82	91	96	97	97	100	105	107	150	76
Honduras	58	61	62	62	63	63	64	68	72	77	78	87	91	92	93	95	100	102	142	72
República Dominicana	57	60	61	61	62	62	62	67	71	76	77	85	90	91	91	93	98	100	140	71
Venezuela	41	43	44	44	44	44	45	48	50	54	55	61	64	65	65	67	70	72	100	51
Guayana Británica	81	85	87	87	87	88	89	95	99	108	109	120	127	129	129	132	139	142	198	100

b) Junio de 1962

	Ecuador	Argentina	Colombia	Chile	Perú	México	Brasil	Bolivia	Paraguay	Haití	Uruguay	Costa Rica	El Salvador	Nicaragua	Panamá	Guatemala	Honduras	Venezuela	Rep. Dominicana	Guayana Británica
Ecuador	100	112	116	125	127	128	134	137	147	150	156	161	167	174	174	188	201	203	135	
Argentina	89	100	104	111	113	114	119	122	131	134	139	144	149	155	155	167	179	181	120	
Colombia	86	97	100	108	109	109	110	115	118	127	130	134	139	144	150	150	162	173	175	116
Chile	80	90	93	100	101	102	103	107	109	118	120	124	129	134	140	140	150	161	162	108
Perú	79	89	92	99	100	100	101	105	108	116	119	123	127	132	138	138	148	159	160	106
México	79	89	92	98	100	100	101	105	108	116	119	123	127	132	137	137	147	159	160	106
Brasil	78	88	91	97	99	99	100	104	106	115	117	121	126	130	136	136	146	157	158	105
Bolivia	75	84	87	94	95	95	96	100	102	110	113	116	121	125	130	131	141	151	152	101
Paraguay	73	82	85	92	93	93	94	98	100	108	110	114	118	122	127	128	138	147	149	99
Haití	68	76	79	85	86	86	87	90	93	100	102	106	109	113	118	118	127	137	138	92
Uruguay	66	75	77	83	84	84	85	89	91	98	100	103	107	111	115	116	125	134	135	90
Costa Rica	64	72	75	80	82	82	83	86	88	95	97	100	104	108	112	112	121	129	130	87
El Salvador	62	70	72	78	79	78	80	83	85	91	93	96	100	104	108	108	117	125	126	84
Nicaragua	60	67	70	75	76	76	77	80	82	88	90	93	96	100	103	104	112	120	121	81
Panamá	58	65	67	71	73	73	74	77	79	84	87	89	92	97	100	100	108	115	116	79
Guatemala	57	64	67	71	73	73	74	76	78	84	86	89	92	96	100	100	108	114	116	77
Honduras	53	60	62	66	68	68	68	71	73	78	80	83	86	89	93	93	100	107	108	72
Venezuela	50	56	58	62	63	63	64	66	68	73	75	77	80	83	87	87	93	100	101	67
República Dominicana	49	55	57	62	62	62	63	66	67	73	74	77	79	82	86	86	93	99	100	66
Guayana Británica	74	83	86	93	94	94	95	99	101	109	111	115	119	124	126	129	139	149	150	100

NOTA: Columnas horizontales = Índices de precios.
Columnas verticales = Índices de poder de compra.

c) La situación inversa se produjo en el Ecuador, donde la devaluación monetaria no estuvo acompañada de una variación equivalente de los precios. El Ecuador se convirtió en el país más barato de América Latina en 1962, en tanto que dos años antes ocupaba el sexto lugar.

d) Mientras en 1960 Chile era uno de los países más caros de América Latina (superado sólo por Venezuela, la República Dominicana y Honduras), en 1962, pese a un aumento de 20 por ciento en los precios internos durante los dos años anteriores, quedaba en cuarto lugar entre los más baratos.⁸

e) El Paraguay había también devaluado su moneda, pero no en la misma proporción en que se habían modificado sus precios internos. Por consiguiente, el Paraguay ocupaba el noveno lugar entre los países más baratos, en tanto que en 1960 ocupaba el tercero. La situación contraria se dio en Colombia.

f) En el caso de la Argentina, los tipos de cambio libre y de paridad variaron aproximadamente de la misma manera, pues el alza de los precios fue casi de la misma magnitud que la depreciación de la moneda nacional. Por lo tanto no cambiaron apreciablemente los niveles relativos de precios y el lugar que ocupaba ese país (en función de la baratura de los precios al tipo de cambio libre) fue casi el mismo en 1962 que en 1960. Una situación parecida se registró en el Brasil, que ocupó el mismo lugar pese a la inflación de los precios internos.

3. PODER ADQUISITIVO COMPARADO DE LAS MONEDAS (A LOS TIPOS DE CAMBIO VIGENTES)

Si se comparan entre sí países con condiciones de vida, niveles de ingreso y estructuras de gastos similares, el poder adquisitivo de cada moneda es directamente proporcional al nivel de precios en cada lugar.⁹ Los datos del cuadro 4 pueden emplearse así no sólo para indicar los niveles de precios sino también el poder adquisitivo comparado de las monedas de los países latinoamericanos. En este caso, como el poder adquisitivo es el valor recíproco de la relación de precios, las cifras del cuadro 8 deberán compararse vertical y no horizontalmente; es decir, cada columna vertical señala un índice del poder adquisitivo comparado con el país que se menciona a la cabeza de la columna que sirve de base.

Por ejemplo, se observará que, en comparación con el peso mexicano al tipo libre de cambio, el poder adquisitivo de las monedas de Panamá y Chile en 1960 ascendían al 73 por ciento del poder adquisitivo del peso mexicano; el de la República Dominicana, al 67 por ciento, y el bolívar, sólo al 48 por ciento. Por otro lado, en el Brasil, el Ecuador, la Argentina, el Perú y el Uruguay, cantidades equivalentes de moneda al tipo de mercado libre, adquirirían respectivamente 7, 8, 9, 11 y 16 por ciento más

⁸ Obsérvese que en Chile la devaluación que comenzó a regir en enero de 1961 no había afectado al tipo de cambio oficial (o controlado) en junio de 1962. Si el tipo de paridad se compara con el oficial, Chile ocuparía el tercer lugar entre los más caros, superado sólo por la República Dominicana y Venezuela.

⁹ Si las condiciones no son análogas (por ejemplo en zonas tropicales y de clima templado, o en países de elevado ingreso en comparación con los de bajo nivel de ingresos) puede ser necesario efectuar un reajuste a fin de tener en cuenta necesidades diferentes o distintas preferencias del consumidor. Para los países latinoamericanos, se recurrió a un sistema de equivalencias que tenía por objeto corregir el número relativamente reducido de incomparabilidades presentes en las informaciones de precios. Sólo en unos pocos casos extremos, se modificó el sistema de ponderación a fin de considerar las diferencias en los hábitos de consumo.

Cuadro 4
LUGAR QUE OCUPAN LOS PAISES CONFORME A SUS
PRECIOS RELATIVOS

(A los tipos de cambio libre)

País	1960	1962
Argentina	3	2
Bolivia	5	8
Brasil	7	7
Colombia	9	3
Costa Rica	10	12
Chile	15	4
Ecuador	6	1
El Salvador	12	13
Guatemala	16	16
Haití	11	10
Honduras	17	17
México	8	6
Nicaragua	13	14
Panamá	14	15
Paraguay	3	9
Perú	2	5
República Dominicana	18	19
Uruguay	1	11
Venezuela	19	18

cantidad de bienes y servicios que un peso en México. Del mismo modo, con una cantidad equivalente de moneda se podía comprar 58 por ciento más bienes y servicios en el Uruguay, 48 por ciento más en la Argentina, 45 por ciento más en el Brasil, 37 por ciento más en México y 7 por ciento más en Nicaragua que en Chile o Panamá. (Únicamente en cuatro países, Guatemala, Honduras, la República Dominicana y Venezuela, podía adquirirse con cantidades equivalentes de moneda, menor cantidad de bienes y servicios que en Chile o Panamá.) En comparación con Venezuela, en el Uruguay podía comprarse una cantidad de bienes y servicios 2.44 veces mayor; en el Brasil, 2.23; en Colombia, 1.99; en Panamá y Chile, 1.54 y en Honduras, 1.42. Es decir, el bolívar, en junio de 1960, tenía un poder adquisitivo equivalente a 41, 45,

Cuadro 5

CAMBIOS EN EL PODER DE COMPRA DE LAS MONEDAS
CORRESPONDIENTES A UN BALBOA, ENTRE JUNIO DE 1960
Y JULIO DE 1962^a

(Indices: Poder de compra en junio de 1960 = 100)

País	Moneda	Índice
Argentina	peso	104.8
Bolivia	peso	88.2
Brasil	crucero	93.5
Colombia	peso	116.0
Costa Rica	colón	93.4
Chile	escudo	139.6
Ecuador	sucre	119.0
El Salvador	colón	101.4
Guatemala	quetzal	102.7
Haití	gourde	100.2
Honduras	lempira	100.3
México	peso	100.0
Nicaragua	córdoba	103.1
Panamá	balboa	100.0
Paraguay	guaraní	86.3
Perú	sol	91.0
Rep. Dominicana	peso	94.5
Uruguay	peso	73.2
Venezuela	bolívar	133.4
Guayana Británica	dólar BWI	100.4

^a La conversión se efectuó aplicando los tipos de cambio libre.

Cuadro 6

EQUIVALENCIAS DE PODER DE COMPRA PARA LOS SECTORES PRINCIPALES DE GASTO

(Unidades de moneda nacional por peso mexicano)

a) Junio de 1960

Sector	País Moneda Tipo de cambio	América del Sur										Centroamérica, México, el Caribe y la Guayana Británica									
		Argen- tina	Boli- via	Bra- sil	Colom- bia	Chile	Ecu- dor	Para- guay	Perú	Uru- guay	Vene- zuela	Costa Rica	El Sal- vador	Guate- mala	Haití	Hon- duras	México	Nica- ragua	Pana- má	Rep. Do- mini- cana	Gua- yana Brit.
		M\$N 6.63	\$B .951	Cr.\$ 15.0	\$.546	E° .084	S/- 1.45	Gs. 9.8	S/o 2.20	\$.915	Bs. .268	¢ .532	¢ .200	Q .080	G .400	L. .160	\$ 1.00	C\$.584	B/ .080	RD\$.080	BW1\$.137
Gastos de consumo: total . . .	5.65	.868	13.7	.589	.111	1.36	8.7	1.96	.742	.596	.614	.265	.117	.480	.246	1.00	.796	.112	.125	.151	
I. Alimentos	4.79	.878	11.7	.635	.090	1.42	8.0	1.89	.726	.532	.610	.303	.123	.505	.269	1.00	.844	.115	.139	.138	
II. Bebidas	5.23	1.422	9.9	.874	.090	1.74	10.5	2.16	.742	.730	1.542	.514	.195	.965	.448	1.00	1.216	.157	.223	.330	
III. Tabaco	5.95	.594	10.3	.284	.107	1.39	8.5	.78	.490	.615	.827	.158	.122	.545	.081	1.00	.797	.073	.158	.190	
IV. Textiles, ropa	5.68	.806	12.9	.401	.125	1.02	8.5	1.97	.769	.406	.489	.210	.085	.360	.176	1.00	.672	.081	.090	.120	
V. Vivienda	8.36	1.195	19.3	.743	.163	1.64	10.6	2.38	.966	.649	.771	.221	.130	.505	.312	1.00	.863	.143	.142	.167	
VI. Transp. y comunic.	8.83	.874	21.3	.763	.098	2.04	11.1	2.49	.863	.640	.677	.416	.158	.730	.277	1.00	.782	.152	.153	.182	
VII. Cuidado personal	5.75	1.000	12.4	.593	.129	1.63	10.9	2.52	.937	.747	.454	.278	.136	.430	.266	1.00	.815	.120	.106	.121	
VIII. Recreación	6.79	.847	13.5	.638	.131	1.58	11.0	2.90	.715	.704	.573	.247	.136	.420	.269	1.00	.747	.105	.092	.191	
IX. Gastos de gobierno	4.05	.463	13.7	.432	.083	0.90	6.2	1.21	.497	.762	.454	.205	.087	.375	.154	1.00	.661	.085	.083	.155	
Inversión: total	9.21	.969	16.9	.536	.103	1.27	11.4	2.15	1.101	.391	.550	.194	.081	.380	.176	1.00	.703	.098	.096	.137	
X. Construcción	8.39	.830	13.9	.455	.084	1.04	9.8	2.00	.940	.504	.593	.195	.083	.375	.187	1.00	.790	.116	.102	.143	
XI. Equipo de producción	9.39	1.043	19.2	.563	.114	1.49	13.4	2.22	1.040	.263	.456	.183	.077	.375	.169	1.00	.580	.081	.090	.130	
XII. Equipo de transporte	11.66	1.277	21.4	.745	.144	1.54	11.8	2.50	1.822	.309	.632	.221	.084	.400	.158	1.00	.710	.075	.088	.136	
Gasto total	6.10	.878	14.1	.578	.109	1.34	9.0	1.98	.790	.565	.602	.254	.110	.462	.235	1.00	.779	.110	.120	.148	

b) Junio de 1962

Sector	País Moneda Tipo de cambio	América del Sur										Centroamérica, México, el Caribe y la Guayana Británica									
		Argen- tina	Boli- via	Bra- sil	Colom- bia	Chile	Ecu- dor	Para- guay	Perú	Uru- guay	Vene- zuela	Costa Rica	El Sal- vador	Guate- mala	Haití	Hon- duras	México	Nica- ragua	Pana- má	Rep. Do- mini- cana	Gua- yana Brit.
		M\$N 10.81	\$B .951	Cr.\$ 28.8	\$.700	E° .130	S/- 1.84	Gs. 10.1	S/o .879	\$.879	Bs. .364	¢ .532	¢ .200	Q .080	G .400	L. .160	\$ 1.00	C\$.596	B/ .080	RD\$.080	BW1\$.137
Gastos de consumo: total . . .	8.97	.992	28.4	.652	.130	1.45	10.6	2.13	1.013	.595	.658	.263	.115	.480	.246	1.00	.803	.111	.132	.151	
I. Alimentos	7.86	.967	23.6	.710	.108	1.51	10.1	2.11	.874	.508	.625	.309	.121	.505	.256	1.00	.871	.116	.144	.139	
II. Bebidas	9.47	1.614	21.6	.948	.139	2.00	11.7	2.32	1.147	.852	2.438	.494	.187	.955	.457	1.00	1.192	.154	.235	.324	
III. Tabaco	9.90	.674	22.6	.307	.127	1.42	5.5	.86	.483	.587	.857	.152	.117	.535	.083	1.00	.782	.071	.148	.186	
IV. Textiles, ropa	10.65	.900	36.0	.446	.133	1.09	10.7	2.20	1.126	.474	.497	.193	.084	.395	.192	1.00	.687	.083	.118	.123	
V. Vivienda	11.45	1.556	38.4	.815	.195	1.72	12.1	2.46	1.493	.671	.816	.210	.127	.485	.322	1.00	.859	.143	.134	.166	
VI. Transp. y comunic.	12.30	.991	28.8	.827	.109	2.09	16.0	2.76	1.004	.610	.684	.400	.151	.725	.282	1.00	.767	.149	.161	.179	
VII. Cuidado personal	11.53	1.029	20.2	.665	.146	1.73	13.9	2.63	1.304	.745	.465	.284	.130	.415	.271	1.00	.796	.118	.134	.119	
VIII. Recreación	12.21	.870	25.0	.716	.153	1.72	14.3	3.02	1.017	.728	.591	.252	.130	.460	.274	1.00	.733	.103	.116	.187	
IX. Gastos de gobierno	5.06	.571	28.5	.469	.100	.97	7.4	1.30	.692	.703	.472	.205	.083	.375	.156	1.00	.650	.083	.088	.153	
Inversión: total	13.40	1.042	33.9	.572	.115	1.45	12.7	2.17	1.247	.418	.603	.196	.080	.380	.178	1.00	.709	.099	.096	.139	
X. Construcción	12.69	.974	32.8	.513	.102	1.09	11.6	2.04	1.280	.513	.622	.198	.082	.380	.190	1.00	.804	.118	.103	.146	
XI. Equipo de producción	13.64	1.043	35.1	.563	.119	1.79	13.9	2.22	1.020	.288	.536	.183	.077	.375	.169	1.00	.580	.081	.090	.130	
XII. Equipo de transporte	15.31	1.277	35.0	.801	.152	1.89	13.8	2.50	1.695	.408	.701	.221	.084	.400	.158	1.00	.710	.075	.088	.136	
Gasto total	9.57	.999	29.1	.641	.128	1.45	10.9	2.14	1.044	.571	.650	.254	.110	.465	.237	1.00	.791	.110	.128	.149	

Cuadro 7

EQUIVALENCIAS DE PODER DE COMPRA PARA LOS SECTORES PRINCIPALES DE GASTO

(Unidades de moneda por balboa)

a) Junio de 1960

Sector	País	América del Sur										Centroamérica, México, el Caribe y la Guayana Británica									
		Argentina	Bolivia	Bra-sil	Colom-bia	Chile	Ecuador	Para-guay	Perú	Uru-guay	Vene-zuela	Costa Rica	El Sal-vador	Guate-mala	Haití	Hon-duras	México	Nica-ragua	Pana-má	Rep. Do-mini-cana	Gua-yana Brit.
		Moneda	M\$N	\$B	Cr.\$	\$	E°	S/-	Gs.	S/o	\$	Bs.	¢	¢	Q	G	L.	\$	C\$	B/	RD\$	BWI$
	Tipo de cambio	82.8	11.88	187	6.82	1.053	18.1	122	27.4	11.43	3.35	6.65	2.50	1.000	5.00	2.00	12.49	7.30	1.00	1.000	1.71
Gastos de consumo: total		50.6	7.77	123	5.27	.993	12.2	78	17.6	6.68	5.34	5.69	2.38	1.051	4.29	2.20	8.96	7.13	1.00	1.117	1.40
I. Alimentos		41.5	7.61	101	5.50	.788	12.3	70	16.4	6.30	4.60	5.28	2.63	1.069	4.42	2.33	8.66	7.31	1.00	1.205	1.20
II. Bebidas		33.4	9.06	63	5.58	.571	11.1	67	13.8	4.73	4.65	9.83	3.28	1.246	6.16	2.86	6.38	7.75	1.00	1.423	2.11
III. Tabaco		81.6	8.15	141	3.89	1.468	19.0	116	10.6	6.73	8.44	11.35	2.17	1.680	7.45	1.12	13.72	10.94	1.00	2.163	2.60
IV. Textiles, ropa		69.7	9.90	159	4.93	1.530	12.6	105	24.2	9.45	4.99	6.00	2.58	1.041	4.42	2.16	12.29	8.26	1.00	1.109	1.48
V. Vivienda		58.4	8.30	134	5.19	1.140	11.5	74	16.6	6.74	4.53	5.38	1.54	.911	3.54	2.18	6.98	6.02	1.00	.995	1.17
VI. Transp. y comunic.		58.2	5.76	141	5.03	.648	13.5	73	16.4	5.69	4.22	4.46	2.74	1.044	4.82	1.82	6.59	5.16	1.00	1.009	1.20
VII. Cuidado personal		47.9	8.35	103	4.94	1.076	13.6	91	21.0	7.81	6.23	3.78	2.32	1.137	3.50	2.22	8.34	6.80	1.00	.885	1.01
VIII. Recreación		64.9	8.10	129	6.10	1.250	15.2	105	27.7	6.84	6.73	5.48	2.36	1.298	4.12	2.57	9.56	7.14	1.00	.876	1.82
IX. Gastos de gobierno		47.6	5.45	162	5.08	1.039	10.6	72	14.2	5.85	8.96	5.34	2.42	1.024	4.41	1.81	11.76	7.77	1.00	.973	1.82
Inversión: total		94.0	9.89	172	5.48	1.050	13.0	116	21.9	11.25	4.00	5.62	1.97	.825	3.86	1.80	10.21	7.18	1.00	.976	1.40
X. Construcción		72.1	7.14	120	3.91	.718	8.9	85	17.2	8.09	4.33	5.10	1.68	.721	3.20	1.60	8.60	6.80	1.00	.875	1.23
XI. Equipo de producción		116.1	12.89	238	6.96	1.409	18.4	166	27.4	12.86	3.26	5.63	2.26	.945	4.66	2.08	12.36	7.17	1.00	1.107	1.61
XII. Equipo de transporte		155.8	17.07	286	9.95	1.922	20.6	157	33.5	24.34	4.13	8.44	3.00	1.118	5.38	2.12	13.36	9.50	1.00	1.180	1.82
Gasto total		55.8	8.04	129	5.30	1.000	12.3	81	18.1	7.24	5.18	5.52	2.33	1.025	4.24	2.16	9.14	7.14	1.00	1.101	1.36

b) Junio de 1962

Sector	País	América del Sur										Centroamérica, México, el Caribe y la Guayana Británica									
		Argentina	Bolivia	Bra-sil	Colom-bia	Chile	Ecuador	Para-guay	Perú	Uru-guay	Vene-zuela	Costa Rica	El Sal-vador	Guate-mala	Haití	Hon-duras	México	Nica-ragua	Pana-má	Rep. Do-mini-cana	Gua-yana Brit.
		Moneda	M\$N	\$B	Cr.\$	\$	E°	S/-	Gs.	S/o	\$	Bs.	¢	¢	Q	G	L.	\$	C\$	B/	RD\$	BWI$
	Tipo de cambio	135.0	11.88	359	8.74	1.630	22.9	126	26.8	10.98	4.54	6.65	2.50	1.000	5.00	2.00	12.49	7.45	1.00	1.000	1.71
Gastos de consumo: total		80.5	8.90	254	5.85	1.166	13.0	98	19.1	9.09	5.34	5.91	2.36	1.028	4.30	2.21	8.98	7.46	1.00	1.188	1.35
I. Alimentos		67.8	8.35	204	6.12	.935	13.0	87	18.2	7.54	4.38	5.40	2.67	1.042	4.38	2.21	8.63	7.52	1.00	1.243	1.20
II. Bebidas		61.6	10.50	140	6.17	.906	13.0	76	15.1	7.46	5.54	15.85	3.21	1.214	6.20	2.97	6.50	7.75	1.00	1.526	2.11
III. Tabaco		138.5	9.44	316	4.30	1.778	19.9	77	12.0	6.76	8.21	11.99	2.12	1.637	7.51	1.16	13.99	10.94	1.00	2.073	2.60
IV. Textiles, ropa		128.0	10.83	433	5.37	1.596	13.1	128	26.5	13.54	5.70	5.97	2.32	1.014	4.74	2.31	12.03	8.26	1.00	1.417	1.48
V. Vivienda		80.2	10.90	268	5.71	1.365	12.1	85	17.2	10.46	4.70	5.72	1.47	.892	3.39	2.25	7.00	6.02	1.00	.938	1.17
VI. Transp. y comunic.		82.7	6.67	194	5.56	.734	14.1	108	18.6	6.75	4.10	4.60	2.70	1.018	4.86	1.90	6.72	5.16	1.00	1.082	1.20
VII. Cuidado personal		98.0	8.75	171	5.65	1.247	14.7	118	22.3	11.09	6.34	3.95	2.41	1.108	3.53	2.31	8.50	6.77	1.00	1.142	1.01
VIII. Recreación		119.0	8.48	244	6.98	1.489	16.8	139	29.5	9.91	7.10	5.76	2.46	1.264	4.46	2.67	9.75	7.14	1.00	1.129	1.82
IX. Gastos de gobierno		60.6	6.16	341	5.62	1.197	11.6	88	15.6	8.29	8.42	5.66	2.46	.996	4.48	1.87	11.97	7.78	1.00	1.050	1.83
Inversión: total		135.7	0.55	343	5.80	1.168	14.7	129	22.0	12.63	4.23	6.10	1.99	.812	3.86	1.80	10.13	7.18	1.00	.976	1.40
X. Construcción		107.2	8.23	277	4.34	.866	9.2	98	17.2	10.82	4.33	5.26	1.68	.691	3.21	1.60	8.45	6.80	1.00	.875	1.23
XI. Equipo de producción		168.5	12.89	434	6.96	1.466	22.1	172	27.4	12.60	3.57	6.63	2.26	.945	4.66	2.08	12.36	7.17	1.00	1.107	1.61
XII. Equipo de transporte		204.5	17.07	467	10.72	2.033	25.2	184	33.5	22.65	5.45	9.37	2.96	1.118	5.38	2.12	13.36	9.49	1.00	1.180	1.82
Gasto total		87.2	9.11	265	5.84	1.163	13.2	99	19.5	9.52	5.21	5.93	2.31	1.002	4.25	2.16	9.14	7.21	1.00	1.163	1.36

50, 65 y 70 por ciento del que poseían las monedas nacionales del Uruguay, el Brasil, Colombia, Panamá (o Chile) y Honduras. La devaluación del bolívar en 1961 redujo el monto de otras monedas equivalentes al bolívar y aumentó su poder adquisitivo en relación a otras monedas. Los movimientos inflacionarios en otros países acentuaron este incremento del poder adquisitivo del bolívar en relación con otras monedas a los tipos de cambio libre. Por ejemplo, en junio de 1962 se podía adquirir en Uruguay 78 por ciento de lo que se adquiriría con una cantidad equivalente de pesos, en comparación con 41 por ciento en 1960.

En lo que concierne a las monedas de otros países, cabe

B. ANÁLISIS POR GRUPOS PRINCIPALES DE GASTO

1. EQUIVALENCIAS DE PODER DE COMPRA

Las paridades de cambio que se aplicaron al gasto total se equipararon, por definición, con el poder de compra total de las diecinueve monedas latinoamericanas. También se calcularon para los principales grupos de gasto las equivalencias de poder de compra que indican el número de unidades monetarias necesarias para comprar una cantidad determinada de bienes o servicios en cada país. En este capítulo no se reproducen íntegramente los cuadros por la cantidad de series que contienen sino que se incluyen en el Anexo Estadístico. Sin embargo, para proporcionar una idea de la estructura de cada país, en el cuadro 6 se presentan las equivalencias de poder de compra en función del peso mexicano para doce sectores principales de gasto. En el cuadro 7 se consignan datos análogos, pero en función del balboa panameño.

Se observará, a modo de ejemplo, que en junio de 1960 un peso mexicano gastado en *alimentos* equivalía a 4.79 nacionales en la Argentina, 0.878 pesos en Bolivia, 11.7 cruceros en el Brasil, 8.7 guaraníes en el Paraguay y 1.96 soles en el Perú. En cambio, por lo que se refiere a ropa y textiles, en junio de 1960 un peso mexicano equivalía a 5.68 pesos argentinos, 12.9 cruceros, 8.5 guaraníes, 1.97 soles, 0.085 quetzales y 0.176 lempiras. Análogamente, en 1960 un balboa gastado en *ropa y textiles* correspondía —en cuanto a valor adquisitivo— a 4.93 pesos colombianos, 1.53 escudos y 4.99 bolívares; y a 5.19 pesos colombianos, 1.14 escudos y 4.53 bolívares si se le hubiera gastado en *vivienda*.

En cuanto a la *inversión*, en el Perú hubo de gastarse 27 400 soles en *equipo de producción* en 1960 en comparación con 33 500 soles gastados en *equipo de transporte* (y sólo 17 200 soles en *construcción*) para obtener cantidades iguales a las obtenidas en Panamá con 1 000 balboas.

Las equivalencias de poder de compra pueden relacionarse entre sí para hacer una comparación directa entre los países independientemente de México o Panamá. De ese modo, en junio de 1960 con 11.7 cruceros se compraban tantos alimentos como con 1.42 sucres en el Ecuador, 0.726 pesos en el Uruguay, 0.610 colones en Costa Rica y 0.139 pesos en la República Dominicana. Los cuadros 6 y 7 proporcionan, asimismo, las equivalencias de poder de compra tanto en junio de 1960 cuanto en junio de 1962. Así, por ejemplo, fue necesario gastar, en Chile 195 escudos en junio de 1962 en *vivienda y enseres domésticos* para obtener lo que en 1960 sólo habría costado 163 escudos. Sin embargo, debe tenerse cuidado al hacer esas

señalar el gran incremento del poder adquisitivo del escudo en 1962, del peso colombiano y del sucre, frente a una disminución del poder de compra del guaraní, del peso boliviano, del sol, del colón costarricense, del crucero y del peso dominicano.

Como en el período en cuestión los precios y tipos de cambio eran estables en Panamá, el poder adquisitivo relativo de cada país latinoamericano en comparación con el balboa en junio de 1960 y nuevamente en junio de 1962 proporciona el método más sencillo de evaluar la variación del poder adquisitivo de cada moneda en ese período. En el cuadro 5 se muestra la variación porcentual ocurrida.

comparaciones ya que las modificaciones de la estructura de precios del país usado como referencia podrían influir en los resultados. Así, en junio de 1960, 1 000 pesos mexicanos tenían, en el ramo de la construcción, un poder adquisitivo equivalente a 13 900 cruceros en tanto que en junio de 1962 equivalían a 32 800 cruceros. Sin embargo, como entre 1960 y 1962 bajaron los precios de los materiales de construcción en México, con 32 800 cruceros se podía comprar más en junio de 1962 que con 13 900 cruceros en 1960. El poder adquisitivo de 1962 en relación con el de 1950 se compara mejor en grupos individuales a base de un país cuyos precios se hayan mantenido estables durante el período en estudio. Panamá probablemente sea el país que más se presta para este propósito (en junio de 1962, según el ejemplo citado, 227 000 cruceros tenían un poder adquisitivo equivalente a 120 000 cruceros de junio de 1960 en el ramo de la construcción y ambas cantidades equivalían a 1 000 balboas, cuyo poder adquisitivo se mantuvo constante durante el período en cuestión).

2. RELACIÓN DE PRECIOS (A LOS TIPOS DE CAMBIO VIGENTES)

A fin de que las cifras expresen los precios relativos, se compararon las equivalencias de poder de compra de cada grupo con el tipo de cambio libre. De ese modo se obtuvo una serie de índices similares por su presentación y forma de interpretación a los que figuran en el cuadro 8 para el gasto total. Para presentar una síntesis de los datos se ha elaborado el cuadro donde se consignan los precios para doce sectores principales de gasto de cada país en relación con los precios de México.

No obstante, cuando un país determinado se usa como base o punto de referencia, el nivel de precios de cada rubro, o grupo de rubros, de ese país se fija automáticamente en 100 prescindiendo de que el rubro sea "más barato" o "más caro". De esa suerte, el nivel de los precios de otros países que se relacionan con el país base resulta comparativamente bajo para los rubros que son caros en ese país y comparativamente elevado para los rubros baratos.

Para subsanar esta desventaja se elaboró otra serie de datos usando como base el promedio de los precios relativos de los 19 países latinoamericanos. En el cuadro 9 se muestra, con relación a cada uno de los doce grupos de gasto, la relación que los precios de cada país (inclusive México) guardan con el promedio de los precios del mismo grupo en la región en su conjunto.

Cuadro 8

PRECIOS RELATIVOS (A LOS TIPOS DE CAMBIO DEL MERCADO LIBRE)

(Índices: México = 100)

a) Junio de 1960

Sector	América del Sur										Centroamérica, México, el Caribe y la Guayana Británica									
	Argen- tina	Boli- via	Bra- sil	Colom- bia	Chile	Ecu- dor	Para- guay	Perú	Uru- guay	Vene- zuela	Costa Rica	El Sal- vador	Guate- mala	Haití	Hon- duras	México	Nica- ragua	Pana- má	Rep. Do- mini- cana	Gua- yana Brit.
<i>Gastos de consumo: total</i>	85	91	91	107	139	94	89	89	81	221	116	132	146	120	154	100	137	140	156	108
I. Alimentos.	72	92	78	116	112	98	82	86	79	197	115	152	154	126	168	100	146	144	174	98
II. Bebidas.	79	150	66	159	112	120	108	98	81	270	291	257	244	241	280	100	210	196	279	236
III. Tabaco.	90	62	69	52	134	96	87	35	53	182	156	79	152	136	51	100	137	91	198	136
IV. Textiles, ropa.	86	85	86	73	156	71	87	90	84	150	92	105	106	90	110	100	116	101	112	86
V. Vivienda	126	126	129	135	204	113	108	108	105	240	146	110	162	126	195	100	149	179	178	119
VI. Transporte y comunicaciones	133	92	142	139	122	141	114	113	94	237	128	208	198	182	173	100	135	190	191	130
VII. Cuidado personal	88	105	83	108	161	112	112	114	102	277	86	139	170	105	166	100	140	150	132	86
VIII. Recreación	102	89	90	116	164	109	112	132	78	261	108	124	170	108	168	100	129	131	115	136
IX. Gastos de gobierno	61	49	92	78	104	62	63	55	54	282	86	102	109	94	96	100	114	106	104	111
<i>Inversión: total</i>	139	102	112	98	123	88	116	98	120	146	104	97	95	95	110	100	120	122	119	100
X. Construcción	126	87	93	83	100	72	101	91	103	188	113	97	94	94	117	100	135	145	127	104
XI. Equipo de producción	142	110	128	103	136	103	137	101	114	98	86	91	96	94	106	100	99	101	112	95
XII. Equipo de transporte.	176	134	143	136	171	107	121	114	199	115	120	110	101	101	99	100	121	93	110	99
<i>Gasto total</i>	92	92	94	105	136	93	92	90	86	209	114	127	140	116	147	100	134	137	150	106

b) Junio de 1962

Sector	América del Sur										Centroamérica, México, el Caribe y la Guayana Británica									
	Argen- tina	Boli- via	Bra- sil	Colom- bia	Chile	Ecu- dor	Para- guay	Perú	Uru- guay	Vene- zuela	Costa Rica	El Sal- vador	Guate- mala	Haití	Hon- duras	México	Nica- ragua	Pana- má	Rep. Do- mini- cana	Gua- yana Brit.
<i>Gastos de consumo: total</i>	83	104	98	93	100	79	105	100	115	165	124	132	144	120	154	100	134	139	165	108
I. Alimentos.	73	102	82	101	83	82	100	99	99	141	118	154	151	126	160	100	145	145	180	99
II. Bebidas.	88	170	75	135	107	109	116	109	130	237	460	247	234	239	286	100	199	192	293	231
III. Tabaco.	92	71	78	44	98	77	54	40	55	163	162	76	146	134	52	100	130	89	185	133
IV. Textiles, ropa.	98	95	125	64	102	59	106	103	128	132	94	96	105	99	120	100	114	104	148	88
V. Vivienda	106	164	133	116	150	94	120	115	170	186	154	105	159	121	201	100	143	179	168	119
VI. Transporte y comunicaciones	114	104	100	118	84	114	159	129	114	169	129	200	189	181	176	100	128	186	201	128
VII. Cuidado personal	113	108	70	95	112	94	133	123	148	207	88	142	162	104	169	100	133	148	168	85
VIII. Recreación	113	92	87	102	118	94	141	141	116	202	112	126	162	115	171	100	122	129	145	134
IX. Gastos de gobierno	47	54	99	67	77	53	73	61	79	195	89	102	104	94	98	100	108	104	110	109
<i>Inversión: total</i>	124	110	118	82	88	79	126	101	142	115	115	98	95	95	111	100	119	123	120	101
X. Construcción	117	102	114	73	78	59	115	95	146	141	118	99	95	96	119	100	135	147	129	107
XI. Equipo de producción	126	110	122	80	91	97	138	103	116	79	101	91	96	94	106	100	97	101	112	95
XII. Equipo de transporte.	142	110	122	114	117	103	136	117	193	112	133	110	101	101	99	100	119	93	110	99
<i>Gasto total</i>	89	105	101	92	98	79	108	100	119	159	123	127	137	116	147	100	132	137	160	106

Cuadro 9
PRECIOS RELATIVOS (A LOS TIPOS DE CAMBIO DEL MERCADO LIBRE)

(Indices: Promedio de los 19 países latinoamericanos = 100)

a) Junio de 1960

Sector	América del Sur									América Central, México, el Caribe y la Guayana Británica										
	Argen- tina	Boli- via	Bra- sil	Colom- bia	Chile	Ecu- dor	Para- guay	Perú	Uru- guay	Vene- zuela	Costa Rica	El Sal- vador	Guate- mala	Haití	Hon- duras	México	Nica- ragua	Pana- má	Rep. Do- mini- cana	Gua- yana Brit.
<i>Gastos de consumo: total</i>	71	76	76	89	115	78	74	74	67	183	96	110	121	100	128	83	114	116	130	89
I. Alimentos	61	76	64	95	96	81	73	71	66	163	95	125	127	106	139	83	120	119	144	65
II. Bebidas.	45	85	38	91	64	68	61	56	46	154	165	146	139	137	159	57	119	112	159	134
III. Tabaco.	87	61	67	50	130	93	84	34	52	176	151	77	148	132	49	97	133	89	192	132
IV. Textiles, ropa.	80	79	80	68	146	66	81	83	78	266	86	98	99	86	103	93	108	94	105	80
V. Vivienda	87	87	89	93	141	78	75	75	73	166	101	76	112	87	135	69	103	124	123	82
VI. Transporte y comunicaciones	89	62	96	93	82	95	76	76	63	159	86	140	133	122	116	67	90	128	128	87
VII. Cuidado personal	67	82	64	84	125	87	87	89	79	215	66	108	132	81	129	78	109	116	103	67
VIII. Recreación	81	70	71	93	129	86	88	104	61	206	85	98	134	85	133	79	102	105	91	108
IX. Gastos de gobierno	64	51	96	82	109	65	66	58	57	296	90	108	114	98	101	105	120	112	109	116
<i>Inversión: total.</i>	125	92	101	89	111	79	105	88	108	132	94	87	86	86	99	90	108	110	108	90
X. Construcción	116	80	85	77	92	66	93	84	94	173	104	90	86	86	107	92	124	133	117	96
XI. Equipo de producción	131	102	118	95	125	95	127	93	105	91	79	84	88	87	98	92	92	93	103	88
XII. Equipo de transporte.	140	107	114	109	137	85	96	91	159	92	96	88	80	80	79	80	97	75	88	79
<i>Gasto total.</i>	77	78	79	87	115	78	77	76	72	176	96	107	118	97	124	84	113	116	126	89

b) Junio de 1962

Sector	América del Sur									América Central, México, el Caribe y la Guayana Británica										
	Argen- tina	Boli- via	Bra- sil	Colom- bia	Chile	Ecu- dor	Para- guay	Perú	Uru- guay	Vene- zuela	Costa Rica	El Sal- vador	Guate- mala	Haití	Hon- duras	México	Nica- ragua	Pana- má	Rep. Do- mini- cana	Gua- yana Brit.
<i>Gastos de consumo: total</i>	70	88	83	78	84	66	88	84	57	139	105	111	121	101	130	84	113	117	139	91
I. Alimentos	62	86	69	85	70	69	84	83	84	119	99	130	127	107	135	84	122	122	151	84
II. Bebidas.	47	91	40	73	57	58	62	58	70	127	247	132	125	128	153	54	107	103	157	124
III. Tabaco.	94	73	80	45	100	79	56	41	56	167	165	78	150	137	53	102	133	91	189	136
IV. Textiles, ropa.	93	89	118	60	96	56	99	97	120	124	88	91	99	93	113	94	108	97	139	83
V. Vivienda	75	115	94	82	106	66	85	81	120	131	108	74	112	85	142	70	101	126	118	84
VI. Transporte y comunicaciones	80	73	70	83	59	80	111	90	80	119	91	140	132	127	124	70	90	131	141	90
VII. Cuidado personal	89	85	55	75	88	74	108	97	117	163	69	112	128	81	133	79	104	116	132	67
VIII. Recreación	89	72	69	81	108	74	112	111	91	160	88	100	128	91	135	79	97	102	115	106
IX. Gastos de gobierno	52	60	110	74	85	59	81	67	87	217	99	114	115	104	108	111	120	115	122	121
<i>Inversión: total.</i>	114	101	109	75	81	73	116	93	131	106	105	90	88	88	102	92	110	114	111	93
X. Construcción	107	94	104	67	72	54	105	87	133	129	108	90	87	88	108	91	123	135	118	97
XI. Equipo de producción	122	106	118	78	88	94	134	100	112	76	97	88	93	91	102	97	94	98	108	92
XII. Equipo de transporte.	120	94	103	97	99	88	116	99	164	95	113	94	86	86	84	85	101	79	94	84
<i>Gasto total</i>	75	90	86	78	84	67	92	85	105	135	104	108	117	99	126	85	112	116	136	91

Por lo tanto, el precio de los alimentos registrado en la Argentina en 1960 (convertido según los tipos de cambio del mercado libre) fue 61 por ciento del precio medio de América Latina contrastando con el 163 por ciento en Venezuela, 144 por ciento en la República Dominicana y 139 por ciento en Honduras. (En todos los países sudamericanos, con excepción de Venezuela, se registraron precios inferiores al nivel regional mientras que en América Central y el Caribe, todos los países —salvo México y Costa Rica— acusaron precios que fueron superiores a ese promedio.)

Con respecto a *las bebidas y el tabaco*, los niveles de precio denotan en considerable medida la política tributaria de cada país. Con todo, en el caso de las bebidas influyeron indudablemente los bajos costos de producción de algunos países; la Argentina, el Brasil, Chile, el Perú y México acusaron precios particularmente bajos en los dos períodos estudiados.

Los precios de *la ropa* en 1960 se diferenciaron poco en América Central y los países del Caribe de los precios de la mayor parte de América del Sur, exceptuando a Chile y Venezuela. Sin embargo, en 1962, debido a la devaluación de la moneda de los dos últimos países la situación varió considerablemente y, a los tipos de cambio del mercado libre, Chile estaba 4 por ciento por debajo del promedio regional en tanto que Venezuela estaba 4 por ciento por encima de ese promedio (comparado con 39 por ciento en el caso de la República Dominicana y 20 por ciento en el Uruguay). También se registraron cambios de importancia en el Brasil (como en ese país subieron enormemente los precios de la ropa, a mediados de 1962 se encontraba 18 por ciento aproximadamente por sobre el promedio regional en lugar de estar 20 por ciento por debajo de ese nivel).

Con respecto a la *vivienda*, Venezuela y Chile volvieron a figurar en junio de 1960 como los países más caros; pero aplicando el tipo de cambio libre en junio de 1962 Venezuela ocupaba el segundo lugar, correspondiendo el primero a Honduras. Chile a su vez fue superado por Panamá, el Uruguay (que había sido el más barato en 1960), la República Dominicana, Bolivia, Guatemala y Costa Rica. Sin embargo los índices están sujetos a un apreciable margen de error por la dificultad de evaluar el promedio de los alquileres, sobre todo en los países en que los alquileres estaban sujetos a control. (Los datos de la CEPAL se basan, en general en los alquileres no controlados.)

Los *servicios de transporte* fueron en 1960 notablemente baratos en Bolivia, el Uruguay, México, el Paraguay, el Perú y Chile, siendo muy caros en Venezuela, América Central y la zona del Caribe. En 1962, Chile, cuyo índice fue de 59, se convirtió fácilmente en el país más barato seguido por el Brasil y México (70), Bolivia (73), y la Argentina, el Ecuador y el Uruguay (todos 80). Sin embargo, como se señalará más adelante, distintas relaciones de precios podían aplicarse a los componentes de este grupo. Así, el transporte privado era caro en los países en que el transporte público era barato y viceversa.

El *cuidado personal y la recreación* fueron dos sectores de gasto que acusaron una estructura de precios análoga. Los países caros fueron en 1960 Venezuela, Guatemala, Honduras y Chile. En 1962 casi no se alteró el orden de esos países, excepto que la República Dominicana reemplazó a Chile cuyos precios acusaron niveles comparables con los de México, Haití, Costa Rica y los países sudamericanos.

Los datos relativos a los *servicios del gobierno* se basan en los sueldos aplicables a algunas ocupaciones o profesiones y en los precios de los bienes que no son de inversión comprados por los gobiernos. Por desgracia no todos los países contestaron el cuestionario sobre sueldos preparado por la CEPAL y fue necesario estimar las informaciones correspondientes a la Argentina, el Brasil, Haití, México y la República Dominicana a base de otros datos de que disponía la CEPAL. También se presentan dificultades en cuanto a la comparabilidad de esos servicios y las cifras ofrecidas en el presente estudio deben usarse con mucha cautela. El nivel de los precios relativos probablemente sea muy elevado en México y muy bajo en la Argentina. Sin embargo, la estructura de los precios o de los costos era, en general, análoga a la de los gastos de consumo privado. Es decir que los países sudamericanos (exceptuados Chile y Venezuela) acusaron en 1960 niveles más bajos que América Central o la zona del Caribe. Asimismo, en 1962 se registran variaciones de poca importancia en la situación relativa salvo en los países que acusaron marcadas alzas de precios sin una correspondiente devaluación de la moneda o viceversa (el Uruguay y el Paraguay por un lado, y Chile, el Ecuador y Venezuela, por el otro, ofrecen ejemplos notables).

En resumen puede decirse sobre los gastos de consumo totales que, en junio de 1960, el nivel de precios registrados en México y todos los países sudamericanos, exceptuados Chile y Venezuela, fue de 15 a 30 por ciento inferior al promedio regional, en tanto que el nivel de precios de la mayoría de los países de América Central y de la zona del Caribe superaba ese promedio en 10 a 30 por ciento. En 1962 varió poco la posición del último grupo de países; sin embargo, el alza de los precios acompañada a veces de la correspondiente devaluación de la moneda modificó la posición relativa de muchos países sudamericanos. En el caso de Chile, por ejemplo, el nivel de los precios al tipo de cambio libre registrado a mediados de 1962 se aproximaba al de otros países sudamericanos (en lugar de ser mucho mayor). El nivel de los precios descendió también en Colombia, Ecuador y Venezuela; pero en Bolivia, el Brasil, el Paraguay, el Perú y, sobre todo en el Uruguay, fue de 7 a 10 por ciento superior con respecto a junio de 1960.

En cuanto a la *inversión* la situación se invirtió, al parecer, en comparación con los gastos de consumo. En lugar de ser más elevados, a los tipos de cambio libre, los precios de América Central y la zona del Caribe son ahora iguales o inferiores a los que prevalecen en la mayoría de los países latinoamericanos. En general, los países con un bajo ingreso por habitante registraban los niveles de precios más bajos. Los países con un ingreso por habitante elevado como el Uruguay, la Argentina, Chile, Venezuela, el Brasil y Panamá acusaron los precios relativos más elevados. Las excepciones fueron el Paraguay, Nicaragua y la República Dominicana; en los dos últimos países los elevados costos de construcción contribuyeron al alza extraordinaria de los precios en el sector de inversión. La *construcción* también fue cara en Costa Rica y Honduras, sin embargo, por efecto de los bajos precios relativos de la maquinaria y el equipo, los índices de inversión en 1960 descendieron a niveles compatibles con los de otros países centroamericanos. (Obsérvese, sin embargo, que por la devaluación de 1961 aumentó el costo del equipo importado en Costa Rica elevándose apreciablemente su índice de costo-inversión.)

El *equipo de producción* fue, en junio de 1960, más

caro en la Argentina, viniendo a continuación el Paraguay, Chile y el Brasil (los elevados costos del Paraguay se atribuyeron al hecho de ser más elevados los fletes, derechos de aduanas y a un recargo del tipo de cambio de 25 por ciento aproximadamente). Los países más baratos fueron aquéllos donde no se aplicaban aranceles aduaneros proteccionistas y cuyos fletes eran relativamente bajos. (Se clasificaron en esta categoría la mayor parte de los países centroamericanos.) En dos casos, Colombia y el Ecuador (lo mismo que Venezuela en 1962), el bajo nivel de los precios se debió en parte a los tipos de cambio preferenciales que rigieron para las importaciones de maqui-

naria; para la mayoría de las compras de ese tipo regía el tipo de cambio oficial y no el de cambio libre.

El *equipo de transporte* estuvo sujeto a elevados impuestos en la mayoría de los países latinoamericanos, sobre todo en la Argentina, el Brasil y Chile cuyos aranceles tenían también carácter proteccionista. (En el caso de muchos tipos de vehículos la producción local con costos comparativamente elevados reemplazó a las importaciones.) También esta vez los países más baratos fueron los de América Central y de la zona del Caribe, conjuntamente con el Ecuador y (contrastando con la situación de otros tipos de gastos) Venezuela.

C. ESTRUCTURA COMPARATIVA DE LOS PRECIOS (A LOS TIPOS PARITARIOS DE CAMBIO)

1. NIVELES DE PRECIOS RELATIVOS DE LOS PRINCIPALES SECTORES DEL GASTO

Una vez que se han establecido los tipos de cambio paritarios para los distintos países, pueden emplearse para medir en forma más satisfactoria: *a*) la dispersión de los niveles de precios de distintos renglones en un país determinado; y *b*) la estructura de precios comparativa de renglones similares en todos los países en estudio. A fin de cumplir esta tarea y colocar los precios en niveles relativos *a*) los precios medios de todos los renglones en el mismo país y *b*) el promedio de todos los precios del mismo renglón en otros países, se efectuó una tabulación más en que se emplearon los tipos de cambio de paridad para expresar todos los gastos en una moneda común.¹⁰ Los gastos medios correspondientes a cada grupo de renglones se calcularon entonces y los gastos por concepto de un renglón o grupo de renglones determinado en cada país se expresaron en relación con ese promedio a fin de elaborar una serie de relaciones de precios al tipo paritario de cambio.

Lógicamente, como se empleó una "cesta" común de productos para todos los países (siendo idénticas las cantidades, y convirtiéndose los precios a los tipos de cambio de paridad) se obtuvo un gasto total igual para todos los países.¹¹

El gasto total debe considerarse como 100 en todos los países para expresarse las informaciones en forma de índice. El promedio de las relaciones de precios de cada grupo particular es, por definición, igual también a 100. Toda desviación del nivel promedio de precios para un renglón o grupo de renglones en cualquier país será indicado por un índice que es mayor o menor que 100 en relación con el renglón o grupo en cuestión. Los índices muestran a la vez *a*) la relación que tiene el precio de un renglón con el del mismo renglón en otros países; y *b*) la desviación de los precios del renglón con respecto al nivel general de los precios en un país determinado.

Estas informaciones se presentan en el cuadro 10. (El sistema de ponderación empleado en ese cuadro refleja la participación de cada grupo en el gasto total, valuada de acuerdo con el tipo de cambio de paridad. Aunque están implícitas en los cálculos anteriores, esas ponderaciones no pudieron cuantificarse explícitamente en porcentajes del valor hasta no haber determinado el tipo de cambio de paridad.)

¹⁰ Cualquiera de las 19 monedas habría servido para este fin, pues los tipos de paridad son recíprocamente convertibles. En la práctica, se empleó el peso mexicano.

¹¹ Por definición, el tipo paritario es aquél que iguala el costo de la "cesta" representativa de bienes y servicios en todos los países estudiados.

Se presentan informaciones tanto para junio de 1960 como junio de 1962 pero se advierte que sólo en los casos de la Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y (para los bienes de inversión) México se calcularon las informaciones correspondientes a uno de los años y se estimaron las correspondientes al otro con arreglo a los diversos índices de precios. Pese a que en casi todos esos casos, los cambios en los precios internos fueron despreciables, (con la excepción de Bolivia, en que se produjo un aumento de 16 por ciento¹² entre 1960 y 1962, Colombia 16 por ciento, Perú y Costa Rica 7 por ciento, y la República Dominicana 5 por ciento), deberá procederse con cautela al establecer la relación entre las cifras correspondientes a un año y otro en el cuadro 10.

En consecuencia los comentarios formulados en este capítulo sólo se referirán a las informaciones correspondientes a junio de 1960, excepto en el caso de aquellos países en que las informaciones sobre los precios se recopilaron especialmente en ambos años.

2. ANÁLISIS POR PAÍSES

Al examinar cada país, se observa que en la *Argentina* en junio de 1960, el bajo costo de los alimentos (que tenía una ponderación de 33 por ciento dentro del gasto total) influyó considerablemente sobre el nivel de precios. Los grupos menos importantes, bebidas y cuidado personal, también fueron bastante baratos, como los gastos de gobierno (aunque las cifras correspondientes a este sector podrían no ser fidedignas). En cambio fueron extremadamente onerosos todos los tipos de inversión (los precios en la Argentina superaron al promedio correspondiente a América Latina en aproximadamente 50 por ciento para los tres grupos que lo componen). La situación en 1962 casi no varió, siendo algo más baratas la construcción y otras inversiones. En el caso de los bienes y servicios de consumo, se observan cambios compensatorios dentro del sector, siendo más baratos la vivienda y el transporte, pero más caros el tabaco, el vestuario, y en menor grado los alimentos.

En *Bolivia* la inversión fue comparativamente más cara, en parte por el elevado flete que pagan la maquinaria y el equipo importado. Los servicios de gobierno fueron baratos, y asimismo el tabaco, el transporte y la recreación. Los precios de los alimentos variaron considerable-

¹² Las cifras porcentuales se refieren a un índice compuesto en que se combinan los precios de los bienes de inversión con los de los bienes de consumo y de los servicios. Por ese motivo los niveles pueden diferir de los índices del costo de la vida o de precios de consumo de los países.

Cuadro 10

COMPARACION DE LAS ESTRUCTURAS DE LOS PRECIOS (A LOS TIPOS DE CAMBIO DE PARIDAD)

(Indices: Promedio de los países = 100)

a) Junio de 1960

Sector de gasto	América del Sur											Centroamérica, México y el Caribe										Promedio
	Ponderación (Por-ciento) ^a	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	Ponderación (Por-ciento) ^a	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana	
Gastos de consumo: total	86.8	91	98	97	101	100	101	96	98	93	104	86.8	101	104	104	103	104	99	101	102	102	100
I. Alimentos.	32.7	78	99	82	109	82	105	89	95	91	93	32.7	100	118	109	109	114	99	107	105	115	100
II. Bebidas.	3.4	59	112	49	105	57	89	81	76	65	89	3.4	177	140	121	144	132	69	108	99	128	100
III. Tabaco.	1.4	112	78	84	56	112	118	108	45	71	125	1.4	158	71	126	135	40	115	117	77	151	100
IV. Textiles, ropa.	10.7	109	107	107	81	133	89	111	116	113	84	10.7	95	96	88	91	87	117	101	87	88	100
V. Vivienda	16.3	112	112	112	105	122	100	96	98	100	94	16.3	105	71	96	90	109	82	90	108	97	100
VI. Transp. y comunic.	3.5	115	79	120	105	71	120	98	100	86	90	3.5	90	129	112	125	93	79	79	110	101	100
VII. Cuidado personal	5.4	87	106	82	95	109	112	112	118	109	123	5.4	70	101	113	84	105	93	97	102	82	100
VIII. Recreación	3.1	105	91	90	104	112	111	114	137	85	117	3.1	89	91	114	87	107	94	90	90	72	100
IX. Gastos de gobierno	10.3	85	68	126	96	104	86	88	79	81	173	10.3	97	104	100	104	84	129	109	100	88	100
Inversión: total.	13.4	154	113	122	94	96	96	129	111	142	71	13.2	93	78	74	84	76	102	92	92	81	100
X. Construcción	6.4	147	101	106	84	82	83	117	108	127	96	6.4	105	82	79	86	85	107	108	114	91	100
XI. Equipo de producción	4.6	158	122	140	100	107	113	153	115	135	48	4.6	78	74	70	84	74	103	76	76	77	100
XII. Equipo de transporte.	2.2	168	128	134	113	116	101	115	111	202	48	2.2	92	76	66	76	59	88	80	60	65	100
Gasto total.	100.0	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100.0	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

b) Junio de 1962

Sector de gasto	América del Sur											Centroamérica, México y el Caribe										Promedio
	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana			
Gastos de consumo: total	92	104	95	101	100	98	95	97	100	102	102	103	102	109	103	97	99	100	193	100		
I. Alimentos.	82	100	81	111	85	104	93	99	84	89	96	122	110	109	108	100	110	106	113	100		
II. Bebidas.	65	105	48	97	71	90	70	71	71	97	245	127	111	134	126	65	98	91	120	100		
III. Tabaco.	126	82	95	58	121	119	61	49	56	125	161	73	130	140	43	122	120	79	141	100		
IV. Textiles, ropa.	124	100	138	77	116	83	109	115	119	92	85	84	85	94	90	111	96	84	103	100		
V. Vivienda	99	129	109	105	127	98	92	95	118	97	104	68	96	86	112	83	90	108	87	100		
VI. Transp. y comunic.	106	82	82	107	71	119	122	107	79	88	87	131	114	128	99	83	80	112	104	100		
VII. Cuidado personal	112	96	64	96	107	110	118	114	115	121	66	104	110	82	106	93	93	99	98	100		
VIII. Recreación	119	81	80	104	112	111	122	132	91	119	85	93	110	85	108	93	86	87	85	100		
IX. Gastos de gobierno	70	68	129	97	103	88	90	80	88	163	96	107	100	106	87	132	108	100	91	100		
Inversión: total.	148	110	123	94	95	106	124	107	125	77	98	82	77	86	79	105	94	95	78	100		
X. Construcción	141	104	120	85	85	80	113	101	129	95	102	83	79	87	85	106	108	115	86	100		
XI. Equipo de producción	155	114	132	96	102	135	140	113	107	55	90	79	76	88	78	109	79	80	77	100		
XII. Equipo de transporte.	152	121	114	118	113	123	120	111	153	68	102	83	72	82	63	95	85	65	66	100		
Gasto total.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		

^a Los porcentajes se basan en el promedio del gasto por habitante de los diecinueve países (si se basaran en el valor global de esos países se obtendrían otros porcentajes).

mente; y en tanto que el nivel total correspondiente a este grupo era igual al promedio para la zona, en el caso de los subgrupos individuales, los precios eran a menudo superiores o inferiores en un 30 por ciento al promedio.

En el *Brasil*, en 1960, los alimentos, las bebidas, el tabaco, el cuidado personal y la recreación fueron relativamente baratos, pero onerosos la ropa, la vivienda (especialmente el alquiler), el transporte, y los gastos de gobierno, y asimismo la inversión. El cambio principal observado en 1962 fue el marcado aumento de los niveles de precios relativos de la ropa, los textiles, el calzado y los enseres domésticos duraderos, que fue contrarrestado por la disminución de los alquileres, los precios de transporte público, el cuidado personal y la recreación. El precio general de los bienes de inversión permaneció invariable (siendo notablemente más elevados los costos de la construcción, en tanto que los de la maquinaria y vehículos fueron más reducidos).

En el caso de *Colombia*, la estructura de precios correspondiente a 1960 no denotó características dignas de mención. Los precios de los alimentos (especialmente la carne, el pescado, los cereales, el azúcar, las grasas y los aceites eran un poco más elevados que en la mayoría de los demás países; asimismo el transporte privado —con un índice de 200 por ciento— era el más caro de la zona). Otra partida de subido precio fue el alquiler de las viviendas no sometidas a control. Sin embargo, los precios del tabaco, la ropa, el calzado y los textiles fueron relativamente reducidos, como el del transporte público (que en contraste con el transporte particular fue el rubro más barato de la zona) cuyo precio sólo ascendía al 53 por ciento del promedio de la zona. El costo de la construcción y del equipo agrícola —pero no el de los vehículos— fue también relativamente bajo.

En *Chile* en 1960 los precios correspondientes al subgrupo de la ropa fueron muy elevados (índice = 149) para los textiles (119), la vivienda (122) y los servicios médicos (152), pero reducidos en el caso de las bebidas (57), el transporte (71), los productos farmacéuticos (61), la construcción (82), y los alimentos (82). El costo de los servicios de transporte público (54) fue muy inferior al de cualquier otro país de la zona, con la excepción de Colombia. En total, los precios de los bienes de consumo y los servicios estuvieron a un nivel igual al promedio de la zona. Sin embargo el costo de las inversiones fue ligeramente inferior al promedio (pese al elevado costo de los vehículos y del equipo industrial aunque en grado menor). La situación había variado notablemente en 1962 solamente en el caso de las bebidas (índice para 1962 = 71 en lugar de 56); el tabaco (121 en lugar de 112); la ropa (124 en lugar de 149); el calzado (84 en lugar de 114); los servicios de peluquería y doméstico. Se observa una disminución de algunos puntos en el sector de las inversiones en los renglones de maquinaria y otros equipos de producción.

En el *Ecuador* el precio de la mayoría de los alimentos fue elevado, así como el del tabaco, los enseres domésticos y muebles, el transporte privado (índice 187), los productos farmacéuticos, los artículos de tocador, los libros y juguetes. Los precios de la maquinaria y equipo fueron moderadamente subidos, con la excepción de los vehículos, cuyo costo se aproximaba al promedio de América Latina. Las partidas más baratas correspondieron al pescado, la fruta y las legumbres, las bebidas, la ropa, el alquiler y los servicios médicos.

En el *Paraguay* fueron extremadamente altos los costos

de los equipos de producción —subidos costos de fletes, elevados derechos aduaneros y otros impuestos (que comprenden un 25 por ciento de recargo al intercambio)— y por ese motivo el nivel de precios en ese país asciende a 153 y es solamente inferior al de Argentina. Entre otras partidas onerosas se cuentan los artículos de tocador, el combustible y la luz, el transporte privado y los servicios domésticos. Sin embargo, para los demás grupos la mayoría de los precios eran ligeramente inferiores al promedio correspondiente a América Latina.

En el *Perú* eran caros los productos farmacéuticos, la recreación, el transporte público (principalmente porque se usan mucho los taxis colectivos en lugar de los buses), los textiles, la ropa, y algunos alimentos como la carne y la fruta. En comparación también resultaron relativamente onerosos la maquinaria y equipo. Los renglones más baratos fueron el tabaco, el azúcar, las grasas y los aceites, el pescado, las legumbres, el combustible y la luz, el transporte privado y los gastos de gobierno.

En el *Uruguay*, en junio de 1960 algunos alimentos eran baratos, correspondiendo el precio del pescado y los cereales al 41 y 61 por ciento respectivamente del promedio para la zona. También a las bebidas les correspondía un índice inferior (65) y los precios del transporte y la recreación eran también inferiores al promedio de la zona. El nivel de precios de la vivienda ascendía a 100, siendo contrarrestado el bajo índice correspondiente al alquiler (70) por los elevados costos del combustible, la electricidad y los artefactos eléctricos. Los precios de las drogas y productos farmacéuticos, los servicios médicos, dentales y domésticos eran ligeramente superiores al promedio. En cambio, los precios de los bienes de inversión de todo tipo eran particularmente elevados, siendo el precio del equipo de transporte el doble del promedio para la zona si se aplican los tipos de cambio de paridad. En 1962 se observa un aumento en el índice correspondiente a la vivienda (en especial el alquiler, el combustible, la luz y el agua). El costo de los servicios (comprendidos los de gobierno así como los médicos, personales y domésticos) también aumentó. Por otra parte, el costo del transporte público fue mucho más barato. En el caso de los bienes de capital, los precios de las maquinarias y equipos de toda clase (comprendido el equipo de transporte) alcanzaron un nivel muy inferior con relación a las demás partidas (en 1962 el tipo de cambio alteró los precios de los equipos importados porque era un poco más favorable a las importaciones que en 1960). Como durante ese período los precios de los otros artículos habían subido considerablemente, los precios de la maquinaria y equipo se encontraban en un nivel relativo bastante más bajo. (Si se consideran los niveles absolutos de los índices, cabría señalar que el nivel de precio del equipo de transporte (153) en Uruguay en 1962 estaba todavía muy por encima del promedio de la zona. Con todo, el índice llegó a 202 en 1960). Los niveles de precio de la construcción permanecieron relativamente estables superando algunos en 27-29 por ciento el promedio correspondiente a los países latinoamericanos.

En *Venezuela*, los precios acusaban una estructura muy diferente cuando se convertían aplicando el tipo de cambio de paridad en lugar del tipo libre. La distorsión que era causada por la relación anormal del tipo de cambio que se observa en el cuadro 3 se elimina; y en el cuadro 10 puede estudiarse la estructura real de los precios. Las únicas partidas que siguen siendo excesivamente elevadas en relación con los precios en otros países, son los gastos

de gobierno, las comunicaciones, la peluquería, los servicios médicos y las bebidas no alcohólicas. En cambio, se observa que el precio del equipo agrícola, industrial y de transporte es extraordinariamente barato y asciende sólo a la mitad del precio corriente de esos artículos en el resto de América Latina (la mayoría del equipo se importa libre de derechos y a un tipo de cambio favorable). Los alimentos también eran relativamente baratos exceptuadas la carne y las legumbres (que en cierta medida se importan). La ropa también era relativamente barata en comparación con otros países, y asimismo los jabones, los artículos de tocador, los libros, los juguetes y el transporte privado (cuyo índice, 41, refleja el bajo precio de la gasolina, los lubricantes y los repuestos).

En *Costa Rica*, como en la mayoría de los países de América Central, resultaron baratos los bienes de inversión (y especialmente la maquinaria que en 1960 se importó a un tipo de cambio preferencial). Los precios de los bienes de consumo alcanzaron un nivel sólo levemente superior al promedio correspondiente a América Latina, siendo moderadamente caros las bebidas, el tabaco, el alquiler y los enseres domésticos en tanto que resultaban baratos el combustible, la luz, el transporte y el cuidado personal.

En *El Salvador* la estructura de precios era similar a la de Costa Rica aunque los alimentos eran muchísimo más caros (el nivel de precio de los cereales era mucho más alto); el precio de las bebidas era elevado, pero resultaban baratos el calzado, la vivienda y los servicios domésticos. Como las barreras aduaneras eran insignificantes *El Salvador* fue uno de los países donde más baratos eran los bienes de inversión, ocupando el cuarto lugar después de Venezuela, Guatemala y Honduras.

En *Guatemala* (como en *El Salvador*, *Haití* y otros países de la zona) eran relativamente caros los alimentos y las bebidas. Los precios del tabaco, el transporte, el cuidado personal y la recreación superaban ligeramente el promedio de la zona. Los bienes de inversión (como ya se indicó) eran extraordinariamente baratos.

En *Haití*, la estructura de precios es análoga a la de Guatemala, pero son más baratos el cuidado personal y la recreación. El equipo de producción es un poco más caro que en los países de América Central, pero su precio es 16 por ciento inferior al promedio correspondiente a América Latina.

En *Honduras*, el nivel de precios correspondiente a la mayoría de los grupos ocupaba una posición intermedia entre aquellos que prevalecen en *El Salvador* y en *Guatemala*, destacándose como excepción la vivienda, que era comparativamente onerosa, y el transporte (y asimismo el equipo de transporte) que era barato.

En *México*, la carne era extremadamente cara, pero en cambio los demás precios se aproximaban bastante al promedio de la zona. El pescado, la ropa y los servicios domésticos eran notablemente más caros que en los demás países; sin embargo, eran relativamente baratos las bebidas, el alquiler, los enseres domésticos, el transporte privado, los artículos de tocador y los productos farmacéuticos. Los vehículos, con un índice de 88 en 1960, tenían un precio moderado. En cambio el costo de la construcción y del equipo de producción era unos pocos puntos inferior al promedio de la zona. Por desgracia, no pudieron obtenerse cifras fidedignas para los gastos de gobierno y el índice de 119 que se calculó sobre la base de informaciones no oficiales colocaría a México en un nivel excesivamente elevado cuando se le compara con otros países de la zona.

En *Nicaragua*, la estructura de precios era muy similar a la de Honduras, aunque los productos lácteos, la fruta, las bebidas, la vivienda y el transporte eran un poco más baratos, y más caros el tabaco, la ropa, los gastos de gobierno y la construcción. Se observará que los precios no diferían mucho del promedio de la zona, e incluso los índices correspondientes a los subgrupos se aproximaban bastante a 100 en la mayoría de los casos.

La estructura de precios de *Panamá* era también bastante compacta aunque se destacan los subgrupos correspondientes al pescado, el tabaco, los textiles, los artefactos eléctricos, el transporte privado, los artículos de tocador, la maquinaria y los vehículos, cuyos precios son inferiores en aproximadamente 30 puntos al promedio de la zona (en cambio eran elevados los precios de la leche, las legumbres, el azúcar, el calzado, el combustible, la luz, los muebles y el transporte público).

En la *República Dominicana* eran notablemente elevados los precios de los alimentos, las bebidas y el tabaco y reducidos los de la ropa, el cuidado personal y la recreación. Con todo, los precios no se distribuían uniformemente y en casos como el del pescado, los cereales, el tabaco, los enseres domésticos y las comunicaciones, eran superiores entre 40 y 100 por ciento al promedio de los países latinoamericanos. (En contraste, el alquiler sólo ascendía al 64 por ciento del nivel correspondiente a la zona, y asimismo los servicios médicos, que en gran medida recibían subsidio del gobierno.)

En el caso de la *Guayana Británica* no se han incluido en la comparación las estadísticas correspondientes, porque se carece de cifras fidedignas para algunos grupos.

3. OBSERVACIONES RELACIONADAS CON LOS GRUPOS PRINCIPALES DE GASTOS

El análisis efectuado por países no permite formarse una idea clara de los niveles de precios correspondientes a determinados renglones, clases de productos o grupos, vigentes en diversos lugares de América Latina. Aunque es evidentemente imposible formular comentarios sobre cada uno de los 500 rubros empleados en la encuesta, las siguientes observaciones pueden servir para ilustrar la estructura de los precios y el nivel relativo de los precios correspondientes a los grupos importantes.

I. *Alimentos* (ponderación 32.7 por ciento). En conjunto los precios más bajos se registraron en América del Sur, y los más altos en América Central y el Caribe. Colombia y Ecuador, los dos países de América del Sur en que se obtuvo gran parte de las estadísticas de precios de la zona del altiplano eran excepciones en Sudamérica, en tanto que México y Costa Rica constituían excepciones en la zona correspondiente, porque en esos países el precio de los alimentos era inferior al de cualquier otro país de esa zona.

La *carne* (ponderación 5.1 por ciento) como es natural era barata en la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, pero muy cara en México, Haití y (en grado menor) en el Perú.

Los precios del *pescado* se ajustaban también a una modalidad lógica, siendo más baratos en el Uruguay, el Ecuador, la Argentina, Chile y Panamá (donde es fácil obtener ese producto) y más caros en Colombia, Bolivia, México y Honduras (donde las informaciones sobre los precios se recopilaron en ciudades situadas en el interior del país). En la República Dominicana los precios eran extrema-

damente elevados, y ese producto también era caro en Nicaragua.

Los *productos lácteos* (ponderación 5.4 por ciento) y los *cereales* (ponderación 8.5 por ciento) son dos grupos importantes cuya estructura de precios es bastante parecida. Los países más baratos eran Chile, la Argentina y el Brasil (estaban muy por debajo del promedio de la zona) y a continuación venían el Uruguay y México. En los países de América Central los precios alcanzaban el nivel más elevado, observándose algunas variaciones en el caso de los *cereales* (caros en cuatro de los países de América Central, pero de precio más moderado en el quinto). Se observará también que en el Caribe se produjo una manifiesta diferencia entre los niveles de precio de los cereales en Haití (90) y en la República Dominicana (148), produciéndose una situación casi completamente inversa en el caso de los productos lácteos, y los huevos.

El nivel de precios de la *fruta* (ponderación 1.8 por ciento) difiere notablemente del de las legumbres (ponderación 5.3 por ciento). En los países tropicales de América del Sur (el Brasil, Colombia, el Ecuador, el Paraguay) la fruta era barata, pero las legumbres un poco más caras. En América Central, los precios de las legumbres eran subidos en relación con los de la fruta. En los demás países (especialmente en la Argentina, Chile, el Perú y México) se observó la situación inversa, las legumbres eran muy baratas.

El *azúcar* (ponderación 1.2 por ciento) tenía un precio relativamente bajo en el Perú (índice = 59), el Brasil (66), México (79), Venezuela (81), y la República Dominicana (82) y era cara en Bolivia (134), El Salvador (126) y el Uruguay (123).

Los precios de las *grasas y aceites* (ponderación 2.0 por ciento) eran sumamente elevados en la República Dominicana y asimismo (aunque en grado menor) en el Brasil, Colombia y Bolivia. En la Argentina, el Paraguay, el Perú y Venezuela los niveles de precios eran bastante reducidos, en tanto que la mayoría de los países de América Central (incluido Panamá) estaban 10 o 15 puntos por debajo del promedio de la zona.

Sobre los índices de los *otros alimentos* (ponderación 2.5 por ciento) ejercía una influencia predominante el precio del café que como es de suponer era reducido en el Brasil y Colombia. En Chile (159) el índice alcanzó un nivel muy elevado, pero los índices correspondientes a los demás países se aproximaban al promedio de la zona. (Véase el cuadro 11.)

II. *Bebidas* (ponderación 3.4 por ciento). Hay dos factores principales que parecen determinar los niveles de precios: a) el costo de producción (que confiere una ventaja natural a los países donde se cultiva la vid como la Argentina y Chile); y b) la política tributaria del gobierno. En los países de América del Sur se registraron los precios más bajos (con la excepción de Bolivia y Colombia). Costa Rica fue el país donde las bebidas alcohólicas y no alcohólicas alcanzaron el precio más alto, siendo el índice 76 y 79 por ciento superior, respectivamente, al promedio de la zona. En otros países de América Central y la zona del Caribe (con la exclusión de Panamá y Nicaragua) y en México, los precios de las bebidas eran elevados. (Véase el cuadro 12.)

III. *Tabaco* (ponderación 1.4 por ciento). El nivel de los derechos aduaneros y de los impuestos a los consumos específicos fue el factor que más influyó sobre el precio de estos productos. Los precios eran muy bajos en Honduras, el Perú y Colombia (fluctuaban entre el 40 y el 60 por ciento del promedio de la zona); en cambio, los niveles eran muy elevados en Costa Rica (158), la República Dominicana (151), Haití (135), Guatemala (126) y Venezuela (125). (Véase el cuadro 12.)

IV. *Ropa, calzado y textiles* (ponderación 10.7 por ciento). Como la calidad de los materiales empleados variaba entre los diversos países fue difícil establecer la comparación entre los precios de este grupo. Sin embargo, luego de efectuarse los ajustes, los índices de precios resultaron bastante uniformes; Chile (índice = 133) se destaca por sus costos elevados; Colombia (81), y Venezuela (84) por sus niveles de precios inferiores.

Cuadro 11

ALIMENTOS: PRECIOS RELATIVOS A LOS TIPOS DE CAMBIO DE PARIDAD, JUNIO DE 1960

(Índices: Promedio de los países = 100)

País	Reoglón	Total	Carne, aves	Pescaado	Productos lácteos, huevos	Cereales	Frutas	Vegetales	Azúcar	Grasas, aceites	Otros alimentos
	Ponderación porcentual										
		32.7	5.1	0.9	5.4	8.5	1.8	5.3	1.2	2.0	2.5
Argentina		78	75	57	70	76	113	67	109	78	99
Bolivia		99	72	135	136	87	84	97	134	120	86
Brasil		82	85	63	74	89	81	86	66	128	45
Colombia		109	116	179	103	120	84	106	116	126	50
Chile		82	113	84	62	52	125	63	98	98	159
Ecuador		105	106	51	107	121	73	85	111	112	116
Paraguay		89	56	85	113	81	69	105	96	74	117
Perú		95	127	84	108	90	138	66	59	70	89
Uruguay		91	88	41	91	61	160	115	123	108	85
Venezuela		93	104	72	86	97	96	105	81	75	76
Costa Rica		100	98	63	112	106	86	97	107	85	103
El Salvador		118	97	105	117	143	78	114	126	86	146
Guatemala		109	104	75	113	118	135	112	92	84	100
Haití		109	112	107	108	90	106	150	98	98	101
Honduras		114	96	135	101	128	108	128	100	94	112
México		99	160	125	91	84	91	75	79	94	105
Nicaragua		107	98	139	87	121	89	113	106	92	119
Panamá		105	99	65	132	88	109	125	117	89	93
República Dominicana		115	91	235	90	148	75	90	88	188	98

Cuadro 12

BEBIDAS, TABACO, TEXTILES Y ROPA: PRECIOS RELATIVOS A TIPOS DE CAMBIO DE PARIDAD, JUNIO DE 1960

(Índices: Promedio de los países = 100)

País	Renglón Ponderación porcentual	Bebidas			Tabaco total 1.4	Textiles, ropa			
		Total 3.4	Alcohó- licas 2.4	Otras 9		Total 10.7	Ropa 5.4	Calzado 2.2	Textiles 3.1
Argentina	59	51	82	112	109	110	100	113	
Bolivia	112	106	128	78	107	107	91	119	
Brasil	49	41	69	84	107	102	106	117	
Colombia	105	121	61	56	81	88	75	73	
Chile	57	50	75	112	133	149	114	119	
Ecuador	89	91	86	118	89	75	94	109	
Paraguay	81	70	110	108	111	111	92	123	
Perú	76	67	98	45	116	110	108	132	
Uruguay	65	67	59	71	113	107	104	130	
Venezuela	89	71	140	125	84	86	80	83	
Costa Rica	177	176	179	158	95	90	117	88	
El Salvador	140	149	114	71	96	95	83	108	
Guatemala	121	109	153	126	88	96	79	82	
Haití	144	151	127	135	91	98	88	79	
Honduras	132	153	73	40	87	83	108	81	
México	69	72	61	115	117	126	125	95	
Nicaragua	108	119	77	117	101	106	107	87	
Panamá	99	100	98	77	87	80	131	69	
República Dominicana	128	136	109	151	88	82	96	92	

En este sector, la estructura de precios de los subgrupos era similar en general; los países cuyo índice de precios de vestuario era elevado, registraban también índices altos para el calzado y los textiles (que comprende cortinajes, ropa de casa, etc. además de telas). No obstante, si no se considera el nivel absoluto de los índices, en la Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, el Paraguay, El Salvador y Guatemala, el calzado es barato en comparación con la ropa, pero en Costa Rica, Honduras, Panamá y la República Dominicana se puede observar lo contrario. (Véase el cuadro 12.)

V. *Vivienda* (ponderación, 16.3 por ciento). Como este sector comprende el alquiler, el combustible, la luz y otros enseres domésticos, no es homogéneo y las estructuras de los índices que se aplican a los diversos grupos son diferentes.

Alquiler (ponderación, 7.3 por ciento). Este renglón se refiere a las viviendas cuyo alquiler no está sujeto a control oficial, y en el índice correspondiente a la Argentina (137) no se tiene en cuenta el elevado porcentaje de viviendas a las cuales se aplica solamente un alquiler nominal. En Colombia (135) la situación es ligeramente si-

Cuadro 13

VIVIENDA Y TRANSPORTE: PRECIOS RELATIVOS A TIPOS DE CAMBIO DE PARIDAD, JUNIO DE 1960

(Índices: Promedio de los países = 100)

País	Renglón Ponderación porcentual	Vivienda					Transporte y comunicaciones			
		Total 16.3	Vivienda 7.3	Combus- tibles, luz 3.4	Enseres domés- ticos 2.6	Muebles 1.4	Artefactos eléctricos 1.5	Total 3.5	Transporte público 2.0	Transporte privado 1.2	Comuni- caciones .4
Argentina	112	137	102	69	85	122	115	114	123	91
Bolivia	112	122	93	109	128	93	79	67	86	116
Brasil	112	179	59	56	65	90	120	155	83	51
Colombia	105	135	57	74	108	128	105	53	200	68
Chile	122	126	108	92	159	159	71	54	90	100
Ecuador	100	75	104	129	134	132	120	77	187	133
Paraguay	96	67	137	99	97	145	98	86	126	65
Perú	98	111	64	106	94	108	100	121	67	90
Uruguay	100	70	148	96	88	157	86	91	91	44
Venezuela	94	117	99	74	59	41	90	109	41	145
Costa Rica	105	124	63	134	85	77	90	87	95	80
El Salvador	71	57	74	114	66	66	129	147	103	122
Guatemala	96	99	96	110	70	79	112	129	85	109
Haití	90	68	137	118	53	75	125	132	118	113
Honduras	109	107	124	100	131	77	93	103	74	104
México	82	78	88	71	100	95	79	81	77	73
Nicaragua	90	54	99	127	101	84	79	76	79	99
Panamá	108	108	118	82	182	60	110	133	71	113
República Dominicana	97	64	132	139	95	113	101	83	104	185

milar. En otros casos aunque los controles existían no se aplicaban eficazmente y por lo tanto no limitaron la comparabilidad de los datos. En junio de 1960 el alquiler era más barato en Nicaragua (54), El Salvador (57), la República Dominicana (64), el Paraguay (67), Haití (68), el Uruguay (70), Ecuador (75), y México (78). El país donde el alquiler era más elevado fue el Brasil (179) y también se destacaban Chile, Bolivia y Costa Rica por el subido alquiler. Sin embargo, las cifras están sujetas a un amplio margen de error; y aunque se efectuaron varios ajustes a fin de poder comparar la situación de la vivienda entre los diferentes países, como la calidad de la vivienda varía enormemente entre ellos los índices obtenidos no son absolutamente fidedignos.

El *combustible, la luz y el agua* (ponderación 3.4 por ciento) resultaron muy fáciles de comparar aunque surgieron problemas, debido a que en algunos lugares no se disponía de gas por tubería, de *fuel oil*, de carbón de leña para cocinar y ni siquiera de agua potable (en Asunción), que tuvieron que resolverse antes de obtener índices comparables. El hecho de que existieran fuentes locales de energía —especialmente de derivados del petróleo así como energía hidroeléctrica— fue sin duda un factor importante para la determinación de los niveles relativos de precios, destacándose el Uruguay, el Paraguay, Haití y la República Dominicana por sus elevados precios.

Enseres domésticos (ponderación 2.6 por ciento) (principalmente utensilios de limpieza y lavado, cristalería, loza, baterías de cocina, cuchillería y herramientas de uso doméstico, etc.). Eran más caros en los países donde se importaban y más baratos en países como el Brasil, la Argentina y México donde son de fabricación nacional. Venezuela, Colombia y Panamá, donde los precios son muy bajos, constituyen una excepción, y los índices reflejan sin duda la política de importaciones y de tipo de cambio de esos países.

Los *muebles* (ponderación 1.4 por ciento) eran baratos en la Argentina y el Brasil en 1960 (no así en 1962).

También los precios eran bajos en Venezuela, El Salvador, Guatemala y Haití. Panamá y Chile, cuyo nivel de precios es superior en 82 y 59 por ciento, respectivamente, al promedio de América Latina eran los países más caros.

En cambio en Panamá eran baratos los *artefactos eléctricos* (refrigeradores, máquinas, lavadoras, radios, etc.) correspondiéndole a este subgrupo un índice inferior en 60 por ciento al promedio de la zona. Los precios también eran bajos en Venezuela cuyo índice era inferior en casi 41 por ciento al promedio de la zona. Se observará que los artefactos eléctricos eran generalmente más caros en aquellos países donde se habían establecido derechos elevados con fines tributarios o para proteger la industria nacional (constituyendo el Brasil una excepción con un bajo índice de 90). (Véase el cuadro 13.)

VI. *Transporte y comunicaciones* (ponderación, 3.5 por ciento). El *transporte* acusó índices de precios muy diferentes para los vehículos de explotación pública y privada, siendo en muchos casos uno excepcionalmente barato y el otro caro (obsérvese, por ejemplo, el Brasil 155 y 83;¹³ Colombia 53 y 200; el Ecuador 77 y 187; el Paraguay 86 y 126; el Perú 121 y 67; Venezuela 109 y 41; Guatemala 129 y 85; Panamá 133 y 71, etc.). Las cifras correspondientes al transporte privado reflejan en gran medida la política tributaria que se aplica a la gasolina, los vehículos importados y los repuestos, en tanto que en el caso del transporte público el factor que influye es el tamaño de la ciudad (por ejemplo en el caso de Buenos Aires y Río de Janeiro donde el transporte es relativamente oneroso). En algunos países donde se registraban presiones inflacionistas se observará que los precios del transporte público variaron en menor proporción que los precios de los demás productos (por ejemplo en Chile y el Uruguay).

En el caso de las *comunicaciones* (grupo que no ejerce

¹³ Las cifras correspondientes al transporte público se indican en primer lugar.

Cuadro 14

CUIDADO PERSONAL: PRECIOS RELATIVOS A TIPOS DE CAMBIO DE PARIDAD, JUNIO DE 1960

(Índices: Promedio de los países = 100)

País	Renglón	Total	Artículos de tocador	Productos farmacéuticos	Servicios médicos	Peluquería	Servicios domésticos
	Ponderación porcentual	5.4	1.0	1.5	1.0	.6	1.2
Argentina		87	73	93	90	76	96
Bolivia		106	126	93	145	67	91
Brasil		82	61	61	80	96	119
Colombia		95	114	89	92	125	73
Chile		109	120	61	152	109	125
Ecuador		112	155	150	66	82	83
Paraguay		112	192	66	95	75	138
Perú		118	118	136	85	93	136
Uruguay		109	100	122	105	89	116
Venezuela		123	63	130	130	177	129
Costa Rica		70	77	49	92	84	63
El Salvador		101	91	140	105	85	68
Guatemala		113	107	122	118	155	80
Haití		84	81	107	89	104	43
Honduras		105	94	131	81	81	116
México		93	75	72	95	86	136
Nicaragua		97	101	71	135	116	81
Panamá		102	70	117	82	111	122
República Dominicana		82	81	90	63	89	84

gran influencia) el rezago similar de los precios (en relación con los demás precios del mismo país) explicaría en parte el reducido costo de los servicios en el Uruguay, el Brasil, el Paraguay y (en menor grado) en el Perú y la Argentina.

VII. *Cuidado personal* (ponderación, 5.4 por ciento). Este grupo comprende jabones, cosméticos, productos farmacéuticos, servicios médicos y dentales, peluquería, servicio doméstico, lavandería y limpiado en seco. En consecuencia es un grupo heterogéneo y los índices de los precios relativos variaron conforme a ello.

Los *artículos de tocador* eran especialmente caros en el Paraguay donde los precios de los cosméticos, la pasta dentífrica, la crema de afeitar y el jabón importado (pero no el de fabricación nacional) eran muy elevados. Los precios en el Ecuador, Chile y el Perú reflejaban los altos costos de producción y los elevados derechos aduaneros. En cambio en la Argentina y el Brasil la industria nacional parecía ocupar una posición competitiva más favorable, registrándose los niveles de precios más bajos de la zona (con exclusión de Venezuela y Panamá). Los niveles de precios de los países de América Central y el Caribe eran moderadamente reducidos, exceptuándose Guatemala y Nicaragua.

Las *drogas y productos farmacéuticos* eran muy baratos en Costa Rica, el Brasil, Chile, Nicaragua y México pero caros en el Ecuador, el Perú, El Salvador, Honduras y Venezuela.

Por lo que toca a los *servicios médicos*, existía el problema de que en ciertos países eran proporcionados en grado variable gratuitamente o al costo nominal por el estado. En la República Dominicana, por ejemplo, el bajo índice de 63 refleja en parte los servicios que reciben subsidios del gobierno. Además fue difícil —si no imposible— eliminar las diferencias de calidad; y es muy probable que los bajos índices correspondientes a muchos países reflejen no sólo diferencias de precios sino también normas algo inferiores. Se observará que estos servicios eran caros en Chile (índice = 152), Bolivia (145), Nicaragua (135), y Venezuela (130).

En el caso de los servicios de *peluquería* también la calidad variaba y no se encontraron factores satisfactorios de corrección. Posiblemente el criterio subjetivo de los empadronadores influyó sobre los resultados. En general puede decirse que los precios más altos se registraron en Venezuela (donde todos los equipos eran caros), en Guatemala y en Colombia, siendo los países más baratos Bolivia, el Paraguay, la Argentina, el Ecuador y Honduras.

Los *servicios domésticos* alcanzaban el precio más bajo en Haití (43), Costa Rica (63), El Salvador (68), Colombia (73), Guatemala (80) y Nicaragua (81). Estos servicios eran caros en el Paraguay, el Perú, México, Venezuela, Panamá y Chile. Con todo, al igual que en el caso de los demás servicios, surgen dudas en cuanto a la precisión con que puede medirse la calidad. El grupo comprende lavado y limpiado en seco así como el servicio doméstico en el hogar; y es probable que sólo sean totalmente comparables los datos correspondientes a los dos primeros grupos de productos. (Véase el cuadro 14.)

VIII. *Recreación* (ponderación 3.1 por ciento). Este sector comprende los entretenimientos públicos como cines, teatros y centros de deporte así como libros, juguetes y equipos para deporte.

Fue fácil obtener la información correspondiente al subgrupo de *entretenimientos públicos* pero difícil de comparar a causa de las grandes variaciones de calidad que existían. Se adoptó un sistema para clasificar los cines y sólo se compararon aquéllos que cumplían con normas y condiciones comparables. El índice reveló que los precios eran relativamente elevados en Venezuela, el Perú, Guatemala y Honduras en tanto que eran bajos en la República Dominicana, Haití y el Brasil. En los demás países los precios no diferían mucho del promedio de la zona.

Los *libros, juguetes y equipo para deporte* eran muy baratos en los países de América Central donde se aplican derechos de aduana reducidos o insignificantes a las importaciones. En la Argentina, donde la mayoría de los artículos clasificados en el subgrupo son de producción nacional, el nivel de precios era relativamente bajo. (Véase el cuadro 15.)

IX. *Gastos de gobierno* (ponderación, 10.3 por ciento). Por las razones ya indicadas fue difícil obtener las informaciones correspondientes a este sector. También surgieron problemas al efectuar la comparación ya que en general no fue posible evaluar la productividad de los empleados públicos o de los servicios públicos en los diversos países.

Los resultados obtenidos por la CEPAL, de carácter provisional, indican que los *sueldos* alcanzaban un nivel muy elevado (con relación a los demás precios) en Venezuela y en menor grado en México y en el Brasil.¹⁴ El nivel de los salarios era reducido en Bolivia, Ecuador, el Perú y Uruguay.

Se aplicaron las estadísticas de precios reunidas para los grupos de gasto de consumo privado para calcular índices de precios que se aplicaron a las *compras del gobierno*. Sin embargo, en el sector público se le asignó una ponderación diferente a cada grupo (los alimentos ejercen una influencia mucho menor). Los índices sugieren que los precios correspondientes a las compras efectuadas por el gobierno en el Ecuador y Colombia, son más elevados, pero que los precios relativos son reducidos en Venezuela, el Brasil y México. (Véase el cuadro 15.)

X. *Construcción* (ponderación, 6.4 por ciento). Los índices correspondientes a este grupo se elaboraron combinando los precios de los materiales y el trabajo por una parte y el costo de la construcción terminada por otra. Se calcularon índices independientes para los *edificios* y los *caminos*, puentes, presas, redes de comunicación, sistemas de alcantarillado y otras construcciones públicas o privadas.

Los costos eran marcadamente elevados en la Argentina y el Uruguay para ambos tipos de construcción, resultando especialmente cara la madera y el cemento en ambos países. El nivel de precios era bajo en Haití, Guatemala, Chile, El Salvador, el Ecuador, Colombia y Honduras, combinándose el alto costo del trabajo en la mayoría de los países con el bajo costo de los materiales (especialmente la madera) para rebajar los índices a una cifra inferior en 20 por ciento al promedio de la zona. (Véase el cuadro 16.)

XI. *Equipo de producción* (ponderación, 4.6 por cien-

¹⁴ Las cifras correspondientes a México y el Brasil se basan en informaciones no oficiales, como en el caso de la Argentina, Haití y la República Dominicana.

Cuadro 15

OTROS GASTOS DE CONSUMO: PRECIOS RELATIVOS A TIPOS DE CAMBIO DE PARIDAD, JUNIO DE 1960

(Indices: Promedio de los países = 100)

País	Renglón	Recreación			Gastos de gobierno		
	Ponderación porcentual	Total 3.1	Entretenimientos públicos 2.0	Libros, juegos, etc. 1.1	Total 10.3	Salarios, sueldos 8.2	Compras 2.1
Argentina.		105	113	89	85	81	101
Bolivia		91	88	96	68	58	104
Brasil.		90	71	125	126	136	83
Colombia		104	98	114	96	89	125
Chile.		112	110	117	104	104	105
Ecuador.		111	104	122	86	75	132
Paraguay		114	106	129	88	84	104
Perú		137	142	128	79	75	92
Uruguay		85	86	81	81	77	95
Venezuela.		117	146	64	173	198	74
Costa Rica		89	104	62	97	96	101
El Salvador.		91	99	77	104	105	99
Guatemala		114	123	99	100	101	95
Haití		87	58	140	104	104	103
Honduras.		107	120	84	84	81	97
México		94	92	98	129	139	86
Nicaragua.		90	90	89	109	112	96
Panamá.		90	98	76	100	101	97
República Dominicana		72	51	109	88	83	109

to). El costo de producción y el nivel de derechos aduaneros en los países fueron los dos factores que ejercieron mayor influencia sobre los precios en América Latina. También se aplicaba en grado variable un complicado sistema de recargos aduaneros, derechos consulares, recargos cambiarios, y depósitos previos variando conforme a ello el costo de descarga franca del equipo importado.

En la Argentina y en el Brasil se combinaron el elevado costo de los artículos producidos en el país y los elevados derechos de aduana (especialmente los recargos) para que

el nivel de precios fuera superior en un 40 a 50 por ciento al promedio de la zona. En el Paraguay (donde no se fabrican estos artículos en el país) los precios eran también superiores en un 50 por ciento al promedio, en tanto que en el Uruguay, Bolivia y el Perú (países que también aplican derechos aduaneros) los precios eran moderadamente altos. Solamente en Venezuela se registra un nivel de precios muy reducido porque la mayoría de las importaciones están libres de derechos y se les aplica un tipo de cambio favorable. En los demás países —América Central por

Cuadro 16

INVERSION: PRECIOS RELATIVOS A LOS TIPOS DE CAMBIO DE PARIDAD, JUNIO DE 1960

(Indices: Promedio de los países = 100)

País	Renglón	Construcción			Equipo de producción			Equipo de transporte			
	Ponderación porcentual	Total 6.4	Edificios 3.5	Otros 2.9	Total 4.6	Agrícola .4	Industrial 4.0	De oficina .2	Total 2.2	Automotores 1.8	Otros .4
Argentina.		147	156	136	158	150	161	106	168	169	165
Bolivia		101	95	107	122	120	120	148	128	132	111
Brasil.		106	109	101	140	159	137	158	134	141	99
Colombia		84	88	79	100	93	101	92	113	118	93
Chile.		82	84	79	107	95	108	96	116	119	100
Ecuador.		83	87	77	113	112	112	131	101	100	106
Paraguay		117	114	119	153	137	155	137	115	108	151
Perú		108	117	97	115	135	113	110	111	110	117
Uruguay		127	128	125	135	143	133	129	202	202	200
Venezuela.		96	90	101	48	49	47	50	48	49	45
Costa Rica		105	104	106	78	78	77	78	92	96	75
El Salvador		82	76	88	74	75	74	69	76	76	77
Guatemala		79	75	83	70	70	70	77	66	65	69
Haití.		86	83	89	84	84	83	80	76	74	86
Honduras.		85	79	91	74	70	72	100	59	56	75
México.		107	107	106	103	108	102	94	88	87	92
Nicaragua.		108	107	109	76	71	75	96	80	78	88
Panamá.		114	113	114	76	77	76	69	60	59	68
República Dominicana		91	87	94	77	73	76	80	65	61	83

ejemplo— los precios eran uniformemente inferiores entre 15 y 30 por ciento al promedio de la zona. Cabe destacar que incluso en el caso de los países de América Central y el Caribe, donde sólo se aplican algunos derechos aduaneros, los elevadísimos derechos consulares y el flete contribuyen a que el equipo y maquinaria sea oneroso en América Latina en comparación con los Estados Unidos y Europa. (Véase el cuadro 16.)

XII. *Equipo de transporte* (ponderación, 2.2 por ciento). Como se aplican elevados derechos aduaneros (en algunos países con el objeto de proteger la industria nacional) los vehículos de toda clase son extremadamente caros en América del Sur. En el caso del Uruguay los precios convertidos a los tipos de cambio de paridad eran superiores en 202 por ciento al promedio latinoamericano; en la Argentina, 168 por ciento; en el Brasil, 134 por ciento y en Bolivia, 128 por ciento. En Venezuela, al igual que en el caso del equipo de producción, el nivel de precios era extremadamente bajo; y los precios eran también muy reducidos en Honduras, Panamá, Guatemala, y otros países de América Central. (Véase el cuadro 16.)

4. RESUMEN

Podría decirse que en general la estructura de precios de América Latina se ajusta a una modalidad lógica siendo más baratos los productos en aquellos países que cuentan con ciertas ventajas naturales para su producción (por ejemplo, suministro abundante de materias primas, trabajo barato o conocimientos técnicos). (Véase el cuadro 17.) Es así como el pescado era barato en los países de fácil acceso al mar; el precio de la carne y los cereales, reducido en los países de la zona templada; las grasas y los aceites, más baratos en aquellos países que se dedican a la ganadería o producen semillas de oleaginosas; el precio de los jabones varía conforme al costo de las grasas y los aceites; las bebidas son baratas en los países en que se cultiva la vid, la cebada u otros elementos que entran en la producción de los alcoholes; los enseres domésticos

tienen un precio moderado en los países cuya producción se encuentra organizada con eficiencia, etc.

Sin embargo, la disponibilidad de productos terminados o medios de producción no es el único factor importante que influye sobre la estructura de precios. La política fiscal (comprende los derechos aduaneros y los impuestos a los consumos específicos, los derechos consulares, y los recargos, etc.) así como los tipos de interés sobre los depósitos bancarios obligatorios contribuyeron en forma variable a aumentar el costo de los productos importados (y en el caso de las bebidas alcohólicas y el tabaco, de los fabricados en el país). Como los impuestos eran generalmente elevados, y en todo caso variaban enormemente entre un país y otro, a veces eran el factor principal que determinaba el valor de los precios relativos (compárense, por ejemplo, las importaciones de maquinaria al Brasil y a la Argentina, donde los derechos se aplican casi exclusivamente con fines de protección, y Venezuela, donde aquéllos son ínfimos, y asimismo el costo de los automóviles en Panamá, donde los derechos son bajos y Uruguay y Chile, donde se aplican elevadísimos derechos de aduana).

Por lo que toca a los servicios, no pueden establecerse conclusiones definitivas. En general, la estructura de precios parece haber sido determinada por la demanda y la oferta (como por ejemplo el elevado costo de los servicios públicos y otros en Venezuela donde escasean los funcionarios profesionales). No obstante surgen problemas de comparabilidad y, en cierta medida, diferencias en los niveles de precios que pueden atribuirse a las diferencias de productividad o eficiencia.

También los salarios eran factor muy importante en la construcción; y al parecer los precios de las materias primas (especialmente la madera, el cemento y los ladrillos) eran el factor principal que influía sobre el nivel relativo de los costos.

Al pasar revista al gasto total (véase el cuadro 18), se observará que mientras la inversión era en general barata en América Central y el Caribe, no era un sector que ejercía gran influencia (sólo tenía una ponderación de 13.2 por ciento dentro del total). En cambio, los alimentos

Cuadro 17

GASTOS DE CONSUMO PRIVADO: RELACION DE PRECIOS A LOS TIPOS DE CAMBIO DE PARIDAD, JUNIO DE 1960
(Índices: Promedio de los países = 100)

<i>País</i>	<i>Total</i>	<i>Alimen- tos</i>	<i>Bebidas</i>	<i>Tabaco</i>	<i>Textiles ropa</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Trans- porte</i>	<i>Cuidado personal</i>	<i>Entreteni- mientos</i>
Argentina	93	78	59	112	109	112	115	87	105
Bolivia	102	99	112	78	107	112	79	106	91
Brasil	93	82	49	84	107	112	120	82	90
Colombia	102	109	105	56	81	105	105	95	104
Chile	100	82	57	112	133	122	71	109	112
Ecuador	103	105	89	118	89	100	120	112	111
Paraguay	97	89	81	108	111	96	98	112	114
Perú	100	95	76	45	116	98	100	118	137
Uruguay	95	91	65	71	113	100	86	109	85
Venezuela	95	93	89	125	84	94	90	123	117
Costa Rica	102	100	177	158	95	105	90	70	89
El Salvador	103	118	140	71	96	71	129	101	91
Guatemala	105	109	121	126	88	96	112	113	114
Haití	102	109	144	135	91	90	125	84	87
Honduras	106	114	132	40	87	109	93	105	107
México	95	99	69	115	117	82	79	93	94
Nicaragua	100	107	108	117	101	90	79	97	90
Panamá	102	105	99	77	87	108	110	102	90
República Dominicana . .	104	115	128	151	88	97	101	82	72

Cuadro 18

GASTO TOTAL: PRECIOS RELATIVOS A LOS TIPOS DE CAMBIO DE PARIDAD,
JUNIO DE 1960

(Índices: Promedio de los países = 100)

País	Total			Total	Construc- ción	Equipo	Total
	Privado	Público					
	a) Gastos de consumo			b) Inversión			
Argentina	92	93	85	154	147	160	100
Bolivia	98	102	68	113	101	123	100
Brasil	97	93	126	122	106	137	100
Colombia	101	102	96	94	84	103	100
Chile	100	100	104	96	82	109	100
Ecuador	101	103	86	96	83	108	100
Paraguay	96	97	88	129	117	139	100
Perú	98	100	79	111	108	113	100
Uruguay	93	95	81	142	127	174	100
Venezuela	104	95	173	71	96	47	100
Costa Rica	101	102	97	93	105	81	100
El Salvador	104	103	104	78	82	74	100
Guatemala	104	105	100	74	79	68	100
Haití	103	102	104	84	86	80	100
Honduras	104	106	84	76	85	68	100
México	99	95	129	102	107	97	100
Nicaragua	101	100	109	92	108	76	100
Panamá	102	102	100	92	114	70	100
República Dominicana . .	102	104	88	81	91	72	100

y las bebidas (que representaban en conjunto el 36 por ciento del gasto total) eran relativamente caros en la zona. El vestuario y la vivienda eran un poco inferiores al promedio de la zona pero los grupos menos importantes, como transporte y cuidado personal, acusan una estructura más bien desigual.

En Sudamérica los niveles de precios de los países cuya producción de alimentos es abundante (la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay) eran inferiores al promedio en el caso de los bienes de consumo privado. (En

los demás países de América del Sur se observan pequeñas variaciones con respecto al promedio para la zona.) No obstante, las inversiones resultaban sumamente caras en la Argentina y en el Brasil sin duda por efecto de los elevados derechos aduaneros que protegen la industria nacional a un costo que aparentemente resulta elevado para la comunidad. El equipo era también caro en otros lugares de América del Sur, especialmente en el Uruguay y el Paraguay y ello parece deberse principalmente a los derechos aduaneros.

D. COMPARACIÓN DE LOS NIVELES DE PRECIO DE ALGUNAS CIUDADES EN AMÉRICA LATINA Y LOS ESTADOS UNIDOS

I. PROBLEMAS CONCEPTUALES

Para las investigaciones sobre ingreso, intercambio, producción o desarrollo económico de un grupo de países es indispensable contar con algún instrumento que permita expresar las distintas monedas en un denominador monetario común relacionado con alguna moneda extranjera (como el dólar, la libra esterlina, el franco o el marco). Aunque es de esperar que el trabajo realizado hasta ahora por la CEPAL sirva para determinar el poder adquisitivo de las monedas latinoamericanas comparadas entre sí, no responde de manera alguna a la pregunta de "¿cuánto valía cada moneda latinoamericana en función del dólar?".

La pregunta es difícil de contestar ya que plantea nuevos problemas de concepto y comparabilidad que, aunque importantes, pudieron resolverse satisfactoriamente en América Latina dado que no se presentaban situaciones demasiado extremas en cuanto a nivel de ingreso, condiciones de vida, hábitos de compra, estructura de precios, preferencia de los consumidores y calidad de los bienes y servicios disponibles. Aun en los casos en que existían diferencias marcadas —por ejemplo, Haití y la Argentina que contrastan en cuanto a niveles de ingreso, factores climáticos, estructura de la producción y hábitos de compra

(en los que influye en cierta medida la distinta composición étnica)— la extensión del estudio de los precios de la CEPAL a toda América Latina simplificó el problema ya que cada país podía relacionarse con otro de la región donde prevalecieran condiciones intermedias. Se estableció, así, un sistema de equivalencias en que países como el Perú, Colombia, Panamá y México sirvieron de "puentes" entre los extremos.

Sin embargo, la CEPAL no disponía de "puentes" apropiados para hacer una comparación entre los Estados Unidos y América Latina (aunque la inclusión de Puerto Rico en la encuesta habría ayudado indudablemente en ese sentido).¹⁵ Además, había de tenerse en cuenta que un sistema de equivalencias sólo puede extenderse dentro de ciertos límites para que sea posible relacionar situaciones con características muy disímiles. Es admisible comparar, por ejemplo, El Salvador con el Uruguay, relacionándolos a través de terceros países como el Perú, el Brasil o Colombia, a fin de obtener precios comparables de una "cesta" de mercado única; una comparación entre El Salvador y el Reino Unido (o el Japón), en cambio, podría acrecen-

¹⁵ También se habría contado con puntos intermedios de comparación si la encuesta se hubiera ampliado a países fuera del hemisferio, como Portugal, Grecia, Turquía e Italia.

tar las diferencias a tal extremo que los resultados serían inexactos y por lo tanto inservibles.

Del mismo modo, al comparar los niveles de precios de América Latina y los Estados Unidos, la transición de una serie de condiciones (como las de América Latina) a otras totalmente distintas (como es el caso de los Estados Unidos) introduce cambios tan grandes en la estructura de los precios, en las existencias, necesidades y preferencias, que la "cesta de mercado" deja de ser representativa en ambas zonas. Difícilmente se pensaría en comparar, por ejemplo, a) una comunidad que se alimenta de frijoles o maíz, cuyas viviendas no son adecuadas, que no cuenta con servicios médicos apropiados ni otros servicios, con b) una comunidad que disfruta de alimentos nutritivos, buenas viviendas, servicios médicos adecuados, y una gran variedad de servicios adicionales como medios de transporte privados, eficaces sistemas de comercialización, servicios colectivos organizados, medidas de protección o defensa dignas de confianza, etc. Sin embargo, es precisamente lo que se hace cuando se comparan los niveles de precios de muchas economías desarrolladas e insuficientemente desarrolladas. Por lo tanto, habría necesidad de modificar considerablemente el método de la "cesta de mercado" antes de aplicarlo a una comparación entre los precios de muchos países latinoamericanos y los Estados Unidos. Tendría que adoptarse un método que considerase globalmente las necesidades de esas zonas y las comparara (usando los precios de diferentes "cestas" que en total dieran cantidades equivalentes de bienestar o satisfacción¹⁶).

2. TRABAJO SOBRE EL TERRENO

Como el trabajo de la CEPAL sobre comparaciones de precios entre países no ha llegado todavía a una etapa que le permita considerar un método global para los países cuyas condiciones son distintas, se resolvió que el trabajo inicial para hacer una comparación entre los precios de América Latina y los Estados Unidos se limitara a ciudades de las dos zonas seleccionando dentro de América Latina solamente aquellas cuyo nivel de vida y condiciones fueran bastante análogas como para que la comparación fuera significativa. Las ciudades que más convenían a los objetivos de la CEPAL parecían ser Montevideo (cuyo ingreso por habitante al tipo de cambio de paridad venía a ser en 1960 más elevado que en el resto de América Latina), Buenos Aires, São Paulo, Caracas, Santiago, la ciudad de México y Lima. (Como los datos que la CEPAL había recopilado en São Paulo se referían solamente a los bienes de inversión, se substituyó esta ciudad por Río de Janeiro para la cual se disponía de informaciones completas.)

Con respecto a los Estados Unidos se estimó que podrían obtenerse datos comparativos de unas veinte ciudades seleccionadas según el tamaño y ubicación lo que permitiría obtener precios medios que podrían considerarse típicos de todo el país. Los recursos de que disponía la CEPAL no bastaban para realizar esa tarea y es probable que sin la colaboración del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos hubiera tenido que abandonarse este aspecto del estudio. Sin embargo, se recibió una oferta de asistencia por parte de ese Departamento y se tomaron las medidas necesarias para que la Oficina de Estadística del Trabajo (División de Precios y Costo de

Vida) hiciera una recopilación especial de estadísticas sobre los precios en dos ciudades —Los Angeles y Houston— cuyas condiciones se consideró que eran las más parecidas a las reinantes en los países latinoamericanos seleccionados.¹⁷

Al comparar las especificaciones usadas por la CEPAL y por la Oficina de Estadísticas del Trabajo en su estudio regular sobre los precios de consumo se encontraron muchos puntos de semejanza y en los casos en que las partidas eran prácticamente idénticas (como los refrigeradores, por ejemplo) dicha Oficina convino en proporcionar a la CEPAL las cifras medias reunidas en cada una de las dos ciudades (en algunos casos se hizo una selección de expendios a fin de eliminar todos aquellos cuyas condiciones de ventas diferían con respecto a las de América Latina). En el caso de las viviendas no amuebladas se preparó una tabulación mecánica de los datos relativos a los alquileres a fin de que los resultados se ajustaran en lo posible a la clasificación de la CEPAL (la que tenía en cuenta tanto el tipo de vecindario como el tamaño de la casa o departamento de cada ciudad). En cuanto a los bienes de consumo y servicios restantes (incluido el alquiler de departamentos amueblados) las personas de la Oficina de Estadística del Trabajo encargadas de la recolección de precios hicieron una recopilación especial de datos, conforme a las especificaciones de la CEPAL, en aquellas localidades en que podría compararse mejor la calidad con la de las principales ciudades latinoamericanas, es decir, se dio preferencia a los expendios frecuentados por familias de ingresos más bajos; ignorándose así muchos precios que las clases de ingresos más elevados pagan en los Estados Unidos. Con respecto a los materiales de construcción, la Oficina de Estadísticas del Trabajo (Dirección de Precios Industriales) envió también un especialista a Los Angeles y Houston para que reuniera datos que pudieran compararse con los que había obtenido la CEPAL en las ciudades latinoamericanas. (En ese caso se modificó la encuesta a fin de tener en cuenta las diferentes escalas de producción, y por consiguiente las distintas condiciones de venta, de los Estados Unidos.¹⁸

Al mismo tiempo un funcionario de la CEPAL visitó dichas ciudades para resolver sobre el terreno las dudas que pudieran presentarse respecto a la comparabilidad de los datos de América Latina y los Estados Unidos. En el caso de la maquinaria y el equipo, todas las informaciones fueron reunidas por la CEPAL mediante la aplicación de dos métodos. Para el equipo de transporte y ciertos tipos de maquinaria, los precios se obtuvieron directamente de los distribuidores o representantes de Los Angeles y Houston (de quienes se obtuvo también información sobre el flete desde la fábrica hasta el punto de venta o distribución). En cuanto a otras maquinarias, los precios finales de venta se solicitaron por correspondencia a los fabricantes; también se obtuvieron datos sobre el

¹⁷ Agradecemos su colaboración y asesoramiento a los señores Ewan Clague (Comisionado del Trabajo), Robert J. Myers (Comisionado Adjunto del Trabajo), Raymond T. Bowman (Subdirector de Normas Estadísticas, Oficina del Presupuesto), Arnold E. Chase (Jefe de la División de Precios y Costo de Vida, Oficina de Estadísticas del Trabajo), y a los demás funcionarios de la Oficina de Estadísticas del Trabajo que ayudaron en la planificación y ejecución del trabajo. También se contó con la valiosa ayuda de la Dra. Dorothy Brady y el Dr. Irving Kravis, de la Escuela de Economía Warton de la Universidad de Pennsylvania.

¹⁸ Los precios de los Estados Unidos se basaron en las calidades del material que suele comprarse para la construcción de casas en serie y no para una casa única como en América Latina.

¹⁶ Ni aún así se resuelven todos los problemas, dado que en la práctica el bienestar de que gozan los habitantes de las zonas desarrolladas y de las insuficientemente desarrolladas no es idéntico.

flete hasta Houston, Los Angeles y otras partes de los Estados Unidos. (Conviene señalar que se solicitaron simultáneamente los precios de exportación y que, con la colaboración de los fabricantes, la CEPAL pudo reunir una cantidad considerable de datos sobre los precios de fábrica, flete terrestre, manejo y otros gastos de exportación, flete marítimo, seguro, derechos consulares y otros, a fin de obtener el valor *cif* en cada país latinoamericano. Estas cifras se compararon a su vez con las reunidas dentro de América Latina para verificar, y en ciertos casos ampliar, la información que la CEPAL había obtenido en otras partes de su estudio).

No se reunieron datos sobre los servicios del gobierno ya que como las condiciones eran muy diferentes una comparación entre América Latina y los Estados Unidos resultaba ociosa. Aun en el caso de otros servicios (como servicios médicos, hospitalarios, dentales y de transporte) surgieron dudas sobre la comparabilidad de la partida correspondiente. Sin embargo, sólo en tres casos —servicios de gobierno, servicios domésticos y el costo de la *mano de obra de la industria de la construcción*— se consideró necesario eliminar los precios de la encuesta. En el caso de los servicios domésticos, se estimó que la existencia de servicios domésticos baratos en América Latina se compensaba con la calidad superior de las viviendas y los servicios de comercialización de los Estados Unidos y que el hecho de eliminar esta partida no influiría en los resultados de la encuesta. Por lo que se refiere a los costos de construcción, la imposibilidad de establecer una relación entre la productividad y las horas-hombre trabajadas planteó un problema más grave que pudo resolverse en parte concediendo menor importancia a los materiales y más a la construcción terminada (la que implícitamente incluía un factor de costo de la *mano de obra*).

3. PROBLEMAS DE PONDERACIÓN

Si bien el hecho de haberse ceñido a las especificaciones que se aplican en América Latina y de haberse recopilado los precios en negocios patrocinados por grupos de ingresos bajos garantizaban una medida aceptable de comparabilidad entre las dos ciudades estadounidenses y las siete seleccionadas en América Latina, la combinación de las diversas partidas de manera que reflejaran la estructura del consumo de las dos zonas constituyó un problema que no pudo resolverse en forma satisfactoria por el método de la "cesta mercado" de la CEPAL. Es decir, ninguna "cesta" podía reflejar al mismo tiempo los hábitos de compra y las preferencias de consumo de dos zonas tan distintas como América Latina y los Estados Unidos.

Por consiguiente, se decidió limitar los cálculos del presente estudio a un grupo de datos que reflejaran el costo de una "cesta" típica latinoamericana de bienes y servicios, valorizándola primero en las siete ciudades latinoamericanas y después en las dos ciudades seleccionadas en los Estados Unidos. No se trataría en ningún momento de presentar los datos a la inversa, es decir, ofreciendo el costo de una "cesta" típica norteamericana tanto en los Estados Unidos como en América Latina, ya que ello supondría tener en cuenta la calidad superior de los bienes y servicios que normalmente se compran en el primero (así como un sistema de ponderación diferente). Por lo tanto deben considerarse los índices de los precios o las equivalencias del poder de compra resultantes de los cálculos de la CEPAL en el marco del presente estudio, sin olvidar,

en particular, que los precios de los Estados Unidos no son representativos, así como la distorsión que resulta presumiblemente del uso exclusivo de ponderaciones latinoamericanas y de la exclusión de ciertos grupos o clases de productos —como los servicios de gobierno— de la encuesta.

La influencia que ejerce el sistema de ponderación es particularmente perturbadora debido a la correlación inversa muy marcada que existe entre el nivel de los precios y las cantidades de cada partida que se consume en un país. Como las preferencias de consumo varían según la estructura de los precios, se consumen cantidades relativamente mayores de aquellas partidas que son más baratas en cada país (cada persona trata de satisfacer al máximo sus deseos en las distintas situaciones). A la inversa, los costos de producción tienden a aumentar y los precios a subir, con respecto a los artículos que la población no compra corrientemente. Por lo tanto, si se comparan dos situaciones A y B y el sistema de ponderación se basa en la composición de los gastos de la situación A, el índice de los precios de la situación B será, por regla general, más elevado en relación con A que si las ponderaciones se derivaran de la composición de los gastos de la situación B. (En una comparación experimental entre los costos de los alimentos y el transporte realizada en San Juan de Puerto Rico y Washington D. C. la Oficina de Estadísticas del Trabajo observó que si se usaban las ponderaciones del presupuesto de Washington el índice de los alimentos sería en San Juan de 132 y el de transporte de 113. Sin embargo, si se aplicaban las ponderaciones del presupuesto de San Juan el índice de alimentos era de 73 y el de transporte, de 77; en todos los casos Washington se mantenía en 100.)¹⁹

Las ponderaciones que se usaron en el presente estudio para la comparación entre países detallada en los capítulos precedentes se basaron en el promedio de las cantidades consumidas por habitante en 19 países latinoamericanos. Para la comparación de las siete ciudades latinoamericanas con Los Angeles y Houston se resolvió que en las ponderaciones no debía influir la estructura del consumo en zonas como América Central, el Caribe o los países menos industrializados de América Latina. Por consiguiente, ellas se basan en las cantidades medias consumidas por habitante en la Argentina, el Brasil, Chile, México, el Perú y Venezuela; se omitió el Uruguay por considerarse que las estimaciones del consumo no eran suficientemente fidedignas.²⁰

Conviene señalar nuevamente que la ponderación difiere de la que se adoptaría en una comparación interregional (entre América Latina y Europa o Asia, por ejemplo) ya que un sistema ideado especialmente para este fin debe conceder al precio de cada partida de cada país una importancia proporcional al gasto total en esa partida en el país de que se trata (en oposición al concepto por habitante que se adoptó en las comparaciones presentes).

Teóricamente, el método de la CEPAL, supone una "cesta de mercado" única o una composición del gasto rígida en todos los países que se comparan. Si bien este sistema es apropiado para países con características análogas dentro de América Latina, se vio sin embargo que en

¹⁹ *Measuring Comparable Living Costs in Cities of Diverse Characteristics*, Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Estadísticas del Trabajo (sobretiro No. 2207 del *Monthly Labor Review*, octubre de 1956).

²⁰ En la comparación de los precios de las 19 ciudades latinoamericanas la composición de los gastos del Uruguay se estimó a base de datos análogos de otros países, sobre todo la Argentina.

Cuadro 19

COMPARACION DE LOS TIPOS DE CAMBIO Y EQUIVALENCIAS DE PODER DE COMPRA ENTRE CIUDADES, JUNIO DE 1962^a

(Unidades de otras monedas equivalentes a una unidad de moneda nacional)

<i>Equivalencias</i>	<i>Moneda</i>	<i>Peso (Arg.)</i>	<i>Crucero</i>	<i>Escudo</i>	<i>Peso (Mex.)</i>	<i>Sol</i>	<i>Peso (Urug.)</i>	<i>Bolívar</i>	<i>Dólar de Estados Unidos</i>
<i>Buenos Aires</i>									
<i>Unidades equivalentes a un peso argentino</i>									
Equivalencia de poder de compra . . .	x		2.85	.0121	.096	.215	.107	.0546	.0128
Tipo de cambio libre	x		2.66	.0121	.092	.199	.081	.0336	.0074
<i>Río de Janeiro</i>									
<i>Unidades equivalentes a un crucero</i>									
Equivalencia de poder de compra . . .	.350	x		.0042	.0335	.0754	.0374	.0191	.0045
Tipo de cambio libre . . . . .	.376	x		.0045	.0347	.0746	.0305	.0126	.0028
<i>Santiago de Chile</i>									
<i>Unidades equivalentes a un escudo</i>									
Equivalencia de poder de compra . . .	82.6	236	x		7.90	17.8	8.81	4.51	1.053
Tipo de cambio libre	82.8	221	x		7.66	16.4	6.74	2.79 ^b	.614
Tipo de cambio controlado (oficial) . .	128.6	342	x		11.90	25.5	10.46	3.19 ^b	.952
<i>Ciudad de México</i>									
<i>Unidades equivalentes a un peso mexicano</i>									
Equivalencia de poder de compra . . .	10.45	29.82	.127	x		2.25	1.116	5.71	.133
Tipo de cambio libre	10.81	28.78	.130	x		2.15	.879	.364	.080
<i>Lima</i>									
<i>Unidades equivalentes a un sol</i>									
Equivalencia de poder de compra . . .	4.64	13.2	.0563	.444	x		.496	.254	.0593
Tipo de cambio libre	5.04	13.4	.0608	.466	x		.410	.169	.0373
<i>Montevideo</i>									
<i>Unidades equivalentes a un peso uruguayo</i>									
Equivalencia de poder de compra . . .	9.37	26.7	.114	.90	2.02	x		.512	.120
Tipo de cambio libre	12.30	32.7	.148	1.14	2.44	x		.414	.091
<i>Caracas</i>									
<i>Unidades equivalentes a un bolívar</i>									
Equivalencia de poder de compra . . .	18.3	52.2	.222	1.75	3.94	1.95	x		.234
Tipo de cambio libre	29.7	79.1	.359 ^b	2.75	5.91	2.42	x		.220
Tipo vendedor controlado	40.3	107.3	.313 ^b	3.73	8.00	3.28	x		.299
<i>Houston - Los Angeles (promedio)</i>									
<i>Unidades equivalentes a un dólar de Estados Unidos</i>									
Equivalencia de poder de compra . . .	78	231	.95	7.50	16.9	8.36	4.28	x	
Tipo de cambio libre	135	359	1.63 ^c	12.49	26.8	10.98	4.54 ^d	x	

^a Como se explica en el texto, las equivalencias de poder de compra se refieren al costo de una cesta de mercado de bienes y servicios latinoamericanos en cada ciudad, combinándose los renglones con ponderaciones que reflejan solamente la estructura del gasto en los países de América Latina.

^b Cuando existían tipos de cambio libre y controlado, se relacionaron los cambios libres por una parte y los controlados por otra (cuando no fue posible esto último, se estableció la relación con el cambio libre).

^c Tipo de cambio oficial (controlado): 1.05.

^d Venta controlada.

algunos casos originaba incongruencias. Por lo tanto, se estimó necesario variar ligeramente el sistema de ponderación aun dentro de América Latina, a fin de obtener medidas exactas de equivalencia en las diversas situaciones (por ejemplo, la ropa liviana es más apropiada en las zonas tropicales que en las de clima templado). En la comparación de las ciudades latinoamericanas con Los Angeles y Houston se consideró conveniente permitir mayores variaciones en el sistema de ponderación a fin de compensar las diferencias de clima, medio, costumbres, gustos y preferencias; de ese modo el sistema se desvía ligeramente de una "cesta de mercado" única que en la práctica

proporcionaría bienestar o satisfacción variables en situaciones disímiles. En el caso del pan, por ejemplo, se usó para la ponderación una cantidad fija por habitante permitiendo sin embargo que los componentes variaran según las proporciones de pan francés, pan inglés y otras variedades que se consumen en América Latina y los Estados Unidos, respectivamente. Fue necesario introducir ajustes análogos en el caso de la carne fresca, congelada y envasada; de los vinos, la cerveza y otras bebidas; la ropa confeccionada a la medida y hecha; combustibles; muebles y otros enseres domésticos; servicios de transporte público y privado; recreación; materiales de construcción; y el

equipo necesario para la producción o distribución. En algunos casos, los ajustes afectaron la ordenación de los grupos de gasto de la CEPAL, por ejemplo los televisores, que en los Estados Unidos reemplazan a los cines y teatros en mayor medida que en América Latina; asimismo, las aspiradoras, máquinas lavadoras, servicios de lavandería fuera del hogar, etc. que en los Estados Unidos sustituyen en cierta medida al servicio doméstico de América Latina. Con las pocas investigaciones que la CEPAL realizó en este campo fue evidentemente imposible hacer todos los ajustes necesarios para obtener equivalencia en las distintas situaciones. Sin embargo, se rectificaron las incongruencias más notorias y en esos casos se permitió que variara el sistema de ponderación para compensar las diferencias de calidad o de cantidades consumidas.

4. LOS RESULTADOS DE LA COMPARACIÓN

a) *Equivalencias de poder de compra*

Debido al alcance del estudio, el campo de aplicación de los datos, la metodología adoptada y las dificultades que entraña lograr equivalencias entre dos zonas tan disímiles como los Estados Unidos y América Latina, los cálculos preparados por la CEPAL a base de los precios de Los Angeles, Houston y las principales ciudades latinoamericanas no proporcionan de manera alguna una evaluación de los tipos de cambio de paridad aplicables a las monedas de los países de que se trata. En cambio, los resultados indican con bastante exactitud el costo de una serie determinada de bienes y servicios en algunas ciudades latinoamericanas, por una parte, y en Los Angeles y Houston, por la otra (la serie o "cesta de mercado" se determina atendiendo únicamente a la estructura de los gastos de los países latinoamericanos).

Así, del cuadro 19 se desprende, por ejemplo, que en junio de 1962 (la fecha común que se seleccionó para la comparación) un peso argentino tenía el mismo poder adquisitivo en Buenos Aires que 2.85 cruceros en Río de Janeiro, 0.0121 escudos en Santiago, 0.096 pesos mexicanos en la ciudad de México, 0.215 soles en Lima, 0.107 pesos uruguayos en Montevideo, 0.0546 bolívares en Caracas y 0.0128 dólares (1.28 centavos) en Los Angeles y Houston,²¹ suponiendo siempre que dichas monedas se

²¹ En el caso de las dos ciudades estadounidenses mencionadas, los resultados se presentan como un promedio no ponderado para

usaron para comprar una "cesta" especial de bienes y servicios determinados según la estructura de los gastos de los países latinoamericanos de que se trata. Expresado de otra manera, una cesta de bienes y servicios representativa del gasto de los países latinoamericanos seleccionados que hubiera costado un dólar en Los Angeles y Houston (se calculó el promedio de los precios de las dos ciudades) costaría 78 pesos argentinos en Buenos Aires, 231 cruceros en Río de Janeiro, 0.95 escudos en Santiago, 7.50 pesos mexicanos en la ciudad de México, 16.9 soles en Lima, 8.36 pesos uruguayos en Montevideo y 4.28 bolívares en Caracas.²²

Por otra parte, según los tipos de cambio del mercado libre, un dólar equivalía a 135 pesos argentinos, 359 cruceros, 1.63 escudos, 12.49 pesos mexicanos, 26.8 soles, 10.98 pesos uruguayos y 4.54 bolívares. Aunque los datos relativos a los precios de varias ciudades no son plenamente representativos y la adopción de una "cesta" latinoamericana distorsiona indudablemente los resultados de los Estados Unidos, es evidente que las monedas latinoamericanas están muy subvaluadas con respecto al dólar. La única excepción es el bolívar, cuya equivalencia de poder de compra (4.28 bolívares con respecto a un dólar en la "cesta" de bienes y servicios seleccionada) fue muy poco inferior al tipo de cambio del mercado libre o sea, de 4.54 bolívares por dólar, y excedió con creces al tipo de cambio vendedor controlado de 3.35 que se aplicaba todavía en junio de 1962 a las importaciones esenciales y otras transacciones preferenciales.

b) *Relación de precios (a los tipos de cambio del mercado libre)*

El grado de subvaluación de las monedas latinoamericanas lo indican (pero no lo miden) los índices de relación de precios que figuran en el cuadro 20; las cifras se determinaron comparando directamente las equivalencias de poder de compra con los tipos de cambio del mer-

facilitar su interpretación. Las cifras correspondientes a cada ciudad estadounidense eran: Houston 0.0121 dólares y Los Angeles 0.134 dólares.

²² Conviene señalar que en el caso de los países latinoamericanos la estructura de los precios relativos difiere ligeramente en el cuadro 20 con respecto al cuadro 3; las variaciones obedecen a la ponderación adoptada (que en el cuadro 20 se basa en la estructura del gasto de un reducido número de países) y al campo de aplicación de los datos (que en este caso excluyen los servicios de gobierno y algunos otros).

Cuadro 20

PRECIOS RELATIVOS Y PODER DE COMPRA DE LAS MONEDAS EN ALGUNAS CIUDADES, AL TIPO DE CAMBIO LIBRE, JUNIO DE 1962

(Índices: Ciudad base = 100)

Ciudad y país	Buenos Aires	Santiago de Chile	Ciudad de México	Río de Janeiro	Lima	Montevideo	Caracas	Houston-Los Angeles
Buenos Aires: Argentina	100	101	103	107	108	131	162	172
Santiago: Chile	99	100	102	106	107	130	160	171
Ciudad de México: México	97	98	100	104	105	127	157	167
Río de Janeiro: Brasil	93	94	96	100	101	122	151	161
Lima: Perú	92	93	96	99	100	121	150	159
Montevideo: Uruguay	76	77	79	82	82	100	124	131
Caracas: Venezuela	62	62	64	66	67	81	100	106
Houston-Los Angeles: Estados Unidos	58	58	60	62	63	76	94	100

NOTA: Columnas horizontales = Índices de precios.
Columnas verticales = Índices de poder de compra.

cado libre de cada una de las ciudades que se indican en el cuadro 19.

Se observará que al usar el sistema de ponderación basado en la estructura del gasto en América Latina y considerar únicamente aquellas partidas de los Estados Unidos comparables cualitativamente con las partidas homólogas de América Latina, el nivel de precios de Buenos Aires y Santiago era sólo de 58 por ciento del nivel de Los Angeles y Houston; en la ciudad de México fue de 60 por ciento; 62 por ciento en Río de Janeiro; 63 por ciento en Lima; 76 por ciento en Montevideo; y 94 por ciento en Caracas.

Como el valor recíproco de los índices de precios indica el poder de compra relativo de cada moneda, podría decirse que al convertir las monedas a los tipos de cambio del mercado libre que prevalecían en junio de 1961 el peso argentino tenía un poder adquisitivo 72 por ciento superior con respecto a los bienes y servicios seleccionados en Buenos Aires que una suma equivalente de dólares habría tenido en Los Angeles y Houston. Análogamente, el poder de compra del escudo era 71 por ciento superior; el peso mexicano, 67 por ciento; el crucero, 61 por ciento; el sol, 59 por ciento; el peso uruguayo, 31 por ciento y el bolívar, 6 por ciento. Sin embargo, a los tipos de cambio controlados el bolívar tenía un poder de compra 22 por ciento inferior a una cantidad correspondiente de dólares gastada en las dos ciudades en las circunstancias mencionadas.²³

Por lo que toca a los Estados Unidos convendría señalar en esta etapa que aunque los precios de las ciudades latinoamericanas se compararon con los precios medios de Houston y Los Angeles existía una gran diferencia entre los niveles de esas dos ciudades; los precios de Los Angeles para la "cesta" latinoamericana (que se obtuvieron usando ponderaciones latinoamericanas) eran 10.5 por ciento superiores a los de Houston.

Si bien la CEPAL no hizo ningún intento de comparar el nivel de los precios de Houston y Los Angeles con el de otras ciudades norteamericanas quizá sea interesante citar los cálculos preparados por la Oficina de Estadística del Trabajo para dos presupuestos típicos que se valorizaron en diversas ciudades de los Estados Unidos en el último trimestre de 1959. (Véase el cuadro 21.)

Aunque no existen promedios ponderados, el índice de Los Angeles en el presupuesto familiar del trabajador urbano superó en tres puntos al promedio no ponderado de los niveles de las veinte ciudades, y en dos puntos al nivel medio en el caso del presupuesto de matrimonios jubilados. En cambio, el índice correspondiente a Houston quedaba 12 y 13 puntos respectivamente por debajo de los niveles medios no ponderados de esos dos presupuestos. Como Houston y Los Angeles juntas tenían una base no ponderada cuyos índices estaban 4.5 y 5.5 puntos por debajo del promedio de las veinte ciudades en los dos presupuestos se deduce que los resultados que obtuvo la CEPAL para Houston y Los Angeles (combinados) también eran aproximadamente 5 por ciento inferiores al nivel medio de los precios de los Estados Unidos en su conjunto, sobre todo si se tiene en cuenta la densidad de población de cada ciudad o su contribución al gasto nacional (según lo cual los precios de Nueva York,

²³ Obsérvese también que al tipo oficial de cambio de 1.05 escudos por dólar que prevalecía en junio de 1962, el índice de precios de Santiago sería de 95 y el índice de poder adquisitivo del escudo sería de 111 (Los Angeles y Houston permanecieron en 100 en ambos casos).

Cuadro 21

CALCULO DE LA OFICINA DE ESTADISTICAS DEL TRABAJO DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LAS DIFERENCIAS RELATIVAS ENTRE CIUDADES DEL COSTO DE LOS PRESUPUESTOS DE 20 CIUDADES Y SUBURBIOS ESTADOUNIDENSES, OTOÑO DE 1959

(Indices: Washington D. C. = 100)

Ciudad	Presupuesto familiar de	
	trabajadores urbanos	matrimonios jubilados
Atlanta	92	89
Baltimore	93	93
Boston	103	108
Chicago	107	110
Cincinnati	99	96
Cleveland	101	106
Detroit	99	102
Houston	87	87
Kansas City	97	100
Los Angeles	102	102
Minneapolis	101	103
Nueva York	97	100
Filadelfia	96	95
Pittsburgh	101	102
Portland, Oreg.	101	100
St. Louis	102	102
San Francisco	103	106
Scranton	93	88
Seattle	107	107
Washington D. C.	100	100

FUENTE: *The Interim City Worker's Family Budget*; y el *BLS Interim Budget for a Retired Couple*, Departamento de Trabajo, Oficina de Estadísticas del Trabajo de los Estados Unidos (Reimpresiones 2346 y 2354 de *Monthly Labor Review*, agosto 1960 y noviembre 1960.

Chicago y otras grandes ciudades eran proporcionalmente más importantes).²⁴

c) *Análisis por grupos principales de gasto (a los tipos de cambio del mercado libre)*

En el cuadro 22 se indican primero en función del peso mexicano y en seguida del dólar de los Estados Unidos, las equivalencias de poder adquisitivo de los principales componentes de la "cesta" de bienes y servicios latinoamericanos valorizados en cada ciudad.

Como ya se indicó los precios de todas las partidas se refieren a las calidades de bienes y servicios que se compran corrientemente en América Latina. Las partidas se combinaron atendiendo a la estructura del gasto de algunos países latinoamericanos sin tener en cuenta la estructura diferente de las compras de los residentes de los Estados Unidos.

Cabe observar que una cantidad de alimentos que cuesta un peso en la ciudad de México, 2.10 soles en Lima, 0.55 bolívares en Venezuela y 24.8 cruceros en el Brasil valdría 13.9 centavos (0.139 dólares) en Los Angeles-Houston.²⁵ A la inversa, una "cesta" de alimentos latino-

²⁴ Se ha desconocido tácitamente la importancia de un nivel "medio" de precios y el método empleado para calcularlo. Conviene señalar que existen criterios divergentes respecto de la validez o utilidad de tales promedios cuando tienen relación con una vasta extensión que posee una estructura de precios diversificada como es, por ejemplo, los Estados Unidos.

²⁵ Se calculó el promedio aritmético de los resultados de Houston y Los Angeles obteniéndose la cifra de 13.1 centavos para la primera y de 14.8 para la segunda ciudad. Si bien las correspondientes cifras en centavos para otros sectores no se dan en el

americanos que hubiera costado un dólar de los Estados Unidos en Los Angeles y Houston correspondería a una "cesta" cuyo costo sería de 58.3 M\$N en Buenos Aires, 177.8 cruceros en Río de Janeiro, 0.702 escudos en Santiago de Chile, 7.18 pesos en la ciudad de México, y así sucesivamente.

Los datos para otros grupos se presentan de manera si-

cuadro 25, se detallan a continuación indicándose primero las de Houston:

II: 13.9 y 14.0	VI: 24.2 y 27.7	XI: 6.7 y 6.9
III: 12.0 y 9.8	VII: 17.3 y 21.0	XII: 6.0 y 6.0
IV: 8.9 y 9.0	VIII: 15.0 y 15.8	Total:
V: 11.6 y 13.1	X: 15.3 y 16.5	I-XII: 12.7 y 14.0

mil y para fines de comparación se muestra también en el cuadro el tipo de cambio libre.

La división de la equivalencia del poder adquisitivo por el tipo de cambio vigente proporciona una idea del nivel de los precios relativos de cada partida (o grupo de partidas) de cada ciudad. Sin embargo, como se mencionara en un capítulo anterior, la selección de una ciudad determinada como punto de referencia o base coloca automáticamente los precios de esas partidas en el nivel igual a 100 con lo que se impide evaluar las relaciones que existen entre los precios de ese país. Solamente al comparar los precios de Houston y Los Angeles se consideró conveniente presentar un cuadro que se basara en los precios de un solo país (o parte de un país). Ello

Cuadro 22

EQUIVALENCIAS DE PODER DE COMPRA ENTRE CIUDADES, CORRESPONDIENTES A UNA CESTA DE MERCADO DE PRODUCTOS LATINOAMERICANOS A PRECIOS DE ALGUNAS CIUDADES, JUNIO DE 1962^a

a) Unidades monetarias equivalentes a un peso mexicano

Sector de gasto	Ciudad Moneda Tipo libre	Buenos Aires M\$N 10.8	Río de Janeiro Cr. \$ 28.8	Santiago de Chile E° .130	Ciudad de México \$ (Méx.) 1.00	Lima S/o 2.15	Montevideo \$ (Uru.) .88	Caracas Bs. .36	Los Angeles Houston \$ (US) .080
Gastos de consumo total ^b		9.9	29.0	.128	1.00	2.27	1.10	.60	.137
I. Alimentos		8.1	24.8	.098	1.00	2.10	.96	.55	.139
II. Bebidas		8.9	22.8	.130	1.00	2.23	1.15	.78	.139
III. Tabaco		10.1	23.3	.122	1.00	.89	.49	.53	.110
IV. Textiles, ropa		10.1	35.0	.127	1.00	2.09	1.05	.43	.089
V. Vivienda		11.6	38.4	.192	1.00	2.56	1.42	.63	.123
VI. Transporte y comunicaciones		12.4	29.0	.111	1.00	2.89	1.02	.60	.260
VII. Cuidado personal		15.6	26.9	.181	1.00	2.89	1.56	.87	.191
VIII. Recreación		12.7	26.9	.142	1.00	3.00	1.09	.63	.154
Inversión total		14.0	35.0	.119	1.00	2.14	1.24	.37	.110
X. Construcción		14.0	34.8	.109	1.00	1.96	1.30	.42	.159
XI. Equipo de producción		13.5	35.1	.118	1.00	2.23	.99	.29	.068
XII. Equipo de transporte		15.3	35.0	.152	1.00	2.51	1.70	.41	.060
Gasto total ^b		10.4	29.8	.127	1.00	2.25	1.12	.57	.133

b) Unidades monetarias equivalentes a un dólar de los Estados Unidos (gastado en los Angeles y Houston)

Sector de gasto	Ciudad Moneda Tipo libre	Buenos Aires M\$N 135.5	Río de Janeiro Cr. \$ 359.4	Santiago de Chile E° 1.630	Ciudad de México \$ (Méx.) 12.49	Lima S/o 26.81	Montevideo \$ (Uru.) 10.98	Caracas Bs. 4.54	Los Angeles Houston \$ (US) 1.00
Gastos de consumo total ^b		72.0	211.4	.933	7.29	16.54	7.99	4.40	1.00
I. Alimentos		58.3	177.8	.702	7.18	15.03	6.86	3.92	1.00
II. Bebidas		64.0	163.7	.934	7.17	15.99	8.22	5.57	1.00
III. Tabaco		91.9	212.2	1.108	9.12	8.08	4.50	4.87	1.00
IV. Textiles, ropa		112.6	391.0	1.422	11.18	23.39	11.69	4.83	1.00
V. Vivienda		94.0	311.8	1.563	8.12	20.75	11.57	5.12	1.00
VI. Transporte y comunicaciones		47.7	111.5	.429	3.85	11.13	3.90	2.32	1.00
VII. Cuidado personal		81.5	140.8	.945	5.23	15.14	8.19	4.58	1.00
VIII. Recreación		82.6	174.5	.923	6.49	19.49	7.07	4.07	1.00
Inversión total		127.0	317.2	1.076	9.07	19.40	11.23	3.36	1.00
X. Construcción		88.0	219.3	.689	6.30	12.31	8.17	2.67	1.00
XI. Equipo de producción		199.2	516.7	1.733	14.71	32.83	14.64	4.23	1.00
XII. Equipo de transporte		255.2	583.4	2.538	16.68	41.78	28.27	6.80	1.00
Gasto total ^b		78.4	223.6	.949	7.50	16.87	8.36	4.28	1.00

^a Se combinaron los renglones con ponderaciones que reflejan solamente la estructura del gasto en los países de América Latina.

^b Con exclusión de los gastos de gobierno correspondientes a bienes y servicios de consumo.

Cuadro 23

DIFERENCIAS EN EL NIVEL DE PRECIOS ENTRE CIUDADES A LOS TIPOS DE CAMBIO LIBRE, PARA UNA CESTA DE MERCADO DE PRODUCTOS LATINOAMERICANOS A PRECIOS DE ALGUNAS CIUDADES, JUNIO DE 1962^a

Sector de gasto	Buenos Aires	Río de Janeiro	Santiago de Chile	Ciudad de México	Lima	Montevideo	Caracas	Promedio (7 ciudades de América Latina)	Houston-Los Angeles
a) Índices: Precios medios en siete ciudades latinoamericanas = 100									
Gastos de consumo total ^b	81	89	87	89	94	110	149	100	152
I. Alimentos	76	87	76	101	98	109	153	100	175
II. Bebidas	71	68	86	86	90	112	186	100	150
III. Tabaco	106	92	107	114	47	64	169	100	157
IV. Textiles, ropa	87	114	91	93	91	111	112	100	104
V. Vivienda	79	99	109	74	88	120	130	100	114
VI. Transporte y comunicaciones	98	86	73	86	116	99	143	100	278
VII. Cuidado personal	98	63	94	68	92	120	165	100	162
VIII. Recreación	96	76	89	82	114	101	142	100	157
Inversión total	115	108	82	89	89	125	92	100	123
X. Construcción	114	107	74	88	81	130	104	100	176
XI. Equipo de producción	120	116	87	95	98	110	75	100	81
XII. Equipo de transporte	110	94	91	78	91	150	87	100	58
Gasto total ^b	86	92	87	89	93	113	140	100	148
b) Índices: Precios medios en Los Angeles y Houston = 100									
Gastos de consumo total ^b	53	59	57	58	62	73	97		100
I. Alimentos	43	49	43	57	56	62	86		100
II. Bebidas	47	46	57	57	60	75	123		100
III. Tabaco	68	59	68	73	30	41	107		100
IV. Textiles, ropa	83	109	87	89	87	106	106		100
V. Vivienda	70	87	96	65	77	105	113		100
VI. Transporte y comunicaciones	35	31	26	31	42	36	51		100
VII. Cuidado personal	60	39	58	42	56	75	101		100
VIII. Recreación	61	49	57	52	73	64	90		100
Inversión total	94	88	66	73	72	102	74		100
X. Construcción	65	61	42	50	46	74	59		100
XI. Equipo de producción	148	143	108	118	122	136	93		100
XII. Equipo de transporte	189	162	156	134	156	257	150		100
Gasto total ^b	58	62	58	60	63	76	94		100

^a Las ponderaciones reflejan solamente la estructura del gasto en los países de América Latina.

^b Con exclusión de los gastos de gobierno correspondientes a bienes y servicios.

obedeció a que la relación de los niveles de precios latinoamericanos con los de los Estados Unidos es de considerable interés aun prescindiendo de la estructura interna de los precios de las ciudades estadounidenses de que se trate. Estos datos se ofrecen en la parte b) del cuadro 23. Con respecto a América Latina se resolvió aplicar la técnica empleada en el capítulo II, cual es, calcular el promedio de los precios de las siete ciudades latinoamericanas y adoptar el nivel resultante como base de comparación. En la parte a) del cuadro 23 se presenta un resumen de esas cifras.

En la imposibilidad de comentar todos los puntos de interés que presentan los resultados, conviene señalar los precios relativamente bajos de la mayoría de los bienes de consumo de las ciudades latinoamericanas en comparación con Houston y Los Angeles. Sin embargo, en el caso de la maquinaria y el equipo (que representan aproximadamente la mitad de la inversión total de los países latinoamericanos) la situación es inversa.

En cuanto a los *alimentos*, los precios (a los tipos de cambio libre) de Buenos Aires, Río de Janeiro y Santiago no llegaban a la mitad del nivel registrado en Los Angeles y Houston; en tanto que en la ciudad de México,

Lima y Montevideo, representaban entre el 56 y el 62 por ciento del nivel de ambas ciudades norteamericanas. Solamente en Caracas, cuya cifra porcentual era 86, los precios de América Latina se aproximaron a los de las ciudades norteamericanas mencionadas. En los subgrupos, las partidas mucho más baratas en las ciudades latinoamericanas eran: la carne (el índice correspondiente a Houston y Los Angeles = 175 si los precios medios de las ciudades latinoamericanas son igual a 100); el pescado (268); los productos lácteos y los huevos (164); los cereales (192); las frutas (191); las legumbres (184) y el azúcar (164). Siendo así, los únicos subgrupos cuyo nivel de precios era análogo en las ciudades latinoamericanas y estadounidenses fueron las grasas y los aceites (119) y otros alimentos (partida principal el café con un índice de 112).

Por lo que toca a las *bebidas* los precios de Houston y Los Angeles eran 50 por ciento superiores a los niveles de las ciudades latinoamericanas; las bebidas alcohólicas acusaban un nivel 67 por ciento superior y las variedades no alcohólicas, 43 por ciento superior a dicho promedio.

Los precios del *tabaco* revelan casi las mismas diferencias de precio; en Los Angeles y Houston eran 57 por

ciento superiores al promedio de las ciudades latinoamericanas. Como en el caso de las bebidas, se registraron considerables variaciones de los precios en cada ciudad latinoamericana. También había diferencias de precio en el caso del tabaco en Los Angeles y Houston (la diferencia alcanzaba a 24 por ciento).

Los precios de los *textiles, confecciones y calzado* de las dos ciudades norteamericanas diferían poco con respecto a América Latina. Para los textiles (que incluyen tanto tejidos y artículos para el hogar, como sábanas y frazadas), el índice de precios (84) era en realidad más bajo en Houston y Los Angeles que en las ciudades latinoamericanas, con excepción de Buenos Aires (81) y la ciudad de México (69).²⁶

La *vivienda* era 14 por ciento más cara en Houston y en Los Angeles que en las ciudades de América Latina; el alquiler era 4 por ciento más elevado; el combustible, la luz y el agua, 54 por ciento; los enseres domésticos (como baterías de cocina, cuchillería, artículos de limpieza, etc.), 34 por ciento; y los muebles, 29 por ciento. Sin embargo, el precio de los artefactos eléctricos (que comprenden radioreceptores y televisores, refrigeradores, máquinas lavadoras, aspiradoras, etc.) sólo representaban en Los Angeles y Houston el 54 por ciento del nivel medio de precios en las siete ciudades latinoamericanas (sobre el promedio correspondiente a éstas ejercían gran influencia los elevados precios vigentes en Santiago y Montevideo, que son tres veces más elevados que los de las ciudades de Estados Unidos).

En el caso del *alquiler*, cabe anotar que las cifras empleadas en esta encuesta se refieren a una vivienda en América Latina de tipo y calidad inferior a la disponible corrientemente en Estados Unidos. La vivienda representativa que se eligió para la familia perteneciente a la clase trabajadora en las ciudades latinoamericanas corresponde a una vivienda que sólo se encuentra en algunos de los barrios más pobres de Houston y Los Angeles; y sólo en el caso de las viviendas ocupadas por las familias de mayores ingresos las normas se acercan a las de las ciudades norteamericanas. Como en los países de América Latina se le asignó en la estructura de ponderaciones mucha mayor importancia a la vivienda obrera, los resultados obtenidos para los Estados Unidos contienen una desviación importante.

El *transporte y las comunicaciones* presentaron graves problemas por los diferentes medios de transporte empleados y las distintas distancias recorridas. Aunque en la mayoría de las ciudades latinoamericanas se usan medios de transporte colectivo, como buses, trolebuses y trenes, en los Estados Unidos, según una encuesta,²⁷ el 67 por ciento de los trabajadores emplean el automóvil, el 14 por ciento se va a pie a su trabajo, y sólo el 19 por ciento usa buses, trolebuses, ferrocarriles o subterráneos. Además, mientras que en ciudades como Santiago, Lima, Montevideo y México, las distancias corrientes recorridas ascienden a cinco kilómetros (tres millas), en Los Angeles comúnmente se recorren hasta diez millas. En cambio, las distancias típicas recorridas en Houston son más cortas. En América Latina, la situación en Río de Janeiro y Buenos Aires es parecida a la de Los Angeles (con excepción de los medios comunes de transporte empleados). Conforme a la solución de transacción elegida para las ponderacio-

nes, los habitantes de Houston y Los Angeles pagan por el transporte casi tres veces más que los latinoamericanos en las ciudades estudiadas (en Houston-Los Angeles el transporte público es 3.5 y el particular 1.3 veces más caro que en América Latina). Se observarán las diferencias extremas que existen en América Latina; en Santiago el transporte público cuesta la séptima parte de lo que cuesta en Houston-Los Angeles, en tanto que en Lima y Caracas, cuesta aproximadamente la mitad. En cambio, el transporte privado era más barato en Lima y Caracas que en Santiago, Buenos Aires y otras ciudades latinoamericanas y mucho más barato que en Houston-Los Angeles.

El *cuidado personal* constituye un sector heterogéneo en que aquellos renglones que suponen servicios personales o costos de mano de obra elevados resultaban muy caros en Houston y Los Angeles en relación con América Latina. Por ejemplo, los servicios médicos, dentales y de hospital cuestan 77 por ciento más y los de peluquería 133 por ciento más. No se intentó incluir el servicio doméstico, porque las condiciones de la vivienda, la productividad de la servidumbre, los sistemas de compras y comercialización, la existencia de enseres domésticos baratos, etc. eran muy distintos en ambas zonas. En este sector sólo se incluyeron los costos de lavandería y limpieza en seco, cuyos precios eran muy similares en las ciudades de América Latina y Estados Unidos. Los productos farmacéuticos y medicamentos eran caros en Houston y Los Angeles (índice 160) pero aún más caros en Venezuela (198) a los tipos de cambio libre. Los artículos de tocador, perfumes y cosméticos, etc., eran 22 por ciento más caros en las dos ciudades norteamericanas que en las siete ciudades de América Latina. Sin embargo, sobre el promedio latinoamericano ejercían considerable influencia los bajos niveles de precios de Río de Janeiro, Buenos Aires y la ciudad de México; los precios en Santiago y Lima eran superiores a los de las dos ciudades norteamericanas. (El índice correspondiente a Caracas alcanzaba aproximadamente el mismo nivel que en Estados Unidos, y en Montevideo era un poco inferior.) En conjunto, el sector *cuidado personal* registró un nivel de precios en Houston y Los Angeles superior en 62 por ciento al promedio correspondiente a las siete ciudades latinoamericanas.

La *recreación* era cara en Los Angeles y Houston, especialmente los cines, que tenían la *ponderación mayor*. Sin embargo, resultó difícil asignar las ponderaciones porque se dispone de mayor número de televisores en los Estados Unidos (la importancia que tienen los cines como medio de esparcimiento tiene mucha menor importancia que en América Latina).

La *inversión* era 23 por ciento más cara en Houston y en Los Angeles que en las ciudades de América Latina. No obstante, sobre los índices influía considerablemente el costo de la *construcción*, que por efecto de los elevados costos de la mano de obra, era mucho más onerosa en las ciudades de Estados Unidos (índice = 176) que en las de América Latina (100). Los precios de los materiales de construcción eran más uniformes en las diversas ciudades; los índices (que no se indican por separado en el cuadro 27 o en el Anexo Estadístico) eran los siguientes: (base: precios medios en siete ciudades de América Latina = 100)

Buenos Aires	: 115;	Río de Janeiro:	105;	Montevideo	: 113
Ciudad de México:	87;	Lima	: 96;	Dos ciudades	
Caracas	: 104;	Santiago	: 80;	norteamericanas:	122

²⁶ Por lo que se refiere a otras cifras citadas en esta parte del capítulo los índices se basan en los precios de siete ciudades latinoamericanas en su conjunto.

²⁷ Véase *The Economist*, 9 de marzo de 1963, p. 897.

La maquinaria y el equipo era mucho más cara en las ciudades de América Latina que en Los Angeles o Houston; y pese a que en algunos casos (por ejemplo, tractores) los importadores latinoamericanos podían adquirir modelos similares en los países de Europa a un precio de fábrica mucho menor que el de los Estados Unidos, al sumarse los fletes, seguros, derechos consulares, derechos de aduana, y (en algunos países) elevados recargos, el precio del equipo agrícola e industrial resultaba 20 por ciento más caro en las ciudades de América Latina que en las de Estados Unidos. Caracas constituía la excepción porque las importaciones de equipo a Venezuela gozan de un tipo de cambio preferencial de 3.35 bolívares en lugar de 4.54 bolívares por dólar.²⁸ (Además las importaciones de estos artículos prácticamente no pagan derechos, y sólo se aplica un reducido derecho consular.) Se observará que en cuanto a otras ciudades latinoamericanas, el precio del *equipo industrial* alcanzaba el nivel más alto en Buenos Aires (124), seguido por Río de Janeiro (116) y Montevideo (109). Con todo, en Lima (96), la ciudad de México (94) y Santiago (86) los precios eran inferiores al promedio de las siete ciudades latinoamericanas, pero más caros que en Houston y Los Angeles (80). El *equipo agrícola* alcanzaba el precio más alto en Río de Janeiro (121), en Lima (115), Montevideo (114) y Buenos Aires (104). En cambio, como las importaciones de esos equipos a Chile y Venezuela se hacen con un tipo de cambio preferencial, las cifras correspondientes a Santiago (76) y Caracas (71) eran inferiores al nivel medio para las ciudades de América Latina y al de Houston y Los Angeles (82). El *equipo de oficina* era caro en Santiago y Montevideo, pero relativamente barato en Buenos Aires (71). El índice correspondiente a las dos ciudades norteamericanas alcanzaba un nivel intermedio, igual al de la ciudad de México y ligeramente inferior al de Lima (98) y Caracas (101).

El *equipo de transporte* era según el padrón latinoamericano, extremadamente barato en Houston y Los Angeles; el precio de los automóviles, camiones y otros vehículos motorizados era 56 por ciento inferior al precio medio de siete ciudades latinoamericanas. Lo contrario sucedía en Paraguay (150). Los índices de precios correspondientes a las demás ciudades diferían a lo sumo del promedio latinoamericano en 10 puntos, con la excepción de México, al que correspondía un índice de 77 que

²⁸ Hay algunas excepciones importantes, por ejemplo, el equipo de construcción no se importa al cambio preferencial.

lo colocaba en una posición intermedia entre Houston-Los Angeles y el grupo latinoamericano compuesto por Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago, Lima y Caracas. La estructura de los precios correspondientes a otros rubros de transporte (equipo rodante de ferrocarril, barcos, aviones, etc.) era similar.

d) *Resumen*

Pese a las deficiencias de las informaciones (por el hecho de que fueran incompletas y que los precios y ponderaciones no fueran representativos de las dos ciudades norteamericanas) se obtuvieron resultados interesantes de la comparación entre ciudades. En especial, las ciudades latinoamericanas, excepción hecha del bolívar (y tal vez del peso dominicano) parecen estar muy subvaluadas si se aplican los tipos de cambio libre para expresar esas monedas en dólares. Las ciudades latinoamericanas elegidas para esta parte del estudio están situadas en países donde los precios eran generalmente bajos en relación con los que regían en otros países latinoamericanos. Se observa, sin embargo, que en Venezuela los precios relativos alcanzaron un nivel extremadamente elevado (superado en 1962 solamente por la República Dominicana). Conforme a ello cabría suponer que los cinco países centroamericanos y asimismo Panamá y Haití ocuparían una posición intermedia entre Uruguay (Montevideo) y Venezuela (Caracas) de hacer una comparación entre todos los países latinoamericanos y los Estados Unidos. En cambio, el Ecuador aparecía en 1962 como el país de mayor subvaluación, si se aplicaran los tipos de cambio libre para expresar las relaciones monetarias. Las monedas de Bolivia, Colombia, el Paraguay, así como las de la Argentina, el Brasil, Chile y el Perú, habrían tenido el doble del poder adquisitivo del dólar en junio de 1962. No obstante, sólo puede estimarse aproximadamente el grado real en que difiere el poder de compra de esas monedas, por cuanto no se han obtenido datos completos y comparables para todas las partidas en todas las ciudades, y especialmente en los Estados Unidos.

Por último, conviene señalar que se han producido importantes modificaciones en el nivel de precios y el tipo de cambio libre en algunos países desde junio de 1962. Por ejemplo, el crucero ha sufrido una marcada devaluación (y en menor grado el peso argentino). Sin embargo, en el momento de redactarse este estudio (abril de 1963) el escudo de Chile es sin duda la moneda más subvaluada en comparación con el dólar, con un tipo de cambio libre de 3.0 escudos por dólar.



Nota informativa

LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

1. ANTECEDENTES

La próxima celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, constituyó uno de los temas a que prestaron mayor atención los gobiernos latinoamericanos durante el décimo período de sesiones de la CEPAL, y a propósito del cual se adoptaron importantes resoluciones en esa ocasión.

Esta reunión, a la que han convocado el Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas,¹ se efectuará en el Palacio de las Naciones en Ginebra, del 23 de marzo al 15 de junio del próximo año 1964. Para tal fin se constituyó previamente una Comisión Preparatoria, presidida por el señor A. Rosenstand Hansen e integrada por representantes de la Argentina, Australia, Austria, el Brasil, Canadá, Checoslovaquia, Colombia, Dinamarca, El Salvador, Estados Unidos, Etiopía, la Federación Malaya, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, Jordania, Líbano, Madagascar, Nigeria, Nueva Zelanda, Pakistán, Perú, Polonia, el Reino Unido, la República Árabe Unida, Senegal, Túnez, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Uruguay y Yugoslavia. El Dr. Raül Prebisch, Subsecretario de las Naciones Unidas, que durante muchos años tuvo a su cargo la secretaría ejecutiva de la CEPAL y actualmente desempeña la dirección general del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ha sido designado Secretario General de la Conferencia.

La Comisión Preparatoria ha celebrado en 1963 dos reuniones, la primera desde el 22 de enero al 5 de febrero y la segunda desde el 21 de mayo al 29 de junio.² Antes de la Conferencia se reunirá por tercera vez a partir del 3 de febrero de 1964.

En su 36º período de sesiones, el Consejo Económico y Social, a propuesta de los representantes de la Argentina, Colombia, El Salvador, Etiopía, la India, Jordania, el Uruguay y Yugoslavia, acordó hacer suyo el programa provisional de la Conferencia redactado por la Comisión Preparatoria, acogiendo las recomendaciones sobre participantes, preparación de documentos y fijación de normas de carácter administrativo y reglamentario. En la misma resolución, el Consejo insta a los participantes a preparar proyectos de acción concreta y a explorar los medios de ponerlos en práctica. Expresa, además, la esperanza de que en la Conferencia pueda determinarse la política necesaria para acelerar el desarrollo económico y promover la estabilidad y la seguridad económica de todos los pueblos.³

¹ Resoluciones 917 (XXXIV), 3 de agosto de 1962, del Consejo Económico y Social, y 1785 (XVII), 8 de diciembre de 1962, de la Asamblea General. Ambas se insertan *infra*, bajo el número 6.

² Véanse los correspondientes informes (E/3720 y E/3799), aprobados por el Consejo Económico y Social en sus dos últimos períodos de sesiones.

³ Resolución 963 (XXXVI), 18 de julio de 1963. Véase *infra*, bajo el número 6.

2. IMPORTANCIA DE LA CONFERENCIA PARA AMÉRICA LATINA

La importancia de la Conferencia deriva de que constituirá una oportunidad excepcional para que los países poco desarrollados planteen en el ámbito mundial los principales problemas de sus relaciones comerciales. Así lo han estimado los países miembros de la CEPAL en su décimo período de sesiones al concluir en sus debates que los propósitos de acelerar el crecimiento latinoamericano hacen urgente e indispensable complementar los esfuerzos de integración regional con acciones no menos rápidas y profundas en materia de comercio con otras áreas. Hay serios indicios de que la ampliación de las discriminaciones y medidas proteccionistas especiales que se vienen adoptando en otras zonas han comenzado a afectar el comercio exterior de América Latina y de que hasta ahora no se ha logrado utilizar mecanismos que las eviten. De ahí que sea indispensable preparar desde ahora una acción conjunta de los países latinoamericanos, aprovechando la disposición de los países miembros de la Comunidad Económica Europea en el sentido de que el proceso de integración de sus economías brinde una oportunidad cada vez mayor a las exportaciones de los países en proceso de desarrollo y el espíritu de liberalizar las corrientes mundiales de comercio imperantes en la Comunidad.

El establecimiento de vinculaciones económicas más estrechas con el resto del mundo no debiera circunscribirse a la simple negociación de acuerdos preferenciales, sino tender a crear condiciones favorables a un crecimiento permanente y sostenido de las corrientes de mercancías y servicios que América Latina exporta al resto del mundo. En última instancia, ello supone la necesidad de una transformación de la estructura misma del comercio exterior latinoamericano. Es evidente la necesidad de que América Latina se prepare para iniciar y ampliar progresivamente una importante corriente de exportaciones de productos industriales y semimanufacturados, a la par que procure la más amplia diversificación geográfica de sus corrientes de intercambio. No menos importante resulta definir una política común que tienda a asegurar niveles adecuados de precios para América Latina.

En la misma oportunidad, los países de la región llegaron a la conclusión de que la consecución de los objetivos anteriores no depende exclusivamente de la definición de una política conjunta de vinculaciones con el resto del mundo, sino que es además indispensable lograr una amplia y vigorosa cooperación internacional que permita salvar los obstáculos que han constreñido las posibilidades del intercambio comercial de América Latina.

Resulta indispensable, pues, aprovechar al máximo la oportunidad que brinda la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo para estudiar y proponer soluciones concretas, ya sea en el campo institucional o en el estrictamente económico. Convendría a América Latina llegar a la Conferencia con una posición

solidaria respecto a los temas que en ella se abordarán. Para lograrlo parece indispensable estudiar con antelación los problemas particulares de cada país, la forma de conciliarlos y los objetivos comunes que podrán presentarse. Animada por ese espíritu, la CEPAL aprobó la resolución 221 (X),⁴ en que, además de pedir a la secretaría ejecutiva que atribuya la máxima prelación a los trabajos preparatorios vinculados al temario provisional de aquella reunión, solicita de ella que extienda sus investigaciones a otros aspectos susceptibles de reforzar la presentación de los problemas de la región. Con tal fin se pide a la secretaría que organice un seminario sobre la misma materia, con participación de especialistas designados por todos los gobiernos de los países latinoamericanos, para lograr elementos de juicio suficientes que permitan a los países latinoamericanos adoptar una posición conjunta ante la Conferencia que constituya el primer paso en el proceso de transformación estructural del comercio de América Latina.

En suma, de la forma en que se preparen los países latinoamericanos para participar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y de la comprensión que encuentren sus planteamientos en los centros industrializados y otros países del mundo, dependerá una decisión clave para el futuro del desarrollo económico y social de América Latina: o podrá disfrutar, con beneficio colectivo, de las posibilidades que encierra un intercambio creciente, bajo formas nuevas y más equitativas, o tendrá que encerrarse una vez más en sí misma, enfrentando la continuación de un proceso de sustitución de importaciones en condiciones progresivamente más arduas, a fin de poder cumplir con los imperativos de su desarrollo interno.

3. EL TEMARIO DE LA CONFERENCIA

El proyecto de temario a que habrá de ajustar sus deliberaciones la Conferencia, tal como se aprobó en la primera reunión de la Comisión Preparatoria, es el siguiente:

I. *Expansión del comercio internacional y su importancia para el desarrollo económico*

1. Examen de las tendencias del comercio mundial y sus perspectivas.
2. Necesidades comerciales de los países en desarrollo para acelerar su crecimiento económico.
3. El comercio internacional y sus relaciones con la planificación política e instituciones del desarrollo nacional.
4. Problemas comerciales entre países:
 - a) que están en una etapa similar de desarrollo;
 - b) que están en distintas etapas de desarrollo;
 - c) que tienen sistemas económicos y sociales diferentes.
5. Principios que rigen las relaciones comerciales internacionales y las políticas comerciales conducentes al desarrollo.

II. *Problemas internacionales que se plantean con los productos básicos*

1. Examen de las tendencias y perspectivas a largo plazo de los países de producción primaria (incluida la relación de intercambio).
2. Programa de medidas y disposiciones encaminadas a eliminar los obstáculos (arancelarios, no arancelarios y de otra índole) y las prácticas discriminatorias, ampliar las oportunidades mercantiles para las exportaciones de productos primarios y aumentar su consumo e importaciones en los países desarrollados.
3. Medidas y disposiciones para fomentar el comercio de productos primarios entre los países en vías de desarrollo.

4. Medidas para estabilizar a precios equitativos y remuneradores los mercados de productos primarios, incluidos los convenios sobre productos básicos.
5. Financiación internacional compensatoria y otras medidas para estabilizar a un nivel adecuado los ingresos de la exportación de productos primarios.

III. *Comercio de manufacturas y semimanufacturas*

1. Medidas y disposiciones para la diversificación y expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en vías de desarrollo, con objeto de aumentar su participación en el comercio mundial.
2. Medidas para asegurar la ampliación de los mercados de los países avanzados para las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en vías de desarrollo;
 - a) Programa de medidas y disposiciones con miras a la reducción progresiva y eliminación de los aranceles sobre las importaciones de manufacturas y semimanufacturas;
 - b) Programa de medidas y disposiciones con miras a la reducción progresiva y eliminación de las restricciones cuantitativas y de otra índole y de las prácticas discriminatorias que se aplican a las importaciones de manufacturas y semimanufacturas;
 - c) Programa de medidas y disposiciones encaminadas a ampliar las oportunidades mercantiles para las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas producidas en los países en vías de desarrollo, así como a aumentar el consumo y las importaciones de las mismas.
3. Medidas y disposiciones para fomentar el comercio y manufacturas y semimanufacturas entre los países en vías de desarrollo.

IV. *Fomento del comercio invisible de los países en vías de desarrollo*

1. Importancia de los ingresos invisibles en la balanza de pagos de los países en vías de desarrollo.
2. Medidas para mejorar el comercio invisible de los países en desarrollo aumentando los ingresos por concepto de servicios, como el turismo, y reduciendo los pagos por concepto de transporte, seguro y gastos similares.

V. *Influencia de las agrupaciones económicas regionales*

1. Influencia que en el comercio y en el desarrollo de los países en vías de desarrollo tienen las agrupaciones económicas de países desarrollados, los grupos de acuerdos comerciales preferentes, o ambas cosas.
2. Influencia que en el comercio y en el desarrollo de los países en desarrollo tienen las agrupaciones económicas de las regiones en vías de desarrollo, los grupos de acuerdos comerciales preferentes, o ambas cosas.

VI. *Financiación de la expansión del comercio internacional*

1. Importancia de la financiación a plazo medio y a largo plazo para el comercio de los países en desarrollo.
2. Coordinación de las políticas de comercio y ayuda, con inclusión de la asistencia técnica, con miras al desarrollo económico acelerado.
3. Medidas para aumentar el volumen y mejorar las condiciones de la financiación destinada a fomentar las exportaciones de los países en vías de desarrollo y sus importaciones de productos esenciales y de equipo capital.

VII. *Convenios institucionales, métodos y organismos para aplicar medidas relativas a la expansión del comercio internacional*

1. Una reevaluación de la eficacia de los organismos internacionales existentes que se ocupan con el comercio internacional para resolver los problemas comerciales de los países en vías de desarrollo, incluido un examen del curso de las relaciones comerciales entre países con niveles de desarrollo desiguales o sistemas de organización económica y de comercio diferentes.
2. La conveniencia de eliminar superposiciones y duplicaciones coordinando o integrando las actividades de tales organismos, de crear condiciones apropiadas para ampliar la composición de éstos, y de poner en práctica

⁴ Véase *infra*, bajo el número 4.

cualesquiera otras mejoras de organización e iniciativas que se consideren necesarias, de manera que puedan aprovecharse al máximo los beneficios del comercio para promover el desarrollo económico.

VIII. Acta final

El anterior proyecto de temario no ha sufrido modificaciones en la segunda reunión de la Comisión Preparatoria de la Conferencia ni en el 36º período de sesiones del Consejo Económico y Social. Sin embargo, ha quedado abierta la posibilidad de que la Comisión Preparatoria, en su tercera reunión, lo modifique al considerar diversas iniciativas de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas —entre ellas la que propone agregar un tema sobre la importancia del desarme general y completo desde el punto de vista del desarrollo económico y del comercio internacional—, de la República Popular de Rumania —que propuso examinar también la importancia y eficacia de los convenios comerciales a largo plazo para la estabilidad y el desarrollo de los intercambios comerciales internacionales— y de otros miembros de dicha Comisión.⁵ También se ha sugerido prestar especial atención a la creación de nuevos organismos que contribuyan de manera efectiva al fomento del comercio internacional y poner al día los estudios y trabajos en materia de intercambio comercial, realizando nuevas investigaciones si así es necesario.

4. POSICIÓN DE LA CEPAL ANTE LA CONFERENCIA

En su décimo período de sesiones (Mar del Plata, Argentina, 6 al 17 de mayo de 1963), la Comisión Económica para América Latina discutió ampliamente acerca de la Conferencia. El espíritu que predominó en sus deliberaciones queda reflejado en cuanto antes se ha dicho acerca de la importancia de la Conferencia. Fruto de ese debate fue la resolución 221 (X), 16 de mayo de 1963, que se transcribe a continuación.

221 (X) CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

La Comisión Económica para América Latina,

Considerando que el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos está encontrando serias dificultades para mantener ritmo y continuidad adecuados, en su inmediato futuro, debido principalmente a las condiciones cada vez más precarias de su comercio exterior, y que la sustitución de importaciones, que había constituido el principal factor dinámico de ese desarrollo, encuentra cada vez mayores dificultades a medida que avanza en los diferentes países de la región, agudizándose el alto costo de muchos artículos de consumo y tornándose la economía cada vez más vulnerable a las fluctuaciones en los mercados externos de los precios de los productos de exportación tradicional,

Teniendo en cuenta que esa precariedad del comercio exterior de América Latina se debe en gran parte a la actual estructuración del comercio internacional, con un crecimiento relativamente lento de sus exportaciones tradicionales comparado con la demanda interna y con el crecimiento de las necesidades de importación de productos manufacturados, especialmente de bienes de capital esenciales para el desarrollo, y que dicha lentitud contrasta con la rápida expansión del comercio entre sí de los países desarrollados,

Teniendo presente que ese lento crecimiento de las exportaciones latinoamericanas se debe asimismo a las medidas discriminatorias y restrictivas que lo afectan, y al deterioro de la relación de precios del intercambio, así como a otras causas estructurales inter-

nas o internacionales que dificultan la expansión de las exportaciones de productos manufacturados,

Considerando que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo convocada por el Consejo Económico y Social para el año de 1964, estará dedicada a buscar soluciones concretas a los problemas de comercio internacional que actualmente afectan a los países en vías de desarrollo,

Considerando que, dentro de dichos problemas, tienen especial importancia los referentes al aspecto institucional del comercio internacional, así como los de mercados y precios,

En vista de que es necesario que se preparen suficientes elementos de juicio que permitan a los países latinoamericanos adoptar una posición conjunta, y que se presenten sus problemas y sus posibilidades de manera clara y conveniente para lograr que América Latina aproveche debidamente la oportunidad que le abre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo para encontrar una solución adecuada en el plano mundial a sus problemas de comercio exterior,

Declara:

a) su profundo interés por la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, pues constituirá una excelente oportunidad para que los países en desarrollo presenten sus problemas de comercio exterior, en íntima relación con los de desarrollo económico,

b) que teniendo esa Conferencia como propósito fundamental el de encontrar soluciones concretas a los graves problemas de comercio exterior que dificultan el desarrollo económico, su atención debiera concentrarse en esos problemas, evitándose en su seno la discusión de aquellos de carácter político que pudieran perjudicar el logro de los objetivos de la Conferencia, y

Resuelve:

1. Recomendar a la secretaría que concentre sus esfuerzos en la preparación de aquellos trabajos destinados a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; dándoles una máxima prelación en tal forma que contribuyan a buscar soluciones a los problemas del comercio exterior de la región, y a las necesidades que genera el proceso intensivo de desarrollo. Estos trabajos de la secretaría, además de seguir los lineamientos ya esbozados en el temario provisional de la Conferencia, se completarán con los demás indicados en el décimo período de sesiones y con otros temas que la secretaría de la CEPAL, en consulta con el Secretario General de la Conferencia, considere conducentes a una mejor presentación de los problemas de la región,

2. Que los trabajos que, en consonancia con el numeral anterior, realice la secretaría, se orienten de manera que de ellos puedan surgir suficientes elementos de juicio que permitan a los países latinoamericanos decidir una posición conjunta ante la Conferencia,

3. Pedir a la secretaría que realice un Seminario acerca de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, antes de la referida Conferencia y en una fecha a ser fijada mediante consulta con su Secretario General. Tal Seminario se deberá realizar con el concurso de especialistas designados por todos los gobiernos de los países latinoamericanos y se dedicará a favorecer la mejor preparación y mayor conocimiento mutuo de los problemas de los países de la región que serán tratados en aquella Conferencia.

En cumplimiento de esa resolución, la secretaría ejecutiva de la CEPAL ha presentado en la segunda reunión de la Comisión Preparatoria un informe sobre los problemas de comercio y desarrollo económico examinados en su último período de sesiones.⁶ También está preparando otros documentos que serán presentados a la Conferencia y se ocupa actualmente en la organización del Seminario a que se refiere el párrafo 3 de la parte dispositiva.

5. DECLARACIÓN DE 17 PAÍSES EN DESARROLLO

En la segunda reunión de la Comisión Preparatoria de la Conferencia, 17 países en desarrollo de todas las regiones del mundo (Argentina, Brasil, Colombia, Etiopía, la Fe-

⁶ Documento E/Conf.46/PC/41.

⁵ Véase la *Lista de asuntos propuestos para su examen por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (E/Conf.46/PC/L.30)*.

deración Malaya, la India, Indonesia, Jordania, Líbano, Madagascar, Nigeria, Pakistán, el Perú, Senegal, Túnez, la República Árabe Unida y Yugoslavia) formularon una declaración en la que subrayan la importancia de la Conferencia y exponen que los grandes esfuerzos de sus gobiernos para impulsar el desarrollo económico y social deben complementarse con una acción internacional adecuada. La misma declaración enumera algunas de las medidas que podrían estimular el comercio internacional y aboga por que todos los países miembros de las Naciones Unidas las consideren favorablemente y las lleven a la práctica.

Los siete grupos de medidas sugeridos en la declaración son:

1. Establecimiento de condiciones diferentes para la expansión del comercio entre los países, según tengan niveles similares de desarrollo, se hallen en diferentes etapas del proceso de desarrollo o tengan sistemas diferentes en cuanto a su organización social y económica;

2. Reducción progresiva y eliminación rápida de todas las barreras y restricciones que impidan las exportaciones de los países en desarrollo, "sin concesiones recíprocas de su parte";

3. Expansión del volumen de las exportaciones de los productos básicos —tanto materias primas como productos elaborados— de los países en desarrollo a los industrializados, y estabilización de los precios "a niveles justos y remuneradores";

4. Expansión de los mercados de exportación de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo;

5. Provisión de "recursos financieros más adecuados y en condiciones favorables" que permitan a los países en desarrollo aumentar sus importaciones de aquellos bienes de capital y materias primas industriales que requieran para su desarrollo económico, así como una mejor coordinación de la política de comercio y de ayuda;

6. Fomento del comercio "invisible" de los países en desarrollo, primordialmente reduciendo sus pagos por fletes y seguro, así como los gravámenes por concepto de deudas, y

7. Fomento de los convenios institucionales, incluyendo —si es preciso— la creación de nuevos métodos y mecanismos que implementen las decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

6. RESOLUCIONES DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL Y DE LA ASAMBLEA GENERAL CONVOCANDO LA CONFERENCIA

La iniciativa de convocar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo partió del Consejo Económico y Social en la siguiente resolución:

917 (XXXIV) CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

(1236a. sesión plenaria, 3 de agosto de 1962)

El Consejo Económico y Social

Recordando la resolución de la Asamblea General 1707 (XVI) del 19 de diciembre de 1961 sobre el comercio internacional como principal instrumento para el desarrollo económico.

Recordando además las resoluciones 623 (VII) del 21 de diciembre de 1952, 1028 (XI) del 20 de febrero de 1957, 1322 (XIII) y 1324 (XIII) del 12 de diciembre de 1958, 1421 (XIV) y 1422 (XIV) del 5 de diciembre de 1959, y 1519 (XV) y 1520 (XV) del 15 de diciembre de 1960 de la Asamblea General,

Teniendo en cuenta los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo durante el cual los países desarrollados

y los países poco desarrollados deberán intensificar sus esfuerzos con objeto de lograr un crecimiento de la economía de las diversas naciones que se sostenga por sí mismo, de modo que en los países en vías de desarrollo se haya conseguido en 1970 un ritmo mínimo anual de crecimiento del 5 por ciento en el ingreso nacional global,

Reconociendo la importancia que reviste el desarrollo económico, especialmente el de los países poco desarrollados, para la estabilidad de la economía mundial y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales,

Tomando nota de las dificultades que entorpecen el desarrollo del comercio internacional en general y del comercio entre los países menos desarrollados y los países industrialmente desarrollados en particular,

Teniendo presente la importancia vital del rápido crecimiento de las exportaciones de productos básicos y manufacturados, y de los ingresos procedentes de dichas exportaciones de los países en vías de desarrollo para promover su desarrollo económico,

Reconociendo que los países en vías de desarrollo han sufrido perjuicios en los últimos años a causa de la baja de los precios de los productos básicos y del empeoramiento de su relación de intercambio con los países industrializados y que las pérdidas resultantes han entorpecido y diferido la aplicación de sus programas de desarrollo a largo plazo, y que es vital para el desarrollo de los países subdesarrollados la adopción de medidas conducentes a la estabilización de los mercados internacionales de productos básicos en un nivel remunerativo,

Considerando la importancia de que todos los países y las agrupaciones económicas regionales y subregionales sigan una política comercial encaminada a facilitar la necesaria expansión del comercio en los países en vías de desarrollo y a estimular el indispensable crecimiento de su economía,

Teniendo presente la importancia de intensificar la entrada neta de capital a largo plazo en los países en vías de desarrollo y de mejorar las condiciones y los términos impuestos, a fin de tener en cuenta las necesidades y problemas especiales de esos países,

Tomando nota de la Declaración sobre la promoción del comercio de los países menos desarrollados y del programa de acción propuesto en la última reunión de Ministros de las Partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, celebrada en noviembre de 1961, y expresando la esperanza de que se sigan haciendo progresos importantes en la puesta en práctica de dicho programa de acción,

Considerando el gran número de respuestas de los gobiernos de los Estados Miembros al cuestionario enviado por el Secretario General acerca de la conveniencia de celebrar una conferencia internacional sobre los problemas del comercio internacional y en especial los relacionados con los mercados de productos básicos, y sobre el programa de dicha conferencia,

1. *Resuelve* convocar una conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo;

2. *Decide* convocar, al principio de la primavera de 1963, una comisión preparatoria compuesta por expertos representantes designados por los gobiernos representados en el Consejo, a más tardar en noviembre de 1962, que se encargue de examinar el programa y la documentación de la conferencia, teniendo especialmente en cuenta los problemas de los países en vías de desarrollo;

3. *Pide* al Secretario General que, con ayuda de las comisiones económicas regionales, los organismos especializados y otras organizaciones internacionales afines interesadas en el comercio internacional, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, prepare, para su examen por la Comisión Preparatoria, la documentación y las propuestas que requiere una conferencia de esa índole;

4. *Pide además* a la Comisión Preparatoria que presente su informe con tiempo suficiente para que el Consejo lo pueda examinar en su 36º período de sesiones.

La Asamblea General, a su vez, ratificó la decisión del Consejo en la resolución siguiente:

1785 (XVII) CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

(1190a. sesión plenaria, 8 de diciembre de 1962)

La Asamblea General,

Recordando su resolución 1707 (XVI) de 19 de diciembre de

1961 titulada "El comercio internacional como principal instrumento para el desarrollo económico",

Tomando nota de la resolución 917 (XXXIV) del Consejo Económico y Social de 3 de agosto de 1962 relativa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo,

Convencida de que el progreso económico y social en todo el mundo depende en gran medida de una continua expansión del comercio internacional,

Considerando que una amplia expansión del comercio internacional equitativo y mutuamente ventajoso constituye una sólida base para establecer relaciones de buena vecindad entre los Estados, contribuye a afirmar la paz y un ambiente de confianza recíproca y de comprensión entre las naciones y favorece la elevación del nivel de vida, el pleno empleo de la población y el desarrollo acelerado de la economía en todos los países del mundo,

Convencida también de que el desarrollo económico acelerado de los países en vías de desarrollo depende en gran parte de un aumento de su participación en el comercio internacional,

Tomando nota de que la relación de intercambio sigue actuando en forma desventajosa para los países en vías de desarrollo, lo que intensifica el saldo favorable de su balanza de pagos y reduce su capacidad para importar,

Teniendo presente que las exportaciones de un número relativamente limitado de productos primarios constituyen una fuente importante de divisas para los países en vías de desarrollo y, por consiguiente, son fundamentales para su desarrollo,

Consciente de los graves problemas, tanto a corto plazo como a largo plazo, que se plantean en los países en vías de desarrollo como resultado de la caída y las fluctuaciones de los precios de los productos primarios,

Advirtiendo la necesidad de eliminar los obstáculos, restricciones y prácticas discriminatorias en el comercio mundial que perjudican en particular la necesaria expansión y diversificación de las exportaciones de productos primarios, semielaborados y manufacturados de los países en vías de desarrollo,

Considerando la importancia de que todos los países y todas las agrupaciones económicas regionales y subregionales sigan una política comercial encaminada a facilitar la necesaria expansión del comercio en los países en vías de desarrollo y a estimular el indispensable crecimiento de su economía,

Convencida de que el fomento de tasas más elevadas de crecimiento económico en todo el mundo y la instauración gradual de una estructura nueva y más apropiada de comercio internacional exigirá la adaptación del marco institucional relativo a la cooperación comercial internacional,

1. *Hace suya* la decisión del Consejo Económico y Social, expresada en su resolución 917 (XXXIV), de convocar a una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo;

2. *Recomienda* al Consejo Económico y Social que, en la continuación de su 34º período de sesiones, proceda a:

a) Ampliar la Comisión Preparatoria prevista en la resolución 917 (XXXIV) del Consejo añadiéndole doce miembros, teniendo debidamente en cuenta una distribución geográfica equitativa y la adecuada representación de los países en vías de desarrollo y de las principales naciones que participan en el comercio;

b) Convocar la primera reunión de la Comisión en enero de 1963, a más tardar, para que la Comisión pueda presentar un informe provisional al Consejo en su 35º período de sesiones;

c) Reanudar la reunión de la Comisión inmediatamente después del 35º período de sesiones del Consejo, a fin de que la Comisión pueda presentar su informe al Consejo en su 36º período de sesiones;

3. *Recomienda* además al Consejo Económico y Social que, previo examen de la labor preliminar, convoque a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo lo antes posible después del 36º período de sesiones del Consejo que ha de celebrarse en julio de 1963, pero en ningún caso con posterioridad a principios de 1964, habida cuenta de la opinión expresada por muchas delegaciones de que la Conferencia debería reunirse en septiembre de 1963 a más tardar, así como el punto de vista de otras delegaciones de que la Conferencia debería celebrarse a principios de 1964;

4. *Pide* al Secretario General:

a) Que invite a todos los Estados Miembros de las Naciones

Unidas o miembros de los organismos especializados o del Organismo Internacional de Energía Atómica a participar en la Conferencia;

b) Que nombre un secretario general de la Conferencia;

c) Que ayude a la Comisión Preparatoria proporcionando la documentación necesaria para la Conferencia, con arreglo a la orientación que ofrecen la resolución 917 (XXXIV) del Consejo y los debates de la Asamblea en su decimoséptimo período de sesiones;

5. *Recomienda* al Consejo Económico y Social y a la Comisión Preparatoria que, al elaborar el proyecto de programa de la Conferencia conforme a lo dispuesto en el párrafo 3 *supra*, tengan en cuenta los puntos fundamentales siguientes:

a) La necesidad de acentuar el comercio de los países en vías de desarrollo, tanto en productos primarios como en productos semielaborados y manufacturados, con objeto de asegurar el rápido aumento de sus ingresos de exportación y, al efecto, examinar la posibilidad de tomar medidas y formular nuevos principios para:

i) Ampliar el comercio entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados, sean cuales fueren las diferencias que presenten los sistemas de comercio exterior de estos últimos;

ii) Intensificar las relaciones comerciales entre los países en vías de desarrollo;

iii) Diversificar el comercio internacional de los países en vías de desarrollo;

iv) Financiar el comercio internacional de los países en vías de desarrollo.

b) Medidas encaminadas a asegurar que las exportaciones de los países en vías de desarrollo alcancen precios estables, equitativos y remunerativos y una demanda creciente, incluidas, entre otras, las siguientes:

i) Estabilización de los precios de los productos primarios a niveles equitativos y remunerativos;

ii) Aumento del consumo de productos importados de los países de producción primaria, y de productos semielaborados y manufacturados importados de los países en vías de desarrollo;

iii) Convenios internacionales sobre productos básicos;

iv) Financiación internacional compensatoria;

c) Medidas tendientes a la eliminación gradual, por parte de los países industrializados, individual o colectivamente, de las barreras arancelarias, no arancelarias o de otra naturaleza que afecten adversamente las exportaciones de los países en vías de desarrollo y, por consiguiente, la expansión del comercio internacional en general;

d) Métodos y organismos para la aplicación de medidas relativas a la expansión del comercio internacional, a saber:

i) Una reevaluación de la eficacia de los organismos internacionales existentes que se ocupan en el comercio internacional para resolver los problemas comerciales de los países en vías de desarrollo, incluido un examen del curso de las relaciones comerciales entre países con niveles de desarrollo desiguales o sistemas de organización económica y de comercio diferentes;

ii) La conveniencia de eliminar superposiciones y duplicaciones coordinando o integrando las actividades de tales organismos, de crear condiciones apropiadas para ampliar la composición de éstos, y de poner en práctica cualesquier otras mejoras de organización e iniciativas que se consideren necesarias, de manera que puedan aprovecharse al máximo los beneficios del comercio para promover el desarrollo económico.

El Consejo Económico y Social, en su último período de sesiones, adoptó la resolución siguiente:

963 (XXXVI) CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
COMERCIO Y DESARROLLO

(1288a, sesión plenaria, 18 de julio de 1963)

El Consejo Económico y Social,

Recordando sus resoluciones 917 (XXXIV) de 3 de agosto de 1962 y 944 (XXXV) de 18 de abril de 1963 y la resolución 1785 (XVII) de la Asamblea General de 8 de diciembre de 1962, sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo,

Recordando además su resolución 919 (XXXIV) de 3 de agosto de 1962 sobre el Grupo de Expertos en problemas de los productos básicos y de comercio en los países en vías de desarrollo,

Convencido de que el progreso económico y social del mundo depende en gran medida de la expansión del comercio internacional y de una creciente participación en el mismo de los países en vías de desarrollo,

Considerando que el desarrollo de intercambios comerciales equitativos y mutuamente ventajosos puede promover altos niveles de vida, pleno empleo y rápido progreso económico en todos los países del mundo, y contribuye a crear una atmósfera de confianza y comprensión entre las naciones, y a afianzar las relaciones pacíficas y amistosas entre los Estados.

Teniendo en cuenta que los problemas fundamentales de los países en vías de desarrollo están claramente delimitados y que lo que se necesita actualmente es la decisión universal de actuar y en general adoptar medidas prácticas destinadas a incrementar las exportaciones y los ingresos que los países en vías de desarrollo obtienen de sus exportaciones y a acelerar su desarrollo económico,

Teniendo presente la declaración conjunta de los países en vías de desarrollo en la Comisión Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de fecha 27 de junio de 1963,

Confiando en que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo representará un acontecimiento extraordinario en la cooperación internacional que conduzca al desarrollo de las economías de los países en vías de desarrollo y al crecimiento de la economía mundial en su conjunto,

Basándose en los objetivos y el programa de acción del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, tal como se definen en su resolución 916 (XXXIV) de 3 de agosto de 1962, encaminada a promover la cooperación económica internacional a fin de complementar adecuadamente los esfuerzos de los países en vías de desarrollo para lograr con sus propios recursos el crecimiento de sus economías,

Teniendo presente la necesidad de preparar detallada y adecuadamente la Conferencia propuesta,

Agradeciendo a los Directores generales de la OIT y de la OMS el espíritu de colaboración de que han dado muestra al buscar la manera de modificar las fechas de sus reuniones con objeto de que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo pueda reunirse en Ginebra,

Reconociendo el gran interés que han manifestado por la Conferencia miembros del sistema de las Naciones Unidas y diversos organismos intergubernamentales,

Consciente de la posibilidad de que antes de la apertura de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo puedan ocurrir hechos que aconsejen introducir cambios en el programa provisional de la Conferencia,

I

1. *Toma nota* del informe del Grupo de expertos en problemas

de los productos básicos y de comercio en los países en vías de desarrollo (E/3756);

2. *Toma nota asimismo* del informe sobre la segunda reunión de la Comisión Preparatoria (E/3799/Corr.1, inglés solamente), que precisa los problemas que estudiará la Conferencia, enumera las propuestas para tomar medidas o indica las orientaciones que pueden facilitar soluciones;

3. *Decide* que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se celebre en Ginebra del 23 de marzo al 15 de junio de 1964;

4. *Decide* convocar una tercera reunión de la Comisión Preparatoria en Nueva York el 3 de febrero de 1964;

5. *Aprueba* el programa provisional fijado por la Comisión Preparatoria y autoriza a la Comisión a que en su tercera reunión modifique el programa provisional si las circunstancias aconsejan introducir modificaciones;

6. *Aprueba* las disposiciones sobre documentación descritas en el informe mencionado y reseñadas por el Secretario General de la Conferencia;

7. *Aprueba además* las recomendaciones de la Comisión Preparatoria sobre representación, reglamento y disposiciones administrativas análogas;

8. *Aprueba* la recomendación de la Comisión Preparatoria que figura en el párrafo 208 de su informe (documento E/3799), en lo que se refiere a la invitación a las organizaciones económicas intergubernamentales,

9. *Pide además* al Secretario General que presente al Consejo, cuando reanude su 36º período de sesiones, propuestas relativas a las organizaciones económicas intergubernamentales que están principalmente interesadas en los trabajos de la Conferencia y concernientes a las normas prácticas que deben observarse para la participación de esas organizaciones en la Conferencia como observadores.

II

1. *Invita* a los Estados que participen en la Conferencia a que examinen con máxima atención, antes de que se inicie la Conferencia, las propuestas para tomar medidas concretas y prácticas en el plano internacional y a que examinen todos los medios prácticos para su aplicación, a fin de que en la Conferencia sea posible llegar a un acuerdo básico sobre las medidas constitutivas de una nueva política internacional de comercio y desarrollo;

2. *Expresa la esperanza* de que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ofrecerá una oportunidad para la manifestación, en el campo del comercio y desarrollo, de la voluntad necesaria para favorecer la aceleración del desarrollo económico de los países en desarrollo y la promoción de la estabilidad y la seguridad económica en el mundo.

ACTIVIDADES RECIENTES DE LA CEPAL

I

EL DÉCIMO PERÍODO DE SESIONES DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

(Mar del Plata, Argentina, 6 al 17 de mayo de 1963)

1. NOTA PRELIMINAR

Del 6 al 17 de mayo de 1963 se celebró en Mar del Plata, Argentina, el décimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, con asistencia de nutridas delegaciones de 25 Estados Miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, Honduras, Jamaica —que asistió por primera vez—, México, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), un Miembro Asociado (Guayana Británica), otros 16 Estados Miembros de las Naciones Unidas que no lo son de la Comisión (Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Finlandia, Hungría, Italia, Japón, Polonia, Rumania, Suecia, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia) y dos Estados no miembros de las Naciones Unidas (República Federal de Alemania y Suiza). También se hicieron representar numerosos organismos especializados de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Como invitados especiales asistieron igualmente los señores A. Rosenstand Hansen, Presidente del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y Raúl Sáez, Coordinador Interino de la Nómina de Nueve Expertos designada por el Consejo Interamericano Económico y Social.

En el acto inaugural pronunciaron discursos el Excmo. Sr. José María Guido, Presidente de la República Argentina; el señor Philippe de Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas; el señor Plácido García Reynoso, Subsecretario de Industria y Comercio de México, en nombre de las delegaciones asistentes, y Luis Escobar Cerda, Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile, en su calidad de presidente anterior de la Comisión. En esa misma sesión se leyó un mensaje especial del Secretario General de las Naciones Unidas. En la clausura pronunciaron discursos los señores Felipe Herrera, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo; Eduardo Tiscornia, Subsecretario de Economía de la Argentina; Celso Furtado, Ministro de Planificación del Brasil, y Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión.

La mesa estuvo constituida por los señores Eustaquio Méndez Delfino (Argentina) como presidente; Plácido García Reynoso (México) y Celso Furtado (Brasil), como vicepresidentes, y Tomás Cáliz Moncada (Honduras), como relator.

Además del debate general sobre la presente situación de la economía latinoamericana, que se desarrolló en varias sesiones plenarias, los demás puntos del temario se

discutieron, según su índole, en los cuatro comités constituidos al efecto (Desarrollo económico y social; Comercio internacional e integración económica; Industria y recursos naturales; Asuntos generales).

Simultáneamente con el décimo período de sesiones de la Comisión, celebró dos reuniones el Consejo Directivo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, emitiendo el correspondiente informe.

En las últimas sesiones plenarias, la Comisión aprobó 20 importantes resoluciones de las que se da cuenta a continuación al resumir los debates, y el informe anual de sus actividades desde el 17 de febrero de 1962 al 17 de mayo de 1963, que comprende el programa de trabajo y orden de prelación para 1963-64.¹

2. PRINCIPALES ASPECTOS DEL DEBATE Y RESOLUCIONES APROBADAS

Desde el anterior período de sesiones de la Comisión han ocurrido en América Latina importantes acontecimientos, principalmente en materia de planificación del desarrollo, de las modalidades en la cooperación internacional y de los esfuerzos de integración regional. En efecto, se han generalizado desde entonces las acciones encaminadas a preparar y materializar planes integrales de desarrollo económico y social y a establecer y perfeccionar los respectivos mecanismos administrativos; se ha ido dando forma a los nuevos programas de asistencia técnica y financiera internacional, vinculados estrechamente a objetivos de mejoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores de la población latinoamericana, y a las reformas estructurales internas que resultan indispensables para acelerar el ritmo de crecimiento; se han dado pasos decisivos hacia la integración centroamericana y se ha avanzado en la aplicación de los instrumentos aprobados por los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Sin embargo, tales esfuerzos no llegaron todavía a rendir frutos suficientes como para cambiar de manera significativa la persistente declinación del ritmo de desarrollo de las economías latinoamericanas, observada ya en anteriores deliberaciones de la Comisión.

a) *Desarrollo económico y social*

Si bien en el mantenimiento del ritmo exiguo de desarrollo han influido una vez más factores de corto plazo, vinculados principalmente al sector externo, su persistencia viene a reforzar el convencimiento de que en último término se trata de insuficiencias estructurales del

¹ Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 36º período de sesiones, Suplemento N° 4 (E/3766/Rev.2; E/CN.12/690/Rev.2).

sistema económico latinoamericano para asegurar una tasa satisfactoria de crecimiento. Se justifica así que los trabajos de la Comisión se hayan consagrado especialmente en esta oportunidad a examinar la experiencia recogida a lo largo del período de postguerra, a fin de precisar la naturaleza de esos factores de insuficiencia dinámica. De otra parte, la documentación presentada por la secretaría ofrecía amplia base para un examen de esa índole, pues abarcaba un conjunto de investigaciones complementarias en que se procura recoger esa experiencia desde diversos ángulos, y proyectarla en términos de lo que podrían constituir los lineamientos esenciales de una futura política dinámica para el desarrollo económico y social de América Latina.

La primera manifestación de la insuficiencia dinámica en el período de postguerra ha sido la incapacidad de la mayoría de las economías latinoamericanas para absorber productivamente el crecimiento de la fuerza de trabajo y la mano de obra que tiende a desplazarse desde la agricultura. Una concentración urbana a veces desmesurada, con amplios núcleos de población marginal que viven en las ciudades en condiciones precarias, es uno de los resultados de esa incapacidad para crear insuficientes oportunidades de trabajo en actividades de productividad más elevada. Se trata, además, de una situación que tendería a agravarse si se acentuasen los esfuerzos para incrementar la productividad agrícola, que a su vez resultan indispensables para mejorar la situación de las masas campesinas. Tal contradicción sólo podrá resolverse mediante aumentos muy acentuados en el ritmo de acumulación de capital,² para lo cual se cuenta —dados los actuales módulos de distribución del ingreso prevalecientes en la mayor parte de América Latina— con un enorme potencial de ahorros, que se ha desaprovechado hasta ahora en forma de consumos superfluos y exagerados de pequeños grupos de altos ingresos, inversiones innecesarias o gastos desvinculados de las exigencias fundamentales del desarrollo.

Una acción redistributiva, que simultáneamente contribuya a reforzar la acumulación de capital y favorezca un rápido mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales menos favorecidos, aparece así como uno de los elementos esenciales de una política más dinámica de crecimiento.³ Pero no sería suficiente, ya que la transformación de ese ahorro interno en bienes de capital, que en alta proporción tienen que adquirirse en el exterior, así como las necesidades adicionales de importación de bienes intermedios y otros productos esenciales, podrían encontrar un obstáculo insalvable. Así lo pone de manifiesto la experiencia de la postguerra en la expansión insuficiente de las exportaciones y en el efecto adverso de la relación de precios del intercambio.

Los debates de la Comisión en su décimo período de sesiones pusieron de manifiesto una honda preocupación por los factores que se vinculan a ese fenómeno de estrangulamiento exterior, y se prestó atención preferente al examen de las dos líneas de acción que pueden conducir a superarlo, a saber, los esfuerzos de integración económica regional y las relaciones comerciales con otras áreas.

b) Integración económica regional

Por lo que toca a lo primero, se destacaron las importantes progresos registrados por los esquemas de integra-

ción de los países centroamericanos. A poco de cumplirse el décimo aniversario del Programa de Integración Económica Centroamericana, el mercado común formado por los cinco países de aquella región está ya casi perfeccionado; con pocas excepciones, el libre comercio para los productos centroamericanos es hoy una realidad, a la par que se ha uniformado en altísima proporción la tarifa aduanera aplicable a las importaciones de terceros países. Como consecuencia de tales medidas, el intercambio recíproco ha venido registrando un elevado ritmo de aumento. Además, los países integrantes del acuerdo cuentan con organismos propios para la promoción de su ulterior integración económica, así como con instituciones regionales especializadas en materia de financiamiento del desarrollo, investigación tecnológica y capacitación en administración pública. La coordinación de los esfuerzos de planificación —en los que se cuenta con la cooperación técnica de un grupo asesor para el conjunto del área formado por varios organismos internacionales— asegura que la elaboración de los planes nacionales se apoyará también sobre bases regionales. A su vez, esto facilitará la consecución de los objetivos que hay que alcanzar en las próximas etapas, en relación no sólo con la integración industrial, sino también con respecto a la necesidad de establecer una infraestructura regional de medios de transporte y comunicación, interconexión de sistemas eléctricos, desarrollo conjunto de recursos regionales, etc.

Se destacaron también con particular interés las posibilidades de ampliación del presente esquema de integración mediante la incorporación de nuevos países. En tal sentido, se señaló que Panamá podría incorporarse como participante limitado; que la República Dominicana ha expresado interés en estudiar una asociación más estrecha, y que se ha iniciado un estudio para precisar las posibilidades prácticas de que Belice (Honduras Británica) se incorpore también al nuevo mercado.

Por lo que se refiere a la ALALC, las deliberaciones de la Comisión tuvieron en cuenta los importantes progresos que han venido registrándose en la aplicación del Tratado de Montevideo. En particular, se señaló que las dos primeras ruedas de negociaciones condujeron a un elevado número de concesiones, superior en realidad a los requisitos mínimos de liberalización establecidos por el Tratado. Sin embargo, se estimó que el esfuerzo de integración no ha sido hasta ahora suficientemente vigoroso en general, y se expresó preocupación por el hecho de que el proceso de negociaciones selectivas económicamente probablemente serios escollos en el futuro.

De igual manera, se reconoció que han sido lentos los progresos en materia de acuerdos de complementación, señalándose como una de las razones que lo explica la insuficiente atención que hasta ahora han prestado los propios empresarios latinoamericanos a las posibilidades y ventajas que pueden brindar los actuales acuerdos y mecanismos. Al evaluar sus avances y los problemas que confronta, es sin duda necesario tener en cuenta que se trata de un programa formalizado apenas hace poco más de tres años, a lo largo de los cuales ha mostrado una apreciable capacidad para fortalecerse de manera progresiva, como lo señala el hecho de que desde el último período de sesiones de la Comisión se incorporaron al esquema dos nuevos países: Colombia y el Ecuador. De otra parte, ha venido extendiendo su actividad a otros aspectos que preocupan a los países de la región. Así ha ocurrido, por ejemplo, con las reuniones que ha propiciado recientemente en Bogotá, para contribuir a la armo-

² Resolución 226(X), sobre financiamiento del desarrollo.

³ Resolución 229(X), sobre distribución del ingreso.

nización de las políticas comerciales de los países miembros, y en Lima, a fin de adelantar esfuerzos en materia de coordinación entre los objetivos de planificación al nivel nacional y de integración regional. Con todo, y aún reconociendo la alta competencia del Comité de Montevideo y de su secretaría, en el curso de los debates se dio amplio apoyo a la idea de que era necesario imprimir nuevo impulso al proceso de integración de los países miembros de la ALALC, mediante la adopción de importantes decisiones políticas que vayan más allá de los compromisos actuales, probablemente incorporando metas cuantitativas de reducción de derechos arancelarios. En el contexto de esta preocupación, fue recibida con particular beneplácito la iniciativa tomada recientemente por los Presidentes del Brasil y Chile, en que se señala en forma clara la necesidad de grandes decisiones políticas para impulsar el mercado común latinoamericano, decisiones que podrían concretarse con ocasión de una reunión de ministros de relaciones exteriores de los países miembros de la ALALC. La Comisión tuvo oportunidad de conocer también la declaración hecha por la Cancillería de la Argentina sobre la misma materia.

Al examinar los progresos y obstáculos que registran los dos esquemas actuales de integración y sus respectivas posibilidades de incorporar nuevos países latinoamericanos —incluida la intención de Bolivia y Venezuela de unirse a la ALALC—, se tuvo en cuenta la necesidad de que no se pierda de vista el objetivo final de llegar a un mercado común único abierto a todos los países de la región.⁴ Se señaló también la conveniencia de que los organismos que operan en el campo de la asistencia financiera y técnica a América Latina refuercen en su acción todas aquellas medidas que signifiquen apoyo a los esfuerzos para acelerar el proceso de integración. Se hizo sentir asimismo la necesidad de una vinculación más estrecha entre los esfuerzos de planificación al nivel nacional y los mecanismos y esquemas de integración. En general, muchos de los encargos que en esta oportunidad se han entregado a la secretaría —incluidos investigaciones y estudios sobre sectores determinados, como ocurre en relación con las actividades industriales— reflejan el deseo de la Comisión de que los trabajos futuros se orienten fundamentalmente hacia el logro más rápido posible de los objetivos de la integración.

c) Relaciones comerciales con otras áreas

Los debates de la Comisión acentuaron el convencimiento de que, ante la magnitud de los problemas de estrangulamiento externo que confrontan los países de América Latina, era urgente e indispensable complementar los esfuerzos de integración regional con acciones no menos rápidas y profundas en materia de comercio en otras áreas. Al lento crecimiento de las exportaciones y la persistencia de tendencias adversas en la relación de precios del intercambio exterior, se han sumado nuevos acontecimientos, caracterizados principalmente por el fortalecimiento del proteccionismo en otras agrupaciones regionales, que acentúan la discriminación respecto a las exportaciones latinoamericanas, y por las crecientes dificultades para continuar el proceso de sustitución de importaciones, en límites ya difíciles de sobrepasar, en particular en los países más industrializados.

Sin un serio esfuerzo deliberado, que incluya la definición de ciertas líneas comunes de orientación tendientes

a uniformar la política comercial de América Latina, difícilmente podrían los países de la región lograr una participación suficiente en las corrientes de un comercio mundial que muestra gran dinamismo en su conjunto. En tal sentido, no se trata sólo de la expansión de las corrientes tradicionales de exportación hacia mercados también tradicionales, sino de importantes cambios cualitativos en las características de ese comercio, que implican una mayor diversificación geográfica de los mercados —aprovechando la potencialidad de un comercio más amplio con economías que vienen mostrando un rápido ritmo de crecimiento— y cambios sustanciales en la estructura misma de las exportaciones mediante la iniciación y progresiva expansión de las de manufacturas y productos semimanufacturados. Las dificultades que sin duda ofrece este último objetivo se verán aliviadas en la medida en que se avance en el proceso de integración regional, a la par que comienzan a observarse síntomas positivos para una política de esa naturaleza en los centros industrializados.

En relación con estas materias, hubo acuerdo general en el seno de la Comisión en el sentido de que la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ofrecerá a los países poco desarrollados una oportunidad excepcional para plantear sus puntos de vista y procurar soluciones a sus problemas comerciales, tanto en el plano institucional como en el de mercados y precios.⁵ La revisión que en esa Conferencia puede hacerse de las bases mismas del comercio internacional, los mecanismos comerciales, las reglas de reciprocidad, las modalidades del financiamiento y, de manera más general, las formas en que las economías en desarrollo podrían beneficiarse en el futuro de la expansión económica de los grandes países occidentales y socialistas, son temas todos que interesan profundamente a los países latinoamericanos.

En el curso de los debates se precisó que las ventajas que América Latina podría obtener de esa Conferencia quedan condicionadas a que sus países lleguen a ella con objetivos comunes y planteamientos concretos sobre las fórmulas más adecuadas para alcanzarlos. Se trata, además, de planteamientos que en buena medida pudieran ser concordantes con los de las naciones subdesarrolladas de África y Asia. A la expresión del más alto interés por la celebración de esta Conferencia, vino así a sumarse la importancia que los países miembros de la Comisión atribuyen a una adecuada preparación de la participación latinoamericana en su deliberaciones.

Por lo mismo, se acogió con particular beneplácito la invitación del Secretario General de las Naciones Unidas a una activa participación de las comisiones regionales en los trabajos preparatorios, y se encomendó a la secretaría una serie de trabajos que, al mismo tiempo, ofrezcan los elementos básicos de juicio en que pudieran apoyarse las decisiones que adopten los países latinoamericanos con vistas a una posición conjunta ante la Conferencia.

El impulso renovado a los esfuerzos de integración y una política activa de promoción y cambios en la estructura de su comercio internacional permitirán a América Latina superar el estrangulamiento externo que tan serios obstáculos ha venido poniendo a su desarrollo. Se crearán así algunas de las condiciones básicas para que puedan fructificar los objetivos de crecimiento que los países vienen incorporando a sus planes de desarrollo.

⁴ Resolución 222(X), sobre comercio latinoamericano e integración.

⁵ Resolución 221(X), acerca de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

d) *Planificación del desarrollo*

En esta última materia, las exposiciones presentadas en el seno de la Comisión pusieron de manifiesto los importantes progresos registrados desde el anterior período de sesiones. No se trata ya de la adopción de las decisiones políticas indispensables para emprender esfuerzos de planificación del desarrollo económico y social, sino de los problemas que va planteando la ampliación y progresivo perfeccionamiento de un proceso ya iniciado y que está rindiendo sus primeros frutos, como lo demuestra el elevado número de países que han instalado los mecanismos básicos iniciales y han preparado sus primeros planes integrales de desarrollo.

Con todo, se manifestó preocupación por la lentitud con que a los primeros esfuerzos de elaboración de planes de orientación a largo plazo siguen los encaminados a contar con planes concretos de acción inmediata, por las debilidades que continúan registrándose en materia de preparación y evaluación de proyectos específicos, por la escasa coordinación de los planes en los programas de política económica y por el avance insuficiente en la consolidación tanto de mecanismos de revisión, control y ejecución de los planes, como de otros mecanismos adecuados de participación nacional, indispensables para llegar a establecer un sistema integral de planificación y para hacer de ésta una tarea permanente.⁶ De igual manera, se expresó preocupación por la ausencia de una coordinación adecuada entre los esfuerzos de planificación en el ámbito nacional y los objetivos de la integración regional.⁷

e) *Aspectos sociales del desarrollo y desarrollo sectorial*

En relación con los esfuerzos de planificación y las investigaciones generales sobre el desarrollo de América Latina, se observó como hecho positivo la preocupación más dilatada por los problemas sociales, que en esta oportunidad se ha reflejado en la documentación presentada por la secretaría a la consideración de la Comisión. La convicción de que la tarea que se tiene por delante no se limita a los aspectos estrictamente económicos, sino que en última instancia se trata de una verdadera transformación social,⁸ atribuye gran importancia a los estudios sistemáticos sobre las condiciones sociales prevalentes en América Latina, y llevó en el curso de los debates a sugerir que se asigne alta prioridad al análisis objetivo de los problemas de esta naturaleza, tanto en la continuación de las investigaciones ya emprendidas por la secretaría⁹ como en el programa que sobre la misma materia prepara el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

La documentación preparada por la secretaría contribuyó también a que los problemas vinculados a sectores específicos —en particular, la agricultura y la industria— pudieran considerarse en el contexto más general de las transformaciones y cambios estructurales que exige el desarrollo de las economías de América Latina.¹⁰ Además, los numerosos estudios sectoriales sobre otras ramas determinadas de la industria manufacturera vienen acrecentando un conjunto de investigaciones, que facilita el

⁶ Resolución 233(X), sobre planificación.

⁷ Resolución 227(X), sobre integración económica y planificación, y 228(X), sobre iniciativa privada y desarrollo económico.

⁸ Resolución 230(X), sobre programación del desarrollo social.

⁹ Resoluciones 231(X), sobre planificación de la educación y desarrollo económico y social, y 224(X), sobre programación de la vivienda.

¹⁰ Resolución 225(X), sobre desarrollo agrícola.

examen de las posibilidades de ampliar y diversificar el intercambio de ese tipo de bienes en la medida en que progresen los acuerdos de integración regional.¹¹ Entre los temas tratados —y por primera vez— la Comisión recibió también de la secretaría los resultados preliminares de investigaciones recientemente iniciadas sobre los recursos naturales latinoamericanos.¹²

Vinculadas a las preocupaciones esenciales sobre los problemas básicos a que se ha hecho referencia, se presentaron también en el curso de los debates opiniones y sugerencias sobre otros aspectos complementarios. Se destacó el papel estratégico que corresponde al financiamiento en los próximos esfuerzos de desarrollo, no sólo desde el punto de vista inmediato de los balances de pagos, sino como medio para facilitar los cambios estructurales internos y como vehículos de asimilación tecnológica.¹³ En relación con este último aspecto, se señaló también que tiende a acentuarse el retraso de América Latina en materia de incorporación de los avances de la técnica mundial, y que, en consecuencia, es necesario acrecentar los esfuerzos en esa dirección, dedicando mayores recursos a la investigación tecnológica dentro de la propia región, para facilitar así una asimilación rápida y adaptar los progresos técnicos a las condiciones particulares de las economías latinoamericanas.

En otro orden de ideas, se indicó que las grandes decisiones políticas que resulta indispensable adoptar para acelerar el desarrollo económico y social de América Latina, dependen del apoyo que les brinde la opinión pública, lo que exige emprender una tarea de grandes proporciones en la divulgación de las experiencias y los objetivos de desarrollo, insistiendo especialmente en los problemas de la integración económica regional.¹⁴

f) *Asistencia técnica*

La descentralización de los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas y su transferencia a la CEPAL, acordada recientemente por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, contó con amplio apoyo en el seno de la Comisión. Por lo mismo, se tomó nota con satisfacción del reciente establecimiento de una Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica en Santiago y de una Unidad auxiliar en la Subsección de México, lo que permitirá a la secretaría asumir el papel de punto focal para la planeación y ejecución de proyectos regionales de asistencia técnica. Se hizo notar que, en el desempeño de estas funciones, la secretaría trabaja en estrecha cooperación con los representantes residentes de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

Sin embargo, se observó que a la Secretaría Ejecutiva no se le ha otorgado aún la suficiente delegación de autoridad en los campos sustantivo, administrativo, financiero y de contratación de personal experto de asistencia técnica. Se señaló que, para que la Secretaría Ejecutiva esté en condiciones de cumplir con éxito sus funciones en materia de asistencia técnica, se requiere dotarla de la flexibilidad suficiente y de los mecanismos necesarios que le permitan desempeñar el papel preponderante que se espera de ella en la programación de las necesidades de asistencia técnica dentro de América Latina y para la

¹¹ Resolución 234(X), sobre industrias de integración; 235(X), sobre problemas de la industria textil, y 236(X), sobre recursos e industrias forestales.

¹² Resolución 239(X), sobre recursos naturales.

¹³ Resolución 232(X), sobre financiamiento externo.

¹⁴ Resolución 223(X), sobre difusión de la labor de la Comisión.

ejecución de los proyectos aprobados por los órganos competentes de las Naciones Unidas.¹⁵

La Comisión examinó asimismo la labor desarrollada por el Centro Latinoamericano de Demografía, que dentro de su especialidad ha colaborado estrechamente con la secretaría. Hizo notar la necesidad de que no se interrumpa esa colaboración y de que se extienda a Centroamérica mediante la creación de un organismo análogo.¹⁶

g) *Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social*

La Comisión conoció el primer informe sobre la instalación y trabajos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, cuya creación recomendara la Comisión en su anterior período de sesiones. Pese al corto tiempo transcurrido desde el establecimiento de este nuevo organismo —constituido bajo la égida de la CEPAL y merced a la contribución del Fondo Especial de las Naciones Unidas y el BID—, la Comisión pudo tomar nota de los importantes avances ya logrados en materia de capacitación de personal y asesoramiento técnico a los gobiernos en las labores de planificación, así como de su futuro programa de investigaciones. Varias de las resoluciones aprobadas encomiendan a la secretaría que, en el cumplimiento de las tareas que se le entregan, actúe en estrecho contacto con el Instituto, o haga de ellas programas conjuntos de trabajo.

El 15 de mayo quedó elegido el Consejo Directivo del Instituto que durará en sus funciones hasta el próximo período de sesiones de la Comisión. Además de los representantes que designen el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de los Estados Americanos y la Comisión Económica para América Latina, dicho organismo estará integrado por los señores Luis Escobar Cerda (Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile), Alberto Fuentes Mohr (Jefe de la Misión Asesora Centroamericana en Materia de Planificación), Celso Furtado (Ministro de Planificación y Superintendente de Desarrollo del Nordeste del Brasil), Plácido García Reynoso, (Subsecretario de Industria y Comercio de México), Héctor Hurtado (Director General de Coordinación y Planificación de Venezuela), Bernal Jiménez Monge (Director de Planificación Económica de Costa Rica), Manuel San Miguel (Vicepresidente del Consejo Nacional de Desarrollo de la Argentina) y Angel Valdivia Morriberon (Jefe del Instituto Nacional de Planificación del Perú.)

h) *Otros asuntos*

La Comisión tomó nota con satisfacción de las actividades realizadas por la Secretaría en estrecha y fructífera cooperación con la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDE), la Nómina de Nueve Expertos creada por el Consejo Interamericano Económico y Social, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Merecieron especial mención entre sus actividades el impulso prestado a los grupos asesores en materia de planificación destacados cerca de los gobiernos que lo solicitan y la valiosa contribución del Banco Interamericano de Desarrollo y

¹⁵ Resolución 237(X), sobre descentralización de las actividades económicas y sociales de las Naciones Unidas y robustecimiento de las comisiones económicas regionales.

¹⁶ Resolución 238(X), sobre demografía.

de la Organización de los Estados Americanos al financiamiento del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y mantenimiento del sistema de becas para los diversos cursos de capacitación que desarrolla dicho Instituto.

Conoció asimismo la Comisión la marcha de los trabajos para la construcción del edificio de las Naciones Unidas en Santiago de Chile, destinado a albergar las oficinas de su secretaría y de las agencias que mantienen en el país otros organismos especializados. En esa oportunidad, diversas delegaciones ratificaron, complementaron o anunciaron importantes donaciones financieras o en especie ofrecidas por sus respectivos gobiernos acogiendo el llamamiento formulado en este sentido por la Asamblea General.

Quedó aprobado el programa de trabajos a cargo de la secretaría para 1963-64 y el correspondiente orden de prelación en la forma prescrita por el Consejo Económico y Social.

Finalmente se aceptó el ofrecimiento del gobierno de la República Dominicana para que el undécimo período de sesiones de la Comisión tenga lugar en la ciudad de Santo Domingo en abril o mayo de 1965.¹⁷

3. CONCLUSIÓN

La orientación de los debates, caracterizada por la intención de evaluar la experiencia de conjunto recogida durante el período de postguerra como base para la formulación ulterior de una política dinámica de desarrollo económico y social, se vinculó en varias intervenciones al reciente cumplimiento de los quince años de trabajo de la Comisión. Se destacó que América Latina debe mucho a la labor realizada por la CEPAL desde su creación en 1948, época en que el conocimiento que se tenía sobre los obstáculos que impedían el desarrollo de América Latina era puramente intuitivo, y en que el resto del mundo consideraba a la región sólo como un apéndice de las economías de los centros industrializados.

Los problemas básicos de las economías latinoamericanas no son hoy fundamentalmente distintos de los que se enfrentaban entonces, pero se ha acrecentado en alto grado su preciso conocimiento y se ha ido dando forma a los instrumentos indispensables para atacarlos. Cada uno de los pasos más significativos dados desde entonces, se vincula estrechamente a la labor de la CEPAL, cuyas ideas —consideradas a menudo en un comienzo como impracticables— han demostrado ser factibles y eficaces y adaptarse a las exigencias fundamentales del desarrollo latinoamericano.

Además, en el curso de los debates se puntualizó cómo se han venido acortando los plazos entre la formulación y la materialización de aquellas ideas. En efecto, hubieron de pasar doce años para que los conceptos insertos en el *Estudio económico de América Latina, 1949*¹⁸ acerca de la planificación y las reformas estructurales cristalizaran en la Carta de Punta del Este; se necesitaron diez años para que se consolidara el mercado común centroamericano, cinco años para crear el Banco Interamericano de Desarrollo y firmar el Tratado de Montevideo, y menos de dos años para que se estableciera el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

¹⁷ Resolución 240(X), sobre lugar y fecha del undécimo período de sesiones.

¹⁸ Documento E/CN.12/164/Rev.1, publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 1951.II.C.1).

La coincidencia de esa evaluación de quince años de labor de la Comisión con el anuncio de que se retiraba quien ha estado durante casi todo ese tiempo a cargo de su Secretaría Ejecutiva, dio lugar a que durante el presente período de sesiones se expresara unánimemente el reconocimiento de los gobiernos de los países miembros al señor Raúl Prebisch. Junto con dejar constancia del aprecio por los servicios que ha prestado a América Latina desde su puesto de Director Principal, se expresó también la gran satisfacción y la confianza que inspira a los

latinoamericanos su designación como Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y que al mismo tiempo siga desempeñando la Dirección General del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. La Comisión tuvo oportunidad de dar la bienvenida como nuevo Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva al señor José Antonio Mayobre, actualmente Comisionado de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, que estuvo presente al comienzo del décimo período de sesiones.

II

EL SEMINARIO SOBRE PROGRAMACIÓN INDUSTRIAL

(São Paulo, Brasil, 4 al 15 de marzo de 1963)

1. NOTA PRELIMINAR

Bajo el patrocinio conjunto de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Centro de Desarrollo Industrial (CDI) y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT), organismos todos de las Naciones Unidas, y con la cooperación de los Grupos Ejecutivos de la Industria Brasileña, la Confederación Nacional de Industrias del Brasil y la Federación de Industrias del Estado de São Paulo, en la capital paulista se celebró del 4 al 15 de marzo de 1963 un Seminario sobre Programación Industrial. Entre los antecedentes de esta reunión cabría señalar la necesidad de disponer de técnicas que permitan una planificación industrial flexible y el análisis y compilación de datos para la programación industrial, dado el relevante papel de la programación industrial en la planificación general del desarrollo. Es éste un problema que preocupa cada vez más a las organizaciones de planificación que se han venido estableciendo en los últimos años en la mayoría de los países latinoamericanos. Respondiendo a esa preocupación, el Centro de Desarrollo Industrial y las comisiones económicas regionales están llevando a cabo estudios sobre industrialización, aprobados por el Consejo Económico y Social,¹⁹ que comprenden la recopilación y análisis de informaciones sobre programación industrial. En la Sede de las Naciones Unidas, se había reunido antes (del 17 al 19 de mayo de 1961) un Grupo de Trabajo sobre Informaciones para la Programación Industrial, auspiciado asimismo por el CDI (entonces División de Desarrollo Industrial), la CEPAL y la DOAT.²⁰

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos ha establecido ya oficinas centrales de planificación y en ellas se advierte en forma creciente y aguda la necesidad de técnicas que permitan tanto una planificación flexible del sector industrial como el perfeccionamiento de los instrumentos para esa labor. En la planificación deben establecerse los objetivos concretos por alcanzar en determinado plazo, que deben converger hacia la finalidad de elevar

¹⁹ Resolución 872 (XXXIII), 10 de abril de 1962, relacionada con el informe del Comité de Desarrollo Industrial sobre su segundo período de sesiones (5 al 28 de marzo de 1962), publicación de las Naciones Unidas (E/3600/Rev.1). Véase también la resolución 751 (XXIX), 12 de abril de 1960, del Consejo Económico y Social, creando el Comité de Desarrollo Industrial

²⁰ *Report of the meeting of the Expert Working Group on Industrial Development Programming Data* (Miscellaneous Paper No. 3), versión provisional y de distribución limitada, disponible sólo en inglés.

el producto nacional, aumentar el empleo, fomentar el desarrollo regional y reducir las desigualdades en la distribución del ingreso entre los diversos estratos sociales del país. Se trata de una tarea compleja, ya que en un plan de desarrollo industrial deberán considerarse problemas de ingeniería, capacitación de personal directivo, formación de técnicos y obreros calificados y financiamiento del sector industrial.

Para la preparación de un plan es preciso asimismo conseguir la cooperación de los economistas, ingenieros, gerentes, empresarios y trabajadores. Una vez aprobado por el gobierno, lo principal es preparar el clima social e institucional apropiado para la ejecución del plan. Cuando éste comienza, sigue siendo necesaria la cooperación de esos mismos grupos a fin de llevar a cabo las tareas concretas que se les encomienden en el plan, vigilar su marcha y adaptarlo a las cambiantes circunstancias que puedan presentarse.

En sus quince años de existencia, la secretaría de la CEPAL ha efectuado una serie de estudios sobre determinados sectores industriales, que, además de poner de relieve las tendencias y perspectivas en los principales ramos manufactureros, permiten conocer algunos aspectos fundamentales de los mecanismos generales del desarrollo industrial. Todo ello hacía aconsejable comparar y sistematizar la información disponible sobre programación de manera tal que fuera aprovechable en la programación industrial, no sólo por las oficinas de planificación de los países latinoamericanos, sino también por la propia secretaría de la CEPAL y por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Asistieron al Seminario 27 expertos latinoamericanos (procedentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México y Venezuela) y otros originarios de los Estados Unidos de América, Francia, Japón y Polonia, además de observadores de la Corporación Boliviana de Fomento, el Instituto Chileno del Aceite, el Centro de Desarrollo Económico CEPAL/BNDE, el Banco Industrial de la República Argentina, Rand Corporation y el Grupo de Planeamiento do Estado de São Paulo. Se hicieron representar asimismo en el Seminario las comisiones económicas para África (CEA) y para Asia y el Lejano Oriente (CEALO), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Tuvieron a su cargo la dirección de los trabajos en forma conjunta los señores Nuno Fidelino de Figueiredo, Director de la División de Desarrollo Industrial de la CEPAL, y Samuel Lurié, Director de la División de Investigación y Evaluación del CDI. Los señores Bruno Leuschner (CEPAL) y Mohammed Yeganeh (CDI) actuaron como relatores generales.

En la sesión inaugural hicieron uso de la palabra los señores Rafael Souza Noschese, Presidente de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo y Lucio Meira, Presidente de los Grupos Ejecutivos de la Industria Brasileña, además de los codirectores del Seminario. En la clausura intervino también el señor Jorge de Souza Rezende, Vicepresidente de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo, que la presidió.²¹

2. RESUMEN DE LOS DEBATES

Uno de los propósitos del Seminario fue reunir a un grupo de economistas —especializados algunos de ellos en la planificación económica y otros en el desarrollo industrial— con los ingenieros y empresarios industriales a fin de intercambiar sus conocimientos especializados para que pudieran comentar, a la luz de su propia experiencia, los estudios y documentos que sometieron a su conocimiento los organismos patrocinantes. Se intentó así reducir la amplia distancia que ahora separa al macroeconomista de quienes trabajan en el sector industrial y en la fábrica.

Se evitaron las discusiones académicas y en todo momento se intentó mantener el debate en el plano de las realidades de la planificación del desarrollo industrial. De esa manera, los diversos expertos especializados en distintos campos pudieron comprender y comentar los problemas y dificultades de los demás. Como los participantes provenían de países muy distantes entre sí geográficamente y con muy distintas condiciones de desarrollo, dotación de recursos y política económica, la confrontación resultó sumamente fructífera, pues apuntó hacia aspectos nuevos de muchos problemas conocidos e insinuó el rumbo que debieran tomar las investigaciones futuras.

En el temario se incluyó gran variedad de problemas, desde los aspectos teóricos de la planificación industrial y sus relaciones con el planeamiento global, hasta la política de ejecución de un plan, la planificación sectorial de varias ramas representativas de la industria, y la evaluación de proyectos industriales aislados.

Las sesiones de trabajo comenzaron con una discusión sobre las relaciones entre la programación económica general y la formulación de programas de desarrollo industrial, en que se consideró hasta qué punto sería posible o eficaz preparar programas industriales en defecto de un plan o programa de desarrollo económico general. Este asunto es importante, porque —en virtud de las interrelaciones estructurales que caracterizan a cualquier economía más allá de cierto grado mínimo de desarrollo— las perspectivas de desarrollo que se ofrecen al sector manufacturero dependen estrechamente del comportamiento de determinadas variables relacionadas con el conjunto de la economía. Es indudable que no hay una respuesta de validez universal sobre la medida en que es posible, sin pérdida de eficiencia, parcializar la programación del desarrollo económico. La orientación más adecuada sobre el nivel al cual debe abordarse la planificación depende de la situación peculiar de cada país, en relación con deter-

minadas características estructurales y de coyuntura, y existen circunstancias en que sería razonable admitir la eficacia de una programación parcial.

Otro punto examinado con interés se refiere a los cambios estructurales en la demanda y la producción que ocurren en el proceso de industrialización y a los métodos más adecuados para tener en cuenta esos cambios en la preparación de programas de desarrollo industrial. Un aspecto de este problema radica en la alternativa, para la creación de nuevas actividades manufactureras, entre la sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas. Se discutieron los criterios a emplear para tomar decisiones racionales en esta materia.

Un tema que se planteó a menudo en el curso de los debates es el de la importancia de prestar mayor atención a la selección de técnicas productivas (procesos y equipos) en la programación del desarrollo industrial. Algunos participantes defendieron la idea de que, existiendo en América Latina escasez de capital y abundancia de mano de obra, deberían preferirse aquellos procesos de producción y los equipos que utilizasen más mano de obra y menos capital por unidad de producto, como forma de elevar al máximo el producto global de la economía y alcanzar el nivel más alto de empleo compatible con los escasos recursos de capital disponibles. Otras opiniones, en cambio, se mostraron en desacuerdo con la adopción de técnicas y equipos inferiores y defendieron la tesis de que, en determinadas circunstancias —cuando se pretende poner en movimiento un proceso de desarrollo que se alimente por sí solo— puede ser aconsejable, en países subdesarrollados con abundancia de mano de obra, adoptar las técnicas más modernas disponibles, de gran densidad de capital y pequeña capacidad de absorción de mano de obra, para obtener ciertos defectos dinámicos que permitirán, más tarde, absorber los excedentes de población acumulados. La discusión de este importante problema de la programación industrial —que se relacionó con la naturaleza de las economías de escala y la manera de tenerlas en cuenta en la preparación de programas industriales— llevó al Seminario a debatir extensamente el tema más general de las causas motoras del desarrollo económico.

A continuación se pasó revista a la experiencia de cada uno de los países latinoamericanos en materia de programación industrial. Se destacó ante todo el caso de Colombia y Venezuela, países que más han avanzado en el establecimiento de programas industriales como partes integrantes de una programación general del desarrollo general. En otros nivel se señalaron también los casos de México y el Brasil, en los que ha predominado la programación parcializada, que se traduce en programas para algunos sectores de la industria a los que se atribuye importancia estratégica para acelerar el desarrollo. Sin embargo, se manifestó que la preocupación por el establecimiento de sistemas integrales de programación económica y social es hoy común a todos los países latinoamericanos, circunstancia que tornó excepcionalmente oportunas las exposiciones de los participantes provenientes de países no latinoamericanos. En ellos —India, Japón, Francia y Polonia— la programación extensa, adaptada a las condiciones institucionales muy distintas que presenta cada uno de ellos, ha sido puesta en práctica con éxito.

En el curso de los debates quedaron de relieve algunos aspectos de la experiencia de cada uno de esos países que ofrecen particular interés para América Latina. Así, por

²¹ Véase el *Informe provisional del Seminario de Programación Industrial* (E/CN.12/663).

ejemplo, tanto en la India como en el Japón, se han encontrado formas de coexistencia en el mismo ramo entre la industria moderna, altamente capitalizada, y la de tipo artesanal, habiéndose logrado su integración en el proceso de desarrollo con resultados particularmente felices desde el punto de vista de una amplia absorción de mano de obra. En el caso de Francia, la contribución de su experiencia se expresa sobre todo en el éxito con el cual el sector privado —en todos los niveles— ha sido inducido a participar activamente y en forma institucionalizada en el proceso de planificación. La experiencia de Polonia, a su vez, suministra valiosas enseñanzas en cuanto a evaluación de proyectos y asignación de recursos. En ese país se ha prestado especial atención al problema, muchas veces descuidado, de la determinación de las proporciones correctas entre el capital básico y las inversiones productivas.

El Seminario consideró numerosos documentos técnicos relacionados con las informaciones y criterios básicos necesarios para la planificación de algunos sectores industriales de mayor importancia (industrias mecánicas, químicas, de papel y celulosa, textiles y de cemento y aluminio). Todos esos documentos contienen estimaciones de las inversiones y costos de operación en fábricas de tamaño diferente, lo que permite apreciar la amplitud de las economías de escala presentes en el sector y facilita la preparación de estudios de viabilidad de las industrias respectivas. Como eran escasos los trabajos de ese tipo preparados hasta el momento, la documentación presentada en relación con dichos puntos del temario resultó de gran importancia para los técnicos encargados de la programación industrial.

En el análisis de los problemas relacionados con la preparación y evaluación de proyectos industriales, debe mencionarse la contribución de los representantes del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, quienes expusieron los criterios utilizados por esas instituciones para la selección de proyectos.

La formulación de programas limitados a los sectores industriales fue analizada en dos aspectos según que la programación se refiera a las industrias dinámicas o a las industrias tradicionales. Como ilustración del primer caso, se discutió principalmente la forma en que se está programando la industria automovilística en América Latina, comparándose en relación con ella las experiencias,

planes y métodos de promoción de la Argentina, el Brasil, México y Venezuela, países que ofrecen grandes diferencias de orientación al respecto. El esquema del programa de desarrollo de la industria brasileña de máquinas-herramientas preparado recientemente por la CEPAL fue también discutido, así como el programa para establecer la industria de construcción naval en ese mismo país. El denominador común en la consideración de todos esos ejemplos fue el análisis de las orientaciones básicas adoptadas en cada sector en cuanto a evaluación de mercados, determinación de las metas de crecimiento de la industria, selección de soluciones tecnológicas, estimación de la influencia del programa sectorial sobre el mercado de factores de producción y sobre los incentivos ofrecidos a la iniciativa privada, etc.

Como ejemplo destacado de la programación sectorial de industrias tradicionales, se analizó detenidamente el caso de la industria textil. El hecho de que la CEPAL se encuentre realizando una serie de estudios sobre esa industria —que deberá abarcar en breve plazo todos los países miembros de la ALALC— de los que habrán de resultar programas de reorganización y modernización del sector textil de cada país —como ha sucedido ya en relación con el Brasil—, dio gran actualidad al debate sobre este tema. Un punto de particular importancia considerado a este propósito fue el relacionado con la posibilidad de proceder a la renovación de equipos de la industria textil, sustituyendo las máquinas y equipos obsoletos por otros modernos, así como la determinación del criterio con arreglo al cual establecer el grado de modernismo y automatización deseable en esos nuevos equipos. Dada la creciente presión demográfica que se deja sentir en la mayoría de los países latinoamericanos y la limitación de los capitales disponibles para nuevas inversiones —de las cuales depende, en último análisis, la creación de nuevos empleos—, se estimó dudosa la conveniencia de adoptar equipos muy automatizados, que dejarían sin empleo a una elevada proporción de mano de obra hoy ocupada en una industria textil poco eficiente.

De este modo quedó planteado como tema fundamental de discusión en el Seminario el dilema entre la eficiencia de operación y la elevación al máximo del empleo de la mano de obra, habiéndose sugerido circunstancias en las cuales deberá predominar uno u otro de esos criterios y analizado los métodos para evaluar las repercusiones económicas de soluciones tecnológicas alternativas.

Notas metodológicas

APLICACION DEL SISTEMA MECANIZADO A LAS ESTADISTICAS NACIONALES DE COMERCIO EXTERIOR. EL CASO DEL ECUADOR

por Mario Movarec*

I. INTRODUCCION

1. IMPORTANCIA DE LAS ESTADÍSTICAS DE COMERCIO EXTERIOR

Es sabida la gran influencia del comercio exterior en la economía de los países latinoamericanos. Consecuentemente, las estadísticas relativas a él constituyen, dentro de las estadísticas económicas, una fuente informativa de vital importancia, tanto para los sectores público y privado de cada país como para los organismos internacionales. Entre éstos, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha sido desde su creación un usuario permanente de las publicaciones oficiales de los países, las que se han utilizado para elaborar las estadísticas del comercio exterior que se presentan en sus documentos. Cabe mencionar especialmente el *Estudio del comercio interlatinoamericano*¹ y los Suplementos Estadísticos del *Boletín Económico de América Latina*, publicación semestral que recoge informaciones del comercio exterior de los veinte países latinoamericanos. Como esas informaciones abarcan desde valores totales hasta cifras por productos según países de origen o destino; índices de cuántum y valor unitario, y otras que en su conjunto requieren una elaboración estadística de gran magnitud, ha sido necesario racionalizar dicho proceso de elaboración mediante el sistema mecanizado. Sin embargo, la falta de uniformidad en la presentación de las estadísticas de nuestros países respecto a la clasificación de los productos, a los métodos de evaluación de las mercaderías, al registro de las unidades físicas, etc., constituye un serio obstáculo para recopilar, codificar y perforar en tarjetas los datos contenidos en las publicaciones de comercio exterior.

2. EXPERIENCIA DE LA CEPAL Y SUS RECOMENDACIONES A LA ALALC

A la luz de esta experiencia y cumpliendo funciones de asesoramiento en el campo estadístico ante la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la CEPAL

* Jefe de la Unidad de Estadísticas de Comercio Exterior en la División de Estadística de la Comisión Económica para América Latina. Aunque este artículo se limita a describir sumariamente el procedimiento empleado para organizar las estadísticas de comercio exterior del Ecuador, a solicitud del gobierno de dicho país, también ha servido para igual fin, previos los ajustes necesarios, en el Perú, y se considera que tiene una utilidad metodológica general. Los puntos de vista expresados en él representan la opinión personal del autor y pueden no coincidir con los de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

¹ E/CN.12/369/Rev.1 (abril de 1956), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 56.II.G.3).

propuso que se crease un centro de tabulación de estadísticas de comercio exterior basado en el suministro de informaciones que los países miembros de la ALALC proporcionarían por medio de tarjetas perforadas.² Este proyecto se discutió en la primera reunión de expertos en Estadísticas de Comercio Exterior (Montevideo, enero de 1961). El grupo de expertos recomendó en esa ocasión:

Establecer un sistema central de equipo mecanizado de tarjetas perforadas en el que se utilizarían las tarjetas-tipo de carácter sumario que se comprometieron a remitir los estados miembros de la ALALC;

Que dichas tarjetas se obtengan mediante el proceso de reproducción mecánica, utilizando para este efecto las tarjetas perforadas de que se sirven los respectivos organismos nacionales para elaborar las estadísticas de comercio exterior;

Adoptar codificaciones uniformes y utilizarlas en las tarjetas-tipo que se enviarán al Comité de Montevideo, lo que permitiría al centro de tabulación disponer de informaciones uniformes y comparables sobre el comercio exterior de los países de la zona.

3. RESOLUCIONES APROBADAS SOBRE NOMENCLATURAS Y CODIFICACIONES

Las codificaciones uniformes aprobadas son las siguientes:

- a) Código de países de procedencia o destino, preparado a base de la agrupación de dos códigos: zonas económicas y regiones geográficas (Anexo II, A y B)
- b) Código de unidades físicas (Anexo II, C)
- c) Código de períodos (Anexo II, D, 1)
- d) Código de comercio exterior (Anexo II, D, 2)
- e) Código de países informantes (Anexo II, D, 3)
- f) Código de medios de transporte (Anexo II, D, 4)

Respecto a la clasificación de los productos, los estados miembros proporcionarían las estadísticas de su comercio exterior total conforme a la clasificación establecida por la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB actualizada), de acuerdo con el desdoblamiento señalado por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas en su recomendación 8070 (60). Así se aseguraría su correspon-

² Documento informativo No. 28 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

dencia con la Clasificación Uniforme del Comercio, Internacional, de las Naciones Unidas (CUCI modificada).

En abril de 1962, el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC convocó la segunda reunión del grupo de expertos en Estadísticas de Comercio Exterior. Se aprobaron entonces, entre otros, los siguientes proyectos de resolución:

Fecha en que los países miembros deben suministrar las informaciones correspondientes a los años 1961 y 1962;

Uniformidad de las estadísticas sobre el comercio intrazonal de los productos incorporados al Programa de Liberación;

Normas que permitan modificar diversas codificaciones;

Procedimientos para efectuar en la NAB actualizada futuros desdoblamientos con fines estadísticos;

Creación de un Consejo de Estadística dentro de la ALALC.

Como se puede observar, las resoluciones adoptadas en las dos reuniones de Montevideo representan un perfeccionamiento trascendental del proceso de compilación estadística en los países miembros de la ALALC. Las informaciones en tarjetas perforadas correspondientes al

comercio exterior global de estos países —importaciones y exportaciones por partidas de la NAB actualizada, según países de origen o destino—, que los países enviarían oportunamente al centro de tabulación, podrían utilizarse mecánicamente para obtener todos los datos necesarios para facilitar las negociaciones contempladas en el Tratado de Montevideo. Asimismo permitirían obtener las tabulaciones que interesen para realizar estudios del comercio exterior de los países de la zona.

Cumplida esta importante etapa de racionalización en el proceso de compilación de las estadísticas de comercio exterior, es oportuno aludir a la conveniencia de aprovechar las ventajas del sistema mecanizado para determinar algunos indicadores del comercio exterior que sirven como elementos de juicio a fin de analizar este importante sector de la economía de nuestros países. Entre dichos indicadores deben mencionarse los índices de cuántum, los índices de valor unitario, la relación de precios del intercambio, la capacidad para importar y la adopción de clasificaciones con significado económico que permitan presentar agrupados los productos objeto de intercambio. Las clasificaciones podrían ser, entre otras, según el uso o el destino económico del producto, según el tipo de empleo y el sector de utilización principal o según el grado de elaboración.

II. DETERMINACION DE LOS INDICES ECUATORIANOS

Después de señalar lo que antecede a modo de introducción, se presenta en este artículo la metodología utilizada para calcular los índices del comercio exterior del Ecuador gracias a la aplicación del sistema mecanizado. Esta tarea se efectuó en todas sus etapas en el Ministerio del Tesoro, gracias a la valiosa colaboración del Departamento de Estadística Fiscal de la Dirección del Presupuesto, en coordinación con la Junta Nacional de Planificación y el Banco Central del Ecuador.

I. DISEÑO DE LA TARJETA

La tarjeta que sirvió para determinar los índices de las exportaciones e importaciones del Ecuador contiene varios campos que son comunes con la tarjeta-tipo recomendada en la primera reunión del grupo de expertos en Estadísticas de Comercio Exterior celebrada en Montevideo. Se han empleado además los códigos uniformes aprobados en esa oportunidad correspondientes a comercio exterior, procedencia o destino, y unidades físicas.

El diseño de la tarjeta básica, cuyo modelo se acompaña (Anexo I), contiene los siguientes registros de información:

A. Período

Comprende dos campos: el primero, con dos dígitos, se refiere al mes o meses acumulados; el segundo, con dos dígitos también, se refiere al año.

B. Código de comercio exterior

Un dígito, de acuerdo con el código señalado en el Anexo II, D, 2.

C. Procedencia o destino

Comprende dos campos: el primero, con dos dígitos, para la clasificación según zonas económicas (Anexo II, A); el segundo, con tres dígitos, para la clasificación del país según la región geográfica (Anexo II, B).

D. Número correlativo

Comprende cuatro dígitos.

E. Clasificación según la Nomenclatura Estadística Nacional

Comprende siete dígitos,

F. Clasificación según la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB actualizada)

Comprende seis dígitos, de los cuales los cuatro primeros corresponden a la partida y los otros dos al desdoblamiento recomendado por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. Se aspira así a asegurar la correspondencia con la CUCI modificada, al nivel de las partidas.

G. Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI modificada), de las Naciones Unidas

Comprende cinco dígitos.

H. Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas, de las Naciones Unidas

Comprende dos campos: el primero, con tres dígitos, corresponde al grupo de la CIIU; el segundo, con un dígito, está destinado a las letras que clasifican los subgrupos de la CUCI en 22 agregados que permiten obtener totales según el tipo de empleo económico y el sector de utilización principal y según el grado de elaboración y el sector de utilización principal. (Véase *infra*, inciso 3 c), el cuadro correspondiente.)

I. Clasificación de las importaciones según el uso o el destino económico del producto

Comprende dos dígitos: el primero corresponde a los diez grupos de la clasificación según el uso o el destino económico; el segundo dígito está reservado para un posible desdoblamiento de la clasificación.

J. Clasificación de las exportaciones según la naturaleza del producto

Comprende un dígito.

K. Reservado para futuras clasificaciones

Comprende dos dígitos.

L. Cantidades físicas

Comprende dos campos: el primero, con dos dígitos, para el código uniforme de unidades (Anexo II, C); el segundo campo, con siete dígitos, se destina al registro de las cantidades correspondientes.

M. Valores, en miles de unidades monetarias

Comprende dos campos: el primero, con un dígito, para el registro del código de valor; el segundo campo, con siete dígitos, para el registro del valor, expresado en miles de unidades monetarias.

N. Valor unitario

Comprende ocho dígitos: los seis primeros registran el valor unitario en sures y los dos últimos registran dos decimales.

O. Valores a precios constantes, en miles de unidades monetarias

Comprende dos campos de siete dígitos: el primero registra los valores a precios de 1960; el segundo campo está reserva-

do para registrar los valores a precios del año que en el futuro se designe como nueva base.

2. FUENTES DE INFORMACIÓN

Las informaciones utilizadas para calcular los índices de comercio exterior del Ecuador se han obtenido por reproducción mecánica perforando en la tarjeta diseñada las informaciones contenidas en las tarjetas sumarias (total de la partida estadística durante el año) que mantiene el Departamento de Estadística Fiscal del Ministerio del Tesoro. La fuente de los registros en las tarjetas de exportación corresponde a las pólizas liquidadas y en las de importación a las pólizas (pedimentos) liquidadas en los años respectivos.

El período considerado comprende los años 1957 a 1961, para cada uno de los cuales se obtuvo un juego de tarjetas de las importaciones y exportaciones según partidas de la nomenclatura estadística nacional, eliminando los errores que puede provocar la recopilación manual. Sin embargo, la mayor ventaja de la reproducción mecánica es que permite obtener los datos de todas las partidas de importaciones y exportaciones. Por este motivo, utilizando las tarjetas sumarias de cada partida estadística nacional como dato primario para la elaboración de los índices, es posible clasificar en cada año todas las importaciones y las exportaciones. Así es dable conocer la estructura del comercio exterior en valores corrientes conforme a todas las clasificaciones utilizadas en el cálculo del índice.

Mediante la aludida reproducción, en la tarjeta básica se obtienen las informaciones correspondientes a los siguientes campos de perforación:

- A. Período
- B. Código de comercio exterior
- C. Procedencia o destino
- E. Partida estadística nacional
- F. Partida de la NAB actualizada
- L. Código de unidad y cantidad
- M. Código de valor y valor en miles de sucres

3. CLASIFICACIÓN DE LOS PRODUCTOS

Además de los índices de cuántum y de valor unitario de las exportaciones y las importaciones totales, interesa observar las variaciones o los cambios que pueden presentarse en ciertos grupos de productos. Por esto se han agrupado las partidas utilizando las clasificaciones que, además de facilitar la comparabilidad internacional, permiten el análisis económico. Se han reservado en las tarjetas dos dígitos para clasificaciones que puedan emplear en el futuro las diversas instituciones económicas del Ecuador (campo K). La adopción de una nueva clasificación será posible gracias a las características inherentes al sistema mecanizado. En efecto, basta perforar en las tarjetas por productos la codificación correspondiente a la nueva clasificación, para obtener mediante un listado los valores correspondientes a los nuevos grupos.

A continuación se enumeran las clasificaciones utilizadas para las exportaciones y las importaciones.

a) NAB actualizada

Para clasificar el comercio exterior del Ecuador según la NAB actualizada se utilizaron las tablas de equivalencia con la nomenclatura estadística nacional elaboradas por la Dirección del Presupuesto, de acuerdo con las recomendaciones de la primera reunión del Grupo de Exper-

tos de Estadísticas de Comercio Exterior celebrada en Montevideo. Esta tabla de equivalencias establece la correspondencia entre cada partida de la nomenclatura estadística nacional y cada una de las partidas o subpartidas incorporadas de la NAB actualizada. La equivalencia se estableció tomando en cuenta las notas legales explicativas de la NAB. Así, en el campo F de la tarjeta, asignado a la NAB, se perforó el código de la partida correspondiente a esta clasificación.

b) CUCI modificada

Partiendo de la NAB actualizada fue posible clasificar el comercio exterior del Ecuador conforme a la CUCI modificada, ya que en la NAB se observaron los desdoblamientos que recomendó el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas para asegurar su correspondencia al nivel de las partidas con la CUCI modificada. Con este fin se utilizó la publicación correspondiente de las Naciones Unidas, *Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Modificada*, Serie M, N° 34 (Nueva York, 1961).

c) CIU de todas las actividades económicas

Para asegurar las importaciones y exportaciones del Ecuador según esta clasificación se ha utilizado el manual del Instituto Estadístico de la Comunidad Económica Europea, *Classificazione Statistica e Tariffaria per il Commercio Internazionale (CST)*, de 1961, que establece la correspondencia entre las partidas de la CUCI modificada y la CIU de todas las actividades económicas, ambas de las Naciones Unidas.

Aunque es posible que la correspondencia entre ambas clasificaciones sea perfeccionada en el futuro, este documento sirvió para agrupar por actividades o sectores de producción todas las importaciones y exportaciones del Ecuador.³

Además de establecer la correspondencia entre la CUCI y la CIU, en este documento se ha elaborado un sistema simple de agrupación de los subgrupos de la CUCI modificada mediante el agregado de una letra que se perfora en el cuarto dígito del campo H de la tarjeta y permite obtener una clasificación en 22 grupos especiales. Estos, a

³ CIU ha sido publicada por las Naciones Unidas, *Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas*, Serie M, N° 4, Rev.1 (Nueva York, 1958). Sin embargo, en el documento del Instituto Estadístico de la Comunidad Económica Europea antes citado han sido hechas las siguientes modificaciones que afectan al contenido de algunos grupos de la CIU:

011 *Agricultura y ganadería*: Los únicos productos incluidos en este grupo son los destinados, directa o indirectamente, a la alimentación humana o animal. Se excluyen, por lo tanto, los productos de la horticultura, el caucho sintético y gris, así como la producción de la lana, pieles y cueros. (Véase 019).

019 Este grupo ha sido creado para cubrir los *productos de la agricultura y la ganadería no destinados a la alimentación*. Comprende, entre otros, los subproductos no comestibles derivados de la matanza de ganado.

201 *Matanza de ganado, preparación y conserva de carnes*: Comprende este grupo exclusivamente la preparación de productos para la alimentación. Excluye, por lo tanto, los subproductos no comestibles de la matanza de ganado. (Véase 019.)

387 *Motores, excluidos los de aviación*: Los productos recogidos en este rubro se han extraído de los grupos 381, 382, 383 y 385.

611 *Comercio al por mayor*: Se han agrupado aquí los desechos y escombros no imputables a una actividad de producción bien definida.

900 Este grupo comprende aquellos *productos que no pertenecen a una actividad de producción propiamente dicha*.

su vez pueden reagruparse siguiendo varios criterios que permiten integrar una matriz por el tipo de empleo económico y el sector de utilización principal. Las clasificaciones que cabe obtener así se indican en el siguiente cuadro:

Tipo de empleo	Sector de utilización principal			Productos no clasificables por sector de utilización
	Agricultura	Industrias y otras actividades económicas	Economía doméstica	
1. <i>Energía</i>				
1.1 Materias primas	—	—	—	O
1.2 Productos elaborados	—	—	—	I
2. <i>Alimentación</i>				
2.1 Materias primas	A	J	S	—
2.2 Productos elaborados	B	K	T	—
3. <i>Materias primas</i>				
3.1 Materias primas naturales	D	M	V	—
3.2 Materias artificiales y sintéticas	—	L	—	—
4. <i>Productos semiterminados</i>	—	Q	—	—
5. <i>Productos terminados para inversión</i>				
5.1 Transporte y tracción	E	N	W	—
5.2 Inversión fija	F	P	X*	—
6. <i>Productos terminados para consumo y transformación</i>	H	R	Z	—

FUENTE: Instituto Estadístico de la Comunidad Económica Europea.
* Únicamente máquinas y aparatos.

En este cuadro la adición por columnas da el sector de utilización principal y las sumas por líneas dan el tipo de empleo económico. Son posibles, naturalmente, todas las clasificaciones intermedias.

Las clasificaciones por grado de elaboración se obtienen del siguiente modo:

Materias primas: líneas 1.1, 2.1 y 3.1

Productos semielaborados: líneas 3.2 y 4; grupo K

Productos elaborados: líneas 1.2, 5.1, 5.2 y 6; grupos B y T

Composición de los grupos especiales por rubros de la CUCI

- A. Materias primas alimenticias destinadas principalmente a la agricultura
- B. Productos alimenticios destinados principalmente a la agricultura
- D. Materias primas naturales destinadas principalmente a la agricultura
- E. Materiales de transporte y tracción destinados principalmente a la agricultura
- F. Bienes para inversión fija destinados principalmente a la agricultura
- H. Productos terminados no clasificados destinados principalmente a la agricultura
- I. Productos energéticos elaborados
- J. Materias primas alimenticias destinadas principalmente a la industria y a otras actividades no agrícolas
- K. Productos alimenticios destinados principalmente a la industria y a otras actividades no agrícolas
- L. Materias primas artificiales y sintéticas destinadas

principalmente a la industria y a otras actividades no agrícolas

- M. Materias primas naturales destinadas principalmente a la industria y a otras actividades no agrícolas
- N. Materiales de transporte y tracción destinados principalmente a la industria
- O. Materias energéticas brutas
- P. Bienes para inversión fija destinados principalmente a la industria y a otras actividades no agrícolas
- Q. Semiproductos o productos de elaboración primaria no alimenticios destinados principalmente a la industria
- R. Productos terminados destinados principalmente al consumo o a la transformación en la industria o a otras actividades no agrícolas
- S. Materias primas alimenticias principalmente de uso doméstico
- T. Productos alimenticios principalmente de uso doméstico
- V. Materias naturales brutas no alimenticias principalmente de uso doméstico
- W. Materiales para el transporte principal de uso doméstico
- X. Máquinas y aparatos principalmente de uso doméstico
- Z. Productos no alimenticios principalmente de uso doméstico

d) Clasificación de las importaciones según el uso o destino económico del producto

La CEPAL clasifica las importaciones, según el uso o destino económico del producto, en 10 grupos principales. Para conocer el criterio que inspiró esta clasificación pueden verse las notas explicativas del *Boletín Económico de América Latina*, Vol. V, "Suplemento Estadístico" (Santiago de Chile, noviembre de 1960). En líneas generales se ha tenido presente que: i) todos los accesorios, repuestos y artículos complementarios se clasifican en la misma forma que el rubro al cual pertenecen, y ii) cuando un producto tiene varios usos y funciones y no es posible distribuir cantidades y valores entre las clases correspondientes, se clasifica según el uso principal que tenga o la principal función que desempeñe en el país importador.

La clasificación es la siguiente:

1. Bienes de consumo no duraderos
2. Bienes de consumo duraderos
3. Combustibles
4. Materias primas y productos intermedios: productos metálicos
5. Materias primas y productos intermedios: otros productos
6. Materiales de construcción
7. Maquinarias, equipos y herramientas: para la agricultura
8. Maquinarias, equipos y herramientas: para la industria y otras actividades
9. Maquinarias, equipos y herramientas: para transporte y comunicaciones
10. Diversos

Estos grupos pueden reagruparse a su vez en:

Bienes de consumo: Grupos 1 y 2

Combustibles: Grupo 3

Materias primas y productos intermedios: Grupos 4 y 5

Bienes de capital: Grupos 6, 7, 8 y 9

e) *Clasificación de las exportaciones según la naturaleza del producto*

Las exportaciones del Ecuador también se han clasificado según el origen o la naturaleza de los productos en 5 grupos principales, a saber:

1. Productos agrícolas y forestales: En este grupo se incluyen todos los cultivos de origen agrícola o forestal y productos como la harina en la etapa inicial de transformación. Comprende en especial, entre otros productos, el tabaco, el caucho, la madera en bruto y aserrada.

2. Productos ganaderos y pesqueros: Abarca este grupo ganado en pie, productos lecheros, miel, carne de toda clase, cueros, lana y pescados.

3. Combustibles: La mayor parte de este grupo está formada por el petróleo y sus derivados. También se incluyen en él los lubricantes.

4. Productos mineros (excepto combustibles): Este grupo cubre los metales ferrosos y no ferrosos y los minerales, ya sea en bruto o semielaborados. Aunque están incluidos en él los lingotes, barras, planchas y chapas, se excluyen los productos elaborados (alambre, por ejemplo).

5. Otros productos: Se trata esencialmente de un grupo residual cuyos componentes principales son manufacturas (textiles, productos químicos y farmacéuticos, sombreros de paja toquilla, etc.).

4. FÓRMULAS PARA DETERMINAR LOS ÍNDICES

Las fórmulas elegidas para determinar los índices de volumen físico y valor unitario de las importaciones y exportaciones ecuatorianas, además de ser teóricamente aceptables, demandan el mínimo de trabajo en su aplicación. Son las siguientes:

$$\frac{\sum P_o Q_n}{\sum P_o Q_o} \text{ para índices de cuántum, del tipo Laspeyres}$$

$$\frac{\sum P_n Q_n}{\sum P_o Q_n} \text{ para índices de valor unitario, del tipo Paasche;}$$

En ellas P_o es el valor unitario de cada rubro en el año base;
 P_n es el valor unitario de cada rubro en el año dado;
 Q_o es la cantidad de cada rubro en el año base, y
 Q_n es la cantidad de cada rubro en el año dado.

Por otra parte, al aplicar estas fórmulas se obtiene la ventaja de deducir el índice de precios como cociente del índice de valor por el de cantidad, ya que el producto de las fórmulas de Laspeyres y Paasche reproduce el índice de valor. En efecto:

$$\frac{\sum P_o Q_n}{\sum P_o Q_o} \cdot \frac{\sum P_n Q_n}{\sum P_o Q_n} = \frac{\sum P_n Q_n}{\sum P_o Q_o}$$

La determinación del índice de cuántum utilizando la fórmula de Laspeyres sólo requiere calcular el precio medio de cada producto en el año base, multiplicarlo por las cantidades exportadas o importadas en los demás años y sumar los productos parciales para obtener los valores a precios constantes globales de cada año. Obtenidos estos últimos valores y dividiéndolos por los totales similares del año base, se obtienen los índices de cuántum.

Se llega a los índices de valor unitario dividiendo los valores corrientes globales de un año dado por los valores

constantes globales del mismo año. Esto significa que para determinar los índices de cuántum y de valor unitario no hace falta más que calcular los valores unitarios de las partidas en el año base, y calcular con ellos los valores a precios constantes, pues los valores corrientes se obtienen mediante el proceso de reproducción desde las tarjetas sumarias.

La principal ventaja de las fórmulas de Laspeyres y Paasche es la simplicidad de su aplicación, que resalta más gracias al sistema mecanizado. En efecto, para determinar los índices de cuántum y de valor unitario basta destinar en la tarjeta sólo dos campos de perforación. En la tarjeta básica utilizada para determinar los índices del Ecuador, el campo N se destinó a registrar los valores unitarios y el campo O los valores a precios constantes. Ambos campos se determinan y perforan automáticamente mediante el empleo de la máquina calculadora IBM.

5. SELECCIÓN DE LA MUESTRA PARA CALCULAR LOS ÍNDICES

En lo que respecta al cálculo de los valores a precios constantes de acuerdo con las fórmulas anteriormente descritas, no es posible considerar todos los productos que son objeto de intercambio. En efecto, las variaciones en la composición de los productos que dentro de un período determinado registran las exportaciones y con mayor intensidad las importaciones constituirían un obstáculo para ello. Además, gran número de partidas tienen relativamente poca importancia para considerarlas en la muestra. Además, incluir todas las partidas directamente en los cálculos representa un esfuerzo que no siempre se vería compensado con un resultado más preciso, ya que la falta de homogeneidad en algunas partidas de la nomenclatura estadística nacional provocaría importantes distorsiones en los índices de valor unitario del grupo en el que dichas partidas se incluyeran. Sin embargo, aunque estos productos no se han considerado directamente en los cálculos de los valores a precios constantes, están incluidos en el total del grupo respectivo, ajustado al 100 por ciento en valores corrientes (véase *infra*, inciso 6, a).

Luego, al deflacionar estos valores corrientes por el índice de valor unitario del grupo respectivo —ya eliminadas las distorsiones—, se obtiene la serie de valores a precios constantes más depurada y ajustada al 100 por ciento.

En el caso del Ecuador se ha seleccionado una muestra cuya representatividad en el período considerado es aproximadamente 98 por ciento del total de las exportaciones y 95 por ciento del total de las importaciones.

Respecto al criterio de selección de las partidas que se incluyeron en la muestra, sólo con 17 productos se alcanzó en las exportaciones la cobertura señalada, dada la alta participación de esos productos en la exportación del Ecuador.

Para las importaciones la selección de los productos que integran la muestra se efectuó en dos etapas: a) se seleccionaron los productos según su importancia relativa dentro del total, y b) se observaron las variaciones en los valores unitarios de cada una de estas partidas dentro del período, con objeto de determinar hasta qué punto eran homogéneas. Fueron excluidas las que en su valor unitario registraron gran variación de un año a otro, sin que hubiera razón aparente para tales movimientos. Con este criterio de selección, la muestra para calcular las importaciones quedó integrada por 805 partidas.

6. MÉTODO DE AJUSTE DE LA MUESTRA SELECCIONADA AL UNIVERSO ESTADÍSTICO

Como antes se señaló, la aplicación del sistema mecanizado hace posible disponer en tarjetas perforadas las informaciones correspondientes a todas las exportaciones e importaciones en valores corrientes, al nivel de partidas de la nomenclatura estadística nacional. Mediante un listado de las tarjetas correspondientes, también pueden ser agrupadas con arreglo a las distintas clasificaciones utilizadas al efecto. De este modo es posible conocer la estructura del comercio exterior de cada año en valores corrientes, tanto para las partidas incluidas en la muestra como para las partidas excluidas de dicha muestra. Esto permite efectuar el ajuste de los valores a precios constantes de la muestra al 100 por ciento, de acuerdo con la estructura que las partidas no incluidas en la muestra tienen realmente cada año en valores corrientes.

El método empleado para efectuar el ajuste de los valores a precios constantes al universo estadístico se ha realizado en dos etapas:

a) *Ajuste de los valores a precios constantes a base de la clasificación principal*

Los valores corrientes de las partidas no incluidas en la muestra se clasificaron, para cada año, en los 10 grupos según el uso o destino económico para las importaciones y en los 5 grupos según la naturaleza del producto para las exportaciones. Los resultados obtenidos para cada grupo de esa clasificación se sumaron a los valores corrientes correspondientes a la muestra de los grupos respectivos. De este modo se obtuvo la totalidad de los valores corrientes para cada grupo en todos los años.

Los valores corrientes de cada grupo (ajustados al 100 por ciento) se deflacionaron por el índice de valor uni-

tario aplicable a la muestra para el mismo grupo, suponiendo que los precios de las partidas no incluidas en el grupo tuvieron igual variación que los productos incluidos. Así se obtuvieron los valores constantes de cada grupo de la clasificación principal ajustados al 100 por ciento.

b) *Distribución de los valores a precios constantes de las partidas excluidas conforme a las otras clasificaciones*

Efectuado el ajuste al 100 por ciento de los valores a precios constantes de cada grupo de la clasificación principal, la etapa subsiguiente consistió en distribuir los valores a precios constantes de las partidas no incluidas en la muestra de acuerdo con las otras clasificaciones. Estos valores se obtuvieron restando, en cada grupo de la clasificación principal, los valores a precios constantes de la muestra seleccionada de los valores a precios constantes ajustados al 100 por ciento. Después, cada uno de los 10 grupos de las importaciones y los 5 grupos de las exportaciones se clasificaron por separado en valores corrientes con arreglo a las siguientes clasificaciones:

- capítulos y secciones de la CUCI modificada
- divisiones y agrupaciones de la CIU
- grupos de la clasificación por tipos de empleo económico y por sectores de utilización principal.

Así se obtuvieron, para las partidas no incluidas, los porcentajes de distribución en valores corrientes de las clasificaciones mencionadas, con respecto a la clasificación principal de 10 grupos para las importaciones y 5 grupos para las exportaciones. Estos porcentajes de distribución de los valores corrientes se aplicaron a los valores a precios constantes de las partidas no incluidas en cada uno de los grupos de la clasificación principal según correspondía.

Anexo II

CODIGOS EMPLEADOS

A. ZONAS ECONOMICAS

- | | |
|---|---|
| 11 — América, excluida América Latina | 42 — Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) [Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia y Suiza] |
| 21 — Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) [Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay] | 49 — Resto de Europa Occidental |
| 29 — Resto de América Latina | 51 — Asia, excluido el Medio Oriente |
| 31 — Europa Oriental | 61 — Medio Oriente |
| 41 — Comunidad Económica Europea (CEE) [Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Reino de los Países Bajos y República Federal de Alemania] | 71 — África, excluido el Medio Oriente |
| | 81 — Oceanía |
| | 91 — Provisiones especiales (desconocidos, consumo de naves, etc.) |

B. PAISES DE PROCEDENCIA O DESTINO²

- | | |
|-------------------------------------|---|
| 11101 Groenlandia | 41408 Bélgica - Luxemburgo |
| 11102 San Pedro y Miquelón | 31411 Bulgaria |
| 11103 Canadá | 31412 Checoslovaquia |
| 11105 Estados Unidos de América | 49413 Santa Sede |
| 21107 México | 42414 Dinamarca |
| 29211 Guatemala | 49417 España |
| 29212 Honduras Británica (Belize) | 49418 Islas Feroé |
| 29213 El Salvador | 49421 Finlandia |
| 29214 Honduras | 41422 Francia |
| 29217 Nicaragua | 49423 Gibraltar |
| 29218 Costa Rica | 49424 Grecia |
| 29219 Panamá | 31427 Hungría |
| 29220 Zona del Canal de Panamá | 49428 Irlanda |
| 29231 Cuba | 49431 Islandia |
| 29232 República Dominicana | 41432 Italia |
| 29233 Haití | 49433 Malta |
| 11241 Bermudas | 41434 Reino de los Países Bajos |
| 11242 Barbados | 41437 Islas Normandas |
| 11243 Islas Bahamas | 42438 Noruega |
| 11244 Jamaica | 31441 Polonia |
| 11247 Islas Leeward | 42442 Portugal |
| 11248 Islas Windward | 42443 Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte |
| 11249 Trinidad y Tobago | 31444 Rumania |
| 11251 Guadalupe | 42447 Suecia |
| 11252 Martinica | 42448 Suiza |
| 11261 Antillas Holandesas | 31451 Yugoslavia |
| 11271 Islas Vírgenes | 61501 Adén |
| 11275 Puerto Rico | 51502 Afganistán |
| 21311 Colombia | 61503 Bahrein |
| 21313 Ecuador | 51504 Birmania |
| 29314 Venezuela | 51507 Borneo Septentrional |
| 21321 Brasil | 51508 Brunei |
| 21331 Uruguay | 51511 Bhután |
| 21333 Argentina | 51512 Camboya |
| 29341 Bolivia | 51513 Cachemira |
| 21343 Paraguay | 51514 Ceilán |
| 21351 Perú | 51517 República de Corea |
| 21353 Chile | 51518 China Continental y Estados contiguos |
| 11361 Guayana Británica | 51521 China (Taiwán) |
| 21333 Islas Malvinas | 49522 Chipre |
| 11371 Guayana Francesa | 61523 Estados sometidos a un régimen de tregua |
| 11381 Surinam | 51524 Federación Malaya |
| 31401 Albania | 51527 Filipinas |
| 41402 República Federal de Alemania | 51528 Hong Kong |
| 31403 Alemania Oriental | 51531 India |
| 49404 Andorra | 51532 India Portuguesa |
| 42407 Austria | 51533 Indonesia |
| | 61534 Irak |
| | 61537 Irán |
| | 61538 Israel |
| | 51541 Jammú |
| | 51542 Japón |
| | 61543 Jordania |
| | 61544 Kuwait |
| | 61548 Líbano |
| | 51547 Laos |
| | 51551 Macao |

² En la elaboración de estos códigos se tuvo en cuenta principalmente la *Guía para la clasificación de países y lugares en las estadísticas del comercio exterior* editada por el Instituto Interamericano de Estadística (Washington, Unión Panamericana, 1959). En la versión que se ofrece a continuación se han introducido ligeras modificaciones y aclaraciones determinadas por las nuevas estructuras políticas y geográficas aceptadas por las Naciones Unidas y que no alteran los códigos.

51552	Islas Maldivas	71743	Mozambique
61553	Mascate y Omán	71744	Nigeria
51554	Mongolia	71747	Peñón de Vélez de la Gomera
51557	Nepal	71748	Reunión
51558	Nueva Guinea Holandesa	71751	Federación de Rhodesia y Nyasalandia
51561	Pakistán	71752	Santa Elena
51562	Qatar	71753	Santo Tomés y Príncipe
51563	Sarawak	71754	Sahara Español
61564	Arabia Saudita	71757	Islas Seychelles
51567	Singapur	71758	Sierra Leona
51569	Tailandia	71761	Somalia
51571	Timor Portugués	71762	Somalia Británica
49572	Turquía	71763	Somalia Francesa
51573	República de Viet-Nam	71764	Sudán
61574	Yemen	71767	Tanganyica
31600	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas	71768	Tánger
71701	Africa Ecuatorial Francesa [actualmente: Congo (Brazzaville), Chad y Gabón]	71771	Togo
71702	Africa Occidental Francesa [actualmente: Alto Volta, Costa de Marfil, Dahomey, Guinea, Mauritania, Niger, Senegal y Sudán]	71772	Túnez
71703	Guinea	71773	Uganda
71704	Alborán y Perejil	71774	Sudáfrica
71707	Islas Alhucemas	71777	Zanzibar y Pemba
71708	Angola	81801	Australia
71711	Argelia	81802	Islas Cook
71712	Islas Cabo Verde	81803	Islas Gilbert y Ellice
71713	Camerún	81805	Islas Hawai
71714	Ceuta	81807	Guam
71717	Islas Comoras	81808	Nauru Atolón
71718	Congo (Leopoldville)	81811	Isla Niue
71721	Islas Chafarinas	81812	Isla Norfolk
71723	Etiopía	81813	Nueva Caledonia
61722	República Arabe Unida	81814	Nueva Guinea (Administración Australiana)
71724	Gambia	81817	Nueva Hébridas
71727	Ghana	81818	Nueva Zelandia
71728	Guinea Española	81821	Oceanía Francesa
71731	Guinea Portuguesa	81822	Oceanía Norteamericana
71732	Kenia	81823	Papua
71733	Liberia	81824	Islas Salomón
71734	Libia	81827	Samoa Americana
71737	Madagascar	81828	Samoa Occidental
71738	Marruecos	81831	Islas Tokelan
71741	Mauricio	81832	Islas Fiji
71742	Melilla		<i>Provisiones especiales</i>
		91901	Desconocidos
		91911	Exportaciones "A la orden"

C. UNIDADES FISICAS

1. Medidas generales

01	Kilovatio-hora
11	Cada uno
12	Cien unidades
13	Mil unidades
14	Cien mil unidades
15	Docenas
16	Miles de docenas
17	Racimos o cachos
18	Miles de racimos o cachos
19	Pares
21	Docenas de pares
22	Miles de pares
23	Gruesas
24	Miles de docenas
25	Sacos de 60 kilogramos
26	Miles de sacos de 60 kilogramos
27	Cajas
28	H. P. (caballos de fuerza)

2. Medidas de peso

31	Kilogramo bruto
32	Kilogramo legal
33	Kilogramo neto o líquido
34	Diez kilogramos netos
35	Diez kilogramos brutos
36	Quintales métricos brutos
37	Quintales métricos netos
38	Miles de quintales métricos brutos
39	Miles de quintales métricos netos
41	Toneladas métricas brutas
42	Toneladas métricas netas

43	Miles de toneladas métricas brutas
44	Miles de toneladas métricas netas
45	Miligramos
46	Gramos brutos
47	Gramos legales
48	Gramos netos
49	Libras brutas
51	Libras netas
52	Onzas troy

3. Medidas de volumen

61	Litros
62	Miles de litros
63	Hectólitros
64	Miles de hectólitros
65	Galones
66	Barriles
67	Metros cúbicos
68	Pulgada maderera
69	Pie cúbico

4. Medidas de superficie

81	Pie cuadrado
82	Metro cuadrado
83	Miles de metros cuadrados

5. Medidas de longitud

91	Metros
92	Yardas
93	Centímetros
94	Diez mil metros

D. OTROS CODIGOS

1. Periodos

2 primeros dígitos

- 01 = 1er. trimestre
- 02 = 2do. trimestre
- 03 = 3er. trimestre
- 04 = 4to. trimestre
- 06 = 1er. semestre
- 12 = 2do. semestre
- 61 adelante = total anual

2 segundos dígitos

Año a que se refiere la información

Ejemplo:

- 0161 = 1er. trimestre año 1961
- 1261 = 2do. semestre año 1961
- 6161 = total del año 1961
- 6162 = total de los años 1961y 1962

2. Comercio exterior

- 1 — Importaciones
- 2 — Exportaciones
- 3 — Reexportaciones

3. Países informantes

- 01 Argentina

- 02 Bolivia
- 03 Brasil
- 04 Colombia
- 05 Costa Rica
- 06 Cuba
- 07 Chile
- 08 República Dominicana
- 09 Ecuador
- 10 El Salvador
- 11 Guatemala
- 12 Haití
- 13 Honduras
- 14 México
- 15 Nicaragua
- 16 Panamá
- 17 Paraguay
- 18 Perú
- 19 Uruguay
- 20 Venezuela

4. Medios de transporte

- 1 — Vía marítima
- 2 — Vía fluvial
- 3 — Vía lacustre
- 4 — Vía aérea
- 5 — Vía postal
- 6 — Vía ferroviaria
- 7 — Carreteras
- 8 — Arreos
- 9 — Otras vías

Anexo III

COMERCIO EXTERIOR DEL ECUADOR, 1957 A 1961

1. El presente anexo contiene las informaciones correspondientes a las exportaciones e importaciones del Ecuador en los años 1957, 1958, 1959, 1960 y 1961.

2. Los cuadros se han ordenado en tres series. La primera (cuadros 1 al 3) contiene los índices de cuántum, de valor unitario, de la relación de precios del intercambio y del poder de compra de las exportaciones.

La segunda serie presenta el valor de las exportaciones en dólares corrientes y a precios de 1960 para la clasificación según la naturaleza del producto (cuadros 4 y 5). Se han clasificado además en dólares corrientes las exportaciones según secciones y capítulos de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional, de las Naciones Unidas (CUCI modificada), según divisiones y agrupaciones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas, también de las Naciones Unidas (CIU), según el tipo de empleo económico y el sector de utilización principal y según el grado de elaboración y el sector de utilización principal (cuadros 6 al 9).

En la tercera serie se incluyen las importaciones en dólares corrientes y a precios de 1960 conforme a la clasificación según el uso o destino económico del producto (cuadros 10 y 11) y en dóla-

res corrientes de acuerdo con las otras clasificaciones (cuadros 12 al 15).

3. Aunque no se ha considerado necesario incluir en el presente anexo toda la información obtenida sobre el comercio exterior del Ecuador, conviene señalar que éste es el primer país de América Latina para el que se disponen cifras referentes al valor de las exportaciones e importaciones en moneda nacional y en dólares —corrientes y constantes a precios de 1960— según las clasificaciones mencionadas.

4. Los datos de las exportaciones proceden de las pólizas de exportación liquidadas en los años respectivos. Se han efectuado ajustes por revaluación de bananos y camarones con informaciones proporcionadas por el Banco Central del Ecuador.

Por lo que a las importaciones respecta, los datos proceden de las pólizas o pedimentos de importación liquidados en los años respectivos.

5. Todo el proceso de elaboración se ha efectuado en el Departamento de Estadística Fiscal de la Dirección del Presupuesto, Ecuador.

PRIMERA SERIE: INDICADORES ECONOMICOS DEL COMERCIO EXTERIOR

Cuadro 1

QUANTUM DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES

(Indice: 1960 = 100)

	1957	1958	1959	1960	1961
Exportaciones.	81.6	81.5	93.0	100.0	93.8
Importaciones.	87.5	93.3	87.8	100.0	98.9

Cuadro 2

VALOR UNITARIO EN DOLARES DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES

(Indice: 1960 = 100)

	1957	1958	1959	1960	1961
Exportaciones . . .	112.4	112.5	104.7	100.0	91.6
Importaciones . . .	97.3	96.6	96.3	100.0	93.6

Cuadro 3

RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO Y PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES

(Indice: 1960 = 100)

Año	Precios del intercambio en dólares	Poder de compra de las exportaciones ^a
1957	115.5	94.2
1958	116.5	94.9
1959	108.7	101.1
1960	100.0	100.0
1961	97.9	91.8

^a Esta serie se obtuvo multiplicando en cada año el índice de la relación de precios del intercambio en dólares por el índice de cuántum de las exportaciones en el mismo año.

SEGUNDA SERIE: EXPORTACIONES

Cuadro 4

EXPORTACIONES TOTALES CLASIFICADAS SEGUN NATURALEZA DEL PRODUCTO

(Valores fob en miles de dólares)

Códi-go	Agrupación	1957	1958	1959	1960	1961
	<i>Total</i>	135 261	135 321	143 759	147 591	126 859
1.	Productos agrícolas y forestales	128 414	128 404	137 234	141 116	119 534
2.	Productos ganaderos y pesqueros	3 517	4 066	4 270	3 962	4 875
3.	Combustibles	1 216	756	302	—	—
4.	Productos mineros	243	199	173	197	253
5.	Otros productos	1 871	1 896	1 780	2 316	2 197

Cuadro 5

EXPORTACIONES TOTALES CLASIFICADAS SEGUN NATURALEZA DEL PRODUCTO

(Valores a precios de 1960, en miles de dólares)

Códi-go	Agrupación	1957	1958	1959	1960	1961
	<i>Total</i>	120 388	120 308	137 258	147 591	138 483
1.	Productos agrícolas y forestales	113 483	114 055	130 283	141 116	129 494
2.	Productos ganaderos y pesqueros	3 534	3 768	4 784	3 962	6 513
3.	Combustibles	1 323	544	302	—	—
4.	Productos mineros	162	120	146	197	325
5.	Otros productos	1 886	1 821	1 743	2 316	2 151

Cuadro 6

EXPORTACIONES TOTALES CLASIFICADAS SEGUN SECCIONES Y CAPITULOS DE LA CUCI MODIFICADA

(Valores fob en miles de dólares)

Di- vi- sio- nes	A- gru- pa- cio- nes	Títulos de las secciones y de los capítulos	1957	1958	1959	1960	1961
0		<i>Productos alimenticios y animales vivos.</i>	128 342	129 534	138 526	141 847	119 880
	01	Carnes y preparados de carne	17	14	12	14	18
	02	Productos lácteos y huevos	—	—	—	—	—
	03	Pescado y preparados de pescado	3 320	3 904	4 130	3 803	4 670
	04	Cereales y preparados de cereales	4 689	3 466	2 224	3 541	3 088
	05	Frutas y legumbres	72 271	74 975	92 507	91 855	77 542
	06	Azúcar, preparados de azúcar y miel.	1 523	1 738	2 166	1 171	2 887
	07	Café, té, cacao, especias y sus preparados	46 388	45 327	37 391	41 354	31 535
	08	Materias destinadas a la alimentación de animales (excepto cereales sin moler)	134	110	96	109	140
2		<i>Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles</i>	3 901	3 191	3 199	3 483	4 853
	21	Cueros, pieles, y pieles finas, sin curtir	149	122	106	120	155
	22	Semillas, nueces y almendras oleaginosas	1 088	925	1 057	1 427	2 551
	24	Madera, tablas y corcho	1 873	1 496	1 474	1 296	1 324
	28	Minerales metálicos y chatarra metálica	199	163	141	161	207
	29	Productos animales y vegetales en bruto, n.e.p.	592	485	421	479	616
3		<i>Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos</i>	1 216	756	302	—	—
	33	Petróleo y productos derivados del pe- tróleo.	1 216	756	302	—	—
5		<i>Productos químicos</i>	580	839	838	1 050	1 404
	51	Elementos y compuestos químicos	14	12	23	27	26
	53	Materiales para teñir, curtir y colorear.	36	30	26	29	37
	54	Productos medicinales y farmacéuticos.	375	670	679	868	1 179
	58	Materias plásticas artificiales, celulosa regenerada y resinas artificiales	8	7	6	7	9
	59	Materias y productos químicos, n.e.p.	147	120	104	119	153
6		<i>Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material.</i>	89	73	63	71	93
	61	Cuero, manufacturas de cuero, n.e.p., y pieles preparadas o curtidas	—	—	—	—	—
	62	Manufacturas de caucho, n.e.p.	22	18	15	18	23
	63	Manufacturas de madera y de corcho (excepto muebles)	1	1	1	—	1
	65	Hilados, tejidos, artículos confecciona- dos de fibras textiles y productos co- nexos	7	6	5	6	7
	67	Hierro y acero	2	1	1	1	2
	68	Metales no ferrosos	45	37	32	36	47
	69	Manufacturas de metales, n.e.p.	12	10	9	10	13
7		<i>Maquinaria y material de transporte</i>	85	70	61	69	88
	71	Maquinaria, excepto la eléctrica	77	63	55	62	80
	72	Maquinaria, aparatos y utensilios eléc- tricos.	4	4	3	4	4
	73	Material de transporte	4	3	3	3	4
8		<i>Artículos manufacturados diversos</i>	1 048	858	770	1 071	541
	81	Artículos sanitarios, accesorios y arte- factos para sistemas de conducción de aguas, calefacción y alumbrado	1	—	1	—	1
	84	Vestuario.	1 033	846	759	1 059	524
	86	Instrumentos profesionales, científicos y de control; aparatos fotográficos y óp- ticos; y relojes	7	6	5	6	8
	89	Artículos manufact. diversos, n.e.p.	7	6	5	6	8
		<i>Total</i>	135 261	135 321	143 759	147 591	126 859

Cuadro 7

EXPORTACIONES TOTALES CLASIFICADAS SEGUN DIVISIONES Y AGRUPACIONES DE LA CIU

(Valores fob en miles de dólares)

<i>Di- vi- sio- cio- nes</i>	<i>A- gru- pa- cio- nes</i>	<i>Titulos de las divisiones y agrupaciones</i>	1957	1958	1959	1960	1961
0		<i>Agricultura, silvicultura, caza y pesca .</i>	123 619	127 862	136 347	141 095	116 347
01		Agricultura	119 911	123 962	132 408	137 461	112 670
02		Silvicultura y extracción de madera	388	318	276	314	404
04		Pesca	3 320	3 582	3 663	3 320	3 273
1		<i>Explotación de minas y canteras</i>	1 377	888	417	130	168
12		Extracción de minerales metálicos	161	132	115	130	168
13		Petróleo crudo y gas natural	1 216	756	302	—	—
2-3		<i>Industrias manufactureras</i>	10 227	6 539	6 968	6 335	10 304
20		Industrias manufactureras de produc- tos alimenticios, excepto las bebidas	6 409	3 087	3 660	2 663	6 706
23		Fabricación de textiles	7	6	5	6	7
24		Fabricación de calzado, prendas de vestir y otros artículos confecciona- dos con productos textiles	1 033	846	759	1 059	524
25		Industrias de la madera y del corcho, excepto la fabricación de muebles	1 874	1 497	1 475	1 297	1 325
29		Industrias del cuero y productos de cuero y piel, excepto el calzado y otras prendas de vestir	153	125	109	124	159
30		Fabricación de productos de caucho	18	15	13	14	19
31		Fabricación de sustancias y productos químicos	580	839	838	1 049	1 404
33		Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto los derivados del petróleo y el carbón	1	—	—	1	1
34		Industrias metálicas básicas	47	38	33	38	49
35		Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo de transporte	12	10	9	10	13
36		Construcción de maquinaria, excepto la maquinaria eléctrica	77	63	55	62	80
37		Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y artículos eléctricos	4	3	3	3	5
38		Construcción de material de transporte	4	3	3	3	4
39		Industrias manufactureras diversas	8	7	6	6	8
6		<i>Comercio</i>	38	32	27	31	40
61		Comercio por mayor y menor	38	32	27	31	40
		<i>Total</i>	135 261	135 321	143 759	147 591	126 859

Cuadro 8

EXPORTACIONES TOTALES CLASIFICADAS SEGUN TIPO DE EMPLEO ECONOMICO Y SECTOR DE UTILIZACION PRINCIPAL

(Valores fob en miles de dólares)

Tipo de empleo	Sector de utilización principal				Total
	Agricul- tura	Industria y otras actividades económicas	Economía doméstica	Productos no clasifi- cables por sector de utilización	
1. Energía					
1957	—	—	—	1 216	1 216
1958	—	—	—	1 216	1 216
1959	—	—	—	302	302
1960	—	—	—	—	—
1961	—	—	—	—	—
1.1 Materias primas					
1957	—	—	—	1 216	1 216
1958	—	—	—	756	756
1959	—	—	—	302	302
1960	—	—	—	—	—
1961	—	—	—	—	—
2. Alimentación					
1957	134	46 656	81 567	—	128 357
1958	110	48 538	80 899	—	129 547
1959	96	38 891	99 550	—	138 537
1960	109	44 334	97 417	—	141 860
1961	140	32 644	87 110	—	119 894
2.1 Materias primas					
1957	134	46 345	75 604	—	122 083
1958	110	47 893	78 567	—	126 570
1959	96	38 696	96 180	—	134 972
1960	109	44 011	95 185	—	139 305
1961	140	32 360	80 828	—	113 328
2.2 Productos elaborados					
1957	—	311	5 963	—	6 274
1958	—	645	2 332	—	2 977
1959	—	195	3 370	—	3 565
1960	—	323	2 232	—	2 555
1961	—	284	6 282	—	6 566
3. Materias primas					
1957	—	1 905	155	—	2 060
1958	—	1 594	127	—	1 721
1959	—	1 639	110	—	1 749
1960	—	2 088	126	—	2 214
1961	—	3 402	162	—	3 564
3.1 Materias primas naturales					
1957	—	1 897	155	—	2 052
1958	—	1 587	127	—	1 714
1959	—	1 633	110	—	1 743
1960	—	2 081	126	—	2 207
1961	—	3 393	162	—	3 555
3.2 Materias primas artif. y sintéticas					
1957	—	8	—	—	8
1958	—	7	—	—	7
1959	—	6	—	—	6
1960	—	7	—	—	7
1961	—	9	—	—	9
4. Productos semiterminados					
1957	—	1 928	—	—	1 928
1958	—	1 543	—	—	1 543
1959	—	1 527	—	—	1 527
1960	—	1 356	—	—	1 356
1961	—	1 394	—	—	1 394
5. Productos terminados para inversión					
1957	64	37	4	—	105
1958	52	30	4	—	86
1959	45	26	3	—	74
1960	51	30	3	—	84
1961	66	39	4	—	109
5.1 Transporte y tracción					
1957	60	1	—	—	61
1958	49	1	—	—	50
1959	42	1	—	—	43
1960	48	1	—	—	49
1961	62	2	—	—	64

(Continúa)

Cuadro 8 (Continuación)

Tipo de empleo	Sector de utilización principal				Total
	Agricultura	Industria y otras actividades económicas	Economía doméstica	Productos no clasificables por sector de utilización	
5.2 Inversión fija					
1957	4	36	4	—	44
1958	3	29	4	—	36
1959	3	25	3	—	31
1960	3	29	3	—	35
1961	4	37	4	—	45
6. Productos terminados para consumo y transformación					
1957	147	25	1 423	—	1 595
1958	120	20	1 528	—	1 668
1959	104	18	1 448	—	1 570
1960	119	20	1 938	—	2 077
1961	153	26	1 719	—	1 898
Total					
1957	345	50 551	83 149	1 216	135 261
1958	282	51 725	82 558	756	135 321
1959	245	42 101	101 111	302	143 759
1960	279	47 828	99 484	—	147 591
1961	359	37 505	88 995	—	126 859

Cuadro 9

EXPORTACIONES TOTALES CLASIFICADAS SEGUN GRADO DE ELABORACION Y SECTOR DE UTILIZACION SOCIAL

(Valores fob en miles de dólares)

Grado de elaboración	Sector de utilización principal				Total
	Agricultura	Industria y otras actividades económicas	Economía doméstica	Productos no clasificables por sector de utilización	
Materias primas					
1957	134	48 242	75 759	1 216	125 351
1958	110	49 480	78 694	756	129 040
1959	96	40 329	96 290	302	137 017
1960	109	46 092	95 311	—	141 512
1961	140	35 753	80 990	—	116 883
Productos semielaborados					
1957	—	2 247	—	—	2 247
1958	—	2 195	—	—	2 195
1959	—	1 728	—	—	1 728
1960	—	1 686	—	—	1 686
1961	—	1 687	—	—	1 687
Productos elaborados					
1957	211	62	7 390	—	7 663
1958	172	50	3 864	—	4 086
1959	149	44	4 821	—	5 014
1960	170	50	4 173	—	4 393
1961	219	65	8 005	—	8 289
Total					
1957	345	50 551	83 149	1 216	135 261
1958	282	51 725	82 558	756	135 321
1959	245	42 101	101 111	302	143 759
1960	279	47 828	99 484	—	147 591
1961	359	37 505	88 995	—	126 859

TERCERA SERIE: IMPORTACIONES

Cuadro 10

IMPORTACIONES TOTALES CLASIFICADAS SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO DEL PRODUCTO

(Valores cif en miles de dólares)

<i>Có-di-go</i>	<i>Agrupación</i>	<i>1957</i>	<i>1958</i>	<i>1959</i>	<i>1960</i>	<i>1961</i>
	<i>Total</i>	<i>97 825</i>	<i>103 529</i>	<i>97 265</i>	<i>114 955</i>	<i>106 374</i>
1.	Bienes de consumo no duradero . .	16 243	17 006	14 330	16 345	14 717
2.	Bienes de consumo duradero . . .	6 751	8 231	7 744	9 383	9 038
3.	Combustibles	2 155	3 101	2 999	4 336	3 801
4.	Materias primas y productos inter-medios; productos metálicos . . .	5 323	4 845	5 056	5 569	5 281
5.	Materias primas y productos inter-medios: otros productos	26 148	25 069	26 675	29 031	28 584
6.	Materiales de construcción	8 908	7 786	6 807	8 655	8 063
7.	Maquinaria, equipo y herramientas: para agricultura	4 026	3 493	3 495	4 903	3 950
8.	Maquinaria, equipo y herramientas: para industria y otras actividades	15 742	18 066	14 137	16 218	16 713
9.	Maquinaria, equipo y herramientas: para transporte y comunicaciones	12 279	15 596	15 698	19 967	15 909
10.	Diversos ^a	280	336	324	548	318

^a Incluye productos no clasificados, amparados en los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de Aduanas.

Cuadro 11

IMPORTACIONES TOTALES CLASIFICADAS SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO DEL PRODUCTO

(Valores a precios de 1960, en miles de dólares)

<i>Có-di-go</i>	<i>Agrupación</i>	<i>1957</i>	<i>1958</i>	<i>1959</i>	<i>1960</i>	<i>1961</i>
	<i>Total</i>	<i>100 554</i>	<i>107 226</i>	<i>100 958</i>	<i>114 955</i>	<i>113 697</i>
1.	Bienes de consumo no duradero . .	16 276	16 938	14 459	16 345	15 458
2.	Bienes de consumo duradero . . .	6 924	8 433	8 050	9 383	9 385
3.	Combustibles	1 841	3 114	2 819	4 336	5 416
4.	Materias primas y productos inter-medios; productos metálicos . . .	5 104	4 845	5 300	5 569	5 623
5.	Materias primas y productos inter-medios: otros productos	26 070	24 772	26 178	29 031	29 909
6.	Materiales de construcción	8 226	7 596	7 367	8 655	8 445
7.	Maquinaria, equipo y herramientas: para agricultura	4 483	3 805	3 963	4 903	4 763
8.	Maquinaria, equipo y herramientas: para industria y otras actividades	18 852	22 248	16 613	16 218	18 443
9.	Maquinaria, equipo y herramientas: para transporte y comunicaciones	12 491	15 127	15 873	19 967	15 914
10.	Diversos ^a	287	348	336	548	341

^a Incluye productos no clasificados, amparados en los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de Aduanas.

Cuadro 12

EXPORTACIONES TOTALES CLASIFICADAS SEGUN SECCIONES Y CAPITULOS DE LA CUCI MODIFICADA

(Valores cif en miles de dólares)

Sec- cio- tu- los	Ca- pi- tu- los	Titulos de las secciones y de los capitulos	1957	1958	1959	1960	1961
0		<i>Productos alimenticios y animales vivos.</i>	8 049	8 216	8 972	8 389	8 135
	00	Animales vivos	358	246	235	305	284
	01	Carnes y preparados de carne	41	53	48	58	87
	02	Productos lácteos y huevos	537	680	616	643	533
	03	Pescado y preparados de pescado	328	302	312	447	170
	04	Cereales y preparados de cereales	5 064	4 919	5 725	4 327	4 831
	05	Frutas y legumbres	504	683	701	923	731
	06	Azúcar, preparados de azúcar y miel.	361	522	421	591	510
	07	Café, té, cacao, especias y sus preparados	272	249	346	288	267
	08	Materias destinadas a la alimentación de animales (excepto cereales sin moler)	72	101	138	168	217
	09	Preparados alimenticios diversos.	512	461	430	639	485
1		<i>Bebidas y tabaco</i>	827	1 227	591	835	736
	11	Bebidas	498	350	342	397	412
	12	Tabaco y sus manufacturas.	329	877	249	438	324
2		<i>Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles</i>	2 395	2 770	2 837	3 109	3 805
	21	Cueros, pieles y pieles finas, sin curtir	—	7	—	—	—
	22	Semillas, nueces y almendras oleaginosas	5	1	2	6	5
	23	Caucho en bruto (incluso sintético y regenerado)	2	1	—	1	1
	24	Madera, tablas y corcho	4	—	1	2	—
	25	Pulpa y desperdicios de papel	—	—	—	2	8
	26	Fibras textiles (no manufacturadas en hilados, hilo o tejidos) y sus desper- dicios	1 535	1 780	1 380	2 067	2 802
	27	Abonos en bruto y minerales en bruto (excepto carbón, petróleo y piedras preciosas)	699	861	1 340	924	866
	28	Minerales metálicos y chatarra metálica	4	3	3	2	2
	29	Productos animales y vegetales en bruto, n.e.p.	146	117	111	105	121
3		<i>Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos</i>	2 291	3 184	2 825	4 472	3 986
	32	Carbón coque y briquetas	19	10	25	31	27
	33	Petróleo y productos derivados del pe- tróleo.	2 268	3 159	2 796	4 418	3 945
	34	Gas natural y artificial	4	15	4	23	14
4		<i>Aceites y mantecas de origen animal y vegetal</i>	4 305	4 228	4 357	4 160	4 213
	41	Aceites y mantecas animales	771	1 029	1 040	1 534	1 580
	42	Aceites vegetales fijos	2 683	2 481	2 655	1 920	2 201
	43	Aceites y grasas de origen animal y ve- getal, elaborados, y ceras de origen animal y vegetal	851	718	662	706	432
5		<i>Productos químicos</i>	12 461	12 308	11 613	13 276	12 154
	51	Elementos y compuestos químicos	1 300	1 297	1 563	1 689	1 551
	52	Alquitrán mineral y productos químicos crudos extraídos del carbón, petróleo y gas natural.	47	59	42	46	35
	53	Materiales para teñir, curtir y colorear.	995	903	728	999	1 071
	54	Productos medicinales y farmacéuticos.	5 711	5 974	5 202	5 520	5 241
	55	Aceites esenciales y productos de perfu- mería; preparados de tocador, pulir y limpiar.	971	991	933	1 004	969
	56	Abonos manufacturados	943	929	879	1 114	833
	57	Explosivos y productos de pirotecnia.	343	312	302	485	359
	58	Materias plásticas artificiales, celulosas regeneradas y resinas artificiales	915	435	265	351	454
	59	Materias y productos químicos, n.e.p.	1 236	1 408	1 699	2 068	1 641

(Continúa)

Cuadro 12 (Continuación)

Sec- cio- pi- tu- nes los	Titulos de las secciones y de los capítulos	1957	1958	1959	1960	1961
6	<i>Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material. . . .</i>	31 593	28 317	27 334	32 713	29 440
61	Cuero, manufacturas de cuero, n.e.p., y pieles preparadas y curtidas	137	140	127	149	140
62	Manufacturas de caucho, n.e.p.	3 594	3 397	3 620	4 298	3 515
63	Manufacturas de madera y de corcho (excepto muebles)	112	142	176	298	202
64	Papel, cartón y sus manufacturas. . .	3 724	3 548	3 967	4 487	4 328
65	Hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles y productos conexos	7 207	6 416	5 225	6 367	5 578
66	Manufacturas de minerales no metálicos, n.e.p.	2 073	2 032	2 373	2 498	2 557
67	Hierro y acero	7 261	6 302	5 720	6 792	7 055
68	Metales no ferrosos	552	555	609	645	640
69	Manufacturas de metales, n.e.p.	6 913	5 785	5 517	7 179	5 425
7	<i>Maquinaria y material de transporte . . .</i>	30 281	37 504	33 028	40 231	37 499
71	Maquinaria, excepto la eléctrica . . .	14 258	16 800	12 723	15 743	16 101
72	Maquinaria, aparatos y utensilios eléctricos.	5 415	6 937	6 546	8 140	8 304
73	Material de transporte	10 608	13 767	13 759	16 348	13 094
8	<i>Artículos manufacturados diversos . . .</i>	5 156	5 234	5 179	6 918	5 820
81	Artículos sanitarios, accesorios y artefactos para sistemas de conducción de aguas, calefacción y alumbrado . . .	826	718	790	936	799
82	Muebles	79	122	114	181	223
83	Artículos de viaje, bolsas de mano y artículos similares.	5	4	3	4	3
84	Vestuario.	629	541	275	296	288
85	Calzado	40	43	34	29	31
86	Instrumentos profesionales, científicos y de control; aparatos fotográficos y ópticos; y relojes	1 185	1 369	1 385	1 736	1 378
89	Artículos manufact. diversos, n.e.p. . .	2 392	2 437	2 578	3 736	3 098
9	<i>Mercaderías y transacciones no clasificadas según su naturaleza</i>	4	4	2	34	4
	Sin clasificar ^a	463	537	527	818	582
	<i>Total</i>	97 825	103 529	97 265	114 955	106 374

^a Incluye productos no clasificados, amparados por los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de Aduanas.

Cuadro 13

IMPORTACIONES TOTALES CLASIFICADAS SEGUN DIVISIONES Y AGRUPACIONES DE LA CIU

(Valores cif en miles de dólares)

Di- vi- sio- nes	A- gru- pa- cio- nes	Titulos de las divisiones y agrupaciones	1957	1958	1959	1960	1961
0		<i>Agricultura, silvicultura, caza y pesca</i>	5 466	5 413	6 606	5 593	6 855
	01	Agricultura	5 399	5 337	6 550	5 525	6 783
	02	Silvicultura y extracción de madera.	64	75	54	63	65
	04	Pesca	3	1	2	5	7
1		<i>Explotación de minas y canteras</i>	727	1 637	1 837	3 085	2 677
	11	Explotación de minas de carbón	2	1	2	10	5
	12	Extracción de minerales metálicos	4	3	2	2	2
	13	Petróleo crudo y gas natural	30	773	495	2 150	1 806
	14	Extracción de piedra, arcilla y arena.	90	79	68	45	119
	19	Extracción de minerales no metálicos no clasificados en otra parte y explo- tación de canteras.	601	781	1 270	878	745
			91 066	95 570	88 139	105 174	96 037
2-3		<i>Industrias manufactureras.</i>	2 752	3 096	2 762	3 178	2 759
	20	Industrias manufactureras de produc- tos alimenticios, excepto las bebidas	498	351	342	397	412
	21	Industrias de bebidas.	329	877	249	437	325
	22	Industria del tabaco	7 271	6 433	5 414	6 710	5 928
	23	Fabricación de textiles	819	789	431	457	448
	24	Fabricación de calzado, prendas de vestir y otros artículos confecciona- dos con productos textiles.	166	194	246	353	249
	25	Industrias de la madera y del corcho excepto la fabricación de muebles.	79	122	114	181	223
	26	Fabricación de muebles y accesorios.	3 704	3 522	3 938	4 466	4 312
	27	Fabricación de papel y productos de papel	334	244	503	1 390	839
	28	Imprentas, editoriales e industrias co- nexas	103	112	92	117	102
	29	Industria del cuero y productos de cuero y piel, excepto el calzado y otras prendas de vestir.	3 594	3 397	3 620	4 299	3 515
	30	Fabricación de productos de caucho.					
	31	Fabricación de sustancias y productos químicos.	18 062	17 593	16 666	18 544	17 198
	32	Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	2 307	2 469	2 371	2 359	2 211
	33	Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto los derivados del petróleo y el carbón.	2 387	2 294	2 688	2 892	2 925
	34	Industrias metálicas básicas	7 814	6 856	6 329	7 436	7 695
	35	Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo de transporte	7 574	6 380	6 115	7 895	5 983
	36	Construcción de maquinaria, excepto la maquinaria eléctrica	12 501	14 374	11 002	13 406	13 974
	37	Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y artículos eléctricos	5 580	7 346	7 089	8 506	8 692
	38	Construcción de material de transporte	12 350	16 165	15 092	18 588	15 232
	39	Industrias manufactureras diversas	2 842	2 956	3 076	3 563	3 015
6		<i>Comercio</i>	59	328	110	234	173
	61	Comercio por mayor y menor	59	328	110	234	173
8		<i>Servicios.</i>	43	44	46	50	50
	84	Servicios de esparcimiento	43	44	46	50	50
		Sin clasificar ^a	464	537	527	819	582
		<i>Total</i>	97 825	103 529	97 265	114 955	106 374

^a Incluye productos no clasificados, amparados por los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de Aduanas.

Cuadro 14

IMPORTACIONES TOTALES CLASIFICADAS SEGUN TIPO DE EMPLEO ECONOMICO Y SECTOR DE UTILIZACION PRINCIPAL

(Valores cif en miles de dólares)

Tipo de empleo	Sector de utilización principal				Total
	Agricul- tura	Industria y otras actividades económicas	Economía doméstica	Productos no clasifi- cables por sector de utilización	
1. Energía					
1957	—	—	—	1 492	1 492
1958	—	—	—	2 452	2 452
1959	—	—	—	2 081	2 081
1960	—	—	—	3 769	3 769
1961	—	—	—	3 374	3 374
1.1 Materias primas					
1957	—	—	—	34	34
1958	—	—	—	775	775
1959	—	—	—	496	496
1960	—	—	—	2 160	2 160
1961	—	—	—	1 811	1 811
1.2 Productos elaborados					
1957	—	—	—	1 458	1 458
1958	—	—	—	1 677	1 677
1959	—	—	—	1 585	1 585
1960	—	—	—	1 609	1 609
1961	—	—	—	1 563	1 563
2. Alimentación					
1957	832	4 947	4 867	—	10 646
1958	925	4 817	4 717	—	10 459
1959	850	5 668	4 554	—	11 072
1960	1 001	4 570	5 002	—	10 573
1961	660	5 306	4 297	—	10 263
2.1 Materias primas					
1957	760	4 227	400	—	5 387
1958	824	3 958	387	—	5 169
1959	712	5 053	505	—	6 270
1960	833	3 987	546	—	5 366
1961	443	4 827	482	—	5 752
2.2 Productos elaborados					
1957	72	720	4 467	—	5 259
1958	101	859	4 330	—	5 290
1959	138	615	4 049	—	4 802
1960	168	583	4 456	—	5 207
1961	217	480	3 814	—	4 511
3. Materias primas					
1957	398	2 697	—	—	3 095
1958	372	2 631	—	—	3 003
1959	648	2 150	—	—	2 798
1960	484	2 506	—	—	2 990
1961	466	3 325	—	—	3 791
3.1 Materias primas naturales					
1957	398	437	—	—	835
1958	372	1 058	—	—	1 430
1959	648	1 129	—	—	1 777
1960	484	919	—	—	1 403
1961	466	1 969	—	—	2 435
3.2 Materias primas artif. y sintet.					
1957	—	2 260	—	—	2 260
1958	—	1 573	—	—	1 573
1959	—	1 021	—	—	1 021
1960	—	1 587	—	—	1 587
1961	—	1 356	—	—	1 356
4. Productos semiterminados					
1957	—	17 625	—	—	17 625
1958	—	16 730	—	—	16 730
1959	—	15 743	—	—	15 743
1960	—	18 318	—	—	18 318
1961	—	17 628	—	—	17 628

(Continúa)

Cuadro 14 (Continuación)

Tipo de empleo	Sector de utilización principal				Total
	Agricultura	Industria y otras actividades económicas	Economía doméstica	Productos no clasificables por sector de utilización	
5. Productos terminados para inversión					
1957	1 052	23 683	6 832	—	31 567
1958	668	28 027	8 519	—	37 214
1959	676	24 577	8 224	—	33 477
1960	1 076	30 159	9 485	—	40 720
1961	929	27 182	9 219	—	37 330
5.1 Transporte y tracción					
1957	—	4 673	3 560	—	8 233
1958	—	6 205	5 016	—	11 221
1959	—	6 146	4 944	—	11 090
1960	—	7 374	5 570	—	12 944
1961	—	5 825	4 968	—	10 793
1957	1 052	19 010	3 272	—	23 334
1958	668	21 822	3 503	—	25 993
1959	676	18 431	3 280	—	22 387
1960	1 076	22 785	3 915	—	27 776
1961	929	21 357	4 251	—	26 537
6. Productos terminados para consumo y transformación					
1957	1 639	20 993	10 048	—	32 680
1958	1 739	21 151	10 004	—	32 894
1959	2 028	20 114	9 194	—	31 336
1960	2 473	23 763	11 105	—	37 341
1961	1 859	21 364	9 913	—	33 136
Productos no clasificados*					
1957	—	—	—	720	720
1958	—	—	—	777	777
1959	—	—	—	758	758
1960	—	—	—	1 244	1 244
1961	—	—	—	852	852
Total					
1957	3 921	69 945	21 747	2 212	97 825
1958	3 704	73 356	23 240	3 229	103 529
1959	4 202	68 252	21 972	2 839	97 265
1960	5 034	79 316	25 592	5 013	114 955
1961	3 914	74 805	23 429	4 226	106 374

* Incluye productos no clasificados, amparados en los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de Aduanas.

Cuadro 15

IMPORTACIONES TOTALES CLASIFICADAS SEGUN GRADO DE ELABORACION
Y SECTOR DE UTILIZACION SOCIAL

(Valores cif en miles de dólares)

Grado de elaboración	Sector de utilización principal				Total
	Agricultura	Industria y otras actividades económicas	Economía doméstica	Productos no clasificables por sector de utilización	
<i>Materias primas</i>					
1957	1 158	4 664	400	34	6 256
1958	1 196	5 016	387	774	7 373
1959	1 360	6 182	505	496	8 543
1960	1 317	4 906	546	2 160	8 929
1961	910	6 795	482	1 810	9 997
<i>Productos semielaborados</i>					
1957	—	20 606	—	—	20 606
1958	—	19 163	—	—	19 163
1959	—	17 379	—	—	17 379
1960	—	20 488	—	—	20 488
1961	—	19 465	—	—	19 465
<i>Productos elaborados</i>					
1957	2 763	44 676	21 347	1 457	70 243
1958	2 508	49 178	22 853	1 677	76 216
1959	2 842	44 691	21 467	1 585	70 585
1960	3 717	53 921	25 047	1 609	84 294
1961	3 005	48 545	22 947	1 563	76 060
<i>Productos no clasificados^a</i>					
1957	—	—	—	720	720
1958	—	—	—	777	777
1959	—	—	—	758	758
1960	—	—	—	1 244	1 244
1961	—	—	—	852	852
<i>Total</i>					
1957	3 921	69 946	21 747	2 211	97 825
1958	3 704	73 357	23 240	3 228	103 529
1959	4 202	68 252	21 972	2 839	97 265
1960	5 034	79 315	25 593	5 013	114 955
1961	3 915	74 805	23 429	4 225	106 374

^a Incluye productos no clasificados, amparados en los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de Aduanas.

