

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/947

24 de enero de 1973

ORIGINAL: ESPAÑOL

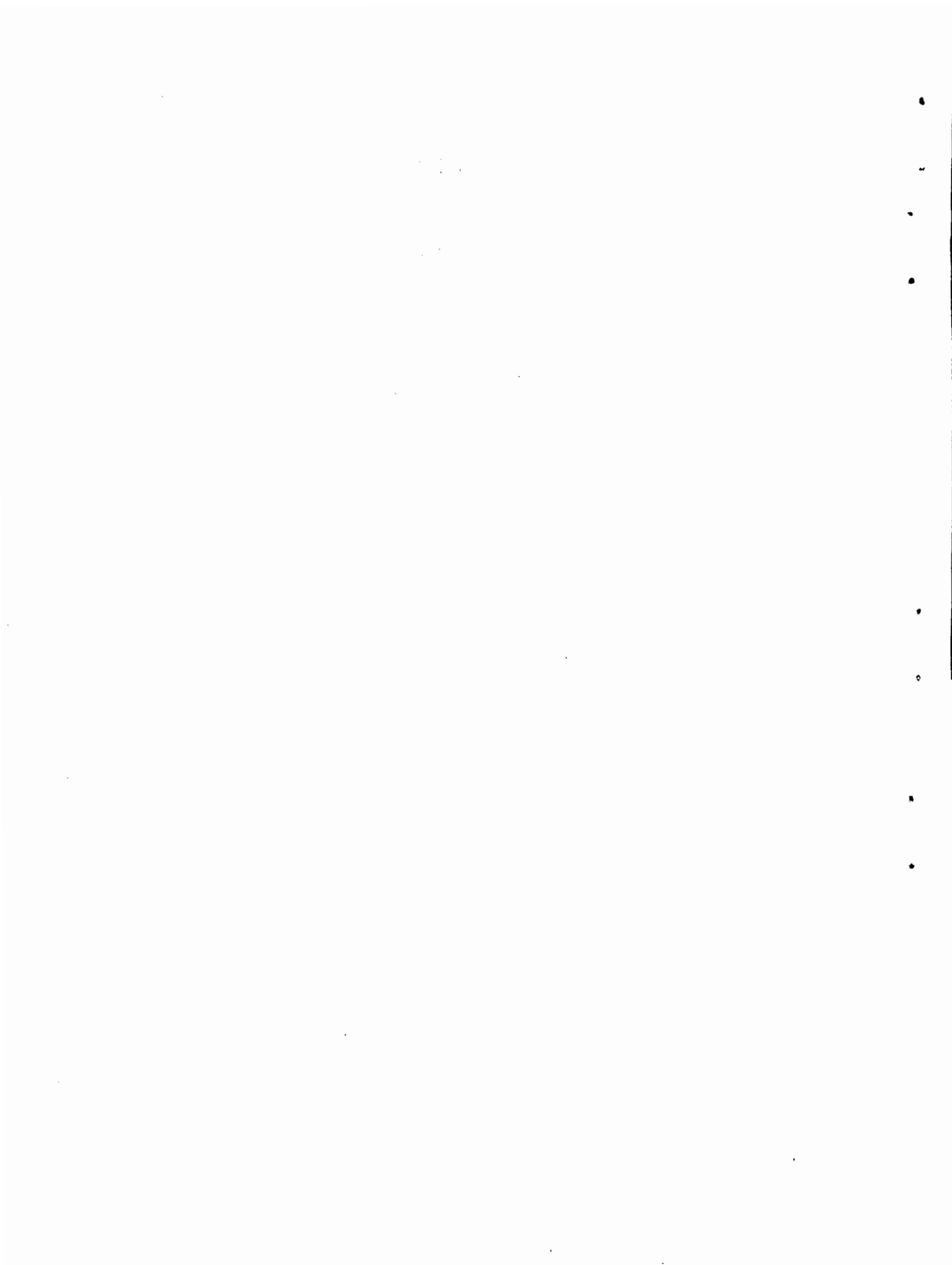
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Decimoquinto período de sesiones

Quito, Ecuador, 23 a 30 de marzo de 1973

AMERICA LATINA Y LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE DESARROLLO:
PRIMERA EVALUACION REGIONAL

Primera parte



INDICE

Primera Parte

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	vii
1. El papel de la CEPAL en la Evaluación Regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo	vii
a) Antecedentes	vii
b) El sistema de examen y evaluación establecido	vii
2. Alcances y limitaciones de esta primera evaluación regional de la EID	ix
a) Fuentes de información y estudios analíticos	ix
b) Aspectos generales del documento	x
c) El contenido del documento	xii
3. El desarrollo humano y el cambio social en América Latina (Cap. I)	xii
4. El crecimiento económico (Cap. II)	xiv
5. El esfuerzo interno para el aprovechamiento de los recursos productivos (Cap. III)	xvi
6. América Latina en el marco de las relaciones económicas internacionales (Cap. IV)	xvii
7. Comercio exterior, transporte marítimo, seguros y turismo (Cap. V)	xx
8. Financiamiento externo (Cap. VI)	xxii
9. La integración regional (Cap. VII)	xxiv
Capítulo I. EL DESARROLLO HUMANO Y EL CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA	1
1. El desafío social de la Estrategia Internacional y la realidad del proceso latinoamericano	1
2. Principales características del desarrollo humano en América Latina a comienzos del decenio de 1970	5

	<u>Página</u>
a) El crecimiento de la población y aspectos concomitantes	5
b) Urbanización, movilidad de la población y concentración espacial del desarrollo	13
c) El medio ambiente humano	22
d) Distribución del ingreso	24
e) El empleo y la utilización de los recursos humanos	32
f) Expansión de los servicios sociales	43
g) Deficiencias en áreas básicas del consumo	54
h) Participación	63
3. Componentes sociales de la política de desarrollo y de la planificación del desarrollo: ¿Hacia un enfoque unificado?	68
Capítulo II. EL CRECIMIENTO ECONOMICO	73
1. Factores básicos que condicionan la evaluación: Pluralismo y heterogeneidad	73
a) El pluralismo en los modelos de desarrollo	73
b) La heterogeneidad estructural	75
2. Tendencias del crecimiento	76
a) Evolución del producto interno	76
b) Características y estructura del crecimiento	86
c) Las presiones inflacionarias	91
3. Ahorro, inversión y consumo	97
a) Ahorro	97
b) Inversión	99
c) Consumo	101
4. Evolución de los sectores productivos; algunos rasgos sobresalientes	103
a) El sector industrial	103
b) El sector agropecuario	118
c) Recursos naturales y energía	129

	<u>Página</u>
5. Crecimiento económico y sector externo	136
a) Tendencias del sector externo	136
b) Estructura del sector externo	139
Capítulo III. EL ESFUERZO INTERNO PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS PRODUCTIVOS	145
Introducción	145
1. Tendencias recientes de la planificación en América Latina	145
a) Consideraciones generales	147
b) Aspectos políticos e institucionales	148
c) Participación del sector privado	152
d) Mecanismo de evaluación	153
2. Transformaciones institucionales	155
a) Recursos naturales básicos	156
b) La reforma de la empresa y la definición de las áreas social, mixta y privada	164
c) La reforma agraria	166
d) La reestructuración del aparato administrativo y del instrumental de política económica: el censo de Brasil .	169
3. Cambios y problemas en el sistema financiero	174
a) Apreciación de la evolución del sistema a grandes rasgos	174
b) La evolución de los sectores principales	177
c) Procedimientos básicos para captar y canalizar recursos financieros	190
4. La contribución del sector público a la movilización de recursos internos	191
a) La participación del sector público	191
b) Estructura y evolución del gasto público	195
c) El esfuerzo de inversión	196
d) La composición de las inversiones	198
e) El ahorro público y las inversiones	201
f) El financiamiento del gasto público	201
g) La estructura tributaria	204

INTRODUCCION

1. El papel de la CEPAL en la Evaluación Regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo

a) Antecedentes

Tras intensos y prolongados estudios técnicos y deliberaciones en el seno de las Naciones Unidas, la Asamblea General aprobó el 24 de octubre de 1970, al celebrarse el vigesimoquinto aniversario de la organización, un programa de acción para acelerar el progreso económico y social de los países en desarrollo que se ha llamado la Estrategia Internacional para el Desarrollo (EID).

En su decimocuarto período de sesiones (Santiago de Chile, abril-mayo de 1971) la CEPAL examinó el significado y los alcances de la EID en relación con los países latinoamericanos y aprobó la resolución 310 (XIV) en que se hacen recomendaciones a los gobiernos y a la secretaría sobre diversos aspectos básicos de la promoción, instrumentación y evaluación periódica de la Estrategia, y se dispone la creación de un Comité de Expertos de Alto Nivel, integrado por los países en desarrollo miembros de la Comisión. La secretaría de la CEPAL ha convocado la primera reunión de este Comité para los días 26-28 de febrero de 1973 a fin de que considere - según se explica más adelante - la primera evaluación regional, y ha propuesto este tema como punto principal de las deliberaciones del decimoquinto período de sesiones de la Comisión, que se celebrará en Quito del 20 al 31 de marzo próximo.

b) El sistema de examen y evaluación establecido

La EID representa en esencia un acuerdo de los gobiernos concertado en el plano político más alto de las Naciones Unidas sobre las acciones que deben llevarse a cabo en forma sistemática y en distintas esferas durante este Decenio, con la finalidad inmediata de impulsar el progreso económico y social de los países en desarrollo. Señala las metas y los objetivos mínimos que deberán cumplirse y las medidas y políticas que habrá que aplicar en el orden internacional y nacional. Las primeras se enuncian con mayor detalle, y las segundas, como es natural, se tratan en aspectos más bien conceptuales, pues se considera que la definición de las políticas nacionales de los países en desarrollo incumbe exclusivamente a sus gobiernos.

Por lo tanto, este programa de acción tiene dos características importantes porque a) está vinculado al cumplimiento de determinadas metas y objetivos, y b) establece un mecanismo de examen y evaluación periódica para apreciar los progresos realizados, determinar las deficiencias del proceso y los factores que las originan. Todo ello se orienta al estudio y proposición de las nuevas medidas y políticas que se estimen necesarias (párrafo 79 de la EID).

En los párrafos que van del 79 al 83 la EID dispone que estas evaluaciones se harán en distintos planos y con la intervención de los países en desarrollo y de los países desarrollados.

En el plano nacional, cada país en desarrollo hará sus propios exámenes y evaluaciones; en el plano regional, se asigna la responsabilidad principal a las comisiones regionales de las Naciones Unidas, y en el plano sectorial y funcional la labor será realizada por la UNCTAD, la ONUDI y los organismos especializados de las Naciones Unidas. Finalmente la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico y Social, hará la evaluación global basándose en los exámenes anteriores y en los comentarios y recomendaciones que presente el Comité de Planificación del Desarrollo. Estas evaluaciones se harán cada dos años y la segunda tendrá el carácter de un examen de mitad del período.

Para la consideración de esta primera evaluación bienal la Secretaría ha preparado el presente informe, que se presenta a la primera reunión del Comité de Expertos de Alto Nivel y después al decimoquinto período de sesiones de la Comisión.

Ambas reuniones brindan a los gobiernos miembros de la CEPAL la oportunidad de examinar en el contexto de la EID, entre otras materias que puedan considerar convenientes los siguientes aspectos:

- i) los progresos realizados en el desarrollo económico y social de la región, particularmente durante los dos últimos años;
- ii) los resultados de la cooperación económica, financiera y técnica internacional en relación con los objetivos, las medidas y políticas previstas en la Estrategia;
- iii) la medida en que se están adoptando y aplicando las decisiones que la comunidad internacional estableció en la resolución aprobada por la Asamblea General;

- iv) la eficacia de esas disposiciones y políticas, y
- v) la posible formulación de nuevas proposiciones sobre la cooperación internacional en función de la experiencia, las condiciones y las perspectivas que se advierten en la evolución de los problemas del desarrollo latinoamericano y en el cuadro de la economía y del comercio internacionales.

2. Alcances y limitaciones de esta primera evaluación regional de la EID

a) Fuentes de información y estudios analíticos

Un estudio de evaluación regional requiere, como es natural, una vasta recopilación de informaciones estadísticas y técnicas y trabajos analíticos sobre los diversos aspectos de la evolución y la política del desarrollo económico y social, el comercio internacional, el financiamiento externo, los problemas de la ciencia y la tecnología, de cada uno de los países y de América Latina en su conjunto.

Para la preparación de este documento, la secretaría de la CEPAL ha explorado exhaustivamente todas las fuentes tradicionales de información. Se establecieron contactos directos con los gobiernos de los países miembros y se recogió información cuantitativa y cualitativa sobre planes y políticas nacionales y acerca de los aspectos externos mediante un cuestionario especialmente diseñado para estos fines. Debe destacarse a este respecto la franca colaboración y el valioso aporte que se ha recibido de los gobiernos.

La secretaría se ha preocupado especialmente de promover la coordinación de su labor con las otras entidades regionales internacionales para evitar innecesarias duplicaciones en las actividades.

El cuestionario enviado a los gobiernos se diseñó teniendo en cuenta la información que solicitaban al mismo tiempo el Centro de Desarrollo, Proyecciones, Planificación y Políticas de la Sede Central (CDPPP), a fin de facilitar el intercambio y la coordinación ulterior de conceptos y de procedimientos metodológicos.

Se ha hecho un amplio uso del material disponible en las organizaciones regionales - particularmente de las evaluaciones periódicas que se realizan en el CIAP - y de los estudios del BID, el BIRF y el FMI, así como de diversos trabajos de los organismos especializados de las Naciones Unidas.

/Además, en

Además, en la secretaría misma se ha hecho un gran esfuerzo para organizar la recopilación sistemática de la información básica mínima que se requería. Este informe tendrá un anexo técnico especial que incluye un conjunto de cuadros con los principales indicadores estadísticos utilizados y con los datos correspondientes al decenio pasado y a cada uno de los años del bienio 1970-1971, recogiendo, asimismo, las pocas estadísticas disponibles sobre 1972.

En suma, las tareas realizadas han puesto de manifiesto las serias fallas y limitaciones que existen en materia de información y la evidente necesidad de intensificar los esfuerzos de coordinación con otras instituciones, no obstante los francos progresos que se han venido logrando en estos últimos años. Es indiscutible que los avances que hay que conseguir en estudios de esta naturaleza dependerán fundamentalmente del mejoramiento de los servicios estadísticos nacionales y de los que poseen las organizaciones internacionales; de la realización de trabajos analíticos y de mecanismos que aseguren con eficacia un mayor aprovechamiento mutuo de las informaciones y de las investigaciones que se llevan a cabo en las distintas organizaciones regionales e internacionales.

b) Aspectos generales del documento

Este documento presenta en casi todos sus capítulos un resumen o una síntesis de las conclusiones de los muchos estudios analíticos que se han venido realizando en la secretaría de la CEPAL, una selección de los cuales se publicará por separado a medida que se vayan completando en el curso de 1973.

Debe subrayarse el hecho de que no ha sido posible considerar aquí todas las materias de que se ocupa la EID. Son varias las circunstancias que han determinado esas omisiones: falta de información, insuficiente conocimiento o escasez del personal técnico apropiado. Por lo común se decidió concentrar la atención en aquellos temas importantes en que era posible hacer una contribución útil para el debate, evitando aspectos demasiado conocidos o que no justificaban la misma atención que otras proposiciones de la EID por estar expresados en forma muy general.

El retraso con que se dispone de la información estadística representó un serio obstáculo para llevar a cabo esta evaluación y la situación se hizo marcadamente crítica para el año 1972. Se está preparando un breve documento sobre la evolución económica de América Latina en este último año que se presentará también en el decimoquinto período de sesiones y que aportará elementos adicionales sobre las variaciones de la producción, el comercio exterior, el balance de pagos y el financiamiento externo. Ello

/permitirá completar

permitirá completar en aspectos importantes las apreciaciones que se formulan en este documento, así como llegar a conclusiones más definitivas sobre la experiencia de los dos primeros años del Decenio. Esta falta de datos recientes se hace notar particularmente en el examen y evaluación del área económica interna y externa, ya que los cambios de situación y tendencias son más lentos en los aspectos sociales y demográficos.

El análisis de la evolución reciente se presenta por lo general en relación con los hechos del decenio pasado y especialmente con la de los últimos años de ese decenio. Se ha considerado útil aplicar este procedimiento para poner de relieve los rasgos de las condiciones estructurales internas y externas que caracterizaban la situación de los países latinoamericanos a principios de los años sesenta y en el contexto de su propio desenvolvimiento. De esta manera las futuras evaluaciones podrán orientarse más hacia el análisis del período que corresponde a la vigencia de la EID. Por otra parte, estas referencias al pasado contribuyen a formar una opinión más adecuada sobre el significado y el alcance de los cambios recientes, y la forma y magnitud en que persisten, mejoran o empeoran las condiciones del desarrollo latinoamericano.

En suma, se considera que este documento - no obstante las limitaciones de que adolece en determinados aspectos por la falta de datos y de estudios analíticos - aporta un conjunto sistemático de informaciones, análisis y conclusiones de indiscutible valor para apreciar la experiencia general de estos dos primeros años de vigencia de la EID, el proceso económico y social de América Latina y la medida en que se han adoptado y aplicado las proposiciones y políticas acordadas en la Estrategia en los diversos campos de la cooperación internacional: comercio, transporte marítimo, otros rubros invisibles, financiamiento externo e integración regional.

Esta primera labor de evaluación ha permitido identificar con precisión aspectos y problemas prácticos y técnicos que deberán superarse. En este sentido, la primera reunión del Comité de Expertos de Alto Nivel y el decimoquinto período de sesiones de la Comisión brindarán a la secretaría de la CEPAL la oportunidad de recoger sugerencias y recomendaciones de los gobiernos para mejorar y orientar el trabajo futuro.

c) El contenido del documento

Se ha considerado conveniente presentar este examen y evaluación por grandes temas, que en realidad se corresponden con las secciones principales que integran el documento de la EID. Se ha preferido este procedimiento porque permite llegar más fácilmente a las conclusiones de alcance regional que exige el mecanismo establecido - y ello sin perjuicio de destacar las peculiaridades y variaciones originadas en la marcada heterogeneidad estructural que presenta América Latina - y porque además se facilita un tratamiento más orgánico de materias que son consideradas en distintos párrafos de la EID.

En su conjunto, el documento fue concebido en dos partes: la primera examina, a lo largo de tres capítulos, la evolución y los problemas del desarrollo social, el crecimiento económico y los esfuerzos internos para el aprovechamiento de los recursos productivos. La segunda trata en cuatro capítulos las principales materias de las relaciones externas de la región: las vinculaciones con las principales áreas de los países industriales y los países socialistas, el comercio exterior, el transporte marítimo, los seguros y el turismo, el financiamiento externo y la integración regional.

A continuación se resume y condensa el contenido de cada uno de los capítulos, ubicándolos en relación con las disposiciones de la EID y destacando ciertos aspectos que permiten hacerse una idea de la naturaleza de los temas tratados así, como alcanzar algunas conclusiones significativas.

3. El desarrollo humano y el cambio social en América Latina (Cap. I)

El párrafo 18 de la EID - que subraya la finalidad social que debe tener el proceso de desarrollo y las relaciones orgánicas que deben registrarse entre el crecimiento económico y los cambios cualitativos y estructurales de la sociedad - orienta el examen de la evolución social latinoamericana, en relación con las proposiciones de este párrafo y las que incluye la EID en una sección especial sobre el desarrollo humano (párrafos 65 a 72).

Al comienzo del capítulo se confrontan las ideas fundamentales de la EID con la realidad del proceso latinoamericano y se destacan algunas preguntas básicas de significativa trascendencia para un estudio de evaluación.

Se examinan después las principales características del desarrollo humano a comienzos de este decenio, puntualizando que seguirán dándose en América Latina - y a escalas acrecentadas - importantes procesos que se

/habían diagnosticado

habían diagnosticado con anterioridad, particularmente por lo que se refiere al crecimiento de la población, la rápida concentración urbana, la extrema desigualdad en la distribución del ingreso, y la incapacidad de las economías para ofrecer ocupación productiva y condiciones adecuadas de vida a una parte importante de la población. Como las características y la importancia relativa de estos distintos aspectos varían en el ámbito regional, el examen y las conclusiones de orden general se refieren a tres grupos de países.

En relación con los objetivos sociales establecidos en la EID se consideran en primer lugar los destacados avances cuantitativos globales en materia de educación y, en menor medida, en salud y sus servicios y en seguridad social, pero, al mismo tiempo, su distribución marcadamente desigual entre sectores, grupos sociales y áreas rurales y urbanas. Se puntualizan además los costos crecientes y la baja eficiencia de estos servicios lo que está demostrando la necesidad de una mejor planificación, revisión de prioridades y mayor participación popular. En segundo lugar se examina el menor progreso alcanzado en el consumo de alimentos y en la disponibilidad y las condiciones de la vivienda. Se analizan los aspectos salientes de estos problemas y su vinculación con las limitaciones de la producción y la reducida capacidad familiar de compra derivada de la distribución del ingreso, los niveles de remuneración y de empleo. Se llega así a la conclusión de que importantes segmentos de la población no logran satisfacer sus necesidades mínimas en materia de vivienda. Se indican además las marcadas deficiencias y las soluciones improvisadas a que se está recurriendo.

Termina el capítulo con un examen de la situación de la planificación y de la adopción de políticas sociales. Ello permite poner de manifiesto que, en tanto son de general aceptación objetivos de desarrollo humano similares a los fijados por la EID, se carece en la mayor parte de los casos de políticas y programas concretos orientados hacia el establecimiento de una distribución más equitativa del ingreso, la eliminación de la pobreza extrema y la participación más activa del potencial humano en los distintos aspectos de las tareas del desarrollo. En suma se subraya la urgencia de aplicar en América Latina en el futuro inmediato el planteamiento unificado que persigue la EID para el diagnóstico, la planificación y la acción general en pro del desarrollo.

4. El crecimiento económico (Cap. II)

La EID (párrafos 13, 14, 15) establece las metas mínimas de crecimiento que en promedio debieran lograrse en el curso de este decenio para el conjunto del mundo en desarrollo. Estas se refieren al producto global y por habitante, la producción agropecuaria e industrial, las exportaciones e importaciones y el coeficiente de ahorro. Además la EID incluye diversas proposiciones sobre la diversificación de la producción y el desarrollo de los sectores productivos y la infraestructura (párrafos 73 a 77).

La secretaría de la CEPAL, en un documento presentado al decimocuarto período de sesiones de la Comisión 1/, examinó el significado de esas metas desde el punto de vista de los problemas del desarrollo latinoamericano, y puso de manifiesto, entre otros aspectos - relacionados con la estructura de crecimiento y sus proyecciones sociales -, la necesidad de metas sensiblemente superiores, para el crecimiento económico de los países de la región, lo que se justifica por la urgencia de alcanzar en plazos razonables determinados objetivos como los de ocupación y por la capacidad potencial de crecimiento que se advierte en nuestro medio.

Este capítulo examina en sucesivas secciones las tendencias del crecimiento económico; el ahorro, la inversión y el consumo; los sectores productivos, y el crecimiento económico en relación con el sector externo. Desafortunadamente, por las conocidas razones estadísticas el examen sólo alcanza al año 1971. Sin embargo, el informe sobre la evolución en 1972 permitirá completar el diagnóstico del crecimiento global para los dos primeros años de la EID.

Antes de abordar el examen de las tendencias se señala que el pluralismo y la heterogeneidad que caracterizan la realidad latinoamericana impiden la existencia de un "modelo" único que pudiera tomarse como punto de referencia para la evaluación regional. En efecto, por una parte, existen diferencias entre las pautas de desarrollo adoptadas por los diversos países - y si en algunos casos sólo implican matices distintos, en otros afectan a las bases mismas de la organización social -, y, por la otra, se manifiestan desniveles sustanciales entre países, regiones y sectores.

1/ Véase el capítulo I del Estudio Económico de América Latina, 1970 (E/CN.12/868/Rev.1). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.72.II.G.1, pp. 1 ss.

La tasa global de crecimiento del producto en el conjunto de América Latina superó en 1971 la meta fijada en la EID, pero sólo llegaron a ella seis de los países que se consideraron. Se indica asimismo el distinto significado de esas tasas según sea el nivel absoluto del producto en el país de que se trata. (Por ejemplo, el incremento de 3.5 % establecido en la EID para el producto por habitante significaría la adición de sólo 3 dólares anuales para cada haitiano y de 36 dólares para cada argentino.)

Se advierte que la formación de ahorro interno no registró mayores cambios en el conjunto de América Latina y que la inversión interna bruta representó un coeficiente del 20 % en relación con el producto, con un significativo aumento de la participación de la inversión pública. El consumo mantuvo el ritmo de crecimiento de períodos anteriores, con una disminución en algunos de los países considerados de la proporción del gasto destinado a alimentos y un aumento del orientado a bienes industriales de consumo duradero y semiduradero.

Por lo que toca a los sectores de producción se analizan en particular el industrial, el agropecuario y los recursos naturales y la energía.

En cuanto a la producción agropecuaria, se destaca que en la segunda mitad del decenio pasado el ritmo de crecimiento (3.5 % anual) fue inferior a la meta fijada en la EID (4 %). Para 1971 se presentan serias discrepancias con las estadísticas disponibles. Según las series del valor agregado de las cuentas nacionales, el crecimiento global superaría el 4 %, pero de acuerdo con el índice de la FAO la producción se habría mantenido al mismo nivel. Por lo tanto, se requiere una mayor investigación sobre ese año. El consumo aparente de productos agropecuarios por habitante en 1971 mejoró gracias al aumento de las importaciones de la producción, según las estadísticas de las cuentas nacionales. Por otra parte, en algunos rubros se ha venido registrando un mejoramiento significativo de la productividad con un aumento del consumo de fertilizantes y de la utilización de maquinaria agrícola.

Se examinan por último las relaciones entre el crecimiento económico y el sector externo. Se comprueba en el curso de los últimos años una modificación en las relaciones estructurales entre el crecimiento del producto, por una parte, y, por la otra, una mayor expansión del volumen de las exportaciones y las importaciones.

5. El esfuerzo interno para el aprovechamiento de los recursos productivos (Cap. III)

La EID recoge en varias de sus disposiciones la tesis fundamental de que el progreso económico y social es la responsabilidad común y compartida de toda la comunidad internacional (párrafo 10) y que la responsabilidad primordial recae en los propios países en desarrollo, según señala la Carta de Argel (párrafo 11). De ahí dos conjuntos de proposiciones: las que se refieren a la cooperación comercial, financiera y técnica internacional, y las relacionadas con las tareas que incumben a los países en desarrollo (párrafo 41). Además, la EID se ocupa de otros aspectos vinculados con la planificación y la organización administrativa (párrafo 78), las reformas institucionales (en diversas partes) y sobre la soberanía y el aprovechamiento de los recursos naturales (párrafo 74).

Este capítulo está destinado a examinar todos esos aspectos internos, y en su parte primera hace un recuento de los principales cambios y tendencias en la marcha de los sistemas de planificación. El examen pone de manifiesto los contrastes que se registran a nivel nacional en los progresos obtenidos, la influencia efectiva de los mecanismos de planificación y la amplitud del campo cubierto. Datos recientes permiten vislumbrar una inclinación dominante - a pesar de las excepciones - a darle a la planificación un nuevo sentido técnico-político, que considera los cambios estructurales y la irradiación social que deben acompañar al proceso.

Una segunda sección destaca importantes transformaciones recientes en materia institucional. Varían según los países, el carácter y los propósitos de esos esfuerzos, pero sobresalen algunas direcciones principales. Una de ellas tiene en vista asegurar el dominio o control nacional de ciertos recursos básicos, a lo que se unen visibles progresos en cuanto a buscar acuerdos y mecanismos que permiten cautelar la situación de las exportaciones primarias en el mercado mundial. Otra se relaciona con la amplitud y la organización interna del sector de empresas públicas, o - como se denomina en algunos países - el "área de propiedad social".

Sobresalen asimismo los avances y los problemas que se enfrentan en el desarrollo de la reforma agraria. Se distinguen dos orientaciones primordiales: una de carácter "modernizador" y otra que pone el acento en cambios sustanciales del régimen de propiedad y la organización social en el campo. Otras transformaciones significativas conciernen al

/aparato administrativo

aparato administrativo y al instrumental de la política económica, y se disciernen con claridad en el caso muy destacado del Brasil.

Se examinan finalmente la expansión y los ajustes de los sistemas de intermediación financiera y la evolución del sector público. En lo que se refiere a lo primero resalta la renovación de los sistemas financieros y la creciente importancia de una variedad de nuevas agencias que están surgiendo para atender reclamos inéditos de las modalidades recientes del desarrollo. En lo segundo es manifiesta la continuada expansión de la iniciativa pública y los cambios aparejados al nivel de la estructura tributaria, la composición de las inversiones y del gasto fiscal. En una visión de conjunto es fácil apreciar una orientación hacia la diversificación de la actividad pública, que rebalsa los campos tradicionales de gestión e integra nuevas responsabilidades y propósitos.

6. América Latina en el marco de las relaciones económicas internacionales (Cap. IV)

En este capítulo se examina la evolución de las relaciones de América Latina con los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea (CEE), el Japón y países socialistas. Se tratan preferentemente las corrientes comerciales y, en menor medida, aspectos financieros que son considerados en su conjunto en un capítulo posterior (VI).

Se abordan al principio el proceso de cambios que se han venido operando en el sistema de las relaciones internacionales; la nueva estructura política y económica que se está plasmando en el ámbito mundial y en el área de los países industriales; la verticalización preferencial discriminatoria que va consolidando la CEE, y los acontecimientos de 1971 en el campo monetario y de los acuerdos para las próximas negociaciones comerciales multilaterales a partir de 1973. Las soluciones que se adopten en las dos últimas materias fijarán las líneas fundamentales de un nuevo sistema de relaciones internacionales. Se plantean, por lo tanto, algunos interrogantes sobre la ubicación y los problemas que conciernen a los países en desarrollo y en particular a la América Latina.

/Del análisis

Del análisis del intercambio comercial con los Estados Unidos, se desprende que en el decenio anterior se registraron tasas de crecimiento relativamente bajas en el caso de las exportaciones (3.5 % anual) y más elevadas en el de las importaciones (5.9 %). Por lo tanto, la magnitud de los saldos desfavorables de la balanza comercial fueron excepcionalmente altos hacia el final del decenio. Esta situación empeoró durante 1970 y 1971, cuando el déficit comercial superó los 1 300 millones de dólares anuales, en promedio. A pesar de que en esos años los países latinoamericanos - a través de la Comisión Especial de Consulta y Negociación del CIES - intentaron obtener mejores condiciones de acceso al mercado de los Estados Unidos, no se logró progreso significativo alguno, debido al agudizamiento de las tendencias proteccionistas en ese país. Esto mismo explica que los Estados Unidos sean el único país desarrollado que no ha cumplido el compromiso de poner en vigencia su sistema de preferencias generales.

Los efectos negativos - actuales o potenciales - de la ampliación de la Comunidad Económica Europea constituyen el tema que se examina a continuación. El Intercambio comercial con la Comunidad de los Seis durante el decenio pasado creció a una tasa de 6.2 % anual por el lado de las exportaciones y de 5.8 % por el de las importaciones, lo que significó que los países latinoamericanos - en conjunto - mantuvieron generalmente un saldo comercial positivo. Sin embargo, en 1971, la región registró por primera vez un déficit en su comercio con la CEE, debido al descenso del valor de las exportaciones y a un fuerte aumento de las importaciones. Los problemas que despiertan especial preocupación se relacionan con la ampliación de la CEE. La adopción de la política agrícola común y la tarifa externa común por parte de los nuevos miembros refuerza a nivel mundial los alcances de una política acentuadamente proteccionista y de autoabastecimiento. La considerable extensión que vana tener los arreglos comerciales preferenciales, mediante el mecanismo de la asociación ofrecido a los países en desarrollo vinculados anteriormente a la Comunidad Británica, además de ampliar los alcances de la discriminación comercial en contra de los países latinoamericanos y otros países en desarrollo, introduce nuevos elementos de fricción que repercutirán en la unidad e identidad de intereses de todos los países del Tercer Mundo. Por último, la sustitución de los esquemas

/preferenciales de

preferenciales de los nuevos miembros por el de la CEE de alcances más restringidos, limitará aún más las oportunidades comerciales de los países latinoamericanos para fomentar sus exportaciones de manufacturas, las que además también serán afectadas por las condiciones de libre comercio en productos industriales establecidas con los otros países europeos ex-miembros de la AELI que no ingresaron a la CEE.

El examen de las relaciones con el Japón destaca las altas tasas de crecimiento - de 13,4 % anual para las exportaciones y 12,8 % para las importaciones - y las condiciones relativamente equilibradas del comercio, con un pequeño saldo positivo para América Latina. Sin embargo, en 1971 se registró por primera vez un considerable déficit. Las primeras informaciones disponibles sobre importaciones beneficiadas con las concesiones de los sistemas preferenciales generales acordados por el Japón muestran resultados de escasa significación. Ello se atribuye a que el sistema de cuotas es muy restrictivo, y a la elevada concentración de las exportaciones latinoamericanas de productos primarios, sobre los cuales no se hicieron concesiones.

Por último, se analiza el comercio con los países socialistas. Las exportaciones del conjunto de los países latinoamericanos (excluida Cuba) crecieron a una tasa anual de 3,2 %, mientras que las importaciones crecieron a un 2,6 %, tasas ambas relativamente bajas si se comparan con las de otras áreas. Las exportaciones latinoamericanas (también excluyendo a Cuba) se concentran principalmente en tres o cuatro países de la región y su total fluctúa en forma errática. Las importaciones se han mantenido siempre a niveles inferiores a las exportaciones por una serie de problemas, entre ellos la falta de arreglos adecuados para atenuar la rigidez excesiva de los acuerdos bilaterales.

7. Comercio exterior, transporte marítimo,
seguros y turismo (Cap. V)

La EID incluye en dos secciones especiales (párrafos 21 al 38 y 53 al 55) un conjunto detallado de medidas relativas al comercio de los países en desarrollo (productos básicos y manufacturas), transporte marítimo, seguros y turismo.

Este capítulo se inicia con un examen de la evolución de las exportaciones totales, por países de la región, comparando las tasas de crecimiento alcanzadas en 1971 con las de los dos quinquenios del decenio pasado. En general 1971 fue un año desfavorable para las exportaciones porque su valor corriente sólo aumentó poco más de 3 % en el conjunto de América Latina, una de las tasas más bajas desde 1961. Se analiza el curso de las cotizaciones internacionales de productos primarios, destacando las bajas registradas en 1971 en numerosos productos a causa de la incertidumbre que prevaleció en los mercados internacionales durante la crisis del dólar y la inestabilidad de las principales divisas hasta finales de dicho año, cuando se llegó a un acuerdo sobre reajuste de paridades monetarias.

La meta de crecimiento fijada en la EID para las exportaciones del conjunto de los países en desarrollo no fue alcanzada por el grupo de los países latinoamericanos, y menos aún si el incremento porcentual del valor corriente de las exportaciones se ajusta en términos de su capacidad de compra externa. En este sentido, el proceso inflacionario de los países industriales incidió sobre el alza del valor unitario de las importaciones latinoamericanas, que se tradujo en un deterioro de la relación de precios del intercambio, y más acentuado todavía si se excluye a Venezuela del cómputo global.

Al examinar las medidas acordadas en la EID en materia de productos básicos, se comprueba que en términos generales, es verdaderamente poco lo que puede señalarse como avance o progreso en su aplicación. Así, en el campo de la liberalización del comercio no se registraron hechos de trascendencia; la política de convenios internacionales sobre productos encuentra la oposición de algunos países desarrollados y la insatisfacción de algunos países en desarrollo participantes en ellos. No obstante, se concluyó por fin con éxito - después de 16 años de esfuerzos - la negociación del primer convenio internacional sobre el cacao.

La política de precios para los productos básicos no logra traducirse en acciones concretas encaminadas a mejorar los precios de exportación. Por último, y en relación con la mayoría de esas medidas, se plantea la duda de si la decisión sobre nuevas negociaciones comerciales multilaterales va a significar que otra vez se postergue toda acción en favor de los países en desarrollo mientras los grandes países industriales se ponen de acuerdo sobre lo que van a negociar y cómo lo van a negociar.

Se considera después la evolución reciente de las exportaciones de manufacturas, señalándose que, a pesar de la elevada tasa de crecimiento que registraron en los últimos años, su importancia en términos absolutos es todavía pequeña, aun cuando ha adquirido ya significación en algunos países. Se indican las limitaciones de los sistemas de preferencias generales, advirtiendo que no se dispone de informaciones sobre la forma en que se están aplicando si se exceptúan algunas cifras parciales relativas al Japón cuyos resultados ya se comentaron.

En lo que se refiere al transporte marítimo, se apunta que las disposiciones de la EID no parecen adecuadamente elaboradas, al menos desde el punto de vista de los intereses de los países latinoamericanos. Las mayores preocupaciones de éstos radican en la necesidad de aumentar su participación en el transporte de su propio comercio exterior, con lo cual lograrían - entre otros objetivos - aliviar la incidencia que tienen los egresos por fletes en su balance de pagos. Pero al mismo tiempo, en el transporte marítimo se está registrando un rápido proceso de cambio tecnológico que dificulta las posibilidades y las condiciones en que los países latinoamericanos tienen que competir.

Se abordan finalmente los seguros y el turismo. En relación con los primeros se plantea la falta de una concepción clara sobre la forma de conciliar diferentes objetivos - expansión del mercado interno de seguros, mayor participación de empresas nacionales, reducción de la salida neta de divisas - y se subraya el hecho de que sólo recientemente se están explorando las posibilidades de acción regional en este campo.

En lo que toca al turismo, se examinan las diferencias que muestran las corrientes turísticas de los países latinoamericanos del área norte y del Caribe con respecto a las de los países sudamericanos, anotando que en estos últimos no se está aprovechando el auge mundial de esta nueva industria.

8. Financiamiento externo (Cap. VI)

La EID (párrafos 42 al 52) establece con precisión en algunos casos y en forma más genérica en otros, los principales lineamientos que debieran regir, la cooperación y las relaciones financieras entre los países desarrollados y el Tercer Mundo. Si bien esas disposiciones son de carácter general para el conjunto de los países en desarrollo, en este capítulo se ha tratado de analizar el tema en relación con la evolución y situación de América Latina.

Se examina en primer lugar el volumen y las condiciones de las entradas de recursos financieros a los países en desarrollo (párrafos 42 al 47 y 49 de la EID), destacándose - entre otros aspectos - que las limitaciones en cuanto a corrientes de asistencia oficial provenientes de los países desarrollados han repercutido con especial intensidad en América Latina. Debido a ello, América Latina se ha visto obligada a recurrir crecientemente al endeudamiento en fuentes privadas, lo que ha llevado a un rápido empeoramiento de las condiciones medias en que ha podido contratar nuevos recursos externos.

En segundo término, se analizan algunos aspectos especiales del financiamiento del desarrollo, en particular el mecanismo de financiación suplementaria y el establecimiento del "vínculo", cuestiones que son abordadas en los párrafos 51 y 52 de la EID. En ambos casos han sido relativamente lentos e insuficientes los avances registrados en la realización de esos proyectos, a pesar de los prolongados esfuerzos negociadores que llevó a cabo el Grupo de los 77 y del apoyo prestado por unos pocos países industrializados. Para los países latinoamericanos - que han estado sujetos a frecuentes y significativas fluctuaciones de sus exportaciones y que han experimentado, además, una escasa afluencia de préstamos externos relativamente concesionarios - tiene gran urgencia la pronta puesta en práctica de los dos mecanismos señalados.

Se aborda y analiza después el problema de la deuda externa (párrafo 48 de la EID), que ha tendido a generalizarse y a agravarse en América Latina, sobre todo a consecuencia del ya señalado empeoramiento de las condiciones básicas del financiamiento externo. Se observa al mismo tiempo que no ha habido progresos importantes en la política de los países desarrollados en el sentido de resolver esta situación. Por ejemplo, - cuando han sido necesarias - las renegociaciones han tenido preferentemente características comerciales.

/Por último,

Por último, se presta atención a las inversiones privadas extranjeras en su relación con el desarrollo, materia de la cual se preocupa el párrafo 50 de la EID. Es significativo comprobar que los países del Tercer Mundo, y en especial los de América Latina, han empezado a definir, con más precisión que en el pasado, principios y normas sobre las condiciones en que las inversiones extranjeras podrían hacer una mejor contribución a sus procesos de desarrollo.

9. La integración regional (Cap. VII)

La EID (párrafos 39 y 40), al referirse a la expansión del comercio, la cooperación económica y la integración regional entre países en desarrollo, señala que esos países seguirán esforzándose en negociar y poner en vigor planes de integración regional y subregional, o medidas de expansión comercial entre ellos.

En este capítulo se examina la evolución de los distintos procesos de integración de América Latina, analizándose los progresos logrados y sus perspectivas centrales, así como los problemas que vienen enfrentando. Antes de estudiar por separado los cuatro movimientos regionales de integración - ALALC, Pacto Andino, Mercado Común Centroamericano y CARIFTA - se hacen algunas consideraciones sobre la forma de evaluar dichos procesos. Una de ellas es examinar cómo se vienen cumpliendo los compromisos de integración contraídos por los países; la otra es analizar el impacto que la integración misma tiene sobre las economías y el desarrollo de los países participantes. Se presenta también una visión sintética de la evolución reciente y de las perspectivas hecha a base de esas consideraciones.

Por lo que toca a la ALALC, se destaca en primer término que la liberación del comercio - que tuvo el mayor peso relativo al comienzo de los años sesenta - ha cedido el lugar a los acuerdos de complementación. La significación de estos acuerdos reside más que en su gravitación en el total del comercio intrazonal, en los efectos que han tenido en el aumento del intercambio de bienes de algunas industrias de particular importancia para el desarrollo de los países miembros, especialmente las metalmeccánicas y las químicas. Las limitaciones actuales de estos acuerdos se deben a que se han concertado sobre un número restringido de sectores y bienes y, sobre todo, a que se han referido casi exclusivamente a bienes que ya se estaban produciendo, sin abarcar inversiones y producciones nuevas de importancia.

/Por otro

Por otro lado, se señala que los saldos de comercio interregional han sido favorables o balanceados para los países de mayor tamaño. En cambio, los de tamaño intermedio y los de menor desarrollo relativo registraron en varios casos saldos sistemáticamente negativos en su comercio con la Zona. La participación en los acuerdos de complementación ha sido asimismo mucho más activa en los países de mayor tamaño que en los restantes. Esto refleja la distinta posibilidad que tienen los países con grados diferentes de avance industrial para aprovechar tanto la liberación comercial como los acuerdos de complementación.

De esta sección del capítulo se desprende la trascendencia que tendrán las decisiones que se adopten en 1973 para superar la falta de dinamismo del proceso de integración de la ALALC y para orientarlo hacia un aumento sustancial del desarrollo nacional y regional.

En lo que se refiere al Grupo Andino se considera el progreso de la liberación del comercio. Se examina asimismo el primer acuerdo de programación industrial aprobado, que abarca un grupo muy importante de industrias metalmeccánicas productoras de bienes de capital y de algunos bienes de consumo, y el estatuto del capital extranjero y la decisión relativa a las empresas multinacionales de la subregión. Estos últimos tienen particular significación como experiencia para orientar la participación de la inversión foránea en un proceso de desarrollo integrado. Por otra parte, se presta atención especial a los casos de Bolivia y Ecuador, y se pone de manifiesto la preocupación del Grupo Andino por el problema del equilibrio entre países. También se destacan y analizan los estudios sobre estrategia de desarrollo con integración que la Junta del Acuerdo de Cartagena viene realizando.

En el caso de Centroamérica se demuestra que, en algunos de los sectores importantes de la industria, el comercio centroamericano representa ya una proporción sumamente destacada de la producción; este mismo comercio explica una parte importante del desarrollo que han tenido estos sectores y la sustitución de importaciones lograda desde la creación del Mercado Común. Se consideran los problemas que han afectado los avances de este proceso y que residen principalmente en las crisis que ha sufrido en los últimos años: el equilibrio entre países, la insuficiente programación del proceso, la falta de un mecanismo de evaluación que permita prever problemas antes de que lleguen a su fase crítica y aspectos de las políticas de algunos países que limitan su aprovechamiento de las ventajas del mercado integrado. También se hace referencia a la creación de la Comisión Normalizadora que tiene a su cargo la orientación de los esfuerzos destinados a la restructuración de las bases del comercio entre los países de la región.

/En relación

En relación con CARIFTA, se pasa revista al proceso de liberación automática del comercio intrazonal; al problema de los países de menor desarrollo relativo; a la meta establecida para adoptar en 1973 medidas que transformen esta asociación en un mercado común, y a los esfuerzos que se realizan para armonizar las políticas de los países miembros. Se menciona asimismo la vinculación de CARIFTA con la Comunidad Económica Europea ampliada.

Capítulo I

EL DESARROLLO HUMANO Y EL CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA

1. El desafío social de la Estrategia Internacional y la realidad del proceso latinoamericano

"Puesto que la finalidad del desarrollo es dar a todos mayores oportunidades de una vida mejor, es imprescindible lograr una distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza para promover la justicia social y la eficiencia de la producción, elevar sustancialmente el nivel de empleo, lograr un nivel más alto de seguridad de ingreso, y ampliar y mejorar los medios de educación, sanidad, nutrición, vivienda y asistencia social, y salvaguardar el medio. Así los cambios cualitativos y estructurales de la sociedad deben ir a la par del rápido crecimiento económico, y las diferencias existentes - regionales, sectoriales y sociales - deben reducirse sustancialmente. Estos objetivos son a la vez factores determinantes y resultados finales del desarrollo; deben ser considerados, por lo tanto, como partes integradas del mismo proceso dinámico, y requiere un enfoque unificado." (Estrategia Internacional de Desarrollo, párrafo 18.)

De esta audaz proposición, deriva entonces la Estrategia, bajo el acápite de "desarrollo humano", una serie de objetivos más detallados y recomendaciones de política más concretas; lo hace necesariamente en términos no cuantitativos: habla de "mejoramiento". Del énfasis que se pone en el "enfoque unificado" resulta que habrán de combinarse varios puntos de vista al intentar una evaluación de las orientaciones que sigue la transformación de las estructuras sociales, los niveles de vida, el acceso a los servicios públicos y otros aspectos de los estilos de desarrollo prevalecientes en América Latina a comienzos del decenio de 1970.

En primer lugar, desde el punto de vista del bienestar humano y la justicia social, habría que preguntarse si los aumentos en la producción por habitante que se dan en la mayoría de los países realmente se traducen en un mejoramiento de los niveles de vida. ¿Se están aliviando o reduciendo en intensidad los fenómenos de pobreza extrema y falta de participación económica y social de amplios estratos de la población? ¿Se está volviendo más, o menos equitativa la distribución de la riqueza y el ingreso?

/En segundo

En segundo lugar, y desde el punto de vista de la capacidad de distintos estratos sociales para actuar como "recursos humanos" para el desarrollo ¿se están volviendo más, o menos severas las limitaciones a la producción y la participación societal que derivan de la desnutrición, la enfermedad, el analfabetismo, y las características de marginalidad e inseguridad? ¿Están cambiando en formas favorables al desarrollo las actitudes - determinadas cultural y psicológicamente - hacia el trabajo, el consumo, la innovación, el razonamiento científico, y la cooperación, en las distintas clases sociales? ¿Crece o disminuye la importancia del desempleo, el subempleo y otras formas de mal aprovechamiento de los recursos humanos?

En tercer lugar, y desde el punto de vista de la capacidad de las sociedades nacionales para seguir funcionando y "desarrollándose" sin colapsos ni transformación violenta: ¿Son compatibles las actuales estructuras de poder con el tipo de desarrollo previsto en la Estrategia? ¿Se están volviendo más, o menos, reconciliables con una estrategia coherente de desarrollo las expectativas, demandas y capacidad de ejercer una presión organizada de las distintas clases y grupos de interés? ¿Existen importantes elementos en las sociedades cuyos intereses o supervivencia son incompatibles de fondo con los actuales estilos de desarrollo, o con los estilos que corresponden a los objetivos fijados en la Estrategia Internacional para el Desarrollo? De ser así, ¿están perdiendo o ganando en importancia tales elementos y cómo están evolucionando su composición y demandas frente a la sociedad?

En cuarto lugar, desde el punto de vista de la capacidad del Estado, que representa los intereses de la sociedad como un todo, para formular y aplicar políticas coherentes dirigidas al "desarrollo humano": ¿Hasta qué punto se han reflejado en las políticas nacionales las proposiciones de la Estrategia Internacional? ¿Hasta qué punto corresponden a los propósitos explícitos del Estado en nombre del desarrollo y el bienestar humano la distribución de los recursos, los programas, los servicios y las disposiciones jurídicas adoptadas? ¿En qué grado estas actividades se apoyan recíprocamente o entran en contradicción? ¿Están alcanzando a una mayor proporción de la población que antes? ¿Cuál es su verdadero significado en la vida de los grupos a que llegan?

No son nuevos en América Latina los intentos por formular evaluaciones globales del desarrollo (o subdesarrollo) con orientaciones sociales 1/.

1/ Véase CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.70. II.6.3); los capítulos relativos a América Latina en los números sucesivos de Naciones Unidas Informe sobre la situación social en el mundo; y los informes anuales titulados Progreso socioeconómico en América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo.

En el decenio de 1960 y antes aún un volumen formidable de documentación ha dado respuestas inquietantes a preguntas como las anteriores. Sin embargo han predominado las advertencias y las acusaciones. Voceros de distintas disciplinas y diferentes posiciones ideológicas han centrado su atención en las tasas de crecimiento demográfico; en el crecimiento urbano concentrado, en la muy inequitativa distribución del ingreso, la riqueza y el poder; en las características educativas, físicas y psicológicas de la fuerza trabajadora; en el sistema de valores; en las consecuencias que derivan de la dependencia de los grandes centros mundiales; y en otros factores. Con muchas y distintas variantes, se ha planteado la disyuntiva de transformación o colapso de la sociedad. Repetidamente se ha estimado que las actuales modalidades de cambio y crecimiento económico, social y demográfico no son ni viables ni aceptables a largo plazo, pero no se ha progresado hacia lograr un consenso sobre los factores que requieren atención prioritaria o sobre la factibilidad de lograr reformas planificadas y ordenadas frente al cambio revolucionario, ni sobre las tácticas que conviene emplear en cualquiera de esas dos orientaciones estratégicas. En realidad, se perfilan varias soluciones muy diferentes.

Si se compara la situación a comienzos del decenio de 1970 con las diagnósis y predicciones formuladas anteriormente, se justifican unas pocas conclusiones generales:

1) Algunos fenómenos y rumbos de cambio que habían sido aparentes y previsibles en general por lo menos durante veinte años han persistido y su magnitud ha crecido enormemente. Entre ellos figuran fenómenos que merecen una evaluación positiva (como el crecimiento de la enseñanza), así como fenómenos ambivalentes (el crecimiento urbano concentrado) o de signo indudablemente negativo (distribución muy desigual del ingreso).

2) Las proporciones de las poblaciones nacionales que sienten el impacto del cambio societal y del desigual crecimiento económico han aumentado a tal punto que llegan a abarcar casi a la totalidad. Las formas tradicionales de ganarse la vida pierden rápidamente viabilidad. Aunque presumiblemente partes importantes de la mayoría de las poblaciones nacionales han ganado con los procesos de cambio, otras participan en el proceso más bien como víctimas que como agentes o beneficiarios. Los indicadores disponibles sobre el empleo, los niveles de vida y la cobertura de los servicios confirman que hay grupos, cuyos números absolutos aumentan, que están excluidos de estos beneficios o los reciben en proporción ínfima.

/3) Aunque

3) Aunque ha variado la importancia relativa de los distintos fenómenos y puede demostrarse que han ocurrido importantes cambios cualitativos, los grandes cambios cuantitativos no han dado lugar a cambios cualitativos generalizados de importancia equivalente. Estos cambios - aunque siguen siendo muy posibles dentro de cada sociedad nacional - no parecen ni más inminentes ni más inevitables que hace dos decenios. En otras palabras, la mayoría de las sociedades han mostrado un grado asombroso de flexibilidad y estabilidad, pese a una continua inestabilidad superficial y al crecimiento continuo de fenómenos que podrían hacer más precaria su viabilidad. En particular, el crecimiento urbano concentrado y el crecimiento concomitante de grupos "marginales" subempleados no ha tenido ni de cerca las consecuencias catalíticas o catastróficas que se habían previsto.

4) Sigue siendo igualmente difícil, a partir de las informaciones disponibles, formular generalizaciones seguras acerca de los cambios recientes habidos en la estructura social, los niveles de vida, la participación y la distribución. La información sobre las características de la población, la distribución del ingreso, el empleo, y la cobertura de los servicios públicos es suficiente como para delinear los grandes problemas e indicar las tendencias a mediano plazo, pero subsisten importantes incógnitas en cuanto a la situación real de diferentes grupos de población y a la forma en que estos grupos participan en el cambio. Es bastante grande el retraso con que se dispone de la mayoría de las estadísticas sociales; así, escasean datos más recientes que 1969 o 1970 y sólo contados países han publicado ya los resultados completos del censo de 1970. La falta de datos muy recientes no tiene tanta importancia en lo social como en el análisis económico, ya que los fenómenos sociales y demográficos cambian con relativa lentitud, con estructuras que hacen posible unas proyecciones satisfactorias a mediano plazo cuando se cuenta con series históricas exactas. (Sin embargo, esas proyecciones no deben tratarse como si representaran una nueva información independiente, como a menudo ocurre.) Una deficiencia más grave es que en muchos sectores importantes para el análisis y la política sociales las únicas informaciones estadísticas disponibles se refieren apenas a unos pocos países o a unas pocas localidades y sólo puede conjeturarse en qué grado representan el todo; o derivan de estudios efectuados en el decenio de 1950 o comienzos del decenio de 1960; o están formadas por cifras globales nacionales que no dan ninguna luz sobre la distribución interna. Además, al examinar más de cerca las fuentes de muchos indicadores sociales y sus anomalías internas se tiene la impresión de que sirven principalmente de apoyo a conclusiones que habrían parecido razonables aun sin esas estadísticas. Cuando revelan algo inesperado en cuanto a tendencias, distribución interna, o comparaciones internacionales, suele quedar la duda si eso corresponde a la realidad, o se debe a que las estadísticas son incompletas o no comparables.

/Todavía no

Todavía no puede hacerse una justa evaluación del progreso alcanzado durante el decenio de 1970 hacia los objetivos de la Estrategia Internacional que se refieren a "los cambios cualitativos y estructurales de la sociedad" y a la reducción sustancial de las "diferencias existentes". Estudios anteriores sugieren que debe hacerse muy poco uso de planteamientos que se apoyen en una "conciencia creciente" de las necesidades de acción; esa conciencia, a juzgar por las declaraciones gubernamentales, ha sido evidente desde hace tiempo. Lo más que puede hacerse en el presente capítulo es pasar revista a las principales características del cambio que está ocurriendo en los países latinoamericanos y de las manifestaciones indicativas de cambios recientes y nuevas orientaciones de política, junto con un intento de relacionar estos elementos, en sus distintas combinaciones, con la variedad de situaciones nacionales o estilos de desarrollo que se encuentran en la región 2/.

2. Principales características del desarrollo humano en América Latina a comienzos del decenio de 1970

a) El crecimiento de la población y aspectos concomitantes

Gracias al progreso de la investigación demográfica, a la posibilidad de cotejar distintos tipos de datos para verificar su coherencia, y a la escasa probabilidad de que ocurran modificaciones muy rápidas en los determinantes principales, puede generalizarse acerca de las características de la población y las tendencias de cambio en el decenio de 1970 con mayor confianza que en la mayoría de los demás aspectos de interés para la presente evaluación. El cuadro 1 resume las principales características.

En América Latina en su conjunto la tasa de crecimiento demográfico se elevó ligeramente en el decenio de 1960 y asciende ahora a poco más de 2.9 %. Es probable que esa tasa haya llegado a su punto máximo, se estabilice durante unos cuantos años y comience a declinar a fines del decenio de 1970. En términos absolutos, esta tasa significa un incremento de 50 millones de habitantes en el decenio de 1950, de 69 millones en el de 1960 y de más de 90 millones durante el decenio de 1970; o también, que la población total sumó 210 millones en 1960 y 279 millones en 1970 y que llegará a 372 millones en 1980.

2/ En este capítulo se ha aprovechado una serie de estudios sobre distintos aspectos del desarrollo humano que llevó a cabo la secretaría de la CEPAL durante 1972. Algunos de esos estudios se revisarán y publicarán en 1973; todos servirán de base para nuevas investigaciones que lleven a una evaluación más sistemática del desarrollo humano para la segunda evaluación de la Estrategia Internacional de Desarrollo.

Cuadro 1
AMERICA LATINA: INDICADORES DEMOGRAFICOS, 1960-1970

País	Población total			Densidad 1970	Tasa media anual de cre- cimiento 1960-1970	Tasa de natalidad		Tasa de mortalidad		Esperanza de vida al nacer		Porcentaje de población urbana ^{a/}		Porcentaje de pobla- ción urbana en ciudades de 100 000 y más habitantes		Porcentajes de población total por grupos de edad en 1970		
	1960	1970	1980			1960	1970	1960	1970	1960- 1965	1965- 1970	1960	1970	1960	1970	0-14	15-64	65 y +
Argentina	20 850	24 352	28 218	8.7	1.57	23.3	22.9	6.7	7.7	66.0	68.2	57.3	66.8	84.5	82.1	29.3	63.4	7.3
Bolivia	3 696	4 658	6 006	4.2	2.35	44.0	43.8	21.0	19.2	43.8	45.5	22.0	23.3	52.4	73.5	42.6	54.4	3.0
Brasil	70 327	93 245	124 000	10.9	2.87	39.8	37.3	9.5	8.5	58.2	61.3	29.1	39.3	75.0	75.9	42.0	54.5	3.5
Colombia	15 877	22 160	31 366	19.5	3.39	45.0	44.0	12.1	8.9	56.3	57.9	30.0	43.0	70.8	78.8	47.0	50.4	2.6
Chile	7 683	9 717	11 461	12.8	2.38	38.3	27.4	13.8	7.8	58.5	61.4	50.0	57.0	69.5	72.6	39.0 ^{b/}	56.4 ^{b/}	4.5 ^{b/}
Ecuador	4 323	6 028	8 440	21.3	3.38	46.0	45.0	13.7	10.9	54.3	57.7	25.5	32.9	70.4	66.8	46.9	50.2	2.9
Paraguay	1 740	2 419	3 456	5.9	3.35	45.0	45.0	15.5	9.7	57.3	60.7	16.6	20.9	100.0	91.6	46.5	50.3	3.2
Perú	10 024	13 586	18 527	10.5	3.09	43.0	41.0	14.5	9.6	54.0	58.0	26.0	32.5	69.8	76.4	45.0	51.9	3.1
Uruguay	2 542	2 889	3 251	15.5	1.29	22.0	21.1	8.1	9.0	67.9	69.4	56.5	70.1	79.2	74.5	28.2	63.2	8.6
Venezuela	7 741	10 755	14 979	11.8	3.34	43.4	40.6	7.5	8.0	61.0	64.1	42.4	56.4	65.2	72.3	45.2	51.9	2.9
Costa Rica	1 249	1 736	2 281	34.2	3.35	48.0	34.5	9.1	5.3	63.4	66.4	22.3	32.3	100.0	78.6	45.6	51.3	3.1
El Salvador	2 512	3 441	4 904	160.8	3.20	47.6	46.7	19.5	12.3	50.9	55.4	17.0	19.5	57.5	55.3	47.1	49.9	3.0
Guatemala	3 965	5 282	7 018	48.5	2.91	47.6	42.5	18.8	13.7	48.7	51.9	12.7	17.7	92.3	82.4	44.9	52.2	2.9
Honduras	1 849	2 583	3 661	23.1	3.40	46.7	48.3	15.5	15.3	46.8	48.4	11.3	15.4	62.1	85.6	46.7	50.9	2.4
Nicaragua	1 501	2 021	2 818	15.6	3.02	47.0	46.4	16.5	15.2	61.4	63.3	18.8	24.6	68.8	70.9	47.1	49.8	3.1
Panamá	1 021	1 406	1 938	18.6	3.25	42.1	39.8	11.1	7.2	45.4	50.2	34.9	39.5	76.8	76.4	44.7	51.7	3.6
México	36 046	50 718	71 387	25.7	3.48	45.0	44.0	11.8	9.0	60.2	62.8	32.3	40.5	72.8	75.4	46.4	50.3	3.4
Cuba	6 819	8 341	10 075	72.8	2.04	31.5	28.0	7.3	8.0	64.3	66.8	45.8	47.5	70.9	50.5	34.5	60.5	5.0
Haití	4 138	5 229	6 838	188.1	2.37	44.0	44.0	22.0	18.6	42.0	44.7	6.0	6.9	78.0	78.2	42.5	54.5	3.0
República Dominicana	3 129	4 348	6 197	89.2	3.35	49.1	48.3	16.9	13.2	49.6	52.0	18.2	27.6	65.0	68.8	47.6	49.9	2.5
Subtotal (20 países)	207 032	274 914	366 821	13.7	2.88	40.1	38.2	11.1	9.2	57.6	61.2	32.9	41.4	74.6	75.9	42.4	53.2	3.7
Otros países de la región																		
Barbados	233	254	263	635.0	0.87	33.5 ^{e/}	20.5 ^{d/}	9.1 ^{e/}	8.1 ^{d/}		69.3 ^{f/}			-		37.0	55.9	7.1
Guyana	564	745	995	3.5	2.82	42.9 ^{e/}	36.3 ^{d/}	9.5 ^{e/}	7.6 ^{d/}		63.4 ^{f/}			26.5		45.6	50.7	3.6
Jamaica	1 629	1 996	2 382	181.4	2.05	42.0 ^{e/}	34.4 ^{d/}	8.8 ^{e/}	7.6 ^{d/}		67.1 ^{f/}			23.6 ^{g/}		46.0	49.3	4.7
Trinidad y Tobago	831	1 067	1 255	209.2	2.53	39.1 ^{e/}	23.3 ^{d/}	7.9 ^{e/}	6.5 ^{d/}		65.7 ^{f/}			14.6 ^{g/}		41.0	55.0	3.9
Total otros países	3 257	4 062	4 845	17.5	2.24											44.1	51.5	4.4

Fuentes: Población total: CELADE, *Boletín Demográfico* N°10, julio de 1972; natalidad y mortalidad: estimaciones basadas en los censos, estadísticas vitales y estimaciones y proyecciones de población de CELADE; esperanza de vida al nacer: Carmen Arretz y José Fajol, *La mortalidad en América Latina en el período 1965-1970* y Jack Harewood, "El nivel de mortalidad por sexo y edad en el Caribe Británico en 1965" en *Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, México, 1970, vol. 1, págs. 30 y 36, y Jorge Somoza, *Mortality in Latin America*, Londres, 1969, vol. 2 págs. 889 a 902; porcentaje de población urbana: estimaciones de la CEPAL; porcentaje de población urbana en ciudades de 100 000 y más habitantes: estimaciones de la CEPAL; porcentajes de población total por edad: CELADE, *Boletín Demográfico*, Año IV, N°8.

^{a/} Población urbana definida como la que vive en ciudades de 20 000 y más habitantes.

^{b/} Cifras del censo de 1970 corregidas por el Instituto Nacional de Estadística.

^{c/} Naciones Unidas, *Demographic Yearbook*, 1965.

^{d/} Naciones Unidas, *Population and vital statistics report*, Serie A, vol. XXIV, N°1, enero de 1972.

^{e/} Naciones Unidas, *Demographic Yearbook*, 1966.

^{f/} Corresponde a 1964-1966.

^{g/} Naciones Unidas, *Demographic Yearbook*, 1970.

El promedio regional encubre tendencias muy distintas en cada país, según el comportamiento de la fecundidad y la mortalidad. (La migración internacional tiene escasa importancia ahora como causa de crecimiento demográfico en América Latina.) En casi todos los países la fecundidad está bajando en cierto grado, pero en algunos el descenso es espectacular y en otros tan pequeño que no alcanza a constituir una tendencia. En la región en su conjunto la natalidad bajó de 40 por mil en 1960 a 38 por mil en 1970. En la mayoría de los países también está bajando la mortalidad; la tasa bruta de mortalidad en la región cayó de 11 a 9 por mil entre 1960 y 1970. La baja de la fecundidad es un fenómeno relativamente reciente y en unos pocos países va adquiriendo impulso. El descenso de la mortalidad data de fecha más antigua y fue más lento en el decenio de 1960; como las tasas brutas de mortalidad están llegando en muchos países a niveles relativamente bajos (en parte por tratarse de poblaciones jóvenes), la declinación general probablemente sea más lenta aún en el decenio de 1970.

Según se combinan sus tendencias de fecundidad y mortalidad y las tasas consiguientes de incremento, los países pueden catalogarse en varios grupos. Para los fines que aquí nos interesa, tiene particular interés la coincidencia de estos grupos con las características socioeconómicas de los países y los traslados de un grupo a otro que parecen haber ocurrido recientemente.

Dos países - Argentina y Uruguay - han pasado por una transición demográfica similar a la cumplida por los países europeos: tasas moderadas y declinantes de fecundidad se combinan con una mortalidad baja, pero que sube lentamente (por el envejecimiento de la población), para dar en 1970 incrementos demográficos de 1.5 y 1.2 % respectivamente. Otros dos países - Chile y Cuba - han avanzado bastante en una transición similar, con tasas de incremento de la población que han bajado hasta alrededor del 2 %. Aunque estos países difieren marcadamente entre sí en muchos aspectos, los cuatro tienen niveles de ingreso por habitante, educación y urbanización muy por encima de los promedios regionales. Dos de los cinco países más grandes de la región - Brasil y Venezuela - en los que ha avanzado rápidamente la urbanización y ha habido un crecimiento económico dinámico, aunque distribuido disparejamente, han experimentado descensos pequeños - aunque significativos estadísticamente - en la fecundidad, que se han combinado bajas continuas de la mortalidad. En el Brasil la combinación de estas tendencias se tradujo en una ligera reducción en la tasa general de incremento: de poco más de 3.0 % en 1960 a poco menos de 2.9 % en 1970. Como cabía esperar, las tendencias difieren en forma marcada entre regiones internas; la disminución de la fecundidad fue más pronunciada en el Sudeste, que tenía ya una fecundidad muy inferior a la del resto del país en 1960. En la pobre zona del Nordeste la fecundidad se mantuvo alta,

/al bajar

al bajar apenas, mientras que subió en el Norte despoblado. En Venezuela, la tasa de crecimiento demográfico bajó de 3.6 a 3.3 %, cifra que todavía es muy alta. En los tres países restantes que tienen grandes poblaciones y han alcanzado grados semejantes de urbanización y crecimiento económico - Colombia, México y Perú - la caída de la fecundidad fue demasiado pequeña como para tener alguna significación y el crecimiento demográfico se aceleró ligeramente alcanzando tasas de 3.5, 3.5 y 3.7 %, respectivamente en 1970.

Entre los países más pequeños ofrece particular interés Costa Rica. Por sus niveles de ingreso y educación este país durante mucho tiempo ha estado más cerca de los que componen el primer grupo mencionado que del promedio regional; el grado de urbanización ha sido relativamente bajo pero ha ido subiendo. Hasta 1960 la fecundidad y el incremento demográfico de Costa Rica figuraban entre los más altos del mundo. Durante el decenio de 1960 la natalidad sufrió una declinación excepcionalmente rápida: de 48 por mil en 1960 a 35 en 1970. Aunque también decayó la mortalidad, la tasa de incremento demográfico bajó así de 3.9 en 1960 a 2.9 en 1970. El descenso de la fecundidad deriva de cambios sistemáticos en el comportamiento reproductivo de las mujeres a lo largo de la edad de procrear; no han influido en él apreciablemente el matrimonio a edad más tardía ni otras variables. Aunque Costa Rica comenzó a apoyar decididamente las actividades de planificación familiar a mediados del decenio de 1960, la caída de la fecundidad empezó a acelerarse antes de que estas actividades pudieran tener un efecto apreciable y parece derivar directamente de las decisiones familiares, en que ha influido un cambio espontáneo en los valores concernientes al número de hijos. Si bien es cierto que la población de Costa Rica es demasiado pequeña como para tener gran ponderación en el promedio regional, no lo es menos que la tendencia manifestada apoya dos hipótesis importantes: a) que son posibles en otras partes de América Latina evoluciones de la fecundidad mucho más rápidas que las que se han dado en el pasado, siempre que se cumplan condiciones previas propicias; y b) que los niveles de consumo, la educación y otros aspectos de la modernización son requisitos mucho más importantes para lograr esa transición que las políticas y los programas estatales, aunque éstos sean complementarios de aquéllos.

La mayoría de los países más pequeños de América Latina vieron acelerarse en alguna medida su incremento demográfico durante el decenio de 1960, aunque uno solo - Honduras - registró una natalidad creciente. La aceleración en El Salvador y Paraguay fue notable - de una tasa bastante inferior a 3 % subió a más de 3.4 %. En Bolivia y Haití, países en que la combinación de una alta fecundidad con una elevada mortalidad daba antes tasas moderadas de

/incremento, al

incremento, al bajar la mortalidad la tasa de incremento se elevó a cerca de 2.5 %. Esta cifra queda bien por debajo del promedio regional y cabe prever una nueva aceleración a medida que siga bajando la mortalidad.

En general, las tendencias en distintos grupos de países confirman la hipótesis de que las tasas de incremento demográfico y la probabilidad de su aceleración futura guardan una relación inversa con la capacidad de los países para hacer frente al aumento de población. Los países más pequeños y más pobres en general tienen tasas de incremento que no superan a las de los países grandes, pero su mortalidad relativamente alta y la falta de una tendencia declinante de la fecundidad hacen prever que sus tasas de incremento seguirán subiendo durante algunos años, mientras que en los países más grandes, en su conjunto, es probable que se produzca la estabilización y luego la baja lenta de las tasas, y es posible que este descenso sea más rápido. Las políticas de desarrollo de los decenios de 1940 y 1950 no previeron ni tomaron en cuenta el rápido descenso de la mortalidad y la aceleración consiguiente del crecimiento demográfico. Sería desafortunado que también el rápido cambio en la estructura por edades que resulta de las bajas de la fecundidad tomara a los dirigentes de sorpresa.

Las medidas de política destinadas a reducir deliberadamente las tasas de incremento, como se prevén en el párrafo 65 de la Estrategia Internacional no han tenido todavía una influencia significativa sobre las tendencias. Naturalmente no han influido en las políticas de salubridad y otras relacionadas que tienen por objeto reducir la mortalidad, los efectos que éstas pudieran tener sobre el crecimiento demográfico. Todos los países o apoyan o toleran los programas de planificación familiar, pero pueden dividirse en tres grupos según la actitud que toman frente a ellos: i) unos pocos (Colombia, República Dominicana, Guatemala, Honduras, y algunos de los países caribeños de habla inglesa) prevén la reducción de la natalidad como objetivo concreto de los programas nacionales de planificación familiar; ii) un mayor número (Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Haití, Panamá, Paraguay y muy recientemente México) prestan su apoyo oficial a las actividades de planificación familiar como parte de sus servicios de salubridad, pero les fijan otros objetivos (bienestar familiar, reducción de la mortalidad materno-infantil, prevención del aborto ilegal) que la baja de la fecundidad; iii) en otros países (Argentina, Bolivia, Brasil, Perú, Uruguay, Venezuela) la política semioficial considera que son aconsejables las altas tasas de natalidad, o constituyen un problema que deberá resolverse con el tiempo gracias al desarrollo económico y social

/en general

en general 3/; sin embargo, permiten que se amplíen las actividades privadas de planificación familiar y las universidades y hospitales financiados por el Estado imparten capacitación y prestan otros tipos de asistencia con esa finalidad. En el primer grupo figuran principalmente países pequeños con altas tasas de crecimiento natural, pero no hay otra relación sistemática entre las tendencias de población y la política gubernamental. A excepción de los países caribeños de habla inglesa, aquellos en que los programas de planificación familiar han llegado a una escala tal que es probable que tengan gran influencia sobre la fecundidad (Chile y Costa Rica) se encuentran en el segundo grupo y no en el primero. Presumiblemente ello se explica por la distinta capacidad de los servicios nacionales de salud para administrar los programas y también por el diferente grado en que tales servicios realmente se han empapado de las políticas oficiales.

La baja de la mortalidad de los últimos años se ha traducido en una mayor esperanza de vida en todos los países latinoamericanos. Los cálculos más recientes se refieren al período 1965-1970, pero se prevé que la tendencia se prolongue en todo el decenio de 1970. La esperanza de vida guarda una relación inversa con la agrupación de los países según sus tendencias de incremento demográfico, habiendo una distancia muy grande entre los países más avanzados en la transición demográfica y aquellos que mantienen altas tasas de mortalidad y fecundidad. Entre los varones, once países tenían en el período 1965-1970 una esperanza de vida de más de 60 años (incluso cuatro países caribeños de habla inglesa), en nueve esa cifra se situaba entre 50 y 60 y en dos no llegaba a los 50. Entre las mujeres, tres países tenían una esperanza de vida de más de 70 años, en once la cifra se situaba entre 60 y 70, en ocho entre 50 y 60 y en dos no llegaba a los 50. La diferencia entre la esperanza más alta de vida y la más baja era de 23 años para los varones y de 27 años para las mujeres. La esperanza de vida al nacer se relaciona estrechamente con la probabilidad de morir antes de los cinco años. Es decir, cuanto mayor sea la mortalidad de un país y más baja la esperanza de vida, tanto mayor proporción habrá de defunciones entre niños muy pequeños. Se ha estimado que alrededor de un millón de los 2.5 millones de muertes ocurridas en América Latina entre 1965 y 1970 correspondieron a menores de cinco años.

3/ "El Gobierno del Brasil no adopta medidas que influyan sobre el ritmo de crecimiento demográfico. Sin embargo, se prevé que el creciente proceso de urbanización y desarrollo económico, junto a una preocupación constante por elevar el nivel de educación para toda la población, llevará inevitablemente a una disminución, en el futuro, de la tasa de crecimiento de la población." (Traducido de "Estrategia da Segunda Década para o Desenvolvimento. Informações sobre o Brasil", Ministerio de Relaciones Exteriores, Brasília, 30 de octubre de 1972.)

En los cuatro países que más han avanzado en la transición demográfica continúan los marcados cambios en la distribución por edades: mientras disminuye la proporción en el grupo dependiente de 0 a 14 años, y permanece más o menos estable el porcentaje en edad de trabajar (15 a 64 años), aumenta la proporción que tiene 65 años o más. Las tasas generales de dependencia son relativamente bajas, pero están subiendo ligeramente en Argentina y Uruguay al aumentar la proporción de ancianos. En otras partes, la persistencia de una alta fecundidad y elevadas tasas de crecimiento demográfico han compensado el alza de la esperanza de vida, de modo que se ha acentuado el carácter sumamente juvenil de la población y sigue siendo pequeña la proporción de viejos. En los países más grandes deberán comenzar a declinar las elevadas tasas de dependencia durante el decenio de 1970.

b) Urbanización, movilidad de la población y concentración espacial del desarrollo

La urbanización constituye una de las características más notables del cambio social en América Latina desde el decenio de 1940, o aun antes en algunos países. Las informaciones recientes confirman el crecimiento continuo y cumulativo de este fenómeno que ha sido descrito tantas veces.

El proceso de "urbanización", en su sentido estricto de aumento en la proporción de la población total que habita zonas urbanas, fue mucho más lento en el decenio de 1960, estimándose en una tasa anual de 2.2 % para el conjunto de la región. El porcentaje de población que habita en localidades de 20 000 y más habitantes subió de 33 a 41 4/. Como la urbanización en este

4/ La línea divisoria de los 20 000 que emplean ahora convencionalmente los demógrafos, con ser conveniente, subestima el grado verdadero de urbanización en un sentido sociológico u ocupacional. Gran proporción de la población que habita centros con menos de 20 000 habitantes es a todas luces urbana. (Los porcentajes de población "urbana" en 1970 incluyen evidentemente las de centros que superaron el límite de 20 000 habitantes durante el decenio de 1960 y que por lo tanto habían sido clasificadas antes como "rurales".) Además, para fines diagnósticos y de política, la "urbanización" debe considerarse no sólo como un proceso de concentración de la población en los centros urbanos sino como un proceso de modernización de las modalidades urbanas anteriores por efecto de influencias extranjeras y del creciente predominio urbano sobre toda la sociedad en lo económico, lo social y cultural. A medida que América Latina se urbaniza en un sentido estricto, se urbaniza también en los otros dos sentidos; incluso la economía agrícola-rural empieza a adquirir características "urbanas". (Véase Anthony y Elizabeth Leeds, "Brazil and the Myth of Urban Rurality" en Arthur J. Field, Ed., City and Country in the Third World: Issues in the Modernization of Latin America, Schenkman Publishing Company, Inc., Cambridge, Mass., 1970.)

sentido es de por sí un proceso finito, no es raro que se haya vuelto más lenta. También debe recordarse que algunos países "desarrollados" alcanzaron tasas más elevadas de urbanización en el pasado, pero a través de una disminución rápida de la población rural; en cambio, en América Latina esta población ha seguido creciendo en casi todos los países.

Un examen del "crecimiento urbano", o incremento del número de personas que viven en lugares "urbanos", da una visión más exacta de la magnitud de la transformación ocurrida. Entre 1960 y 1970 la población urbana de América Latina (es decir, las personas que habitaban en localidades con 20 000 o más habitantes) subió de 68 a 114 millones; los lugares urbanos que al comienzo hospedaban a un tercio de la población regional, llegaron a absorber dos tercios del incremento demográfico. Además continuaron las tendencias anteriores hacia la concentración en grandes ciudades; en 1970 el 56 % de la población urbana habitaba en ciudades con 500 000 habitantes o más, frente al 52 % en 1960. Sin embargo, ha declinado otra característica de la concentración urbana que es notoria en América Latina - la primacía de una sola gran ciudad en cada país - principalmente por el crecimiento dinámico de centros secundarios en los países más grandes, en particular Argentina, Brasil, Colombia y México.

Los países latinoamericanos pertenecen a tres grandes grupos según sus procesos de urbanización y estos grupos, como era de esperar, corresponden aproximadamente a las agrupaciones según las modalidades globales de crecimiento de la población. Los cuatro países con tasas de crecimiento de la población moderadas o decrecientes son también países de urbanización temprana. En 1950 más de un tercio de la población de cada uno de estos países vivía en localidades con 20 000 habitantes o más. El porcentaje conjunto se elevó a 55 % en 1960 y a 61 % en 1970. En este último lapso su tasa de crecimiento urbano fue de cerca de 3 % anual, casi la mitad de la tasa media de los demás países. Al mismo tiempo, la población rural y de pueblos pequeños disminuyó en Argentina, Uruguay y Chile, de manera que las ciudades absorbieron un número de personas superior al incremento total de la población. El segundo grupo incluye los cinco países más grandes fuera de la Argentina 5/. Todos ellos han experimentado una aceleración del crecimiento urbano: en 1960 entre 26 y 42 % de sus poblaciones vivía en centros de 20 000 habitantes o más; en 1970, entre 33 y 56 %. Sus

5/ Uno de los países grandes, Perú, se halla en realidad en una posición intermedia entre el segundo y el tercer grupo, con un crecimiento urbano acelerado algo más tardío que el de otros países. Costa Rica, Ecuador y Panamá se hallan también en una posición intermedia.

poblaciones urbanas crecieron a una tasa media anual de más de 6 % en el decenio, en tanto que el resto de la población creció en 1.5 %. Las zonas urbanas absorbieron algunos 33 millones de personas en el intervalo, es decir, cerca de 70 % del incremento total de la población. El grupo restante incluye la mayoría de los países más pequeños. En 1960 poco menos de la quinta parte de sus poblaciones conjuntas vivía en centros de 20 000 habitantes o más, y en 1970 menos de la cuarta parte. Durante el decenio su tasa combinada de crecimiento urbano subió al 5 % anual, pero el resto de la población aumentó en más de 3 % anual, y las localidades urbanas absorbieron sólo 37 % del incremento total. En los países que se hallan en el extremo inferior de este grupo - Bolivia, Haití y El Salvador - el nivel de urbanización cambió poco en los años sesenta. En este grupo la concentración de la población urbana en una sola gran ciudad es particularmente pronunciada y salvo en Ecuador, que es un caso intermedio, más de 50 % de la población urbana se concentra en una ciudad. Cualesquiera sean las relaciones de causa y efecto, el carácter incipiente y el ritmo moderado de la urbanización en estos países es una razón más para suponer que cualquier transición demográfica ha de llegar más tarde a ellos que a los países del segundo grupo.

Puesto que no hay motivos para dudar de que las tasas de incremento natural en las zonas rurales y en los pueblos pequeños de América Latina sean iguales o más altas que en los centros urbanos, es evidente que las tendencias sintetizadas más atrás significan un enorme movimiento migratorio desde los primeros hacia los últimos, particularmente en los países más grandes del segundo grupo. Para la región en su conjunto, cabe estimar que aproximadamente la mitad del incremento natural de la población de las zonas rurales y los pueblos pequeños está siendo transferido a los centros más grandes y origina entre la tercera parte y la mitad del crecimiento total de estos últimos. Además, como las corrientes migratorias están constituidas predominantemente por adultos jóvenes que pasan la mayor parte de su edad fecunda en las ciudades, el incremento natural entre los migrantes después de su llegada a las ciudades da origen a una mayor contribución adicional al crecimiento urbano.

Esto no quiere decir que los migrantes a los centros urbanos más grandes sean exclusivamente campesinos desarraigados, una generalización que continúa apareciendo en los análisis de la urbanización latinoamericana, aunque ha sido impugnada repetidamente. Las pocas investigaciones locales sobre este punto - principalmente en los distritos de bajos ingresos de las grandes ciudades - revelan casi invariablemente que la mayoría de los migrantes provienen de centros urbanos más pequeños. Naturalmente que junto con elevarse el nivel nacional de urbanización, se acrecienta también la proporción de migrantes de origen urbano. La información disponible sigue

/siendo demasiado

siendo demasiado escasa como para extraer conclusiones sobre la magnitud relativa de la migración escalonada (en la que los migrantes se trasladan de las zonas rurales a los centros urbanos pequeños y luego a los más grandes) y la migración de reemplazo (en la que los migrantes que se trasladan de los centros urbanos pequeños a los más grandes son reemplazados en los primeros por migrantes rurales), pero ambos fenómenos probablemente son significativos. Datos fragmentarios diversos sugieren que la movilidad espacial de la población en la mayoría de los países, es elevada y toma formas muy diversas: corrientes migratorias transitorias y permanentes, del campo a la ciudad, interurbanas, de las zonas agrícolas más antiguas a las que se están abriendo, etc., aunque siempre predomina la migración desde los centros pequeños a los más grandes. Los censos sólo captan las corrientes migratorias cuando en la época del censo el migrante vive en un distrito administrativo diferente del de su nacimiento, o diferente de su residencia en la época del censo anterior. En el censo de 1960 de México, por ejemplo, aparecieron 5.2 millones de personas (15 % de la población total) como habiendo cambiado su residencia de un estado a otro en algún momento de sus vidas. En 1970 el porcentaje era el mismo, pero la cifra absoluta subió a 7.2 millones de personas. Estos porcentajes no incluyen la migración intraestadual, la migración estacional en busca de empleo (que tiene gran importancia en México) ni los movimientos de los migrantes que habían regresado a su estado natal en el momento del censo. En Chile cerca del 23 % de los varones y 24 % de las mujeres aparecieron como migrantes interprovinciales, tanto en 1960 como en 1970, mientras el número absoluto crecía de 1.7 a 2.1 millones de personas. De éstas, 600 000 (equivalentes a 28 % de todos los migrantes y 8 % de la población total) habían migrado durante el quinquenio anterior al censo de 1970. En el Brasil, según el censo de 1970, la tercera parte de la población total había cambiado de residencia cruzando fronteras municipales en algún momento de sus vidas; 19 % lo había hecho en 1960-1970. Estos porcentajes no son plenamente comparables con los de Chile y México, puesto que las municipalidades son divisiones territoriales más pequeñas, pero merece destacarse que 28 % de todos los migrantes habían trasladado su lugar de residencia de alguna de las diez macrorregiones brasileñas a otra. En conjunto, los datos censales sobre estos tres países sugieren que la razón entre migrantes y población nacional no cambió mucho en los años sesenta, pero que naturalmente el volumen aumentó con el crecimiento de la población. Los datos existentes confirman que las grandes ciudades siguieron siendo el principal foco de atracción. En Chile el 40 % de todos los migrantes y el 35 % de los que migraron entre 1965 y 1970 residían en la zona metropolitana de Santiago en la época del censo. En México, 32 % de todos los migrantes empadronados en 1970 se hallaban en el Distrito Federal y 48 % de éstos habían llegado a él entre 1960 y 1970. En Brasil, 6.7 de

los 13.3 millones de personas que se habían trasladado desde una macrorregión a otra, vivían en la región altamente urbanizada formada por los estados de São Paulo, Guanabara y Río de Janeiro.

Desde que comenzaron a llamar la atención, el crecimiento urbano rápido y concentrado de América Latina y la distribución espacial dispareja de su desarrollo, se han debatido dos evaluaciones y conclusiones de política contrapuesta, cada una de ellas con varias variantes. Una corriente de opinión ha considerado que la urbanización concentrada es una etapa necesaria del desarrollo, una fuerza catalizadora para modernizar las sociedades, para disolver estructuras políticas, económicas y sociales gastadas y para estimular la productividad, la participación y la movilidad. La otra corriente de opinión ha señalado los enormes costos infraestructurales y otros de los centros metropolitanos, su papel en el crecimiento de demandas de consumo incompatibles con las necesidades de ahorro e inversión, la falta de un crecimiento industrial correspondientemente vigoroso, las relaciones parasitarias de los centros metropolitanos con el interior y el crecimiento diferenciado rápido de una población marginal subempleada, aparentemente no asimilable.

En la práctica, las enormes aglomeraciones urbanas de hoy, funcionan más, con muchas tensiones, crisis y menoscabo del bienestar de su población, pero no parecen funcionar peor o tener crisis más graves que las aglomeraciones más pequeñas de hace veinte o treinta años. Las deficiencias de la vivienda y el transporte público son más severas que antes: la contaminación del aire ha pasado rápidamente a primer plano entre los problemas de las ciudades; el uso generalizado de vehículos automotores causan cada vez más trastornos. Sin embargo, otros aspectos del vivir urbano - suministro de agua, servicios de salud, escuelas - parecen haber mejorado en la mayoría de los grandes centros. Los costos del crecimiento urbano para el Estado indudablemente son grandes, pero no se han hecho estudios serios que demuestren que esos costos serían más llevaderos si la distribución de la población fuese diferente.

Estudios recientes de la CEPAL han mostrado la enorme diferencia en los ingresos y en el acceso a los servicios entre el centro metropolitano y el resto del país, e indican también que la distribución del ingreso es un poco menos dispareja en las ciudades que en otras partes, aunque se halla más concentrado que en las ciudades europeas. Cálculos sobre las zonas metropolitanas de cinco países latinoamericanos en varios años del decenio de 1960 muestran que el 20 % más pobre de sus poblaciones recibía 5 % de todo el ingreso personal, frente a 3.1 % en el conjunto del país. Los niveles de ingreso por habitante de este grupo fluctuaban entre 130 y

300 dólares, contra ingresos de 50 a 110 dólares para el mismo grupo en los países. El ingreso medio del grupo más pobre en las zonas metropolitanas en algunos países, era igual a la mediana del ingreso de todo el país 6/.

Este tipo de información arroja bastante luz sobre el discutido problema de la población urbana marginal. Indudablemente, el número de personas subempleadas, mal albergadas y mal alimentadas en las grandes ciudades ha aumentado con más rapidez que las poblaciones de estos centros. Las economías no parecen ser hoy más capaces que antes de absorberlas en empleos productivos bien remunerados. Sin embargo, los estratos marginales han sido menos visibles y menos amenazantes para las estructuras existentes de lo que se había esperado. Los levantamientos violentos en que grupos marginales desempeñaron un papel importante fueron menos numerosos y destructivos durante los años sesenta que durante los decenios de 1940 y 1950. Los llamamientos políticos populistas siguen logrando respaldo, pero no parece que el mayor tamaño y concentración de los estratos marginales los hayan hecho más eficaces. Al fin de cuentas, la urbanización parece haber servido más como válvula de escape para aliviar las tensiones de las partes más pobres y más rurales del país, que como fuente de tensiones. Los migrantes a los grandes centros sienten que han progresado algo, siempre en el marco persistente de la pobreza y la inseguridad. Han emergido nuevas modalidades de control social y una participación limitada, y los medios de información, las escuelas, los programas de asistencia y los subsidios de consumo, la represión policial, las ideologías políticas y los regateos políticos (trueque de votos por favores), etc., han tenido importancia variable en los centros metropolitanos de diferentes países. Las oportunidades de que los estratos marginales logren algo de estos mecanismos, por limitadas que sean, son mucho mayores en los centros metropolitanos que en las ciudades pequeñas y los pueblos. Además, la aceptación de ingresos bajos por los estratos marginales permite que los estratos medios de la población urbana obtengan productos y servicios artesanales baratos, así como servicio doméstico que de otro modo no estarían al alcance de sus ingresos.

6/ Véase "Distribución comparada del ingreso en algunas grandes ciudades de América Latina y en los países respectivos, a comienzos de la década de 1960", Estudio económico de América Latina, 1971, E/CN.12/935/Add.2, 31 de mayo de 1972.

En estas circunstancias no es de extrañar que sigan predominando la concentración urbana y la desigual distribución espacial del desarrollo. Los pronunciamientos públicos de política han ido aproximándose a lo preconizado por la Estrategia Internacional de Desarrollo, es decir, a la reducción de las desigualdades regionales internas y al tratamiento equitativo de las zonas más rurales. Las evaluaciones implícitas de la situación y las medidas adoptadas parecen ser más ambivalentes. De una parte, las industrias de bienes de consumo, las empresas constructoras, los especuladores en tierras urbanas y otros intereses ejercen presiones eficaces para que la concentración continúe. De otra parte, los estratos urbanos medios, los trabajadores organizados y hasta los estratos marginales son capaces de ejercer presiones más efectivas que los grupos correspondientes de los pueblos pequeños y las zonas rurales, para obtener servicios y subsidios. Al asignar los recursos públicos, la distribución de servicios, los incentivos para la ubicación de nuevas actividades económicas, etc., los diversos tipos de presiones metropolitanas seguramente pesarán más que un compromiso público vacilante de lograr una distribución espacial más equilibrada del desarrollo.

Sigue en pie el interrogante de la posible duración de las actuales tendencias del crecimiento urbano, de si podrán mantenerse indefinidamente sin dejar de ser viables por razones económicas, políticas o ambientales. Pese a las elevadas tasas anteriores de crecimiento urbano, el volumen de este incremento fue 65 % mayor en los años sesenta que en los años cincuenta. En el decenio de 1970 el aumento será por lo menos 65 % mayor que en el decenio de 1960 y llegará a 75 millones de seres, de los cuales 40 millones serán absorbidos por ciudades que habrán superado el millón de habitantes en 1980. En los años ochenta, el crecimiento urbano seguramente tendrá aún mayores dimensiones al ampliarse la base de población, aunque su tasa cambie y se distribuya en una red urbana más amplia. Las potencialidades de crecimiento urbano son particularmente impresionantes en los países más grandes del segundo grupo, dadas sus altas tasas de crecimiento global y sus abundantes reservas de población pueblerina y rural. (De otra parte, como se señaló antes, en varios de estos países están aumentando el número de grandes centros dinámicos y la concentración del crecimiento urbano se está haciendo menos pronunciada.) Cualquiera sea la política nacional relativa a la redistribución espacial del desarrollo, la escala creciente de urbanización exigirá cada vez con más apremio medidas coordinadas en materia de planificación de largo plazo y reformas del uso de las tierras urbanas, régimen de tenencia de la tierra, ubicación de zonas residenciales y de trabajo, control de la contaminación, transporte privado y público, suministro de agua, etc. Sin embargo, sobre la base de las tendencias observadas hasta hoy sería aventurado afirmar que las soluciones fragmentarias a estos desafíos y el deterioro de la calidad de la vida humana harán de las ciudades lugares del todo inhabitables.

/Al mismo

Al mismo tiempo, si las tendencias a la marginalización de una parte de la población urbana son en realidad tan pronunciadas e inseparables de los estilos actuales de desarrollo como parecen ser, el conformismo señalado más atrás podría desaparecer. La generación nacida en los tugurios de las grandes ciudades, sin la sensación de progreso y esperanza que la migración infundió a sus padres, puede responder finalmente a las predicciones sobre las consecuencias revolucionarias o quebrantadoras de la marginalidad.

Las desigualdades en la distribución de ingresos, oportunidades de empleo y servicios entre las grandes regiones internas es un problema levemente distinto de las desigualdades entre los centros metropolitanos y el resto del país; las disparidades pueden ser mayores entre el centro metropolitano y el resto de la región en que se encuentra, que entre las principales regiones tomadas en su conjunto 2/. En general las diferencias entre regiones coinciden con su grado de urbanización o ruralidad. No hay medidas ni marcos teóricos válidos para determinar en qué punto las desigualdades entre regiones se hacen excesivas o disfuncionales para el desarrollo, tomando en cuenta los bajos niveles generales de ingreso y de distribución de servicios.

La comparación de los datos disponibles utilizando dos indicadores sociales relativamente sensibles - la mortalidad infantil y las tasas de retención escolar - así como también los niveles de ingreso por habitante sugieren que la diferencia en los niveles de ingreso, y por ende en la productividad, suele ser mayor (aproximadamente 3:1 en Chile, Colombia y Ecuador; entre 5:1 y 7:1 en Argentina, Brasil, México y Perú) que la diferencia en los componentes del nivel de vida determinados por los servicios educativos y de salud. Las disparidades en mortalidad infantil y retención escolar, según las pocas comparaciones regionales que pueden establecerse, fluctúan entre 2:1 y 2.5:1, salvo en el Brasil, donde la diferencia de mortalidad infantil entre las capitales estatales es de más de 5:1. Esto tiende a confirmar que pese a las notorias desigualdades interregionales en la distribución de servicios, las regiones más pobres están recibiendo ahora algún subsidio de las regiones más acomodadas, en términos de distribución de las asignaciones nacionales del sector público a los servicios educativos y de salud. En el mejor de los casos, los datos

2/ "... el ingreso por habitante en el Distrito Federal de México equivaldría en 1966 a 2.6 veces el ingreso medio correspondiente al estado de México en su conjunto y a un poco más de 10 veces el ingreso medio en Tlaxcala. Esta última relación era entre 3 y 4 veces superior a la existente entre las regiones económicamente más opuestas de México." ("Distribución comparada del ingreso en algunas grandes ciudades de América Latina y en los países respectivos a comienzos de la década de 1960", op. cit., pág. 22.)

disponibles sólo brindan sugerencias que deben complementarse con comparaciones más sistemáticas de los patrones regionales y con estudios de la distribución del ingreso, el consumo, las oportunidades de empleo y los servicios dentro de las regiones. Cabe suponer que en las regiones más pobres la distribución habrá de ser más desigual que en otras partes, particularmente entre el centro urbano y el interior rural.

Los programas encaminados a cambiar la distribución espacial del desarrollo en los años cincuenta y sesenta pueden clasificarse en dos categorías principales: los dirigidos a regiones internas que están plenamente ocupadas, con poblaciones predominantemente rurales y con niveles de vida y productividad muy por debajo del promedio nacional, y los dirigidos a regiones con poca población pero dotadas de tierras, agua o minerales que se suponen subexplotados. El ejemplo más importante de la primera categoría es el prolongado esfuerzo de la SUDENE por desarrollar el Nordeste brasileño. Los ejemplos más connotados de la segunda categoría son el Plan Guayana, en Venezuela, y los programas de aprovechamiento de grandes cuencas fluviales en México. La creación de la ciudad de Brasilia es un ejemplo único de táctica para abrir una región despoblada mediante la transferencia del centro de gravedad político y administrativo de la nación. Las experiencias obtenidas de estos programas se han estudiado repetidamente, y los primeros años del decenio de 1970 no revelan orientaciones novedosas de envergadura. Algunos de los programas indudablemente han logrado crear nuevos centros dinámicos de producción, pero sigue estando en tela de juicio su aporte a la equidad y al bienestar humano en la distribución de las actividades de desarrollo entre las regiones. Generalmente su contribución directa a la expansión de las oportunidades de empleo ha sido pequeña. Y cuando han logrado cambiar en parte la dirección de las migraciones internas, comúnmente han atraído más migrantes de los que se han podido absorber, muchos de ellos con niveles educativos y de capacitación que obstaculizan su absorción futura. Gran parte del ingreso generado ha vuelto a los centros nacionales.

Las declaraciones de política que abogan por la redistribución interna de la población y del desarrollo siguen siendo numerosas, pero no se observa que haya aumentado la asignación real de recursos ni iniciación de nuevos proyectos con este fin, salvo en algunos pocos países; tampoco parece que se estuvieran desplegando esfuerzos suficientemente sistemáticos por aprovechar experiencias anteriores para elaborar estrategias que sean menos onerosas para el sector público, aprovechen mejor los recursos naturales y contribuyan más a los fines humanos del desarrollo. Como se sugirió antes respecto a la concentración metropolitana, probablemente sea imposible aplicar políticas nacionales eficaces y justas de distribución

regional como simples adiciones a estilos existentes de desarrollo, y se precise para ello una difícil confrontación con las poderosas fuerzas que apoyan la concentración.

Las políticas sistemáticas más recientes y ambiciosas para la redistribución regional de la población, la apertura de regiones despobladas y la explotación de recursos ociosos son las de Brasil y Perú para la cuenca del Amazonas. Sería prematuro pretender evaluar aquí los frutos de estas políticas.

c) El medio ambiente humano

La dirección de los cambios en el medio ambiente humano y en el equilibrio ecológico de América Latina a comienzos de los años setenta está configurada por la disparidad, concentración y contradicciones internas que caracterizan su desarrollo. Tanto en las zonas urbanas como rurales las amenazas ambientales derivadas de la pobreza y de tecnologías "primitivas" coexisten e interactúan con las derivadas de la afluencia y las tecnologías "modernas". En las ciudades, las primeras significan hacinamiento e improvisación en la vivienda, malas condiciones sanitarias, falta de áreas verdes accesibles a las masas, etc.; las últimas significan contaminación del aire por las industrias y los vehículos automotores, ruido, accidentes, congestiones de tráfico, etc. En algunos de los centros metropolitanos estos últimos "indicadores del desarrollo" han alcanzado niveles tan altos como en otra región del mundo. En las zonas rurales las primeras amenazas ambientales significan agotamiento de los suelos por uso excesivo en las zonas de cultivo más antiguas, y destrucción de suelos y bosques por las técnicas primitivas de limpieza y cultivo en las zonas más nuevas. Las últimas incluyen el uso, sin planificación ni control adecuados, de equipo pesado moderno para abrir nuevas zonas agrícolas y explotar otros recursos naturales.

En la esfera nacional, las diferentes combinaciones de problemas corresponden a los tres grupos de países mencionados antes. En el primer grupo los problemas ambientales son predominantemente de tipo moderno, y el ritmo relativamente moderado del crecimiento de la población y de la urbanización significa una capacidad algo mayor para mantenerlos dentro de límites tolerables. En los países grandes que se están urbanizando e industrializando con rapidez y están comenzando a explotar zonas antes despobladas, la gama de problemas es especialmente amplia y su carácter está cambiando marcadamente. En el tercer grupo de países los problemas ambientales siguen siendo principalmente los asociados a la pobreza rural y al uso particularmente destructivo de la tierra por el aumento de la presión demográfica.

Algunos de los problemas ambientales más concretos han ocasionado durante años debates públicos, estudios, medidas fragmentarias y leyes que generalmente no son aplicables o no se aplican. Sin embargo, la concepción del "medio ambiente humano" como un complejo de fenómenos interrelacionados que exigen atención prioritaria y un enfoque de política integrado, es relativamente nueva para la región. En la acogida que se le ha brindado ha influido la creciente preocupación mundial por este problema, que culminó en la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo en junio de 1972, así como la prevalencia cada vez mayor de las amenazas al medio ambiente.

Esta concepción ha debido enfrentar opiniones tradicionalmente optimistas acerca de la inagotabilidad de los recursos naturales, particularmente en los países grandes; expectativas de que un crecimiento suficientemente rápido permitiría resolver con facilidad los problemas ambientales junto con los del crecimiento de la población y de la mala distribución del ingreso, y predisposiciones a tolerar una degradación ambiental considerable en aras de un crecimiento rápido.

En su acogida ha influido también la inquietud acerca de la asociación del "problema ambiental" con los intereses de los países de altos ingresos y sobre sus posibles repercusiones en los aspectos internacionales del desarrollo latinoamericano, entre ellas las siguientes:

i) Restricciones a las exportaciones de productos que supuestamente contribuyen a la contaminación en los países de altos ingresos, las que podrían usarse como subterfugio para aplicar medidas proteccionistas;

ii) Precios más altos para las importaciones por el costo de las medidas contra la contaminación en los países de origen, y

iii) Negación de ayuda externa a los proyectos de desarrollo que los donantes consideran dañinos para el ambiente; desplazamiento de la asistencia hacia proyectos ambientales, en detrimento de otras necesidades de desarrollo, y distorsión de las prioridades nacionales por la preocupación ambiental de las fuentes de asistencia.

También se esperan algunos efectos más positivos: la reacción contra los productos sintéticos en los países de altos ingresos puede mejorar el mercado de materias primas naturales, y la necesidad de los países de altos ingresos, en particular del Japón, de reducir la contaminación del aire y el agua puede inducirlos a transferir a otras regiones industrias contaminantes pero que generan ingresos.

/Estos posibles

Estos posibles efectos se han debatido repetidamente en foros internacionales como la UNCTAD y el GATT, pero hasta ahora no se han hecho estudios sistemáticos que permitan evaluar con precisión su importancia futura para el desarrollo latinoamericano.

En las declaraciones nacionales de política se acepta generalmente la posición expuesta en el párrafo 72 de la Estrategia Internacional de Desarrollo, pese a las reservas resumidas más atrás. Naturalmente, el interés público en este tema es más activo en el primer y segundo grupos de países que en el tercero. Dado el corto tiempo transcurrido desde que el "medio ambiente humano" pasó a primer plano como preocupación internacional, no es de extrañar que todavía sean pocos los países que han ampliado y coordinado visiblemente las políticas relativas al medio ambiente. Chile, Jamaica y Perú han creado comités interministeriales con este fin, y otros países han encomendado funciones coordinadoras a un solo ministerio, generalmente al de salud (México, por ejemplo). La mayoría de los organismos de planificación nacional no han adoptado iniciativas para acometer tareas de planificación ambiental. Al mismo tiempo, diversos organismos públicos sectoriales, en particular los encargados de la protección de la salud, la conservación de los recursos naturales y el desarrollo regional y urbano, han visto en la defensa del medio ambiente un medio para obtener más atención y recursos para su propio trabajo y la han adoptado con entusiasmo. En la mayoría de los países, por lo tanto, las tareas ambientales siguen estando repartidas en organismos sectoriales con presupuestos muy limitados, y luchando por dar cumplimiento a legislaciones generalmente voluminosas, mal adaptadas a las necesidades actuales y con pocas posibilidades reales de aplicación.

d) Distribución del ingreso

Ha sido posible efectuar cálculos de la distribución del ingreso en 1970 para ocho países latinoamericanos. Estos cálculos se basan en investigaciones llevadas a cabo por instituciones nacionales para distintos fines y usando diferentes metodologías; algunas cubren sólo partes del país respectivo. Son evidentes sus deficiencias para las comparaciones entre países y tampoco reflejan los importantes cambios que parecen haber ocurrido en unos pocos países desde 1970. Sin embargo, su correspondencia con los resultados de anteriores estudios sobre la distribución del ingreso y con otros indicadores de la distribución del bienestar y servicios, apoyan la conclusión de que al menos cuando se trata de amplios

/sectores de

sectores de la población, se acercan a la realidad latinoamericana y que esa realidad no cambió en cuanto a sus características principales durante el decenio de 1960 8/.

Confirman que el ingreso en la mayor parte de América Latina presenta una distribución más concentrada que en la mayoría de los países europeos y norteamericanos con economía de mercado, y mucho más concentrada que en los países de economía socialista 9/. Pero aquí, aparte de esta consabida generalización interesan, además, determinadas y notables características de las distribuciones que se presentan en América Latina. El porcentaje del ingreso nacional que recibe el 20 % más pobre de la población en la mayoría de los países latinoamericanos se acerca bastante al que percibe el grupo equivalente en los Estados Unidos y es superior al que recibe en Francia, aunque naturalmente los niveles absolutos correspondientes a los grupos más pobres de América Latina son mucho más bajos. En cambio, en Francia y los Estados Unidos el ingreso sube sostenidamente en los deciles siguientes. En América Latina, la elevación es mucho más lenta hasta el octavo o noveno decil. El 30 % de receptores de ingreso que quedan inmediatamente por debajo de la mediana y el 30 % inmediatamente superior reciben así proporciones mucho menores de ingreso personal que sus congéneres en Francia y Estados Unidos. En el tramo superior siguiente de 15 % - grupo que queda inmediatamente por debajo de la cima - los niveles de ingreso suben rápidamente; la proporción que percibe este grupo es muy parecida en América Latina, Francia y los Estados Unidos. Por último, el 5 % superior en la mayoría de los países latinoamericanos percibe una proporción mucho mayor del total que sus congéneres de otras partes. Esto implica que los niveles de ingreso de la mayoría quedan muy por debajo del promedio nacional de ingreso por habitante. Los dos grupos que conforman el 60 % intermedio reciben apenas 33.6 % del ingreso en

8/ La secretaría de la CEPAL se encuentra abocada desde varios años al estudio de la distribución del ingreso. Los resultados de investigaciones anteriores y las explicaciones metodológicas aparecen en el Estudio Económico de América Latina de 1969 y 1971. En esta sección se resumen algunos de los últimos resultados de este programa continuo de investigación.

9/ La principal excepción es Cuba, con un sistema económico socialista que supone una política igualitaria de distribución de bienes y servicios, en que el racionamiento ha llegado a tener más importancia que el ingreso monetario.

los países en que se han hecho estos cálculos. Los porcentajes nacionales van de 39 en Chile a 26 en Brasil y Honduras. El poder adquisitivo sigue concentrado en el 20 % superior, y sobre todo en el tramo superior de 5 %, lo que tiene las repercusiones sobre la demanda de bienes de consumo y las modalidades de crecimiento de la producción que tantas veces se han destacado 10/. Las presiones asociadas con esta concentración del poder adquisitivo representan poderosos elementos de resistencia a la reducción de las disparidades existentes que propone la Estrategia Internacional de Desarrollo. Además, salvo en los países con las mayores poblaciones, ese 20 % superior constituye un mercado demasiado pequeño como para mantener un proceso de industrialización a un nivel tolerable de eficiencia. El contraste entre las distribuciones del ingreso típicas de América Latina y las que se encuentran en otras partes del mundo se aprecia claramente en los gráficos I y II.

No se advierte una relación coherente entre las distribuciones nacionales del ingreso y los niveles nacionales de ingreso por habitante. Sin embargo, hay cierto grado de correspondencia con las agrupaciones de países presentadas anteriormente. Entre los países que cuentan con estadísticas de distribución del ingreso figuran tres del primer grupo (Argentina, Chile y Uruguay - sólo Montevideo -), los cinco países grandes que componen el segundo grupo, un país en una posición intermedia entre el segundo y el tercer grupos (Ecuador) y sólo un país del tercer grupo (Honduras). Las informaciones indican, aunque no muy concluyentemente, que la concentración es menos pronunciada en el primer grupo, lo que puede atribuirse a una urbanización relativamente avanzada y a una participación política bastante difundida. Los países del segundo grupo difieren ampliamente entre sí dentro de la modalidad general descrita. En Brasil se da el grado más alto de concentración en el 5 % superior y también la menor proporción del ingreso en el 15 % siguiente y en el 60 % intermedio. En Venezuela el tramo de 15 % que precede al más alto recibe una parte desproporcionadamente grande, mientras que el 5 % superior recibe una menor participación que en Francia. Colombia, México y Perú se acercan más a la norma regional. El único país que pertenece al tercer grupo por sus características demográficas y otras (Honduras) muestra un altísimo grado de concentración del ingreso combinado con un bajísimo nivel de ingreso por habitante.

10/ Según cálculos de la CEPAL, en las siete ciudades más grandes de Colombia en 1970, el 5 % superior correspondería 73.5 % del total del gasto en compras y mantenimiento de vehículos automotores privados, y el 21.0 % al tramo del 15 % siguiente. En México, en 1963 los porcentajes equivalentes eran 71.8 y 19.3. En el Gran Santiago (Chile) en 1969 eran 50.5 y 36.5 %.

Gráfico I

Porcentaje del ingreso total percibido por los distintos grupos de ingreso

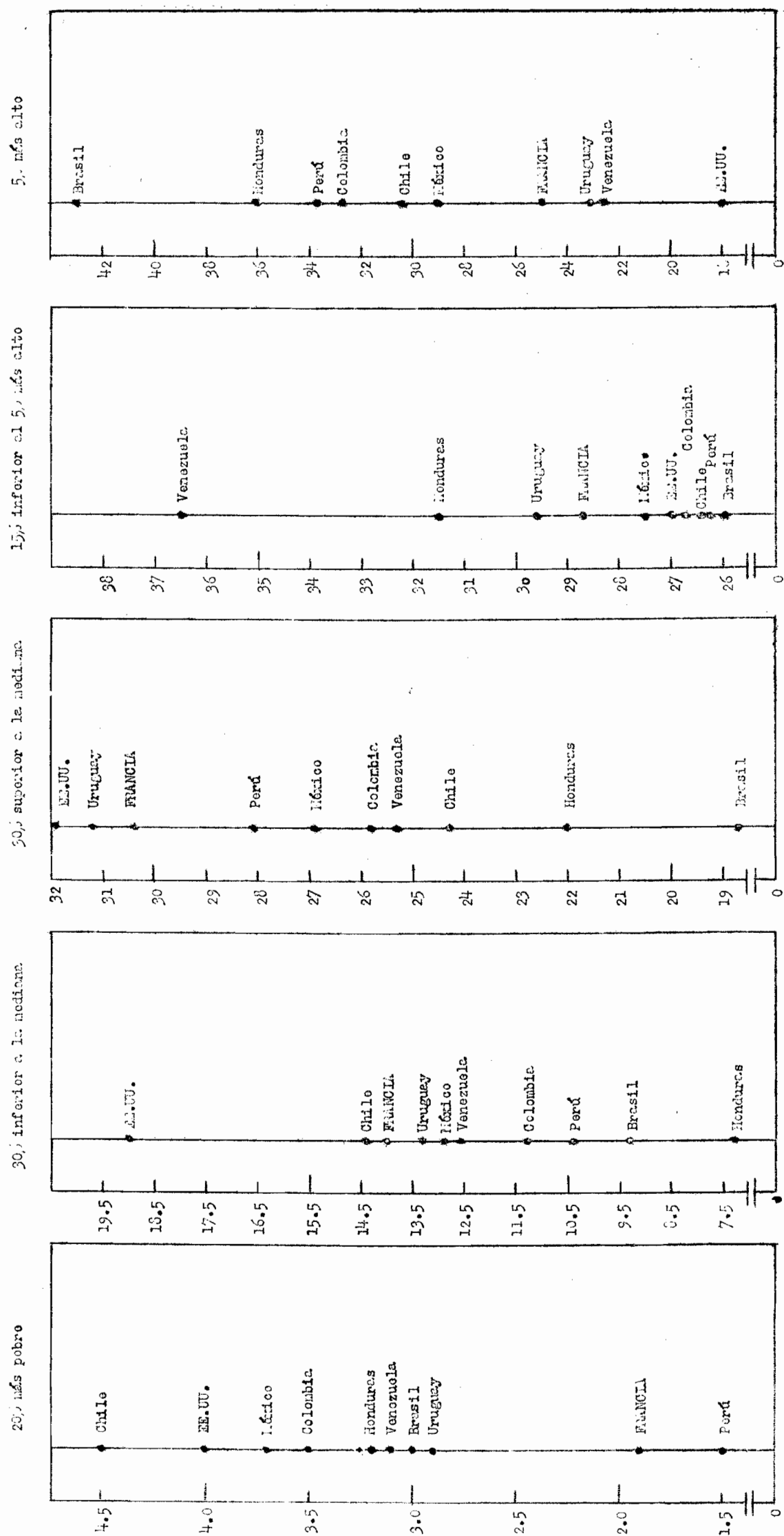
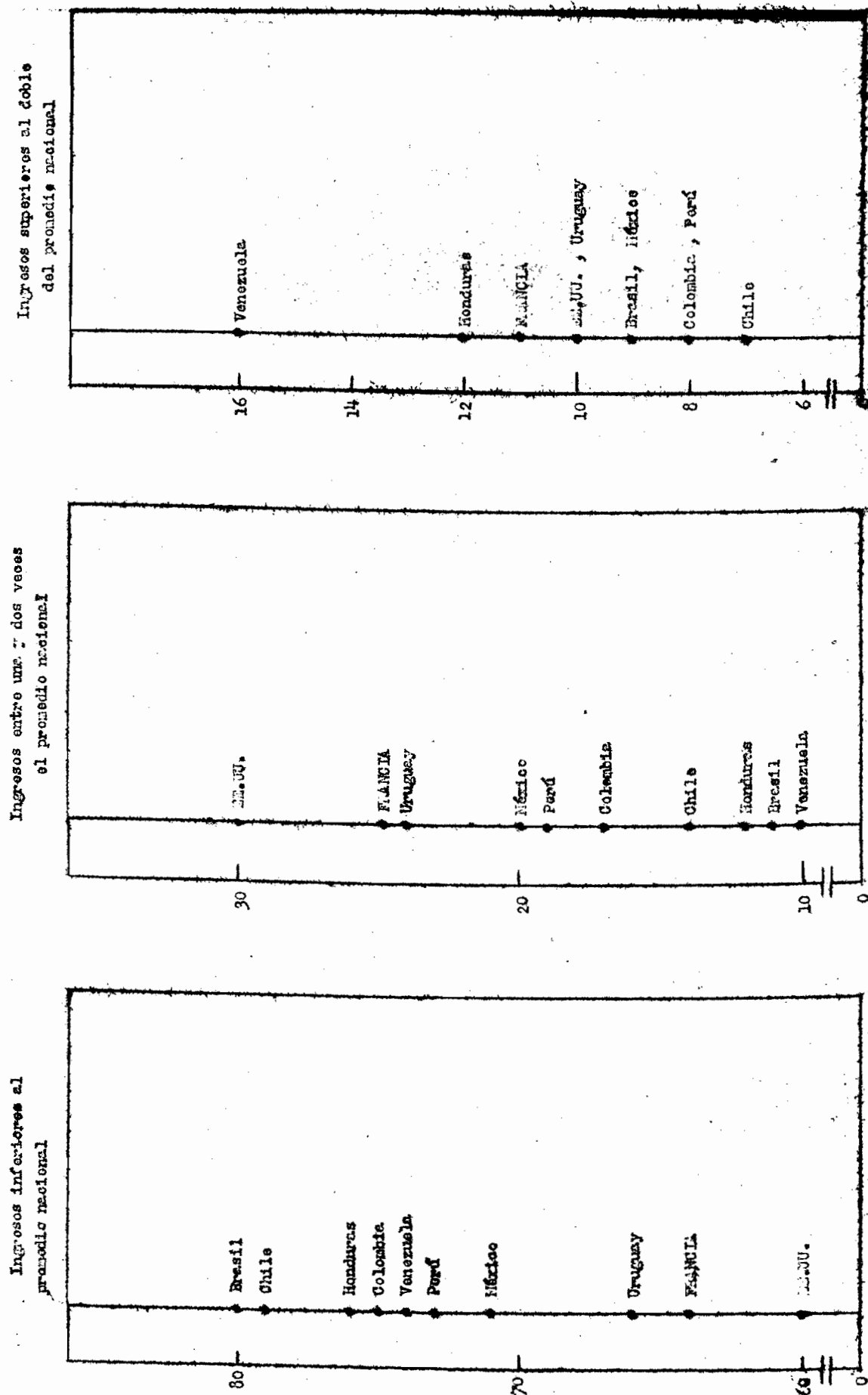


Gráfico II

Porcentaje de la Población Incluida en Diferentes Múltiplos del Ingreso Medio Nacional



/Los cálculos

Los cálculos de la distribución del ingreso por categorías socio-económicas señalan que los empleadores ganan de 1.7 a 3.5 veces el promedio nacional del ingreso personal en distintos países; que el ingreso de los empleados son de 20 a 65 % superiores al promedio; y que los ingresos de los obreros, así como el de los que trabajan por cuenta propia bajan hasta 2/3 del promedio nacional. A primera vista parece sorprendente que las discrepancias no sean mayores. La heterogeneidad interna de las economías latinoamericanas junto con las arbitrariedades de la clasificación estadística, sin embargo, implican que todas estas amplias categorías son internamente muy variadas, de tal suerte que sus componentes se ubican en todos los niveles de ingreso, teniendo así escasa significación la relación entre su ingreso "medio" y el promedio nacional. Las modalidades difieren marcadamente de un país a otro, según factores como la importancia relativa de la industria moderna y la pequeña industria artesanal, de los trabajadores rurales mal pagados y los obreros bien remunerados de empresas de enclave como la petrolera y la minería del cobre, de profesionales con altos ingresos y trabajadores marginales entre los que trabajan por cuenta propia, las escalas de sueldo en la administración pública, etc.

La distribución del ingreso por sector de actividad económica refleja las consabidas diferencias de productividad sectorial. Si el promedio nacional de 1970 se hace equivaler a 100, la productividad de la agricultura en diferentes países va de 27 a 72; en la industria y los servicios básicos de 109 a 252; y en el sector terciario de 71 a 262. Cabe recordar que el concepto de productividad en que se basan estos cálculos no es exclusivamente técnico y dependiente de los procesos productivos que se empleen. Las distorsiones que tienen su origen en la política de precios relativos adoptada con diversos fines (incentivos a la industrialización, medidas antinflacionarias para impedir que suban los precios agrícolas, etc.) también influyen en las desigualdades sectoriales. También debe tenerse presente que la variación de la productividad dentro de cada sector es muy grande, pues siguen coexistiendo técnicas "modernas", "intermedias" y "primitivas". Aun con estas reservas, la distancia entre el sector agrícola y el resto de la economía es tan pronunciada (salvo en Argentina y Uruguay) que representa necesariamente un papel importante en las modalidades de distribución del ingreso descritas anteriormente. La mayor parte del 40 % de la población latinoamericana que se dedica a la agricultura queda en la mitad inferior de la distribución del ingreso. Los cálculos para los dos países más grandes muestran la correspondencia entre el sector agrícola y los bajos ingresos. (Véase el cuadro 2.)

Quadro 2

POBLACION REMUNERADA

(Porcentajes de la población)

	1. Estructura de las categorías socio-económicas según el origen sectorial de los integrantes					2. Porcentaje de la población de cada sector en las distintas categorías socio-económicas				
	Total país	Agropecuario	Industrias	Servicios	No económicamente activos	Total Brasil	Agropecuaria	Industrias	Servicios	No económicamente activos
<u>Brasil 1970</u>										
1er. 20% más pobre	100.0	62.6	7.3	26.0	4.1	20.0	33.5	6.4	15.7	12.3
30% anterior a la mediana	100.0	55.1	12.7	25.0	7.2	30.0	44.2	16.7	22.7	32.3
30% siguiente	100.0	21.5	36.5	35.9	6.1	30.0	17.3	47.9	32.5	27.3
15% antes del grupo más alto	100.0	10.5	35.2	45.3	9.0	15.0	4.2	23.1	20.5	19.9
5% más alto	100.0	5.8	26.9	56.4	10.9	5.0	0.8	5.9	8.5	8.1
<u>Total 100 %</u>	<u>100.0</u>	<u>37.4</u>	<u>22.8</u>	<u>33.1</u>	<u>6.7</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Colombia 1970</u>										
1er. 20% más pobre	100.0	51.4	31.4	17.2		20.0	29.8	15.0	14.5	
30% anterior a la mediana	100.0	44.7	35.7	19.6		30.0	39.3	25.7	24.9	
30% siguiente	100.0	27.7	45.5	26.8		30.0	24.1	32.3	33.8	
15% antes del grupo más alto	100.0	12.3	55.4	32.3		15.0	5.4	19.9	20.3	
5% más alto	100.0	10.0	59.2	30.8		5.0	1.4	7.1	6.5	
<u>Total 100 %</u>	<u>100.0</u>	<u>34.5</u>	<u>41.7</u>	<u>23.8</u>		<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	

/Las informaciones

Las informaciones sobre las tendencias en el decenio de 1960 son demasiado poco representativas y no ofrecen base suficiente de comparación como para poder formular generalizaciones sobre la región en su conjunto. En el Brasil, los datos disponibles indican que entre 1960 y 1970 la proporción del ingreso total recibido por el 80 % de más bajos ingresos decayó marcadamente; el tramo de 15 % justo por debajo de la cima aumentó su participación de 22 a 26 % del ingreso, en tanto que el 5 % superior la acrecentaba de 32 a 43 %. En Venezuela entre 1957 y 1968 bajó ligeramente la participación del 30 % más pobre. En Chile y México entre 1968 y 1970 mejoró en cierto grado la posición del 50 % inferior mientras disminuuyó la del 45 % inmediatamente superior. El tramo superior de 5 % mantuvo su participación anterior. En Chile debe haber cambiado radicalmente la distribución a partir de 1970, pero todavía no hay informaciones cuantitativas detalladas sobre cómo es la distribución más reciente.

En la mayoría de los países, los aumentos del ingreso nacional por habitante durante el decenio de 1960 fueron de tal magnitud que no sería incompatible una mayor regresión en la distribución con el mantenimiento de los niveles absolutos anteriores por el grueso de la población de bajos ingresos o incluso con pequeños mejoramientos para determinados grupos. Sin embargo, las estadísticas de cesantía, subempleo y empleo con salarios por debajo del mínimo, que se discuten a continuación, sugieren que partes importantes de la población de bajos ingresos se han visto obligadas a vivir en situación extremadamente precaria.

También es probable que la distribución desigual de los ingresos monetarios - a lo que se ha limitado el análisis anterior - se esté compensando en mayor grado que antes por la distribución de los servicios públicos y la ayuda material a las familias y niños necesitados. No obstante, subsiste la incógnita del grado en que tales servicios y formas de asistencia estén llegando a los estratos más bajos. En la mayoría de los países, es probable que el 30 % de la población que queda por debajo de la mediana, o aun el 30 % inmediatamente por encima, se beneficien en mayor proporción que el 20 % inferior.

La política fiscal aparentemente ha asumido un papel importante en la redistribución del ingreso sólo en contados países, pese a cuanto se insistió en las declaraciones de política regionales y nacionales durante el decenio de 1960 sobre lo indispensable que eran la reforma fiscal y los sistemas de tributación progresiva como instrumentos de redistribución. En la medida en que el financiamiento de los servicios públicos dependan de impuestos regresivos que afectan el consumo popular cabe suponer que los estratos más pobres no sólo sufragarán sus propios servicios sino que también contribuirán al costo de los que reciben los demás estratos.

e) El empleo y la utilización de los recursos humanos

En los años sesenta y comienzos de los setenta ha habido conciencia creciente de los desajustes entre la oferta y la demanda de mano de obra como deficiencias fundamentales del proceso de desarrollo, y se ha puesto en duda el supuesto anterior de que con tasas relativamente altas de crecimiento económico se aseguraría la absorción futura de casi la totalidad de la fuerza de trabajo en empleos productivos; actualmente casi todos los gobiernos incluyen la promoción del empleo entre sus principales objetivos de desarrollo, en términos similares a los utilizados en la Estrategia Internacional de Desarrollo. Sin embargo, la definición de las características más destacadas del "problema del empleo" en América Latina dista mucho de ser clara, los "esfuerzos vigorosos" por mejorar las estadísticas de mano de obra que preconiza la Estrategia apenas han comenzado, y las generalizaciones inevitablemente dejan de lado las diferencias de situaciones y problemas ocupacionales que existen dentro de cada país y entre los países.

Un examen de las tasas relativas de crecimiento de la población en edad de trabajar, de la población económicamente activa (que trabaja o busca trabajo) y de la población empleada entre 1960 y 1970 en los 11 países para los cuales se dispone de datos muestra las dificultades de la generalización (véase el cuadro 3). En Colombia, Ecuador y Perú el crecimiento de la población en edad de trabajar superó con creces al crecimiento del empleo, pero en Colombia (según las estadísticas) la fuerza de trabajo creció menos que aquélla, en tanto que en los otros dos países esto no sucedió. En Costa Rica y Panamá el empleo creció más rápidamente que la población en edad de trabajar. En los demás países la población en edad de trabajar y el empleo crecieron al mismo ritmo, o con más de 0.1 % de divergencia; Argentina y Bolivia, en cambio, muestran incrementos desproporcionadamente rápidos de la población económicamente activa, en tanto que Venezuela exhibe una tasa de crecimiento de este grupo muy inferior a la de la población en edad de trabajar o del empleo.

En el primer grupo de países puede inferirse que los problemas de empleo se hicieron más severos entre 1960 y 1970, pero esto no significa que en los demás lo hayan sido menos o hayan permanecido inmutables. Es probable que una parte considerable de su incremento del empleo se haya logrado a expensas de uno o más de los elementos que determinan un estado satisfactorio de "empleo pleno" desde el punto de vista del desarrollo: horario de trabajo normal, productividad normal, utilización adecuada de la destreza y capacidad de los trabajadores y nivel de ingreso adecuado a las necesidades básicas de los trabajadores y de sus familiares a cargo.

Cuadro 3

CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL EN EDADES ACTIVAS,
ECONOMICAMENTE ACTIVA Y OCUPADA POR
PAISES 1960-1970

País	Tasas de crecimiento (Porcentajes)		
	Población total en edades activas (15-64)	Población económicamente activa	Población ocupada
Argentina	1.5	2.2	1.4
Bolivia	2.2	2.6	2.2
Brasil	2.9	2.7	
Colombia	3.2	2.6	2.6
Chile	2.5	2.5	2.6
Ecuador	3.1	3.1	2.2
Perú	3.1	3.0	2.5
Venezuela	3.3	2.7	3.4
Costa Rica	3.8	3.9 a/	4.1 a/
Panamá	3.0	3.8	3.7
México	3.3	3.4	3.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y fuentes nacionales.

a/ Corresponde a 1963 y 1970. Estimación basada en el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, La situación y perspectivas del empleo en Costa Rica, (PREALC/52 (Rev.1)), mimeo, agosto 1972, cuadro I-2, hipótesis I.

El aspecto mejor conocido y más documentado de este problema es el desplazamiento desde la agricultura hacia precarias ocupaciones urbanas, poco productivas y mal remuneradas. En relación con los tipos de países, la intensidad de estas tendencias coincide, como es natural, con las modalidades de urbanización descritas más atrás. En el primer grupo el número de trabajadores agrícolas está decreciendo o permanece estático; en el segundo continúa aumentando aunque su participación en la fuerza de trabajo total desciende pronunciadamente; en el tercer grupo continúa creciendo casi con tanta rapidez como la fuerza de trabajo urbana, con su secuela de subempleo y pobreza agudos. En muchos países el desplazamiento de la mano de obra fuera de la agricultura no responde principalmente a falta absoluta de oportunidades de ganarse la vida, sino a los ingresos extremadamente bajos de los asalariados agrícolas y de los minifundistas, unidos a las posibles atracciones de la vida urbana. Este factor es particularmente pronunciado en Venezuela y en algunos de los países más pequeños del Caribe, donde se han observado verdaderas escaseces de mano de obra agrícola y la deserción de predios obtenidos por la reforma agraria; es menos significativo en algunos de los países más pobres, donde la fuerza de trabajo rural no tiene más alternativa que permanecer en el agro.

En la región ha persistido en general el conocido fenómeno de crecimiento acelerado de la ocupación en el sector terciario (servicios y comercio), interpretado comúnmente como una indicación de subempleo y de ocupación de baja productividad. Entre 1960 y 1970, la participación del sector terciario en la ocupación aumentó de 29.8 a 34.6 % en diez países respecto de los cuales se dispone de datos. En México aumentó a una tasa especialmente rápida de 7.2 %. La parte que corresponde al sector secundario (industria y servicios básicos) en la ocupación aumentó en menor grado, de 23.5 a 26.2 %. En algunos países la proporción ocupada en el sector secundario llegó a reducirse, en tanto que en otros - especialmente Brasil, Panamá y Venezuela - aumentó bastante rápidamente. La composición del sector secundario, como la del terciario, es muy heterogénea, y el rápido aumento de la ocupación en ese sector también puede explicarse en gran parte por el incremento de la cantidad de empleo de baja productividad. Por ejemplo, en Venezuela el subsector artesanal de ocupación industrial ocupaba en 1969 casi 50 % de la mano de obra del sector, correspondiéndole sólo 6 % de esa producción. Es probable que este subsector artesanal explique gran parte del acelerado crecimiento de la ocupación industrial nacional, y pueden hallarse tendencias semejantes en la mayoría de los demás países, especialmente en México. Junto con los servicios y el comercio, la construcción representa un papel de especial importancia en la absorción de mano de obra no calificada, de baja productividad; esto

/se refleja

se refleja en las tasas relativamente bajas de aumento de la productividad por habitante en todos estos sectores. Se requeriría una investigación más a fondo para determinar las razones de las grandes diferencias que existen, según los datos, entre los países (véase el cuadro 4).

El desempleo registrado en los marcos típicos de América Latina es la parte visible de un témpano; su relación cuantitativa con los problemas más generales de la pobreza y del subaprovechamiento de la mano de obra sólo puede adivinarse. Las tasas registradas revelan que sólo en seis países hubo un mejoramiento durante el decenio de 1960 y que en tres hubo un deterioro, pero no está muy claro si los cambios aparentes son importantes. En todo caso es claro que en algunos países el desempleo abierto afecta ahora a una proporción importante de la mano de obra urbana, que buena parte del desempleo es de largo plazo (períodos superiores a tres meses en el momento de las encuestas), que un alto porcentaje de los cesantes está constituido por varones jefes de familia y por trabajadores jóvenes, y que las tasas de desempleo registradas son elevadas en los grandes centros metropolitanos (como cabría esperar de la mayor probabilidad de registrarlo), pero que a veces son aún más elevadas en otras ciudades de los mismos países (especialmente en la Argentina, Chile y Colombia).

La cuestión del desempleo entre los jóvenes merece especial atención. En cuatro de cinco países respecto de los cuales se dispone de datos recientes los jóvenes constituían una gran mayoría de los cesantes, y en el quinto país (Chile, en el que el tamaño relativo del grupo de edad es inferior al de otros países) constituían casi la mitad (véase el cuadro 5).

Cuadro 4

CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD SECTORIAL POR PAISES, 1960-1970

(Porcentajes)

País	Agrí- cultura	Minas y canteras	Industria manufac- turera	Cons- truc- ción	Servi- cios bási- cos	Comer- cio	Servi- cios	Total
Argentina	2.8	3.8	4.9	2.0	3.9	3.4	-1.9	2.7
Bolivia	1.8	4.4	-0.7	-1.3	-1.1	3.2		3.2
Brasil	3.5		2.1			00.1	1.4	3.1
Colombia	2.7	2.4	3.1	4.8	2.9	0.8		2.6
Chile	1.8	4.4	2.1	1.0	4.6	-0.6	-0.4	1.9
Ecuador	1.5	3.1	5.5	3.6	1.5	3.0		3.0
Perú a/	-0.4	0.5	3.2	-1.0	0.8	-0.7	2.3	1.5
Venezuela	6.9	1.4	-1.3	-3.8	0.5	-1.9	4.4	2.1
Panamá	5.0	-	3.8	1.3	3.0	2.0	1.9	4.2
México b/	2.0	1.8	3.6	2.9	6.2	3.7	-1.1	3.3

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

a/ Corresponde a 1961-1970.

b/ Corresponde a 1960-1969.

Cuadro 5

DESEMPLEO ABIERTO ENTRE LA JUVENTUD, 1970

(Porcentajes)

Países y ciudades	Edad	Porcentaje sobre el total de desempleos	Cesantes	Buscan trabajo por primera vez	Total
Colombia	12-24	58.8	45.3	54.7	100.0
Chile	12-24	46.6	70.2	29.8	100.0
México	12-29	57.7	85.1	14.9	100.0
	12-19	28.5	80.0	20.0	100.0
	20-29	29.2	90.1	9.9	100.0
Perú	14-24	60.8	60.9	39.1	100.0
Venezuela <u>a/</u>	15-24	53.0	60.0	40.0	100.0
Bogotá	12-24	54.9	43.9	56.1	100.0
Distrito Federal (México)	12-29	68.4	82.5	17.5	100.0
	12-19	35.3	75.3	24.7	100.0
	20-29	33.1	90.2	9.8	100.0

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

a/ Corresponde a 1969.

/No se

No se trata simplemente de una cuestión de incapacidad de los adolescentes para hallar empleo durante cierto tiempo después de ingresar al mercado de trabajo. Salvo Colombia, en todos los países los que buscan empleo por primera vez son una minoría de los cesantes jóvenes, y en México y el Perú, los únicos países en los cuales puede hacerse una clasificación más detallada por edad dentro del grupo, una mayoría de los cesantes jóvenes tiene 20 años de edad o más. También es probable que los cesantes jóvenes no provengan en forma predominante de los estratos sin educación o con escasa educación. Los datos sobre Chile, Perú y Venezuela señalan que las tasas de desocupación entre personas con menos de cuatro años de asistencia a un establecimiento de enseñanza están por debajo del promedio general, en tanto que las mayores tasas se encuentran entre personas con cuatro o más años de estudios primarios y entre los que tienen alguna enseñanza secundaria. La duración del desempleo también parece aumentar entre personas del segundo grupo. Presumiblemente el primer grupo es menos selectivo respecto de los empleos que está dispuesto a aceptar y también es menos capaz de contar con el apoyo económico de la familia mientras espera un empleo, entrando así en las ocupaciones marginales peor remuneradas.

La medición del subempleo ha progresado muy poco en los últimos años. Siguen agrupándose aspectos muy diferentes de los problemas del desajuste entre oferta y demanda de mano de obra, del aprovechamiento inadecuado de los recursos humanos, de la baja productividad y de la remuneración inadecuada de la mano de obra, produciendo estimaciones que aclaran muy poco la situación. Puede decirse con seguridad que la importancia relativa del problema no es menor a comienzos del decenio de 1970 que a comienzos del decenio de 1960; que sus dimensiones absolutas han aumentado; que la importancia relativa del componente urbano ha crecido, pero que en la mayoría de los países las zonas rurales siguen siendo los principales focos de subempleo y pobreza extrema. También es de suponer que el problema general es más grave en los países más pequeños en que la urbanización ha sido menos capaz de servir como válvula de escape para el subempleo y la pobreza rurales. Hay algunas pruebas de que el aspecto más grave del problema en las zonas urbanas radica en los ingresos muy bajos percibidos por muchos trabajadores ocupados de tiempo completo desde el punto de vista de la semana laboral. Recientes encuestas nacionales de hogares hacen posible calcular porcentajes de la población urbana empleada en actividades "marginales" en el sentido de percibir menos que el salario mínimo obligatorio y otro estándar nacional de adecuación (véase el cuadro 6).

Cuadro 6
EMPLEO "MARGINAL" EN ACTIVIDADES NO AGRICOLAS
(Porcentajes de la PEA)

Países y ciudades	Año	Empleo "marginal"
Brasil	1970	19.5 <u>c/</u>
Colombia <u>a/</u>	1970	29.3
Chile	1968	12.3
Perú <u>a/</u> <u>b/</u>	1971	23.9
Venezuela	1971	21.5 <u>d/</u>
	1971	25.8 <u>e/</u>
Bogotá, D.E. <u>a/</u>	1970	12.7
Caracas	1970	11.1 <u>d/</u>
	1970	16.2 <u>e/</u>

Fuente: CEPAL a base de Encuestas Nacionales de Hogares.

a/ Corresponde al área urbana.

b/ Excluye actividades domésticas.

c/ Se refiere a asalariados y el porcentaje está calculado sobre el total de asalariados.

d/ Se considera como ingreso menos de 300 bolívares.

e/ Se considera como ingreso menos de 500 bolívares.

/En Brasil

En Brasil, como podía esperarse, hay una gran diferencia entre el Centro-Sur y el Nordeste. Los porcentajes de empleo marginal iban desde 10 % en la región que comprende los estados de São Paulo, Guanabara y Río de Janeiro hasta 42.4 % en la región que comprende los nueve estados del Nordeste. En Panamá, las estadísticas salariales nacionales respecto de 1970 (incluyendo los trabajadores agrícolas, pero con exclusión de los trabajadores por cuenta propia, entre los cuales se sabe que el subempleo es marcado) señalan que cerca de 22 % de los asalariados empleados 35 o más horas a la semana percibían menos de 60 % del salario mínimo obligatorio. Estudios hechos en las zonas metropolitanas de Bogotá, Caracas y Lima indican que a este tipo de empleo marginal correspondía en 1970 entre 75 y 90 % del "subempleo", en tanto que al subempleo "visible" (en el sentido de una cantidad anormalmente pequeña de horas trabajadas por personas que deseaban trabajar más) correspondía sólo de 10 a 25 %.

Como se señaló anteriormente, la preocupación cada vez mayor por los problemas de la ocupación se ha reflejado en el plano nacional más en declaraciones y objetivos de política general contenidos en los preámbulos de los planes que en reorientaciones coherentes de la política y de la planificación para dar prioridad al empleo, de acuerdo con las directrices propuestas en el párrafo 66 de la Estrategia Internacional de Desarrollo. La posición de que una tasa de crecimiento elevada y sostenida del producto nacional bruto es una condición tanto suficiente como necesaria para alcanzar el pleno empleo sigue siendo influyente, y ello se refleja en la tendencia de los planes más recientes a expresar los objetivos en cuanto al empleo en términos generales, sin medidas específicas para cumplirlos. Una posición sustancialmente diferente que ha surgido al primer plano en los organismos internacionales relacionados con la ocupación insta, con diversas variaciones, por una estrategia integrada para la redistribución de los ingresos, por cambios en la naturaleza de los bienes y servicios producidos, por la reforma agraria, por la reforma educacional, por la introducción de tecnologías apropiadas a la escasez relativa real de capital y de mano de obra, y por mecanismos para una participación popular más activa e innovadora en los procesos productivos y en la toma de decisiones para el desarrollo. Este tipo de estrategia implica cambios fundamentales en los estilos predominantes de desarrollo y prioridades nacionales diferentes, concibiendo el pleno empleo como una consecuencia de toda la estrategia más bien que como un objetivo que debe alcanzarse con medidas directas. La presentación más general de un enfoque

/de esta

de esta especie respecto de un país de América Latina figura en el informe de una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo en 1970 para prestar asesoramiento en Colombia 11/. Puntos de vista semejantes están implícitos en las actuales estrategias para el desarrollo de Chile y el Perú.

En general no se han diseñado políticas coherentes que afronten de manera enérgica y directa el complejo problema ocupacional. En la mayoría de los casos se usan medidas, de la gran variedad recomendada en años recientes, que no significan grandes cambios estructurales o modificaciones en la distribución del poder y del ingreso. Generalmente están entre estas medidas los incentivos tributarios y otras políticas de las que se espera que den lugar a una redistribución de las actividades económicas hacia las regiones internas, en las que la pobreza y el subempleo son problemas agudos. Sin embargo, como se sugirió anteriormente, es probable que el efecto de estas medidas sea contrarrestado por otras que obedezcan a las fuerzas que tienden a la concentración metropolitana, y por una permanente dependencia de las técnicas productivas que ahorran mano de obra, con frecuencia a falta de toda otra posibilidad práctica. Las medidas encaminadas a estimular la retención de mano de obra en la agricultura aparecen contrarrestadas por un constante estímulo a la mecanización de la agricultura. Las posibilidades de aumentar la ocupación en las industrias productoras de bienes de consumo se limitan por el mismo proceso de modernización o de transformación tecnológica o por medidas destinadas a aumentar la productividad y reducir los costos tanto en la producción como en la distribución de esos bienes.

El medio de que disponen con mayor prontitud y facilidad la mayoría de los gobiernos para actuar a corto plazo sobre la ocupación son los programas de construcción de viviendas, de infraestructura urbana, de carreteras y de obras públicas rurales. Las presiones que se ejercen sobre los gobiernos para que asignen más fondos a estos programas por sí solas son muy fuertes en todo caso. Estos programas han tenido prominencia en la región desde el decenio de 1950, pero generalmente con carácter

11/ Oficina Internacional del Trabajo, Hacia el pleno empleo: un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1970.

intermitente, según la situación de la hacienda pública y la disponibilidad de ayuda externa. También en este caso los objetivos de creación de empleos con frecuencia entran en conflicto con las demandas de que los proyectos se completen en forma rápida y eficiente y con el carácter de la tecnología disponible. Más aún, los proyectos de obras públicas atraen hacia la construcción a una gran cantidad de mano de obra rural subempleada y sin calificar que más tarde no puede cambiar fácilmente hacia otras ocupaciones no agrícolas. Los organismos públicos rara vez pueden mantener un nivel constantemente creciente de empleo en la construcción durante un período largo, y las estadísticas de desempleo casi invariablemente revelan tasas más elevadas en la construcción que en cualquier otro sector de actividad. Los proyectos en gran escala de represas, instalaciones industriales, etc., son necesariamente discontinuos y tienen una demanda posterior de mano de obra mucho menor y con una calificación diferente. Los programas de construcción tienen importantes vinculaciones con la ocupación en las industrias de suministros, pero ello implica un importante efecto multiplicador negativo una vez que se terminan los programas.

Los programas de obras públicas rurales de pequeña escala y con gran densidad de mano de obra que absorben el subempleo local no presentan muchos de estos peligros, y diversos países latinoamericanos han experimentado con ellos en los últimos años, pero sin alcanzar una escala importante. La principal dificultad parece estribar en que en marcos nacionales en los que los trabajadores tienen gran movilidad espacial, con un conocimiento general de los salarios predominantes y también de las ventajas de la maquinaria, no puede practicarse ampliamente el uso en gran escala de mano de obra usando sólo herramientas manuales y que puede remunerarse con alimentos y pequeños pagos en dinero, como se ha hecho con éxito en otras regiones.

f) Expansión de los servicios sociales

Una de las tendencias más generalizadas durante el decenio de 1960 y a comienzos del decenio de 1970 ha sido el aumento y la diversificación de los servicios sociales financiados con fondos públicos. La distribución de estos servicios ha seguido siendo muy desigual, correspondiendo aproximadamente a las diferencias entre tipos de países, entre regiones internas, entre zonas urbanas y rurales y entre grupos ocupacionales y de ingreso, pero este aumento se ha registrado en alguna medida prácticamente en todos los países, regiones y grupos. La línea que ha seguido esta expansión ha dependido más de la fuerza relativa de las presiones internas de las sociedades y de la disponibilidad de ayuda externa que de una concepción coherente de su lugar en una estrategia para el desarrollo humano. Su eficiencia ha sido baja en relación con los recursos públicos que requieren, y han generado nuevas demandas que será cada vez más difícil satisfacer dentro de las actuales pautas de desarrollo. Pese a estas condiciones y críticas, no cabe duda de que los servicios sociales están contribuyendo en medida importante al bienestar humano, están mejorando la calidad del elemento humano comprometido en las tareas del desarrollo, y están creando nuevas oportunidades así como apremios a la política de desarrollo.

i) Educación. La educación ha tenido una expansión más rápida y general que cualquier otro sector de acción social y absorbe una proporción mayor de los recursos estatales. UNESCO a comienzos del decenio de 1960 aconsejaba que se dedicara un mínimo de 4 % del producto nacional bruto a la educación. Los cálculos más recientes de ese organismo (para 1969) muestran que Costa Rica dedicaba 6.4 % y Chile, Ecuador, Guyana, Jamaica, Panamá, Perú y Venezuela bastante más que el 4 %. Cuba gasta en educación 7.5 % de su producto material bruto en 1966 ^{12/}. Las cifras más recientes que toman en cuenta todas las fuentes de gasto en educación seguramente harían incluir a mayor número de países en esta lista.

^{12/} UNESCO, Development and trends in the expansion of education in Latin America and the Caribbean. Statistical Data, UNESCO/MISLA/REF.2, París, octubre de 1961, cuadro 9.1.

Como se observa en el cuadro 7, en casi todos los países se destinan a la enseñanza más de 15 % de los gastos del gobierno central y el gobierno central no es la única fuente de financiamiento para la educación. (El nivel excepcionalmente bajo del Brasil se debe en parte a que los estados y municipios tienen gran importancia en el financiamiento de la educación en ese país cuyos recursos no están computados en aquel cuadro.) En ocho naciones la educación absorbe más de 20 % del gasto del gobierno central y en cuatro más de 25 %. En muchos no cabe esperar que suba más la proporción del gasto público dedicada a la enseñanza ya que hay otras apremiantes necesidades sociales y económicas que atender; los nuevos incrementos tendrán que depender de la expansión global de los recursos del sector público.

La expansión de la enseñanza ha afectado a todos los ciclos. La matrícula primaria en la mayoría de los países ha crecido a tasas muy superiores al 3 % que corresponde al incremento medio anual del número de niños de esa edad. Es hoy pequeña la proporción de niños que no asiste a la escuela. Ha continuado la larga tendencia decreciente del analfabetismo, a juzgar por las escasas tabulaciones censales de 1970 que están disponibles en este momento. Como la educación de adultos apenas ha merecido atención en la mayoría de los programas educativos latinoamericanos, este descenso afecta principalmente a la juventud; salvo en contados países, la mayor parte de quienes se hallan entre los 15 y los 19 años están ahora alfabetizados.

Sin embargo, la enseñanza primaria latinoamericana sigue adoleciendo de las mismas fallas que se señalaban en el pasado, cuando era más pequeña y atendía a menos niños. Salvo en los países más avanzados en materia de educación, sólo una minoría (y a veces muy pequeña) cursa todo el ciclo primario (generalmente de seis grados). Sigue creciendo el desnivel entre la enseñanza primaria urbana y la rural. La tasa de repitientes sigue siendo excesivamente alta. Muchos niños no ingresan a la escuela primaria a la edad "normal" de 6 o 7 años, sino a los 8 o 10 años y abandonan las aulas a los dos o tres años. Como el ciclo primario está calculado para seis años, cabe suponer que la actividad docente será menos eficiente que si los ciclos se planificaran tomando en cuenta el número de años que los alumnos asisten realmente a clases.

Cuadro 7

AMÉRICA LATINA: INDICADORES SOCIALES

A. Educación

País	Matrícula primaria como por- centaje de la pobla- ción de 7-13 años (1970)	Matrícula enseñanza media co- mo porcen- taje de la población de 14-19 años (1970)	Matrícula enseñanza superior como por- centaje de la pobla- ción de 20-24 años (1970)	Incremento de matrícula en cada uno de los niveles de enseñanza, 1960-1970		
				Primaria	Media	Superior
Argentina	94.5a/b/	38.5a/	16.2a/	21.6	78.8	78.0
Bolivia	90.0a/	17.7a/	7.8a/	101.2	87.8	162.5
Brasil	76.2	34.4	5.3	64.4	46.8	349.8
Colombia	62.7	20.5	3.5	61.7	41.5	181.5
Costa Rica	99.7	26.7	8.0	70.2	16.7	142.6
Cuba	103.8a/	26.8a/	4.2a/	29.4	113.8	52.3
Chile	94.2a/d/	35.0a/e/	9.2a/	64.9	60.2	202.0
Ecuador	86.7	26.5	6.9	63.7	190.2	257.5
El Salvador	82.0	20.2	1.5	65.3	155.3	83.4
Guatemala	50.1f/	10.5f/	3.3f/	64.9	51.3	173.1
Haití	31.0a/	4.2a/	0.3a/	25.0	40.5	-13.4
Honduras	76.6a/	9.8a/	1.5a/	83.8	128.9	105.9
México	57.3	8.9	2.8	14.6	12.6	55.1
Nicaragua	66.6a/	17.8a/	4.8a/	83.7	252.6	307.1
Panamá	98.3	45.5	7.4	57.8	101.8	122.5
Paraguay	91.0	17.4	3.4	40.6	126.4	114.7
Perú	84.6f/	33.0f/	8.0f/	62.0	184.3	202.9
República Dominicana	88.2	25.1	4.6	43.8	161.3	379.4
Uruguay	100.1	56.2	8.7	0.4	49.6	21.4
Venezuela	93.2	40.4	11.4	56.9	212.4	276.2
Barbados	-	-	-	-	-	-
Guyana	-	-	-	-	-	-
Jamaica	-	-	-	-	-	-
Trinidad y Tabago	-	-	-	-	-	-

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales.

a/ 1971. b/ 6 a 13 años. c/ 1968. d/ 7 a 15 años. e/ 16 a 19 años. f/ 1969.

/Cuadro 7 (cont. 1)

Cuadro 7 (continuación 1)

B. Salud

	Ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del producto interno bruto (1970)				Tasa de mortalidad de niños de 1-4 años (per mil habitantes)		Habitante por médico 1968-1970	Distribución de médicos/1968-1970
	Porcentaje del gasto total del gobierno central en:				de 1-4 años (per mil habitantes)		1968-1970	1968-1970
	Vivienda	Educación	Salud		1960-1962	1970		
Argentina	6.4	1.8b/	15.3b/	6.3b/	4.3	2.7	671	1.8
Bolivia	8.5	5.2a/	17.3	4.4	16.8	27.6	2 300	3.2
Brasil	10.3	0.8d/	7.9	3.5	-	15.9	1 810	3.5
Colombia	9.8	-	15.3	8.0	15.4	11.7	2 250	3.4
Costa Rica	12.7	0.7	30.4	4.8	7.5	4.0	1 850	2.3
Cuba	-	-	-	-	2.3	1.2	1 120	2.6
Chile	21.8	4.4	19.7	8.2	8.2	3.3	2 180	1.8
Ecuador	10.4	-	22.2b/	3.5b/	22.2	16.6	2 288	2.9
El Salvador	10.4	-	25.4	13.1	17.1	14.5	4 350	3.8
Guatemala	7.7	1.5a/	17.3	12.0	32.4	30.0	4 500	6.6
Haití	5.9	-	12.8	14.5	-	33.0	14 700	9.3
Honduras	11.2	2.6d/	21.1	9.6	14.1	20.0	3 600	4.2
México	7.1	-	30.0b/	5.6b/	23.8	10.6	1 750	3.7
Nicaragua	8.5	-	17.4	11.9	-	18.4	2 010	2.8
Panamá	12.2	-	19.3	8.7	7.9	8.0	1 640	2.6
Paraguay	10.4	-	13.7	5.2	9.4	6.9	1 818	4.2
Perú	15.1	1.9	21.2	6.2	15.7	7.9	1 920	2.8
República Dominicana	16.0	10.0a/	14.6	13.9	6.4	7.9	2 073	3.3
Uruguay	13.6	-	26.0	5.7f/	1.3	1.7	890	1.8
Venezuela	12.1	4.4d/	16.7	8.4	5.7	4.9	1 050	1.5
Barbados	26.6	4.1a/	20.8a/	19.0a/	3.7	2.2	2 090	2.1
Guyana	-	-	-	-	-	3.2	4 270	2.6
Jamaica	19.0	-	16.7a/	8.9a/	6.8	4.1	2 500	2.9
Trinidad y Tobago	14.3	-	16.0	8.1	2.5	1.9	2 200	2.1

Fuentes: Tributación del gobierno central sobre PIB y gasto total del gobierno: BID, Progreso socioeconómico en América Latina, Informe anual, Washington, 1971; tasas de mortalidad infantil: PAHO/PASB/WHO, Health conditions in the Americas 1965-1968; indicadores restantes; publicaciones de los ministerios de salud de los países sobre la base de las proyecciones cuatrienales.

a/ Médicos en ciudades de más de 100 000 habitantes sobre médicos en todo el país multiplicado por población total sobre población de ciudades de más de 100 000 habitantes.

b/ 1971.

c/ Gastos de capital.

d/ Vivienda y urbanismo.

e/ 1970-1971.

f/ 1968.

/Cuadro 7 (cont. 2)

Cuadro 7 (continuación 2)

C. Nutrición

País	Índices de la producción de alimentos por habitante (promedio 1961-1965 = 100)			Disponibilidad de calorías por habitantes				Disponibilidad de proteínas por habitantes (gramos diarios)			
	1967	1970	1971 (prev.)	1964-1966	Proyecciones 1970	Consumo 1970	Proyecciones 1980	1964-1966	Proyecciones 1970	Consumo 1970	Proyecciones 1980
Argentina	108	102	93	2 805	3 036	-	3 069	90.2	98.4	92.9	98.4
Bolivia	100	99	97	1 765	1 902	1 997	2 122	45.8	49.1	49.1	55.6
Brasil	104	110	108	2 541	2 613	2 816	2 731	63.9	64.5	66.7	68.5
Colombia	100	104	105	2 192	2 160	2 103	2 233	50.1	48.1	47.7	51.2
Costa Rica	103	129	135	2 334	2 344	-	2 472	56.7	61.3	-	66.4
Cuba	107	125	98	2 501	2 638	-	2 762	62.8	63.1	-	65.7
Chile	99	95	98	2 516	2 540	2 562	2 655	65.4	66.4	65.7	70.6
Ecuador	100	94	91	1 848	1 906	1 993	2 014	46.7	48.0	46.5	51.2
El Salvador	96	103	104	1 877	1 873	-	2 002	47.0	46.0	-	49.1
Guatemala	97	102	104	1 952	1 972	-	2 145	49.2	49.7	-	54.4
Haití	95	92	92	1 026	1 896	-	1 905	47.0	46.5	-	47.0
Honduras	104	109	108	1 930	2 042	-	2 203	48.6	52.3	-	57.4
México	104	105	101	2 624	2 660	-	2 698	66.5	67.1	-	67.4
Nicaragua	110	116	120	2 253	2 314	-	2 426	60.7	61.4	-	64.8
Panamá	101	106	106	2 333	2 429	-	2 661	62.5	65.4	-	73.5
Paraguay	106	103	101	2 732	2 798	2 760	2 835	68.1	70.3	74.7	71.6
Perú	105	106	106	2 271	2 194	2 341	2 428	61.0	57.1	60.8	64.9
República Dominicana	92	94	96	2 077	2 143	-	2 223	45.7	48.5	-	50.4
Uruguay	79	103	106	3 023	3 105	-	3 167	105.5	108.2	110.6	109.6
Venezuela	112	120	119	2 367	2 524	2 359	2 641	61.1	63.8	59.9	67.1
Barbados	108	86	77	-	-	-	-	-	-	-	-
Guyana	91	84	80	2 291	2 399	-	2 562	55.1	58.8	-	64.1
Jamaica	91	76	77	2 276	2 331	-	2 514	59.1	59.7	-	65.6
Trinidad y Tabago	-	-	-	2 361	2 442	-	2 708	63.9	66.8	-	75.9

Fuentes: FAO, El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1972, versión preliminar CL 59-8, agosto de 1972; Food balance sheet 1971; Agricultural commodity projections 1970-1980, Roma, 1971; Estudio de las perspectivas de desarrollo agropecuario para Sudamérica, 1972.

Cuadro 7 (conclusión)
D. COBERTURA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
(Porcentajes de la población total)

	Agua potable						Alcantarillado			Seguridad social (% de la población económicamente activa que contribuya a sistemas que cubren los riesgos principales)		
	Urbana			Rural			Total 1971	Urbano		Rural 1970	1961	1969
	1961	1970	1971	1961	1970	1971		1961	1970			
Argentina	66	66	67	1.3	17	18	56	32	32	-	46.5	67.6
Bolivia	45	59	62	-	3	4	24	32	19	-	8.7	8.4
Brasil	62	64	83	-	4	23	52	14	30	-	19.3	31.4
Colombia	64	92	71	40.0	48	47	61	53	67	19.2	6.4	14.4
Costa Rica	97	100	100	20.0	56	57	78	33	24	-	33.4	37.4
Cuba	60	100	89	-	45	51	74	37	38	-	-	-
Chile	71	87	90	14.0	9	9	66	42	36	6.5	49.8	67.5
Ecuador	45	62	65	-	8	9	34	55	47	1.2	12.0	16.1
El Salvador	57	73	67	-	27	32	43	41	56	0.2	4.7	10.2
Guatemala	33	96	97	-	12	12	38	23	45	-	21.9	29.4
Haití	19	44	44	-	3	3	10	-	8	-	1.2	1.6
Honduras	53	100	93	6.8	10	11	36	29	54	0.1	3.7	4.8
México	50	84	73	-	30	29	57	21	50	-	12.1	20.9
Nicaragua	41	92	91	-	10	16	50	22	42	-	5.6	14.9
Panamá	97	92	98	-	13	49	74	61	65	0.6	22.6	23.3
Paraguay	22	38	33	-	6	6	16	15	14	-	10.9	9.6
Perú	58	63	65	-	12	13	39	63	55	0.2	22.5	27.8
República Dominicana	53	76	83	16.0	10	12	38	37	16	-	12.3	9.7
Uruguay	67	89	91	2.3	22	22	77	45	52	-	-	-
Venezuela	46	88	92	-	76	50	80	31	42	3.3	11.3	22.9
Barbados	-	100	100	-	-	100	100	-	-	-	-	-
Guyana	-	96	98	-	38	36	54	-	39	-	-	-
Jamaica	-	73	67	-	29	54	59	-	19	0.6	-	-
Trinidad y Tabago	-	99	99	-	95	95	96	-	51	0.3	-	-

Fuentes: Agua potable y alcantarillado: OSP/OMS, Community Water supply and sewage disposal programmes in Latin America and Caribbean countries, document No. E.S.5, pág.3; Informe anual del Director, pág.50.
Sistemas de seguro social: CEPAL a base de informaciones oficiales.

La característica más notable de las estadísticas latinoamericanas sobre la enseñanza es la desproporción entre las tasas de crecimiento del ciclo primario comparadas con la enseñanza media y superior. El cuadro 7 muestra que en la mayoría de los países la enseñanza media creció más rápidamente que la primaria y en algunos casos con rapidez cuatro veces mayor. En todos los países, menos uno, la enseñanza superior creció en forma mucho más acelerada que la primaria. Hace algunos años, las tasas más elevadas de incremento se hallaban en la enseñanza media; últimamente se hallan en la enseñanza superior. Las estadísticas más recientes del Brasil 13/ muestran una tendencia muy marcada:

	Matrícula primaria	Tasa de incremento	Matrícula media	Tasa de incremento	Matrícula superior	tasa de incremento
1970	12 812 000	4.2	4 083 600	12.5	425 500	24.0
1971	13 628 600	6.8	4 578 000	12.1	561 400	31.9
1972 (esti- mación)	14 523 500	6.1	5 273 600	15.2	694 100	23.6

Incluso los países latinoamericanos que más han avanzado en materia de educación, la enseñanza primaria sigue muy por debajo - en proporción de niños que cursan el ciclo completo y de calidad de la enseñanza - de los niveles alcanzados hace muchos años por la mayoría de los países europeos. No ha sido constante el esfuerzo por universalizar la enseñanza básica como factor esencial de la unidad nacional. En cambio, la matrícula en la enseñanza media y superior como proporción de los grupos de edad correspondientes ha superado los niveles de la mayoría de los países europeos y es mucho más alta que la que tuvieron esos países en el pasado, cuando ya habían logrado universalizar la enseñanza primaria completa. Además, la matrícula y sus tasas de incremento en los distintos tipos de países latinoamericanos son más uniformes en la enseñanza media y superior que en la primaria. Incluso los países más rezagados en matrícula primaria (en general los países del tercer grupo que se distinguió anteriormente)

13/ "Estrategia da Segunda Década para o Desenvolvimento. Informações sobre o Brasil", op.cit.

han elevado con rapidez la matrícula en la enseñanza media y superior. En casi todas partes la expansión de la enseñanza media se ha producido principalmente en las escuelas tradicionales orientadas a la universidad y no en las especializaciones técnicas y vocacionales 14/.

Estas tendencias indican que el crecimiento de los sistemas educativos ha respondido a presiones que casi no son compatibles con las prioridades declaradas de derechos sociales universales, integración nacional y preparación de recursos humanos para el desarrollo que apoyan todos los gobiernos y se enuncian en los párrafos 18 y 67 de la Estrategia Internacional de Desarrollo. Los factores fundamentales incluyen las demandas asociadas a la expansión de los estratos medios urbanos; la elevación de los requisitos de educación formal para optar a los cargos más prestigiosos y mejor pagados, como un medio de restringir el acceso a ellos, y la mayor oportunidad real de ascenso social que ofrece la educación general, si se la compara con la técnica.

Entre las consecuencias cabe señalar demandas de recursos públicos para la educación cada día más difíciles de satisfacer y de conciliar con las asignaciones necesarias para mejorar la educación primaria; deterioro general de la calidad de la educación porque las instituciones de enseñanza media y superior no encuentran maestros ni tienen servicios e instalaciones complementarios para hacer frente a la marea de estudiantes mal preparados; inquietud crónica y exigencias de cambio revolucionario en la educación, unidas a formidables resistencias a toda reforma coherente de los sistemas educativos; presiones crecientes de los graduados, que no encuentran ocupación en otra parte, por ingresar a los niveles medios y superiores de los sistemas educativos; y en algunos países, presiones sobre los más recientes programas sociales "de participación" que corren el riesgo de transformarse en fuentes de empleo para los estratos medios, más que en instrumentos para superar la marginalización de los estratos inferiores.

14/ Véase un examen detenido de esas cuestiones en Enseñanza media, estructura social y desarrollo en América Latina (E/CN.12/S24) documento presentado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social a la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados de la promoción de la ciencia y la tecnología en relación con el desarrollo de América Latina y el Caribe, organizada por la UNESCO (Venezuela, diciembre de 1971). Cabe señalar que las generalizaciones formuladas aquí, no rigen para Cuba, donde la política gubernamental se ha centrado en un sistema educativo igualitario e innovador como instrumento clave para lograr la unificación nacional y para promover el desarrollo al estilo socialista.

Una proyección de los costos y demandas crecientes del sistema educativo sugiere que la crisis en la educación será cada vez más grave en los años setenta a menos que surjan distintas prioridades reales y que las reformas ahora en discusión o que se ensayan en varios países logren una comprensión y apoyo populares suficientes para poder ponerlas en práctica con energía y sistemáticamente. Sin embargo, como en otros "problemas" de incremento cuantitativo, es preciso evaluar con cautela la capacidad de los sistemas para continuar indefinidamente por las mismas líneas actuales.

ii) Salud. En la medida en que pueden evaluarse por la esperanza de vida al nacer, la mortalidad entre los niños de 1 a 4 años y la incidencia de las enfermedades infecciosas, las condiciones de salud mejoraron apreciablemente en el decenio de 1960, y no hay motivos para dudar de que este mejoramiento continúe en los primeros años del decenio de 1970. Las columnas del cuadro 7B que se refieren a la mortalidad infantil sugieren que las únicas excepciones son el Uruguay, que a comienzos del decenio de 1960 tuvo una tasa excepcionalmente favorable, y varios países pequeños del tercer grupo señalado antes, cuyas tasas siguieron siendo muy altas; es posible que los incrementos aparentes en algunos de ellos se deban sólo al mejoramiento de la información.

La mayor parte de los avances en salud debe atribuirse al mejoramiento de los servicios médicos preventivos y curativos y a la extensión de los servicios de agua potable y alcantarillado. La importancia relativa de estos factores sólo puede conjeturarse. Las estadísticas relativas al número de médicos y otro tipo de personal de salubridad por cada mil habitantes, a los gastos de salud por habitante, y a los porcentajes de la población que tienen agua potable y alcantarillado muestran grandes variaciones entre los países, que no corresponden muy de cerca con el ordenamiento de los países por otros indicadores.

Para efectuar comparaciones y conclusiones detalladas a base de estos datos se requiere un estudio más detenido que el que pudo efectuarse aquí.

En la ampliación que se ha operado en los servicios de salud ha sido notable la duplicación, el derroche y la falta de equidad, ya que los ministerios de salud, los organismos de seguridad social, los organismos de bienestar, las asociaciones profesionales, las organizaciones privadas de beneficencia y la práctica médica privada compiten entre sí por algunos sectores de la población, en tanto dejan a otros casi desvalidos. Aún cuando los recursos de salud se distribuyeran con un

/máximo de

máximo de equidad y eficiencia, serían insuficientes para satisfacer crecientes necesidades y exigencias. Once países de la región todavía tienen menos de cinco médicos por cada 10 000 habitantes; en muchos países el incremento en el número de camas de hospital ha sido inferior al de la población. Al respecto, cabe destacar que en los últimos cinco años los costos de la atención médica y hospitalaria han crecido con más rapidez que los de cualquier otro servicio, debido a la introducción de nuevos tratamientos y equipos, a alzas de sueldos y salarios, etc. Al mismo tiempo, la demanda de servicios médicos relativamente baratos (en cifras por habitante), como la lucha contra las enfermedades infecciosas, está siendo desplazada por la demanda de servicios médicos relativamente más costosos como la lucha contra las enfermedades degenerativas, las enfermedades mentales, el tratamiento de accidentes, etc. En casi todos los países los servicios de salud ocupan el segundo lugar después de la educación, en cuanto a los recursos estatales que absorbe, y la pugna entre demandas y costos crecientes seguramente hará más apremiante la necesidad de planificar y establecer un claro orden de prelación.

Las ciudades más grandes siguen disfrutando de mayores ventajas en cuanto a servicios médicos y la infraestructura que influye en la salubridad, de manera que el mejoramiento continuo de los niveles de salud se halla estrechamente vinculado a la urbanización, pese a factores negativos como la contaminación del aire y los accidentes del tráfico. La columna del cuadro 7B que muestra la relación de médicos por cada 10 000 habitantes entre las ciudades y el resto del país indica que esta concentración sigue siendo importante, aunque probablemente menos pronunciada que en el pasado. Una estimación de 1970 sobre la capacidad de cobertura de los servicios básicos de salud en 26 países latinoamericanos y del Caribe, preparada por la Organización Panamericana de la Salud, indica claramente que persiste la diferencia entre los servicios urbanos y rurales 15/.

15/ Organización Panamericana de la Salud, Documento básico de referencia: Propositiones de cambio y estrategias de salud para la década 1971-1980, III Reunión Especial de Ministros de Salud de las Américas, Santiago de Chile, octubre de 1972. "Se ha estimado que un 'puesto de salud' elemental puede prestar servicios elementales a unos 5 000 habitantes y que un 'centro de salud' ya más desarrollado puede prestar servicios no solamente mínimos, sino además básicos más complejos a unos 10 000 habitantes." (pág. 6)

Cuadro 8

Localidades (número de habitantes)	Porcentaje de población total	Número actual de unidades de salud	Habitantes por unidad de salud	Porcentajes capacidad de cobertura
2 000	45	5 000	25 000	20 <u>a/</u>
de 2 000 a 20 000	13	6 000	5 400	90 <u>a/</u>
de 20 000 a 100 000	14	12 800	8 700	100 <u>b/</u>
100 000 y más habitantes	28			
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>24 400</u>	<u>11 400</u>	<u>63</u>

a/ Estimación de la capacidad de cobertura según una proporción de una unidad de salud por cada 5 000 habitantes.

b/ Según una proporción de una unidad de salud por cada 10 000 habitantes.

La columna del cuadro 7D que muestra los porcentajes de poblaciones urbana y rural que tienen acceso a agua potable y alcantarillado confirman el patrón señalado. En todos los países, salvo dos, más de 60 % de la población urbana tiene agua potable; ninguna población rural se aproxima siquiera a esta tasa, y en 11 países el porcentaje para la población rural es inferior al 20 %. Generalmente la urbanización va acompañada del mejoramiento en las comunicaciones entre las zonas urbanas y rurales, y es probable que los avances en salud rural hayan sido mayores en los países más urbanizados. Sin embargo, sorprende comprobar que las estadísticas relativas al agua potable muestran una diferencia mucho más marcada entre las zonas rurales y las urbanas en tres de los países más urbanizados - Argentina, Chile y Uruguay - que en varios países de urbanización reciente como Colombia, Costa Rica, Panamá y Venezuela.

iii) Seguridad social. Las proporciones de población activa protegida por sistemas de seguridad social contra los riesgos más graves siguen aumentando en la mayoría de los países latinoamericanos, pero la diferencia entre grupos de países (correspondientes en general a la agrupación por características socioeconómicas y demográficas) sigue siendo muy grande, como lo demuestra el cuadro 7D. Argentina y Chile tienen sistemas que

/abarcan más

abarcen más de dos tercios de la población activa; cabe suponer que lo mismo sucede en Cuba y Uruguay, aunque no se dispone de las estadísticas pertinentes. En estos países los trabajadores rurales están protegidos en principio, y en gran medida también en la práctica. En Argentina, Chile y Uruguay los servicios incluyen también a los hijos de los trabajadores asegurados (salvo los trabajadores domésticos en Argentina y Uruguay). Los cinco países grandes más Costa Rica, Panamá, Ecuador y Nicaragua, tienen sistemas de seguridad social amplios y que crecen con rapidez, los que abarcan la mayoría de las ocupaciones urbanas; se prevé en principio la extensión de los servicios a los trabajadores rurales, pero en la práctica esto es sólo incipiente. En estos países, en 1969 la cobertura fluctuaba entre 14 y 38 % de la población activa. Las asignaciones por familiar a cargo, no se dan en escala significativa. En los países restantes, la gama de ocupaciones urbanas incluidas es menor, se excluye a los trabajadores rurales y en algunos casos cubre también una variedad menor de riesgos. La cobertura no sube del 10 % de la población activa. Ningún país latinoamericano ha logrado establecer un seguro de cesantía aunque existen algunos sistemas aplicables sólo a determinadas categorías de trabajadores en Chile y Uruguay.

En el primer grupo de países, los problemas de costos y las dificultades de recaudar las contribuciones y otorgar las prestaciones siguen siendo muy severos. En el segundo grupo los costos se están transformando en una carga pesada, pero las cuestiones más polémicas en lo inmediato se refieren a la discriminación y a la redistribución regresiva del ingreso hacia grupos dentro del sistema.

g) Deficiencias en áreas básicas del consumo

En tanto que se han ido elevando los niveles de los servicios sociales públicos, con consecuencias favorables para los indicadores de educación y salud, no se observa para la mayoría de los habitantes de más bajos ingresos evidencias significativas de mejoramiento en dos componentes básicos del nivel de vida: el consumo de alimentos y la vivienda. En ambas esferas aunque es cada vez más importante, el papel de los servicios y subsidios públicos sigue subordinado a la acción recíproca entre el ingreso familiar, las decisiones familiares sobre la distribución del gasto, y la capacidad de las economías para proporcionar los bienes correspondientes a precios compatibles con el poder de compra de la población. En cuanto a los alimentos y la vivienda, se combinan para que persista o aún empeore una situación crónicamente insatisfactoria, una reducida demanda efectiva determinada por los niveles de ingreso, sistemas de producción y distribución ineficientes, ciertas consecuencias de la

/urbanización acelerada

urbanización acelerada junto con la alta tasa de crecimiento de la población, ciertos efectos de la modernización dependiente de los patrones de consumo y políticas estatales vacilantes o contraproducentes.

i) Oferta de alimentos y nutrición. Los únicos indicadores nacionales de la oferta de alimentos son los balances de alimentos que prepara la FAO. Estos no dan luces sobre la distribución del consumo de alimentos por grupos de ingresos o regiones internas, y cabe presumir que muestran niveles bastante superiores al consumo efectivo. Las encuestas sobre alimentación en los hogares son indispensables para obtener información más precisa, pero hasta ahora resultan demasiado limitadas en su cobertura para responder a las preguntas principales. Sin embargo, los balances de alimentos bastan para mostrar que la disponibilidad de calorías, proteínas y proteínas animales por habitante sigue estando por debajo de las normas internacionales en muchos países, que son escasos los avances en 1970 y 1971 frente al decenio de 1960 y que no se eliminará enteramente el déficit en 1980, basando la proyección en tendencias anteriores y objetivos nacionales. (Las cifras nacionales por habitante que aparecen en el cuadro 7C pueden compararse con los niveles de 3 100 calorías y 100.7 gramos de **proteínas** de Francia, o con los niveles mínimos aceptables establecidos por la FAO y que fluctúan entre 2 200 y 2 600 calorías y 32 a 44 gramos de proteínas, según la estructura nacional de edades y otras consideraciones.)

Los balances de alimentos muestran diferencias entre grupos de países similares a las que muestran otros indicadores, aunque con algunas conspicuas anomalías. Los países más urbanizados con ingresos altos y tasas bajas de crecimiento de la población tienen también las ofertas de alimentos más adecuadas; en estos países el estancamiento de la producción agropecuaria significa una declinación de los excedentes de exportación, más que una alimentación nacional deficiente. Los países de gran tamaño, se encuentran en un nivel intermedio en cuanto a la oferta de alimentos por habitante, y lo mismo sucede con Cuba y Chile. La mayoría de los países **muy** pequeños se hallan muy por debajo del promedio regional, y sus proyecciones muestran severas deficiencias que continuarán hasta 1980. (Paraguay, sin embargo, se halla entre los que encabezan la oferta de alimentos por habitante.)

Cuando la oferta media nacional es inadecuada o apenas adecuada, en condiciones de extrema desigualdad en la distribución del ingreso, cabe suponer que la alimentación de los grupos de ingresos más bajos y de las zonas rezagadas es muy inferior al mínimo aceptable, en tanto que en

/los grupos

los grupos más prósperos es considerablemente mayor. Una estimación de la FAO del consumo probable de calorías por grupos de ingreso en 1970, basada en cálculos sobre ocho países, da por lo menos una indicación burda del margen de desigualdad:

<u>Nivel de ingreso</u>	<u>Consumo de calorías</u>
5 % de ingresos más altos	4 238
15 % siguiente	3 313
30 % siguiente	2 843
50 % de ingresos más bajos	<u>2 039</u>
Promedio	2 561

Fuente: FAO, Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario, vol. I, cap. V, "Cómo hacer frente a las necesidades de productos para alimentos" (PSWAD/1, agosto de 1972).

Cabe suponer que la diferencia en el consumo de proteínas es mayor, y también que existen diferencias acentuadas entre los estratos incluidos en el 50 % de ingresos más bajos. Cálculos para los diversos países por separado dan consumos de calorías, para este grupo, inferiores a 1 500 en Bolivia y Ecuador, y de apenas 1 500 en el Perú.

Según la respuesta del Brasil al cuestionario de las Naciones Unidas referente a la Estrategia Internacional de Desarrollo, averiguaciones efectuadas en diversas localidades indican un consumo diario de 2 340 calorías, 19 % inferior a la cifra surgida de los cálculos de los balances de alimentos; en algunas regiones el consumo desciende a 1 500 calorías. La respuesta indica también que el patrón de consumo de alimentos fue el mismo en 1960-1968 y 1971-1972 16/

La desnutrición y mala nutrición de los niños menores de cinco años ha llamado especialmente la atención por los efectos trascendentales sobre la calidad de la población. Muestreos efectuados en 13 países latinoamericanos y tres países caribeños de habla inglesa en diferentes años entre 1965 y 1970 indican porcentajes de subalimentación (medidos por un peso inferior al normal en 10 % o más) que fluctuaban entre 37 y 80. En 11 países más de la mitad del grupo incluido en la muestra estaba subalimentada y en 7 países esta cifra subía a dos tercios o más. En cinco países adolecían de

16/ Estrategia de Segunda Decada para o Desenvolvimento. Informaçoes sobre o Brasil, op.cit., pág. 50.

desnutrición en segundo grado (peso inferior al normal en 25 % o más) el 20 % de los incluidos en la muestra 17/. Las muestras variaban demasiado en tamaño y metodología de selección para ser comparables, pero indican que las tasas más altas de desnutrición infantil se hallan en los países de Centroamérica y el Caribe. La desnutrición grave de niños pequeños afecta permanentemente el crecimiento físico, lo que a su vez significa una menor capacidad de trabajo, pero también implica necesidades de alimentación algo menores para la población adulta. En los últimos años se ha estado prestando mucha atención al daño cerebral irreparable causado por la insuficiencia de proteínas en la alimentación de los niños muy pequeños. La magnitud real de este daño y su grado de permanencia no están claros todavía, pero no cabe duda de que el problema merece atención preferente en los programas de nutrición y también en las investigaciones. Se está haciendo evidente que el origen se halla no sólo en la insuficiencia global de alimentos en las familias de ingresos bajos, sino en los patrones culturales de distribución de los alimentos dentro de la familia. El varón jefe de hogar recibe la mayor parte de las proteínas incluidas en la alimentación familiar.

El proceso de urbanización puede afectar o no la disponibilidad global de alimentos, pero sí tiene gran influencia en las características del problema de la oferta de alimentos y de las repercusiones de política. Hasta hace poco la mayor parte del problema estaba en las zonas rurales, donde la alimentación inadecuada era un mal crónico y no generaba presiones para corregirlo. Así sigue siendo en los países más pequeños y con más población rural. Pero a medida que la población de bajos ingresos se va concentrando en la ciudades y los patrones de consumo urbanos penetran en las zonas rurales, las demandas cambian y se diversifican. La alimentación básica probablemente siga siendo poco variada, limitada a unos pocos alimentos de uso habitual y puede haber una pérdida en elementos nutritivos al faltar las hortalizas, las aves y otros productos caseros. Al mismo tiempo, los gastos familiares en alimentación se desvían en parte a bebidas embotelladas y alimentos envasados de relativamente escaso valor nutritivo.

Sin embargo, las familias urbanas de pocos ingresos pueden ejercer presiones más eficaces sobre el Estado para mantener bajos los precios de los alimentos esenciales, en tanto que muchos de ellos reciben alimentos gratuitos o subvencionados de diversos programas internacionales de ayuda. A la vez, el Estado asume mayores responsabilidades en el

17/ Organización Panamericana de la Salud, Proyecciones Cuadrianales, Ministerios de Salud, períodos 1972-1975.

mantenimiento de la calidad, la prevención de adulteraciones y de la contaminación, exigencia de incorporar aditivos con valor nutritivo, etc. (Por ejemplo, en 11 países de la región hoy es obligatorio enriquecer la harina de trigo con hierro y vitamina B y en ocho el hacerlo es optativo.) En los países en que es lento el aumento de la oferta de alimentos, fuertes y variadas las presiones por reformar el sistema agrario, onerosos e ineficientes los sistemas de distribución y bajos los ingresos urbanos, es difícil que el Estado pueda llevar a cabo sus nuevas tareas y conciliar sus diferentes objetivos dentro de una política coherente. Y si se emprende seriamente la redistribución del ingreso, las tensiones se hacen más severas, debido a la relativamente alta elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos y la poca capacidad de reacción de los sistemas de producción y distribución.

Las políticas resultantes que están pasando ahora a primer plano en un número cada vez mayor de países incluyen las siguientes: i) restricción del consumo de los alimentos más caros de producir (principalmente carne vacuna) mediante la prohibición de venta durante ciertos períodos; esto se da tanto en los países que desean elevar la oferta de exportación como en los que pretenden restringir el costo de las importaciones; ii) incentivos a la producción y consumo de otros alimentos de alto valor nutritivo que pueden producirse internamente con menor costo (pescado, pollos, huevos, etc.); iii) control de precios e importaciones subvencionadas de los productos esenciales; iv) desincentivos (tributación, controles de producción, políticas de precios) del consumo de productos considerados dañinos para la salud o indeseables porque distraen recursos familiares de los alimentos básicos (bebidas alcohólicas, tabaco, etc.); v) distribución de los alimentos esenciales a través de organismos estatales, cooperativas y diversas organizaciones nuevas de protección de los consumidores para reducir los costos del intermediario y asegurar una oferta adecuada de alimentos a precios oficiales a los grupos urbanos de bajos ingresos; vi) sistemas especiales de distribución (a través de clínicas, organizaciones comunitarias, asociaciones de madres, etc.) de la leche y de otros alimentos protectores, con el fin de que lleguen a los niños pequeños.

En el decenio de 1970 cabe esperar que aumenten la cobertura y coherencia de éstas y otras medidas conexas, pese a los formidables problemas de organización y de funcionamiento equitativo que plantean. Desde el punto de vista de la política general de desarrollo, subsiste el problema de que estas medidas inevitablemente acentúan las ventajas de los centros metropolitanos sobre los pueblos y las zonas rurales. Las demandas de las zonas metropolitanas son más concentradas y están más próximas a los centros de

poder. En

poder. En ellas es más fácil el acceso a los recursos administrativos y a los especialistas necesarios para los programas de alimentación (nutricionistas, trabajadores sociales, organizadores comunitarios) y la organización de grupos de intereses entre los estratos de ingresos inferiores generalmente se halla más avanzada.

ii) Vivienda. Los problemas de vivienda y las políticas que los enfocan en América Latina difieren según tres tipos principales de ambiente.

En las zonas estrictamente rurales los estándares en esta materia han sido muy bajos en casi todas partes, por efecto de la pobreza prevaleciente, la capacidad de la familia, limitada a los materiales locales y a técnicas de construcción tradicionales muy simples, y los desincentivos para construir derivados de los regímenes de tenencia de la tierra. No hay motivos para creer que en la mayor parte de la región hayan mejorado o empeorado mucho las condiciones generales de la vivienda rural, ya que las limitaciones anteriores persisten, pero la población rural ha crecido tan lentamente que no ha habido gran dificultad en reproducir los tipos de vivienda anteriores. Ha habido deterioro en las zonas donde ha aumentado la proporción de trabajadores sin tierra, donde la subdivisión de minifundios ha llegado a extremos o donde la emigración masiva de la juventud ha dejado atrás a una población anciana y apática. Se observan mejoramientos apreciables en algunas otras zonas, particularmente las que han experimentado la reforma agraria, donde los organismos públicos han emprendido grandes programas de vivienda rural; sin embargo, éstos sólo han llegado a partes importantes de la población rural en Chile, Cuba y Venezuela. Los programas conexos de servicios públicos, especialmente de agua potable y electrificación, han avanzado con rapidez un poco mayor, pero en la mayoría de los países todavía sólo llegan a minorías de la población rural. Evidentemente el problema de la vivienda rural es parte más importante del problema general de la vivienda, y sus posibilidades de empeoramiento son mayores, en el tercer grupo de países que señalamos antes.

En los pueblos pequeños y en las ciudades provincianas que crecen lentamente los estándares tradicionales de vivienda han sido relativamente satisfactorios. También aquí probablemente ha habido poco cambio global para mejor o para peor, con avances más pronunciados en electrificación, agua potable y alcantarillado.

En los dos últimos decenios la atención se ha centrado en los problemas de vivienda de los centros urbanos en rápido crecimiento, donde las deficiencias son más bien agudas y donde las técnicas anteriores para la organización de la construcción de viviendas han demostrado ser desde hace algún tiempo ineficaces para impedir el deterioro de la situación. Los intentos

/de cuantificar

de cuantificar el problema han tomado dos formas principales: cálculos de los déficit de vivienda y cálculos del número de familias que viven en asentamientos marginales o no controlados. Estas dos formas reflejan diagnósticos del problema y enfoques de política que actualmente están dando paso a nuevos tratamientos a medida que lo exige la necesidad.

El cálculo de los déficit de vivienda compara la existencia de viviendas que cumplen ciertas normas mínimas, con el número de familias que necesitan habitación. La mayoría de las autoridades nacionales de la región hicieron cálculos de este tipo a comienzos del decenio de 1960 y llegaron a alarmantes conclusiones, particularmente cuando se hicieron proyecciones del déficit urbano de viviendas sobre la base de tasas de formación de nuevas familias y de deterioro de un acervo de viviendas existente. El cálculo de los déficit se asoció a la formulación de planes de vivienda que suponen la construcción de un número dado de unidades por año y con la disponibilidad de fondos externos importantes, principalmente en la forma de préstamos a bajo interés, para financiar la construcción de viviendas y la infraestructura conexas. Durante cierto tiempo estos objetivos cuantitativos desempeñaron un importante papel en las contiendas electorales. Desde entonces, los déficit se han acentuado, especialmente en los países de acelerada urbanización que figuran en el segundo grupo, donde los datos sobre las tasas de construcción habitacional muestran grandes fluctuaciones anuales, pero pocas tendencias ascendentes sostenidas. La población urbana ha aumentado más rápidamente que las viviendas disponibles, los objetivos planificados generalmente sólo se han alcanzado durante uno o dos años, y la ayuda externa para la construcción ha descendido. Sin embargo, existen pocas estimaciones oficiales recientes de déficit de vivienda y los síntomas de excesiva aglomeración urbana no son tan agudos como cabría esperar 18/.

18/ Las estimaciones de los déficit varían mucho según los criterios empleados y el organismo que hace los cálculos y suelen considerar conjuntamente los problemas tan diferentes de los déficit rural y urbano. Los datos de vivienda de los censos de 1970 sólo están disponibles para algunos pocos países de modo que falta una base satisfactoria para hacer evaluaciones cuantitativas actualizadas de los niveles o déficit habitacionales. El Informe sobre el progreso económico y social de América Latina, 1971, del Banco Interamericano de Desarrollo, afirma que en 1970 el déficit cuantitativo de vivienda en América Latina se estimaba entre 15 y 20 millones de unidades - formulación que sugiere la falta de precisión o de posibilidades de comparación de las fuentes. Esta estimación puede compararse con dos fuentes anteriores. Según un estudio de 1965 de las Naciones Unidas, suponiendo que alrededor del 45 % de la población urbana y 50 % de la población rural habite viviendas

En la práctica, mucha de la presión se ha aliviado mediante "soluciones" habitacionales no convencionales que inicialmente consideraron los rasgos más alarmantes del "problema".

El aumento de la autoconstrucción sin sujeción a normas de edificación ni reglamentos y sin infraestructura urbana normal, en la periferia de las ciudades y en diversas tierras urbanas baldías (pendiente escarpadas, zonas sujetas a inundaciones, basurales, etc.), comenzó a llamar la atención en el decenio de 1950. Pronto se hizo evidente que la población de estas zonas estaba creciendo más rápidamente que la de las ciudades propiamente dichas, y una larga serie de informes internacionales ha repetido estimaciones de su tamaño, ha recitado sus pintorescos nombres locales y ha clamado por soluciones. A medida que avanzaban las investigaciones y los asentamientos irregulares continuaban creciendo, se hizo evidente que el fenómeno era más complejo de lo que se había supuesto al comienzo y de ningún modo totalmente negativo. En su mayor parte, los asentamientos demostraron responder a esfuerzos decididos de los grupos de ingresos bajos establecidos en las ciudades para satisfacer sus propias necesidades de albergue y seguridad, más que campamentos de migrantes rurales o centros de delincuencia y descontento.

Mientras los programas nacionales de vivienda basados en el estímulo a las empresas convencionales de construcción, las exenciones tributarias, los subsidios financieros, la promoción de inversiones habitacionales mediante asociaciones de ahorro y préstamo, etc., mostraban gradualmente su incapacidad para aliviar la falta de vivienda, salvo en los estratos de ingresos medios, o veían desviar sus recursos hacia viviendas de lujo o balnearios, comenzó a pensarse cada vez más en técnicas más baratas y menos convencionales que envuelven un reconocimiento tácito o explícito

18/ (Continuación)

inadecuadas, el déficit acumulado de vivienda en América Latina en 1960 se estima en cerca de 20.3 millones de unidades de las cuales 6.6 millones están en las zonas urbanas y 13.7 millones en las zonas rurales. (World Housing Conditions and Estimated Housing Requirements, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 65.IV.8, pág. 32.) El informe de 1964 del BID sobre el progreso económico y social contiene una estimación del déficit en 14 930 000 unidades y afirma que la tasa anual de construcción habitacional tendría que elevarse de 423 700 unidades a 1 350 400 unidades para encarar el crecimiento de la población y permitir el reemplazo de las viviendas deterioradas (pág. 129). La construcción ciertamente ha quedado muy por debajo de esta última cifra, de modo que en 1970 un déficit calculado sobre las mismas bases que en 1960 o 1964 tiene que ser mucho mayor.

/de la

de la legitimidad de los asentamientos irregulares: suministro de agua, electricidad, alcantarillado, calles pavimentadas, lugares de juego y centros comerciales; reubicación de asentamientos para sacarlos de tierras totalmente inadecuadas; suministro de solares con servicios mínimos; suministro de materiales de construcción baratos y de asesoramiento técnico y promoción de la organización de la comunidad. En el Perú el cambio de política se simbolizó en un nombre oficial con connotaciones favorables: los asentamientos pasaron a llamarse "pueblos jóvenes" en lugar de "barriadas" ^{19/}. Las políticas de este tipo han estado presentes en pequeña escala desde los años cincuenta, pero han adquirido mayor importancia desde 1968 o 1969, particularmente en Chile, Colombia y Perú.

Estas políticas responden en parte al enfoque que plantea el párrafo 71 de la Estrategia Internacional de Desarrollo: significan autoayuda, organización cooperativa y uso de técnicas de construcción que requieren mucha mano de obra. En las actuales circunstancias, sin embargo, en la mayoría de los países constituyen más bien un arbitrio inevitable que una solución satisfactoria de los problemas de vivienda de los grupos de ingresos bajos. Son compatibles con la evasión sostenida del problema de la planificación global del crecimiento urbano y con la persistencia del crecimiento territorial desorbitado de las ciudades, ya que generalmente se utilizan tierras baratas o de propiedad pública alejadas de los centros urbanos, no confrontan el problema de los elevados precios especulativos de las tierras urbanas y obligan a los pobladores a hacer largos viajes diarios hacia y desde el trabajo. También son compatibles con la asignación continuada de la parte del león de los subsidios e incentivos habitacionales públicos a los estratos medios urbanos.

^{19/} El cambio de orientación de la política fue muy aparente en el programa y discusiones del Seminario Interregional sobre Mejoramiento de Tugurios y Asentamientos no controlados convocado por las Naciones Unidas en Medellín, Colombia, en febrero de 1970. A ese Seminario, la CEPAL presentó un estudio El carácter estructural de los asentamientos no controlados en América Latina. Véanse también los capítulos VI y XIII de El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op.cit., y Carlos Delgado, Tres planteamientos en torno a problemas de urbanización acelerada en áreas metropolitanas: el caso de Lima (CIDU, Santiago, 1969).

h) Participación

En el sentido que se da a la "participación" en el párrafo 78 de la Estrategia Internacional de Desarrollo, - la preparación de planes capaces de captar la imaginación popular, lograr apoyo y participación - sólo se detectan nuevas iniciativas en algunos pocos países que han emprendido cambios básicos en su estilo general de desarrollo. La "participación" ha sido aceptada como principio en toda América Latina como un objetivo desde comienzos del decenio de 1960. Declaraciones recientes de dirigentes y planificadores del desarrollo han hecho hincapié en la anterior falta de participación como causa de la ineficacia de la planificación, y en lo indispensable que es contar con mecanismos de participación más efectivos en el futuro 20/. En la práctica el tipo de amplia participación constructiva prevista difícilmente ha sido compatible con la importancia exclusiva que se ha dado en la planificación a la inversión para elevar el producto nacional bruto, con la distribución existente del poder y de los frutos del desarrollo, con las diferencias de intereses de clases e ideologías, con bajos niveles educativos e insuficiente acceso a la información para elegir racionalmente entre diversas opciones.

Las iniciativas para lograr participación han tomado dos formas principales:

i) Intentos de las autoridades nacionales y de los organismos de planificación de encauzar, regular y armonizar con los objetivos de la planificación los esfuerzos de organización de diferentes clases y grupos para defender sus propios intereses y hacer valer sus exigencias de una mayor participación en los frutos del desarrollo. Estos intentos se dirigen principalmente a grupos ya organizados en cierta medida y que participan lo mejor que pueden, según los puntos de vista de sus portavoces respecto a sus intereses; pero también ha habido intentos de regímenes políticos de crear nuevas organizaciones que inclinen el balance interno de poder en determinadas direcciones.

20/ Varios documentos preparados principalmente por ex ministros de hacienda y economía y jefes de organismos de planificación, para un seminario de planificación que organizaron en Santiago, en julio de 1972, el ILPES, la OEA y el BID hicieron hincapié en este punto.

ii) Campañas y programas emanados de las autoridades o de entidades voluntarias alentadas por las autoridades, con el fin de movilizar la iniciativa comunitaria y la mano de obra subutilizada en obras públicas locales, vivienda y servicios, para elevar la productividad y los niveles de vida con un costo mínimo para el Estado. Estos esfuerzos, a diferencia de los del primer tipo, han estado dirigidos principalmente a la organización y participación estrictamente locales, y se han centrado en grupos rurales y urbanos a los que se supone poca o ninguna capacidad de organización y movilización sin el impulso y la orientación de fuera.

Es significativo que ambos enfoques de la participación suelen concebirse como alternativas a los procesos políticos existentes y a las pugnas de grupos de intereses, que han demostrado ser muy frustrantes para los planificadores. La "participación", por lo tanto, se considera una combinación de mecanismos mediante los cuales las fuerzas y grupos sociales competidores pueden ser capacitados para presentar demandas más racionales y viables, y persuadidos para internalizar las exigencias que les hará a ellos el proceso de desarrollo, al mismo tiempo que se incorporan gradual y ordenadamente en el sistema a los grupos pasivos o marginales. Se considera entonces que los antagonismos de clases y grupos de intereses serán superados al inculcarse la conciencia de un superior interés nacional en el desarrollo. Este concepto parece hallarse tras reciente creación en el Perú del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS).

La gente no participa en la "planificación" o el "desarrollo" en abstracto. Participan como productores, consumidores, asalariados, vendedores, clientes de servicios públicos, vecinos, padres, estudiantes, etc., en relación con funciones o actividades específicas del Estado, la sociedad y la economía. Es imposible generalizar para América Latina respecto a cualquiera de estas esferas de participación. Faltan casi totalmente informaciones cuantitativas fidedignas y recientes sobre la evolución habida, de manera que las indicaciones de nuevas tendencias de significación sólo se refieren a algunos pocos países.

La importancia y las funciones de los sindicatos - principal forma de organización tradicional de los asalariados - se han visto en varios países afectadas por las vicisitudes políticas, pero no han cambiado mucho en la región en su conjunto. En la mayoría de los países los sindicatos siguen incluyendo sólo a una pequeña minoría de la fuerza de trabajo urbana, generalmente la que se halla en las ocupaciones más modernas y mejor pagadas; su magnitud relativa es evidentemente mayor en los dos países más urbanizados (Argentina y Uruguay). En estos dos países se han vuelto más combativos por el efecto en el empleo y en los salarios reales de un crecimiento económico lento en situación inflacionaria.

En dos países, Perú y Chile, ha pasado a primer plazo la cuestión de la gestión de los trabajadores. En Chile, las políticas orientadas a ampliar el "área social" y el "área mixta" de la producción, está dando a los trabajadores un papel en la administración de las industrias que cada día adquiere más importancia. En Perú, la Ley General de Industrias de 1970 estipula la creación de "comunidades industriales" en todas las industrias que emplean seis o más trabajadores y que tengan un capital superior a un millón de soles; leyes similares rigen para la minería, las telecomunicaciones y las pesquerías. Se espera que estas "comunidades" adquieran un número cada vez mayor de acciones de las industrias, hasta llegar al 50 % de ellas en un período de 30 a 50 años, utilizando para ello una proporción de las utilidades de las industrias. Se ve así que la aproximación a la gestión de los trabajadores sería relativamente lenta y que las formas definitivas que tomaría no están muy claras.

Las organizaciones de la población rural - como productores, comercializadores, asalariados, consumidores o miembros de la comunidad - son muy diversas, pero en la mayoría de los países sólo siguen abarcando proporciones pequeñas de los grupos de población correspondientes. El crecimiento de los sindicatos campesinos y de las cooperativas rurales ha seguido siendo lento y vulnerable a los cambios políticos nacionales. Nuevamente aquí cabe señalar como excepciones recientes a Chile y Perú, donde programas vigorosos de reforma agraria han originado un rápido crecimiento y cambio de las formas de organización rural, con el apoyo oficial concentrado en los Centros de Reforma Agraria en Chile y en las Sociedades Agrícolas de Interés Social en Perú. Ambas experiencias son muy recientes y se hallan todavía en evolución. Las relaciones futuras de las nuevas formas de organización con los sindicatos campesinos, cooperativas y otras organizaciones anteriores aún no están claras, como tampoco lo están las connotaciones de la creciente diferenciación social que está emergiendo de las actuales políticas de reforma, entre los agricultores comerciales independientes, los beneficiarios de las reformas agrarias organizadas en forma más o menos cooperativas o colectivas de explotación, los trabajadores sin tierras y los minifundistas.

Una tendencia participatoria de considerable interés, aunque difícil de evaluar, emana del carácter y la magnitud cada vez mayor de los grupos urbanos marginales a los que se hizo referencia antes en otros contextos. Puesto que estos grupos sólo tienen vínculos precarios con la estructura ocupacional, la organización sindical no se ajusta a sus necesidades, y su ingreso y nivel educativo son demasiado bajos como para que entre ellos funcionen bien las cooperativas de consumo. Sus necesidades manifiestas

/más urgentes

más urgentes son: precios bajos y estables para los alimentos esenciales y el transporte colectivo, albergue seguro, servicios de salud y educación, trabajo y, cada vez más, subsidios de consumo (distribución gratuita o subvencionada de alimentos, vestuario y materiales de construcción). Frente a todas estas necesidades miran al Estado como la fuente más probable de ayuda, y la participación política local como la **táctica** más promisorio. En la práctica, los resultados han sido menos irreductibles para las autoridades y menos transformadores para los estratos urbanos de bajos ingresos que lo que se predijo repetidamente hace algunos pocos años. En gran medida la participación se ha fragmentado en una persecución competitiva de favores mediante el contacto con personas influyentes, o se ha disipado en campañas populistas en favor de líderes capaces de encarnar temporalmente las esperanzas de los grupos marginales. Las políticas públicas han combinado una ayuda material limitada con una limitada creación de empleo y con esfuerzos por estimular la iniciativa comunitaria y la autoayuda. La evaluación que se haga de estas políticas depende de juicios respecto a la capacidad de las actuales estructuras económicas y sociales para absorber con el tiempo a la población marginal en forma que responda a los valores de democracia, equidad y bienestar humano. Para aquellos sectores de opinión que creen en esa capacidad, serán correctas estas orientaciones de política. Para aquellos que están comprometidos con una transformación fundamental de las estructuras nacionales, las mismas políticas les parecen fomentar una reconciliación inaceptable con el statu quo.

Desde que los estratos marginales urbanos surgieron como fenómeno identificable ha habido muchas iniciativas provenientes de sus propias filas o de movilizadores políticos externos para organizarlos con el fin de promover militantemente sus intereses, sobre todo, a través de las tomas de tierras para vivienda y presiones posteriores sobre las autoridades para regularizar la situación y suministrar servicios. Estas iniciativas han continuado, pero se han mantenido localizadas y en su mayoría no han generado una continuada politización. Paradójicamente, mientras los movilizadores con frecuencia han considerado las luchas inmediatas como un preludio para una confrontación de mayor alcance entre los grupos marginales y la estructura de poder nacional, al parecer la pugna exitosa por obtener tierras tiende a aliviar las tensiones y a reconciliar a los grupos desposeídos con el sistema urbano. Los esfuerzos por crear una organización más amplia de grupos locales alrededor de problemas de consumo, servicios públicos y vivienda han sido frecuentes pero rara vez duraderos.

/La Estrategia

La Estrategia Internacional de Desarrollo, en el párrafo 70, habla expresamente de la plena participación de los niños y los jóvenes en el proceso de desarrollo. En los niños (esto es, los de 12 a 14 años y menos), la "participación" necesariamente está vinculada a los frutos del desarrollo: secciones precedentes han resumido los limitados avances y las persistentes deficiencias en la educación primaria, la salud y la nutrición. En cuanto a la juventud (los grupos de edad en transición desde la dependencia total de la familia y la escuela hasta el ingreso en el mercado del trabajo y la formación de una nueva familia), el significado de la "participación" es mucho más complejo y el propio significado de la "juventud" varía según la clase social, el grado en que el ambiente es urbano o rural y otros factores. La información empírica relativa a los grupos jóvenes que no son estudiantes es muy escasa 21/. Cabe inferir del proceso de urbanización y en particular de la expansión educativa, que las condiciones de la participación juvenil deben estar cambiando en sentidos importantes:

i) Las proporciones de jóvenes con educación secundaria y superior están aumentando rápidamente, como se hizo notar más atrás;

ii) El resto de los grupos jóvenes (que constituyen la mayoría en casi todos los países) siguen limitados a una educación primaria incompleta y de mala calidad que, no obstante, estimula la movilidad espacial y ocupacional. Los jóvenes de las zonas rurales y de los pueblos pequeños, con más educación que sus mayores, tienden especialmente a migrar a los centros poblados más grandes.

iii) La incorporación de la juventud a la fuerza de trabajo se está haciendo más difícil, en parte por la lenta elevación global de la demanda de mano de obra y en parte por producto de los sistemas educativos, que promueven elevadas aspiraciones ocupacionales sin impartir una preparación específica. Existe una discrepancia persistente entre el mercado de trabajo para la juventud de los estratos medios, que por lo menos tienen educación secundaria, y para la juventud de los estratos bajos, con muy escasa movilidad entre uno y otro, pero en ambos mercados la oferta supera a la demanda.

21/ Véase Aldo E. Solari, Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana, Cuadernos del ILPES, Serie II, N° 142, Santiago de Chile, 1971; y A. Gurrieri, E. Torres-Rivas, J. González y Elio de la Vega, Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana, Siglo XXI, México, 1971.

iv) Los jóvenes que reciben educación secundaria o superior conocen formas específicas de socialización política; la mayoría suele reaccionar de manera más bien pasiva, pero la combinación de contingentes cada vez mayores, de hacinamiento y competencia por las plazas en las instituciones educativas, así como la incertidumbre respecto a las perspectivas futuras de trabajo, sugieren que estos grupos pueden plantear desafíos cada vez más difíciles a los estilos actuales de desarrollo. Tal vez sea significativo que en algunos países la inquietud estudiantil se haya extendido de las universidades a las escuelas secundarias. La socialización política de la juventud que recibe sólo educación elemental se produce mediante canales diferentes - especialmente los medios de información - y probablemente sea más superficial; la falta de acceso a los sectores organizados de empleo y el origen rural o pueblerino de muchos de estos grupos limita la influencia de los canales tradicionales de participación política de la clase trabajadora. Las dificultades de comunicación y las diferencias de objetivos entre los dos principales grupos juveniles seguramente restringirán las probabilidades de una movilización conjunta de ellos.

v) Los estilos de desarrollo prevalecientes en los años sesenta no han logrado captar el apoyo activo de importantes sectores de la juventud, salvo de manera intermitente y precaria. La distancia entre objetivos y resultados ha sido demasiado grande, las funciones asignadas a la juventud en los programas de participación popular demasiado limitados y las contradicciones entre estos programas y las realidades locales han causado demasiada desilusión o radicalización. Las organizaciones juveniles y la movilización juvenil para el desarrollo patrocinadas oficialmente han sido más limitadas en América Latina (salvo Cuba) que en África o Asia.

3. Componentes sociales de la política de desarrollo y de la planificación del desarrollo: ¿Hacia un enfoque unificado?

La Estrategia Internacional de Desarrollo, luego de aseverar que el propósito último del desarrollo es el de dar crecientes oportunidades de una vida mejor a todos los seres humanos, afirma que los objetivos corolarios más concretos son a la vez factores determinantes y resultados finales, partes integrales del mismo proceso dinámico, y que por lo tanto requieren un enfoque unificado.

La necesidad de lograr una mayor coherencia en las políticas, planes y programas vinculados al desarrollo ha sido evidente por largo tiempo, pero las secciones precedentes del presente capítulo no dan motivos para creer que las políticas sociales que verdaderamente aplican la mayoría

/de los

de los países latinoamericanos sean ahora más coherentes de lo que eran en el decenio de 1960, ya sea entre sí o con las políticas globales de desarrollo. Para lograr un enfoque unificado, en el sentido en que la Estrategia utiliza el término, es preciso replantear de manera más profunda los criterios de política y los métodos de planificación, así como también los requisitos políticos previos. En los dos últimos años la secretaría de la CEPAL ha participado con otros organismos de las Naciones Unidas en un estudio exploratorio basado en esta proposición. Resultados preliminares se prepararon y presentaron para su discusión a especialistas en el análisis y las políticas de desarrollo, pero la etapa más ardua de la aplicación práctica a los ambientes nacionales concretos todavía está por hacer 22/.

En las exposiciones generales de objetivos nacionales de desarrollo - así como en los preámbulos de los planes publicados - se encuentra bastante unificación y también uniformidad entre un país y otro. En su mayor parte, los objetivos de la Estrategia fueron respaldados oficialmente por los países latinoamericanos en términos muy similares durante el decenio de 1960. Ha habido desde entonces un avance considerable en la creación de instituciones de planificación e investigación, en su dotación de personal y en el establecimiento en ellas de principios y técnicas comunes, de todo lo cual depende en última instancia la posibilidad de aplicar un enfoque unificado. Casi todos los países tienen hoy en funcionamiento un organismo nacional de planificación y la mayoría tienen órganos de planificación sectoriales y regionales con varios años de experiencia. Se ha multiplicado el número de instituciones académicas y otras que se dedican a la investigación para el desarrollo y la comunicación entre ellas ha mejorado gracias a mecanismos como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; pese a que la información básica ha seguido siendo inadecuada, el conocimiento de los problemas regionales y de la viabilidad de políticas optativas es indudablemente muy superior al de hace un decenio. El pensamiento de los especialistas en análisis del desarrollo y de los planificadores ha evolucionado y se ha ampliado notablemente durante el decenio de 1960. Sin embargo, cabe tener presente que estos avances institucionales y del conocimiento se han mencionado en informes internacionales desde los comienzos de los años sesenta, a modo de consuelo por la insuficiencia de realizaciones más tangibles.

22/ Véase "Preliminary report on the unified approach to development analysis and planning" y "Report of the expert group meeting on a unified approach to development analysis and planning", documentos presentados al 22º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, febrero de 1973.

Como indican las páginas precedentes es débil la "unificación" entre los objetivos generales y los programas y proyectos incorporados a los planes; en muchos casos un objetivo general de importancia evidente no se halla vinculado e medida concreta alguna, o sólo a medidas de poco alcance; persiste la esperanza implícita de que el objetivo "social" se alcanzará como resultado del crecimiento económico general. Los vínculos son aún más débiles entre los planes generales de desarrollo y las políticas de los organismos sectoriales, y entre las políticas expresas de esos organismos y lo que efectivamente hacen.

Las actividades públicas relativas al bienestar humano y a la equidad siguen separadas en compartimentos aislados, no sólo entre los principales organismos sectoriales públicos, sino también entre las subdivisiones de esos organismos y los proliferantes programas semiautónomos subvencionados por el sector público. Esto significa que las posibles relaciones de apoyo entre programas sólo se toman en cuenta intermitentemente, que no se considera sistemáticamente toda la gama de posibilidades optativas y complementarias - cada organismo se aferra a sus instrumentos tradicionales - y que lo que debería tratarse como medio o como objetivo intermedio, se trata como objetivo final. Sin embargo, los diagnósticos relativos a la acción social pública de esta índole - que han sido muchos en los últimos años - siguen siendo relativamente superficiales.

Lo que crea problemas más fundamentales para un enfoque unificado es la limitada capacidad del Estado para conciliar o desestimar las aspiraciones y exigencias divergentes que se le hacen o encontrar recursos para satisfacerlas, y la muy desigual distribución del poder y de la capacidad de participación dentro de los países. En este caso las políticas sociales y económicas se hacen vacilantes, recíprocamente contradictorias y susceptibles de generar problemas futuros más severos que los que intentan resolver. Los dirigentes políticos y los planificadores pueden estar muy conscientes de los aspectos insatisfactorios de sus combinaciones de políticas, pero verse impedidos por las realidades políticas de cambiarlas significativamente. Es fácil encontrar ejemplos de esto en las políticas de educación, empleo, suministro de alimentos y vivienda, y especialmente en las políticas relacionadas con la distribución espacial del desarrollo. No se puede concebir de manera realista un enfoque unificado como un enfoque tecnocrático divorciado de la política, ni como un enfoque global por el cual el Estado trata de satisfacer todas las necesidades de los ciudadanos y "unificar" todas las medidas bien intencionadas que se le insta a adoptar.

/Pese a

Pese a que no puede afirmarse que en el futuro próximo algún país haya de alcanzar un enfoque unificado en su sentido literal, es evidente que varios países latinoamericanos están elaborando orientaciones estratégicas hacia el desarrollo que, con ser muy diferentes entre sí, internamente son más coherentes y menos dependientes de la aceptación como modelos de los países desarrollados. Estas orientaciones enfocan la unificación mediante la concentración más que la globalización. En la práctica, esto significa que las fuerzas dominantes en los países en cuestión están actuando sobre la base del supuesto explícito o implícito de que ciertos objetivos - el crecimiento acelerado de la capacidad productiva y de la explotación de los recursos, la transformación de las estructuras de poder y del control sobre los medios de producción, la equiparación del consumo y de los servicios entre los diferentes grupos de población, la eliminación de la dependencia externa - tienen importancia primordial en la etapa actual de desarrollo y en relación con el estilo determinado de desarrollo que se desea alcanzar, de modo que por el momento es preciso sacrificar otros objetivos legítimos en sí, asignándoles sólo una proporción residual de los recursos públicos, o simplemente entregando la tarea de satisfacerlos como buenamente puedan a las formas institucionales preexistentes.

Capítulo II

EL CRECIMIENTO ECONOMICO

1. Factores básicos que condicionan la evaluación: pluralismo y heterogeneidad

Para evaluar una realidad económica debe determinarse, primero, si va a adoptarse como pauta de referencia un determinado modelo; y segundo, si la realidad que va a analizarse es homogénea. Estos dos factores condicionan toda la evaluación, tanto en sus aspectos metodológicos como en el grado de generalidad de las conclusiones. En el caso de América Latina, la necesidad de considerar a la región en su conjunto obliga a basar el análisis en aquellas variables que son comunes a la mayoría de los países y que han operado en el mismo sentido, pero, paralelamente, la multiplicidad de situaciones reduce de modo creciente los elementos comunes, más por su comportamiento disímil que por la diferente naturaleza de las variables. De tal modo, un enfoque que pretenda sintetizar los rasgos más significativos de su evolución debe señalar que, paradójicamente, los principales rasgos comunes son el pluralismo y la heterogeneidad, tanto en el modelo de desarrollo adoptado como en el comportamiento de las principales variables. A continuación se examinarán rápidamente algunos de sus rasgos más sobresalientes.

a) El pluralismo en los modelos de desarrollo

Junto al enfoque de la evolución cuantitativa de las principales variables económicas, adquiere creciente importancia el estudio de la "calidad" del desarrollo y de los medios para lograr el tipo de sociedad deseado (y, consecuentemente, de los costos que implica). En una evaluación regional es indispensable saber qué pautas cualitativas y de largo plazo se tomarán como puntos de referencia, ya que no sólo no existe un modelo único de sociedad deseable, sino que además están siendo cuestionados los valores adoptados por las sociedades industriales desarrolladas.

Ya ha pasado la época del "desarrollo" o la "industrialización" a secas; ahora, sobre todo interesa la determinación del "cómo", "para qué" y "en beneficio de quiénes". De tal modo, la etapa del desarrollismo "en general" está siendo remplazada por otra más discriminatoria, en la que incluso se habla de desarrollo "maligno" cuando, por ejemplo, el precio

/del crecimiento

del crecimiento incluye renunciias a la capacidad nacional de autodeterminación o el marginamiento de la mayoría de la población en términos de decisiones y de ingresos. Se plantean, entonces, varias posibilidades de acción, que atañen más a la escala de valores que se adopte, que a una exclusiva evaluación económica de beneficio-costos. Así, se discute si la pauta a que deberían ajustarse los países en desarrollo sería el logro - por ahora para una minoría que se supone en ampliación - de las formas de vida de los países adelantados; o si, en cambio, el énfasis debería ponerse en el traspaso por parte de toda la población de umbrales mínimos de nutrición, de abrigo, de vivienda y de educación. En otras palabras, si el mayor desarrollo del sector moderno se difundirá espontánea y necesariamente al resto de la economía, o si el método más justo y eficaz consiste en un esfuerzo explícito y resuelto para la integración de los marginados y de los postergados. Si se analizan cuestiones más específicas, también allí se plantean alternativas análogas, tales como la medida en que la concentración geográfica y económica impulsa o degrada el desarrollo; si prevalecerán los equipamientos colectivos o los individuales; o si se aceptará una nueva distribución mundial de la industria basada en la "suciedad" o "limpieza" de cada actividad.

Estas disyuntivas fundamentales, que atañen a las bases mismas de la organización social, ya que cuestionan sus finalidades concretas, no sólo han sido motivo de debate teórico, sino que han inspirado diversas orientaciones de política económica. En particular, América Latina está viviendo una etapa de profundos cambios y ensayando nuevos modos de manejar su economía y resolver sus problemas sociales. Una simple enumeración de algunos casos actuales muestra la intensidad, variedad y originalidad del pluralismo latinoamericano en cuanto a vías de desarrollo. Por ejemplo, en el Brasil, el acelerado ritmo de crecimiento descansa básicamente en un sector moderno que reproduce con preferencia las pautas de producción y demanda de los países industrializados. En México, se procura desplazar el énfasis del desarrollo a las políticas distributivas y a la eficiencia industrial. En el Perú se ha otorgado al Estado el liderazgo de la conducción económica y se han emprendido procesos de reforma agraria y de transformación de la empresa. En Chile se produjo una transferencia de poder al Estado, como parte de un proceso de transición al socialismo. Y en Cuba se ha implantado un régimen socialista.

Estos ejemplos muestran con claridad que no existe un modelo único que deba tomarse como marco de referencia, sino que cada país ha elaborado su política a mediano y largo plazo de acuerdo con su propia orientación, que a su vez refleja sus condiciones peculiares y la

/ideología del

ideología de los gobiernos. Hay, por supuesto, elementos comunes, que son precisamente los que señala la Estrategia Internacional de Desarrollo, pero forman parte de un proceso que difiere de país a país, a veces de modo notable. Por ello, cada modalidad tiene sus propios puntos de referencia y, sobre todo, jerarquiza de modo diferente los factores que considera. Así, en varios países se han producido importantes procesos de expansión productiva bajo las normas de la economía de mercado. En cambio, en otros casos se puso el énfasis en la transferencia de poder económico de un grupo social a otro. Y en varios casos prevaleció la voluntad de ampliar la autonomía de las decisiones nacionales. Tales modalidades están lejos de ser accidentales o circunstanciales y es probable que en los países que las han adoptado - o en otros que las sigan - determinen el tipo de desarrollo futuro.

b) La heterogeneidad estructural

La economía latinoamericana no sólo se caracteriza por los distintos modelos de desarrollo a mediano y largo plazo que han adoptado los países, sino también por la heterogeneidad de su estructura económica, que se manifiesta cualquiera que sea el criterio de agrupación o clasificación que se adopte, tanto en la región en su conjunto como dentro de cada país. Así, el producto anual por habitante de la Argentina supera los 1 000 dólares, mientras que el de Haití no llega a los 85 dólares; si se toman regiones dentro de un mismo país, las diferencias se repiten (por ejemplo, la situación del Nordeste de Brasil frente a la de São Paulo); el resultado es parecido si se enfoca el problema desde el ángulo rural urbano (el ingreso personal medio en Río de Janeiro triplica con creces al del Brasil; y el del Distrito Federal de México duplica el promedio nacional). Y si se analizan sectores en el contexto nacional, se advierte que la productividad agrícola oscila entre la mitad y una quinta parte de la industrial, excluyendo Argentina y Uruguay.

Como es obvio, la actual configuración de la estructura económica latinoamericana es el resultado de varios factores. La fase del crecimiento hacia afuera se caracterizó por la capacidad para importar que generaban las actividades primarias de exportación, lo cual permitía satisfacer la estructura relativamente diversificada de la demanda y del gasto, sobre todo de los grupos de altos ingresos. Posteriormente, el estrangulamiento del sector externo llevó a ajustar la estructura interna de producción al patrón de demanda existente, con lo que se reprodujo la configuración de la oferta de las economías más desarrolladas. Sin embargo, el dinamismo de esa modalidad, confronta serios problemas:

/la dificultad

la dificultad de incorporar nuevos estratos de población a los niveles de ingreso requeridos e ingentes esfuerzos de financiamiento de la demanda. De aquí, la necesidad de promover las exportaciones por la vía de la integración regional o subregional o a otros mercados.

Por otra parte, un análisis de las diferencias entre los distintos niveles de productividad, así como de la población incluida en cada estrato, muestra una contradicción fundamental, porque - como se ha señalado - se trata de reproducir la estructura muy diversificada de producción de sociedades industriales desarrolladas, con ingresos medios superiores a los 2 000 dólares por habitante, en economías que no tienen esa estructura productiva y cuyo nivel de ingresos bordea la cuarta parte.

2. Tendencias del crecimiento

a) Evolución del producto interno

En 1971 se alcanzó para el conjunto regional la meta global de crecimiento de a lo menos 6 % anual fijada por la Estrategia Internacional, pero un análisis por países muestra que de los 23 países considerados, sólo seis la igualaron o superaron (Brasil, Chile, Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana). Ellos reúnen el 45.8 % de la población latinoamericana y generaron en conjunto el 36.3 % del producto de la región. La tasa de 6 % registrada en 1971 es inferior a la de 1970, pero supera a la media observada en el decenio de 1960. (Véase el cuadro 1.) Durante ese decenio el crecimiento de los países tuvo un grado variable de irregularidad. Los países de ritmo más estable fueron Bolivia, Colombia, Costa Rica, México y Panamá, en tanto que los más irregulares fueron Argentina, Guyana, Haití, República Dominicana y Uruguay. (Véase el cuadro 2.) Por su parte, el gráfico I muestra las fluctuaciones anuales del ritmo de toda la región en torno al promedio del decenio de 1960 1/.

1/ Cabe señalar que los tres países de gran tamaño tienen un peso relativo considerable en la evolución de las variables que se examinan; en 1971 generaban alrededor del 69 % del producto total de América Latina, excluida Cuba, según se observa en el mismo cuadro 1.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL A COSTO DE FACTORES

	1960	1971	1960- 1965	1965- 1970	1970	1971	1960	1971	Distribución percentual de la población total de América Latina en 1971
País	Millones de dólares a precios de 1960		Tasas anuales de crecimiento				Estructura porcentual		
Argentina	16 507.2	25 780.8	4.4	4.0	4.1	3.8	20.8	17.9	8.9
Brasil	18 866.0	37 616.4	4.5	7.5	9.5	11.3	23.7	26.0	34.4
México	17 518.5	35 044.5	7.1	7.1	7.7	3.1	22.0	24.8	18.8
<u>Subtotal</u>	<u>52 891.7</u>	<u>99 241.7</u>	<u>5.4</u>	<u>6.3</u>	<u>7.4</u>	<u>6.3</u>	<u>66.5</u>	<u>68.7</u>	<u>62.1</u>
Colombia	4 935.7	8 646.7	4.6	5.8	6.8	5.5	6.2	6.0	8.2
Chile	3 826.5	6 370.5	5.0	3.7	3.1	8.5	4.8	4.4	3.6
Perú	3 139.7	5 370.2	6.5	3.3	7.5	6.0	3.9	3.7	5.0
Venezuela	5 182.4	9 390.7	7.3	3.9	4.6	5.3	6.5	6.5	4.0
<u>Subtotal</u>	<u>17 084.3</u>	<u>29 778.1</u>	<u>5.9</u>	<u>4.3</u>	<u>5.4</u>	<u>6.1</u>	<u>21.4</u>	<u>20.6</u>	<u>20.8</u>
Costa Rica	492.1	993.3	6.5	6.9	6.6	5.0	0.6	0.7	0.6
El Salvador	639.0	1 154.9	6.8	4.7	4.2	3.3	0.8	0.8	1.3
Guatemala	1 067.4	1 840.5	5.3	5.0	5.6	4.8	1.3	1.3	2.0
Honduras	329.1	504.5	5.5	5.5	3.0	4.3	0.4	0.4	1.0
Nicaragua	354.6	745.3	10.2	4.4	5.1	4.0	0.5	0.5	0.7
Panamá	438.2	1 031.1	8.3	7.8	8.2	8.4	0.6	0.7	0.5
Haití	396.4	445.5	-0.6	1.8	4.7	5.7	0.5	0.3	1.9
República Dominicana	640.7	994.8	1.0	6.6	5.5	7.4	0.8	0.7	1.6
<u>Subtotal</u>	<u>4 357.5</u>	<u>7 797.9</u>	<u>5.4</u>	<u>5.5</u>	<u>5.5</u>	<u>5.3</u>	<u>5.5</u>	<u>5.4</u>	<u>2.6</u>
Bolivia	542.7	970.7	5.1	6.0	5.2	3.8	0.7	0.7	1.7
Ecuador	1 128.6	2 025.5	4.4	6.2	9.2	7.0	1.4	1.4	2.2
Paraguay	426.2	695.4	5.0	4.1	6.3	4.5	0.6	0.5	0.9
Uruguay	1 770.1	1 973.7	0.9	1.4	4.5	-0.6	2.2	1.3	1.1
<u>Subtotal</u>	<u>3 867.6</u>	<u>5 665.3</u>	<u>3.0</u>	<u>4.1</u>	<u>6.4</u>	<u>3.4</u>	<u>4.9</u>	<u>3.9</u>	<u>5.9</u>
<u>América Latina</u> (excl. Cuba y Caribe)	<u>78 201.1</u>	<u>142 483.0</u>	<u>5.4</u>	<u>5.7</u>	<u>6.8</u>	<u>6.1</u>	<u>98.3</u>	<u>98.6</u>	<u>98.5</u>
Barbados	69.9	115.5	3.7	6.2	9.0	2.3	0.1	0.1	0.1
Guyana	153.7	233.1	2.7	4.9	2.3	4.6	0.2	0.2	0.3
Jamaica	604.5	929.7	4.7	3.6	0.9	2.2	0.8	0.6	0.7
Trinidad y Tobago	505.2	746.2	4.2	3.2	2.2	3.1	0.6	0.5	0.4
<u>Subtotal Caribe</u>	<u>1 333.3</u>	<u>2 024.5</u>	<u>4.2</u>	<u>3.8</u>	<u>2.0</u>	<u>2.8</u>	<u>1.7</u>	<u>1.4</u>	<u>1.5</u>
<u>América Latina (excl. Cuba)</u>	<u>79 534.4</u>	<u>144 507.5</u>	<u>5.4</u>	<u>5.7</u>	<u>6.7</u>	<u>6.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: LA EVOLUCION ECONOMICA RECIENTE

	Indice de regularidad de crecimiento de la economía a/	Producto interno bruto b/			Sector externo			Coeficiente de inversión (porcentaje del PIB)
		Global	Agro-pecuario	Industrial c/	Cuántum de exportaciones	Cuántum de importaciones	Saldo en cuenta corriente (millones de dólares de 1960)	
		Tasas anuales de crecimiento (porcentajes)			Tasas anuales de crecimiento (porcentajes)			
1960-65 Argentina	99.1	4.4	3.6	5.6	5.0	0.6	-95.3d/	20.2
1965-70		4.0	0.4	5.8	2.8	5.6	+51.5d/	19.7
1970		4.1	1.5	6.2	7.6	1.4	-126.0	21.4
1971		3.8	-2.6	5.6	-8.6	6.3	-400.8	24.3
1960-65 Barbados e/	82.0	5.7	4.3	7.4	10.1	9.2	-9.9fd/	22.3g/
1965-70		12.0	-0.5	12.1	6.9	12.1	-26.4fd/	...
1970		17.5	8.0	19.3	14.1	21.5	-51.1f/	...
1971		10.0	-5.7	12.5	6.6	11.3	-61.6f/	...
1960-65 Bolivia	26.3	5.1	3.4	7.2	4.1	10.8	-35.1d/	16.7
1965-70		6.0	1.4	7.6	10.7	4.1	-36.9d/	19.3
1970		5.2	4.9	6.8	5.7	-5.5	-19.6	19.3
1971		3.8	5.2	3.4	-0.2	5.5	-38.2	18.5
1960-65 Brasil	53.4	4.5	5.8	3.6	3.3	-6.8	-196.0d/	17.7
1965-70		7.5	3.2	10.4	9.5	18.1	-252.1d/	17.3
1970		9.5	5.6	11.1	6.0	15.6	-564.9	18.1
1971		11.3	11.4	11.2	8.8	21.3	-1 201.6	19.3
1960-65 Colombia	22.3	4.6	2.8	4.9	2.9	-0.4	-112.8d/	19.2
1965-70		5.8	4.8	7.0	5.6	10.1	-166.6d/	19.0
1970		6.8	4.5	8.2	-1.7	14.5	-248.7	20.3
1971		5.5	2.4	7.6	-0.3	-6.8	-287.9	18.9
1960-65 Costa Rica	25.5	6.5	4.9	7.8	4.4	10.5	-30.4d/	21.9
1965-70		6.9	5.0	8.5	12.9	10.1	-59.6d/	23.4
1970		6.6	2.0	9.2	4.5	24.2	-83.7	26.7
1971		5.0	5.2	6.5	11.9	10.1	-109.6	26.8
1960-65 Chile	32.4	5.0	1.9	6.7	5.5	0.8	-177.6d/	18.0
1965-70		3.7	2.5	3.5	1.7	9.8	-82.4d/	17.5
1970		3.1	5.0	0.8	-6.9	4.0	-81.4	17.4
1971		8.5	6.0	10.4	4.4	1.3	-202.2	14.8
1960-65 Ecuador	38.6	4.4	2.7	5.8	7.7	5.7	-20.0d/	14.3
1965-70		6.2	4.6	7.4	1.7	9.7	-61.2d/	15.4
1970		9.2	8.1	13.3	11.9	17.2	-110.3	18.5
1971		7.0	2.0	12.8	10.0	24.7	-119.7	19.3
1960-65 El Salvador	47.2	6.8	4.0	10.1	12.9	9.4	-13.9d/	14.1
1965-70		4.7	3.7	4.8	2.3	1.8	-20.7d/	13.8
1970		4.2	6.4	2.7	-0.3	0.9	-0.7	12.2
1971		3.3	3.4	3.4	0.9	9.0	-29.6	13.2
1960-65 Guatemala	31.0	5.3	4.1	6.4	11.3	9.7	-27.5d/	10.5
1965-70		5.0	3.0	7.9	7.2	4.5	-28.5d/	11.4
1970		5.6	3.8	7.6	0.7	9.3	-0.7	11.7
1971		4.8	3.9	6.6	0.6	3.7	-23.8	13.1
1960-65 Guyana e/	169.8	4.5	3.1	7.0	7.9	7.1	-8.2fd/	20.4
1965-70		7.6	3.6	10.5	4.4	3.8	-22.2fd/	22.3
1970		5.8	2.3	6.8	2.7	6.7	-21.1f/	21.1
1971		6.7	10.2	7.7	1.2	-0.2	-19.0f/	...

/Cuadro 2 (Cont.)

Cuadro 2... (continuación)

	Índice de regularidad de crecimiento de la economía a/	Producto interno bruto b/			Sector externo			Coeficiente de inversión (porcentaje del PIB)
		Global	Agro-pecuario	Industrial c/	Quantum de exportaciones	Quantum de importaciones	Saldo en cuenta corriente (millones de dólares de 1960)	
					Tasas anuales de crecimiento (porcentajes)			
1960-65 Haití	634.8	-0.6	0.6	-1.0	-5.4	0.4	-11.7d/	6.2
1965-70		1.8	1.3	4.0	1.3	0.9	-6.5d/	5.8
1970		4.7	0.2	16.2	-11.6	12.5	-3.6	6.9
1971		5.7	6.4	7.3	20.5	6.1	-1.9	7.0
1960-65 Honduras	38.6	5.5	4.9	7.5	9.7	11.7	-7.5d/	15.4
1965-70		5.5	3.9	7.8	7.2	11.3	-31.6d/	18.4
1970		3.0	2.2	1.8	3.1	17.4	-64.6	21.4
1971		4.3	4.4	4.9	6.3	-9.1	-35.5	16.3
1960-65 Jamaica h/	54.2	4.7	2.4	5.3	6.9	6.3	-15.9f/	20.0
1965-70		5.2	0.8	5.8	8.3	11.7	-32.6f/	23.9
1970		8.0	8.7	10.0	12.0	15.3	-148.6f/	25.5
1971		...	...	...	3.9	5.0	-163.2f/	27.0
1960-65 México	26.5	7.1	4.8	8.5	5.7	2.8	-275.3d/	19.5
1965-70		7.1	2.8	8.8	5.3	10.2	-518.6d/	20.4
1970		7.7	5.6	8.3	-3.1	18.7	-855.4	21.0
1971		3.1	3.0	2.5	5.3	-3.3	-709.6	20.6
1960-65 Nicaragua	49.6	10.2	11.5	14.9	16.6	17.5	-13.0d/	17.7
1965-70		4.4	1.5	8.0	2.5	3.9	-47.1d/	20.2
1970		5.1	2.5	7.4	6.8	11.3	-43.5	19.2
1971		4.0	4.7	4.0	0.9	6.2	-50.3	20.2
1960-65 Panamá	22.4	8.3	6.7	11.4	11.7	10.9	-33.5d/	18.5
1965-70		7.8	4.5	10.3	8.6	9.9	-14.0d/	22.4
1970		8.2	1.8	11.1	7.8	12.1	-77.6	25.4
1971		8.4	5.5	12.7	7.4	6.2	-76.3	25.3
1960-65 Paraguay	40.4	5.0	4.6	6.3	5.3	5.6	-10.4d/	12.2
1965-70		4.1	1.7	5.8	5.5	3.4	-22.6d/	15.0
1970		6.3	4.0	7.9	6.2	-11.2	-16.5	14.6
1971		4.5	1.8	9.4	0.3	4.2	-20.8	15.1
1960-65 Perú	57.0	6.5	2.5	7.3	4.8	11.1	-40.2d/	21.9
1965-70		3.3	1.3	4.1	3.3	2.9	-68.2d/	20.8
1970		7.5	7.0	10.1	7.6	6.6	+109.8	17.2
1971		6.4	1.0	7.3	-10.4	1.7	-76.4	18.4
1960-65 República Dominicana	182.0	1.0	-1.3	-0.4	-6.7	5.8	-10.3d/	15.8
1965-70		6.6	4.4	11.7	8.0	15.7	-65.2d/	19.1
1970		5.5	3.6	6.8	15.9	18.0	-103.6	24.3
1971		7.4	7.5	9.0	8.3	15.4	-128.1	28.1
1960-65 Trinidad y Tobago e/	58.1	6.3	0.5	4.6	8.3	8.5	-55.1d/	26.1
1965-70		7.2	4.0	7.2	3.8	3.6	-43.4d/	21.5d/
1970		4.8	1.3	1.2	0.3	8.3	-89.4	...
1971		6.9	1.2	4.5	10.3	15.4	-134.2	...
1960-65 Uruguay	280.8	0.9	3.1	-2.5	9.5	-7.7	-18.5d/	15.1
1965-70		1.4	0.8	2.4	-2.0	10.3	+13.2d/	12.9
1970		4.5	3.4	4.7	-8.2	17.0	-30.4	15.3
1971		-0.6	-0.2	-1.8	-13.8	-11.1	-39.8	14.7
1960-65 Venezuela	40.7	7.3	5.1	4.8	3.7	-0.6	+316.1d/	16.9
1965-70		3.9	4.9	2.6	2.2	3.9	-38.1d/	17.2
1970		4.6	4.6	3.7	3.1	1.5	-89.4	16.4
1971		5.3	4.1	-0.4	-4.8	4.5	+18.8	17.9

Fuente: CEPAL a base de estadísticas nacionales.

a/ Índice que mide la regularidad de las tasas de crecimiento del PIB durante el decenio 1960-70 según

$$\text{la expresión } \frac{100}{\bar{r}} = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (r_i - \bar{r})^2}, \text{ donde } r_i = \text{tasa de crecimiento del año "i"} \\ \bar{r} = \text{tasa promedio de crecimiento del período, y} \\ n = \text{número de períodos.}$$

b/ A costo de factores (las cifras en valores absolutos se encuentran expresados en dólares y a precios de 1960).

c/ Este sector comprende las siguientes actividades económicas: minería; industria manufacturera y construcción.

d/ Promedio anual; e/ Tasas de crecimiento del PIB sectorial basadas en cifras absolutas expresadas en moneda nacional y valores corrientes; sector externo, cifras en dólares corrientes; f/ Cifras expresadas en dólares corrientes; g/ 1960-1964; h/ Cifras absolutas de PIB sectorial expresadas en moneda nacional a precios de 1960;

i/ 1965-1968.

Apéndice del cuadro 2

RASGOS SOBRESALIENTES DE 1970 Y 1971

Argentina

- 1970 - Reducción de la oferta ganadera; aumento de la inversión pública; se compromete el sector público a comprar bienes de producción nacional; promoción de exportaciones
- 1971 - Fuerte reducción en la oferta ganadera y de cereales; mantención de la política expansiva del sector público; disminución de las exportaciones y salida neta de capitales.

Barbados

- 1970 - Fuerte aumento de la producción azucarera; política de gastos públicos; incremento de los ingresos de turismo
- 1971 - Menor producción de azúcar; creciente déficit comercial; mayores ingresos de turismo; aumento del gasto público en construcción.

Bolivia

- 1970 - Reforma administrativa, reorganización financiera, estatificación de empresas azucareras y petroleras; contracción en la entrada de capitales del exterior; suspensión de ventas de petróleo a los Estados Unidos; recuperación en agricultura, industria y minería metálica
- 1971 - Buen clima determinó incremento agrícola; aumentó producción y exportación petrolera; estancamiento en minería metálica y caída de sus precios determinó déficit en cuenta corriente; reducción en ingresos fiscales; estímulos al capital extranjero.

Brasil

- 1970 - La industria automotriz, química y demanda derivada de inversión pública dinamizan a la industria; baja en producción de café e incrementos de otros productos agropecuarios; fuerte entrada de capitales autónomos
- 1971 - Expansión de la industria automotriz y de la inversión pública en infraestructura; aumento de la producción de café y otros productos agrícolas; notable aumento de las importaciones; fuerte déficit en cuenta corriente; entrada masiva de capitales autónomos; superávit en balance de pagos; política de fomento de exportaciones.

Colombia

- 1970 - Altos precios del café; disminución de las exportaciones y aumento del valor de las importaciones; mayor inversión pública y créditos externos; mayor disponibilidad de insumos industriales; aumento del déficit en cuenta corriente; entrada de capitales autónomos y superávit en balance de pagos
- 1971 - Baja en los precios internacionales del café; reducción de la producción agrícola por factores de clima; déficit comercial; salida neta de capitales; inversión pública financiada por créditos externos.

Costa Rica

- 1970 - Precios internacionales favorables y aumento de producción de banano, café y ganadería de exportación; desajuste en la producción para consumo interno determinó precios más altos y mayores importaciones; programa de expansión de la agricultura para consumo interno
- 1971 - Menor dinamismo de las exportaciones por crisis en el Mercado Común Centroamericano; fuerte incremento de la inversión pública; desplazamiento de la inversión privada a la ganadería y turismo; aumento de la producción agrícola de consumo interno; incremento del déficit corriente y salida neta de capitales.

Chile

- 1970 - Baja en el precio del cobre y menor entrada neta de capitales autónomos; superávit en balance de pagos; déficit fiscal por gastos en obras públicas; recuperación de la producción agrícola debido a buenas condiciones de clima; cambio de gobierno en noviembre con reestructuración de la política económica
- 1971 - Cambios en la propiedad de amplios sectores productivos; política expansiva y redistributiva del ingreso; aumento de la producción industrial utilizando la capacidad ociosa; fuerte elevación de los salarios reales; disminución de la desocupación; aumento de las importaciones para consumo; caída de precios del cobre y salida neta de capitales; déficit en balance de pagos.

Apéndice cuadro 2 (continuación)

Ecuador

- 1970 - Aumento de la producción de bienes agrícolas; inversiones petroleras y creación de infraestructura de exportación, con repercusión en la producción industrial; reducción del déficit en cuenta corriente y notable aumento de las inversiones extranjeras
- 1971 - Reducción en cultivos para consumo interno e incremento de los de exportación; leyes de fomento industrial; expansión en servicios básicos y construcción debido a inversiones extranjeras en petróleo, que contrarrestan el déficit en cuenta corriente.

El Salvador

- 1970 - Notable expansión de poder de compra de exportaciones por condiciones del mercado internacional del café; entrada de capitales externos hacia la refinería de Acajutla; estímulos financieros a construcción de viviendas
- 1971 - Descenso en producción cafetalera; incremento en producción para consumo interno; política de autoabastecimiento; aumento de inversión pública en construcción; dificultades en el Mercado Común Centroamericano determinaron pérdida de dinamismo de la inversión privada.

Guatemala

- 1970 - Aumento en la demanda externa; baja producción de algodón y aumento en los productos de consumo interno; mayor inversión pública; creación del Banco de Desarrollo Agrícola
- 1971 - Deterioro de la demanda externa (problemas del Mercado Común) que influyó la mayoría de las actividades productivas; fuerte inversión pública; creación del Centro Nacional de Promoción de Exportaciones; mayor oferta de productos agropecuarios para consumo interno.

Guyana

- 1970 - Baja en la producción de la industria azucarera; incremento de la producción y exportación de bauxita, diversificación de la producción agrícola
- 1971 - Recuperación de la producción azucarera; participación mayoritaria del Gobierno en la industria de la bauxita; devaluación para mantener paridad con el dólar de los Estados Unidos.

Haití

- 1970 - Buen clima que favoreció la producción agrícola; aumento de las inversiones públicas y de las importaciones; mayores entradas de capital externo
- 1971 - Aumento de la inversión pública en infraestructura; puerto y aeropuerto de Puerto Príncipe, planta hidroeléctrica, sistema de suministro de agua y red vial; continuación del proceso de recuperación económica.

Honduras

- 1970 - Retorno a condiciones normales de actividad después del conflicto con El Salvador; mejores precios del café; debilitamiento del comercio con Centroamérica
- 1971 - Dinamismo de la agricultura de exportación; debilidad de la agricultura de consumo interno; reorientación de la industria hacia el mercado interno; mayores exportaciones de banano; elevación de aranceles; controles a la importación; entrada neta de capitales autónomos.

Jamaica

- 1970 - Dinamismo en la producción de bauxita y alúmina; incremento de los gastos del Gobierno y de los servicios públicos
- 1971 - Descenso en la tasa de crecimiento de la minería; expansión del turismo.

México

- 1970 - Gran dinamismo de industrias básicas y de la construcción; fuerte incremento del turismo; recuperación agropecuaria con incremento de los productos de consumo interno; cambios en la política de precios; mayor entrada de capitales autónomos
- 1971 - Incentivos a la exportación; elevación de algunos impuestos; restricción de la inversión pública; mayores controles en la política monetaria y crediticia; mejoramiento del balance de pagos; reducción de presiones inflacionarias; debilidad del mercado de consumo; mayores entradas de capitales autónomos.

(Concl.)

Apéndice cuadro 2...(conclusión)

Nicaragua

- 1970 - Programas de fomento industrial; mejores precios del café y mayores volúmenes exportados; inversión gubernamental en servicios públicos
- 1971 - Fuerte inversión pública; elevados precios y demanda de carne en Estados Unidos; recuperación de los productos agrícolas de exportación; reducción de las ventas al Mercado Común Centroamericano; entrada neta de capitales autónomos.

Panamá

- 1970 - Condiciones de clima desfavorables; aumento de la demanda interna, apoyado en mayores recursos externos (sobre todo préstamos de la banca privada extranjera); fuerte aumento del gasto público
- 1971 - Recuperación de las actividades agropecuarias destinadas al mercado interno; debilitamiento de las exportaciones de petróleo, banano y camarón; pronunciado ascenso del turismo; ingresos netos de capitales autónomos.

Paraguay

- 1970 - Incremento de las exportaciones de madera, carne, aceites vegetales y palmitos; mejoramiento de la producción agrícola
- 1971 - Clima desfavorable, con menor producción de algunos bienes agrícolas; dificultades en el mercado internacional de la madera; mejores precios de la carne; fuertes inversiones públicas; mayor financiamiento neto externo con pequeño aumento de reservas internacionales.

Perú

- 1970 - Elevada producción pesquera por factores ecológicos y técnicos; incremento de la inversión pública; mayor crédito a la industria; reducción de la inversión extranjera; control de cambios; continuación de la reforma agraria; control gubernamental del comercio externo de harina de pescado
- 1971 - Elevada liquidez del sector financiero tradicional; creación de mecanismos para financiar la adquisición de bienes; aumento de los ingresos personales disponibles; fuerte inversión del sector público.

República Dominicana

- 1970 - Notable zafra azucarera; afluencia de capital extranjero (ferrocarril de Falcónbridge); creación del Instituto de Estabilización de Precios Agrícolas; ley de Fomento Agrícola; fuertes inversiones públicas
- 1971 - Buen clima; política de fomento agrícola; mayor edificación de viviendas; ampliación de la capacidad hotelera; extensión de la red vial y ejecución de obras de riego, energía, transporte y comunicaciones.

Trinidad y Tobago

- 1970 - Absorción de cesantía con obras públicas; control estatal de la industria azucarera y ampliación de participación en la petrolera; sector público adquiere bancos y controla industrias básicas
- 1971 - Construcción de viviendas, carreteras, hoteles, escuelas y planta de desulfuración; política de absorción de la cesantía y control estatal de la economía; incentivos fiscales a la industria.

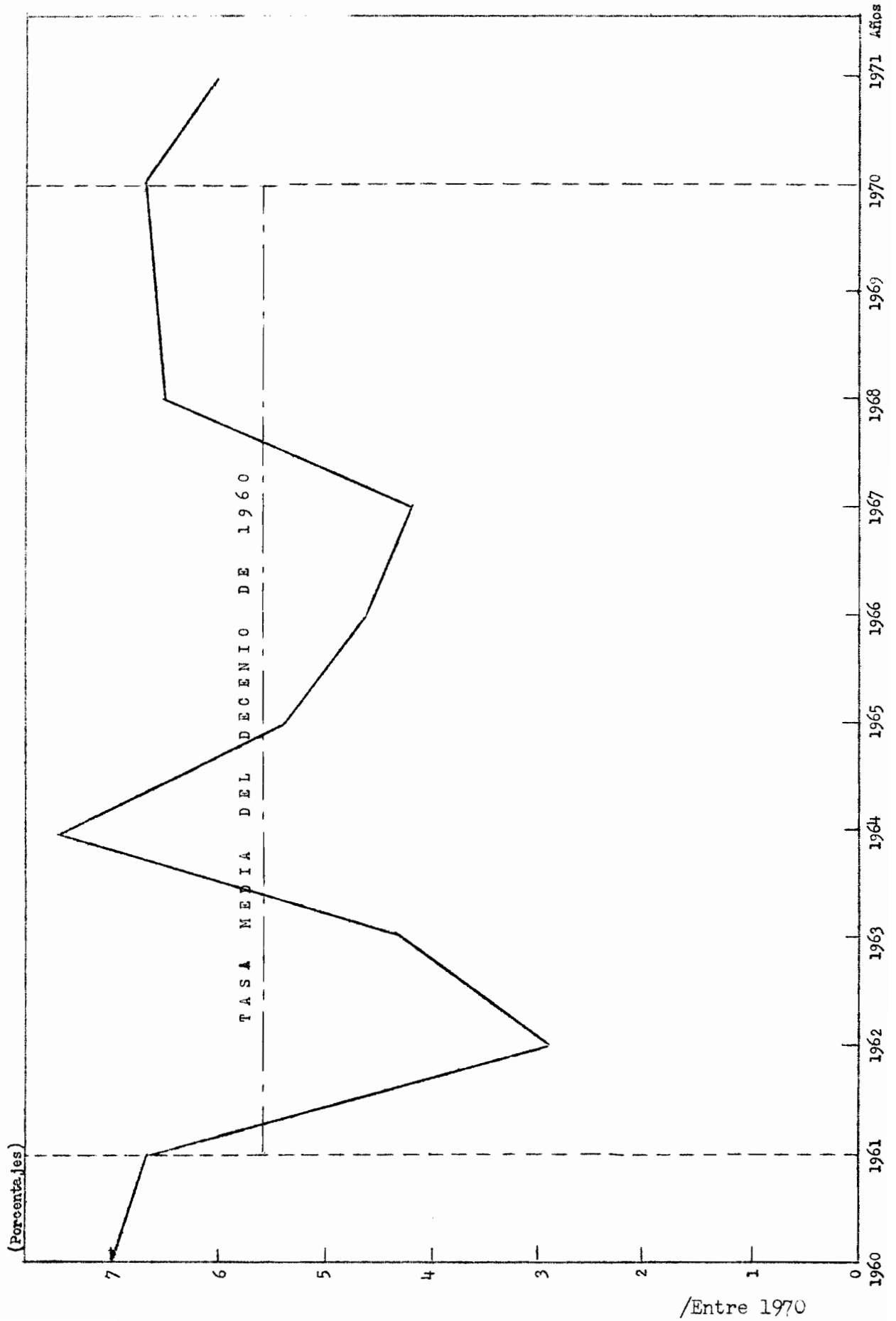
Uruguay

- 1970 - Buenas condiciones de clima para la agricultura; aumento de la producción y alza en los precios internacionales de la carne de vacuno; deterioro de los salarios reales
- 1971 - Dificultades de clima; menor volumen exportado de carne con repercusión en la industria frigorífica; reducción del comercio; deterioro de los salarios reales; mayores gastos del gobierno.

Venezuela

- 1970 - Incremento de la agricultura para consumo interno; ampliación de los servicios básicos fuertes aumentos de la entrada neta de capitales autónomos
- 1971 - Aumento de los precios de hidrocarburos, con mejora sustancial del balance de pagos y aporte fiscal; fuerte aumento de la inversión pública de medios de pagos y créditos al sector privado; reversión de bienes y activos al Estado al término de las concesiones petroleras; explotación de gas natural por la Corporación Venezolana de Fomento; control de la industria petroquímica.

Gráfico I
AMÉRICA LATINA : FLUCTUACIONES ANUALES DEL RITMO DE CRECIMIENTO



Entre 1970 y 1971 el producto interno por habitante del promedio de América Latina aumentó en 3.0 %, es decir, fue inferior a la meta de 3.5 % establecida en la Estrategia Internacional, la que fue igualada o superada por solamente cinco países de la región (de los seis identificados al considerar el PIB global, Perú quedó por debajo del objetivo). (Véase el cuadro 3.) Se aprecia de esta manera el efecto de un incremento de la población cercano al 3 % anual, que viene registrando América Latina desde principios del decenio de 1960 y que es superior al aumento de 2.5 % considerado en la EID.

En una perspectiva de más largo plazo, que abarca desde 1960 a 1971, se observa que ante una tasa media para la región de crecimiento del PIB por habitante de 2.6 % anual, siete fueron las naciones latinoamericanas que la superaron (Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, México, Nicaragua y Panamá). En dos países (Haití y Uruguay) el producto por persona disminuyó, en tanto que en los otros catorce la tasa de incremento registrada estuvo entre el 0.7 % y el 2.5 % anual. Como se aprecia en el cuadro 3 esas distintas velocidades de crecimiento llevaron a que entre 1960 y 1971 ocurriera una reubicación significativa de la posición de los países latinoamericanos clasificados de acuerdo a sus PIB por habitante. Interesa agregar que no se observa grado de correlación entre ritmos de crecimiento y niveles de producto por persona; así, en los tres grupos identificados en el cuadro señalado figuran casos de crecimiento rápido y lento.

Como es obvio, tiene un significado real diferente un mismo incremento porcentual del producto según se aplique a un país con un producto de 100, de 1 000 o de 3 000 dólares por habitante. Así, en el caso de América Latina la misma tasa de 3.5 % establecida en la EID representa en la actualidad una adición al producto anual de 36 dólares para cada argentino, de 3 dólares para cada haitiano y de 18 dólares para el promedio latinoamericano. El mismo razonamiento es válido para los distintos niveles de ingreso que dentro de cada país pueden darse en términos regionales, de sectores productivos y de estratos en los sectores. Esto pone de manifiesto, sobre todo en países en que se parte de niveles muy bajos y que padecen graves insuficiencias, que según lo señala el párrafo 18 de la EID, "los cambios cualitativos y estructurales de la sociedad deben ir a la par del rápido crecimiento económico y las diferencias existentes - regionales, sectoriales y sociales - deben reducirse sustancialmente".

Cuadro 3
AMERICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO A COSTO DE FACTORES, POR HABITANTE
(Dólares a precios de 1960)

	1960	1971	Tasa de crecimiento en 1971	Tasa de crecimiento promedio 1960-1971	Incremento absoluto entre 1960 y 1971
<u>América Latina</u>	391	519	3.0	2.6	128
<u>Más de 600 dólares</u>					
Argentina	792	1 043	2.4	2.5	251
Venezuela	669	844	1.8	2.1	175
Panamá	429	710	4.9	4.7	281
Trinidad y Tobago	608	687	1.3	1.1	79
México	486	683	-0.3	3.1	197
Uruguay	696	675	-1.7	-0.3	-21
Chile	498	644	6.6	2.4	146
<u>Entre 400 y 600 dólares</u>					
Costa Rica	399	556	2.0	3.1	157
Jamaica	371	456	-	1.9	85
Barbados	300	451	1.6	3.8	151
<u>Menos de 400 dólares</u>					
Brasil	268	392	8.3	3.5	124
Perú	313	383	2.7	1.9	70
Colombia	311	377	1.9	1.8	66
Nicaragua	236	357	0.6	3.8	121
Guatemala	276	340	1.8	1.9	64
Ecuador	261	325	3.5	2.0	64
El Salvador	254	324	-0.3	2.2	70
Guyana	273	304	1.7	1.0	31
Paraguay	245	278	1.1	1.2	33
República Dominicana	205	221	3.8	0.7	16
Honduras	178	219	0.9	1.9	41
Bolivia	147	203	1.0	3.0	56
Haití	96	83	2.5	-1.3	-13

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

/En otras

En otras palabras, para enfrentar el problema de la pobreza masiva y "abyecta" - como la califica la Estrategia Internacional - no sólo es importante la aceleración del ritmo de crecimiento de la economía, sino que es imprescindible lograr una distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza. Más aún, como lo anota el párrafo 7, "el objetivo último del desarrollo debe ser la consecución de mejoras constantes del bienestar individual y la aportación de ventajas para todos. Si persisten los privilegios inmerecidos, las diferencias extremas de riqueza y las injusticias sociales, entonces el desarrollo no logra su propósito esencial".

b) Características y estructura del crecimiento

Si el análisis del crecimiento latinoamericano se extiende a todos los sectores productivos y a un período relativamente largo - y más adelante se estudia más en detalle la evolución de los principales sectores -, se aprecia que entre 1960 y 1971 el producto de la región aumentó en alrededor de 82 %; sin embargo, la producción de la actividad agropecuaria sólo se incrementó en un 47.4 % en ese lapso; en cambio, el producto del sector industrial lo hizo en 98 %, el de servicios básicos en 105.3 % y el del resto de los servicios en 82.4 % . Estos diferentes ritmos sectoriales se reflejaron, en primer término, en la pérdida de participación del sector agropecuario en el producto global, ya que de 19.9 % que generaba en 1960 se redujo a 16.4 % en 1970 y a 16.2 % en 1971. A su vez, los sectores industriales en conjunto elevaron sus aportes al producto global de 29.5 % en 1960 a algo más de 32 % en 1970 y 1971; y la participación de los servicios básicos aumentó de 7.3 % a 8.2 %. El resto de los servicios creció a una tasa media similar a la del producto total y mantuvo así su participación en poco más de 43 %. La industria manufacturera fue el elemento más dinámico y su participación en la generación del producto global se elevó de 21.7 % en 1960 a cerca de 25 % en 1971. La actividad de la construcción mantuvo su aporte en 3.4 %; el sector minero creció a una tasa inferior a la del conjunto de la economía y disminuyó su cuota en el producto de 4.4 % en 1960 a 4.1 % en 1970 y a 3.9 % en 1971. (Véase el cuadro 4.)

Estos resultados para el conjunto de América Latina encubren profundas diferencias por países. En efecto, la reducción en la participación del sector agropecuario fue general, con la sola excepción de Uruguay y Haití. En el caso del Uruguay, la participación relativa del producto agropecuario aumentó entre 1960 y 1971 en 7.3 % y en Haití en 1.6 %; cabe destacar que se trata de los dos únicos países de la región que durante el decenio disminuyeron en términos absolutos su producto por habitante.

/Cuadro 4

Cuadro 4

AMERICA LATINA a/: ESTRUCTURA DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO POR SECTORES ECONOMICOS

(En porcentajes)

Sector	1960	1970	1971	Creci- miento porcentual total entre 1960 y 1971
1. Agricultura	19.9	16.4	16.2	47.4
2. Industria	29.5	32.2	32.1	98.0
a) Minería	4.4	4.1	3.9	59.3
b) Manufacturas	21.7	24.6	24.8	108.1
c) Construcción	3.4	3.5	3.4	84.7
3. Servicios básicos	7.3	8.1	8.2	105.3
4. Otros servicios	42.3	42.3	43.5	82.4
Producto bruto	100.0	100.0	100.0	82.2

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

a/ Excluido Cuba y el Caribe.

/El cuadro

El cuadro 5 muestra, para cada país, tanto la intensidad de los cambios ocurridos en los coeficientes de participación entre los años 1960 y 1971, como la magnitud que alcanza la cuota del sector agropecuario en la generación del producto global en este último año.

Según la proporción del producto global de origen agropecuario, los países latinoamericanos pueden agruparse en tres categorías. En la primera, la participación del sector es de 25 % o menos del producto total; se incluyen en ella Argentina, Brasil y México, junto a Chile, Perú, Venezuela, Uruguay, Bolivia, Costa Rica y Panamá. En una segunda categoría figuran países en los que el sector agropecuario participa con alrededor del 30 % del producto: incluye a cuatro de los países del Mercado Común Centroamericano (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras), a tres países sudamericanos (Colombia, Ecuador y Paraguay) y a la República Dominicana. Finalmente, en Haití el sector agropecuario se acerca a la mitad del producto global. En cuanto a la intensidad con que se redujo la participación agrícola en el producto total en el último decenio, las mayores disminuciones ocurrieron en los países de la primera categoría.

Paralelamente, se produjo una tendencia general al aumento de la participación relativa tanto del sector industrial como del de servicios básicos. El cuadro 6 muestra los cambios ocurridos en estos sectores entre 1960-1971 y la proporción del producto global que generaban en 1971. En general, el crecimiento fue más rápido en los países de industrialización más reciente, que aún recorren la etapa "fácil" de la sustitución de importaciones. Este es el caso de los países centroamericanos y de Bolivia, Ecuador y Paraguay, cuyo producto industrial en 1971 fluctuó entre un 16 % y un 26 % del producto total (el alto coeficiente de Bolivia (31 %) está determinado por la elevada participación minera). En los países de industrialización más avanzada, los cambios relativos fueron más moderados. Tal fue el caso de Argentina, Brasil, México, Perú, Colombia y Chile, cuyo coeficiente de participación industrial osciló entre 27 y 42 % en 1971. Como excepción, figuran los casos de Haití, que tuvo modificaciones moderadas a pesar de su industrialización incipiente y los de Uruguay y Venezuela, que redujeron su participación.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LA GENERACION DEL PIB

	1971 Participación en la generación del PIB (en porcentajes)	1960-1971 Cambios de la participación del sector en la generación del PIB (en porcentajes)
1. Venezuela	6.6	-7.0
2. Chile	9.4	-22.3
3. México	12.1	-27.1
4. Argentina	12.6	-24.1
5. Perú	17.5	-27.4
6. Brasil	19.1	-13.6
7. Panamá	19.3	-22.5
8. Uruguay	20.7	7.3
9. Costa Rica	22.6	-16.0
10. Bolivia	22.8	-25.5
11. República Dominicana	25.4	-19.6
12. Guatemala	26.1	-15.9
13. El Salvador	27.3	-16.0
14. Colombia	28.9	-15.2
15. Nicaragua	29.4	-3.0
16. Ecuador	29.9	-16.7
17. Paraguay	32.8	-15.7
18. Honduras	33.3	-10.5
19. Haití	49.3	1.6
<u>América Latina</u>	<u>16.2</u>	<u>-18.6</u>

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LOS SECTORES INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS BASICOS EN LA GENERACION DEL PIB

Intensidad del cambio	Sector industrial			Sector servicios básicos		
	País	1971	1960-1971	País	1971	1960-1971
		Participación en la generación del PIB (en porcentajes)	Cambios de la participación del sector en la generación del PIB (en porcentajes)		Participación en la generación del PIB (en porcentajes)	Cambios de la participación del sector en la generación del PIB (en porcentajes)
<u>Aumento acentuado</u>	Nicaragua	21.6	49.0	República Dominicana	8.7	50.0
	Panamá	25.7	34.6	Chile	11.9	41.7
	Guatemala	16.0	24.0	Honduras	10.6	30.9
	Honduras	21.8	21.8	Venezuela	7.0	29.6
	Paraguay	23.1	20.3	Panamá	9.2	27.8
	República Dominicana	22.5	19.7	Guatemala	6.1	27.1
	Ecuador	26.2	19.6	El Salvador	7.7	24.2
	Bolivia	30.9	18.4	Paraguay	5.5	22.2
	El Salvador	20.7	18.3	Haití	4.6	21.1
	Argentina	42.5	17.4	México	5.0	16.3
	Costa Rica	24.8	15.3	Colombia	8.7	16.0
	México	32.6	15.2	Costa Rica	6.5	14.0
	Perú	33.2	10.2	Brasil	10.4	13.0
<u>Aumento moderado</u>	Brasil	27.2	10.1	Nicaragua	8.0	9.6
	Colombia	27.0	9.9	Perú	5.9	9.3
	Haití	15.9	8.9	Argentina	9.8	6.5
	Chile	40.4	7.4	Uruguay	9.2	2.2
	Uruguay	25.3	4.2	Ecuador	5.3	-1.9
	Venezuela	32.9	-21.3	Bolivia	9.9	-2.9
	América Latina	32.1	8.8	América Latina	8.2	12.3
<u>Disminución</u>						

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

La evolución de los servicios básicos fue parecida a la de la industria, aunque no se presentan con igual nitidez las relaciones anotadas para ese sector.

El sector "otros servicios", al contrario de lo ocurrido en los sectores industrial y de servicios básicos, muestra, en la mayoría de los países, una tendencia a mantener o reducir su participación en el producto total. Además, en los cinco países en que aumenta moderadamente su aporte es inferior al promedio latinoamericano. La excepción está constituida por Venezuela que registra el mayor aumento proporcional entre 1960 y 1971, a pesar de que el sector participa en ese último año del 53.5 % del producto. (Véase el cuadro 7.)

Si la evolución del crecimiento de América Latina se mira desde otro ángulo de análisis, se observa que la oferta y demanda globales de la región - excluidos Cuba y los países del Caribe de habla inglesa - crecieron en 1971 a una tasa similar a la del período 1965-1970, pero inferior a la de 1970. En la oferta global, el producto interno bruto y las importaciones lo hicieron a una tasa muy parecida; en el período 1965-1970 las importaciones se habían expandido a tasas muy superiores a las del producto y en el quinquenio 1960-1965 se había producido la situación inversa. En la demanda global sobresalen el dinamismo de la inversión bruta y el bajo crecimiento de las exportaciones, así como un incremento moderado del consumo con tasas similares para sus componentes gobierno general y privado (véase el cuadro 8). Más adelante se examina más en profundidad la evolución experimentada por las variables ahorro-inversión, de consumo y las externas.

c) Las presiones inflacionarias

Aunque la EID no se refiere específicamente al problema inflacionario, en los últimos años este fenómeno ha acompañado el proceso de desenvolvimiento de un número creciente de países en desarrollo y, también, de países desarrollados, aunque naturalmente con diferente intensidad. Así, en varios sentidos y para muchas naciones el examen del crecimiento económico no se puede desvincular del estudio de la inflación, sobre todo ahora que el mundo en desarrollo está expuesto a una significativa "importación" de presiones inflacionarias provenientes de las regiones industrializadas.

/Cuadro 7

Cuadro 7

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DEL SECTOR OTROS SERVICIOS EN LA GENERACION DEL PIB

Intensidad de los cambios	País	1971 Participación del sector en la generación del PIB (en porcen- tajés)	1960-1971 Cambios en la participación del sector en la generación del PIB (en porcentajes)
<u>Aumento acentuado</u>	1. Venezuela	53.5	17.1
<u>Aumento moderado</u>	2. Bolivia	36.4	10.0
	3. Ecuador	38.6	7.5
	4. Perú	43.4	7.4
	5. Colombia	35.4	5.4
	6. Paraguay	38.6	3.2
<u>Mantenición</u>	7. El Salvador	44.3	1.1
	8. Costa Rica	46.1	0.4
	9. Guatemala	51.8	-0.4
	10. República Dominicana	43.4	-0.9
	11. México	50.3	-1.0
	12. Uruguay	44.8	-1.1
	13. Brasil	43.3	-1.6
<u>Disminución</u>	14. Panamá	45.8	-6.3
	15. Honduras	34.4	-6.5
	16. Argentina	35.1	-7.6
	17. Chile	38.3	-8.6
	18. Haití	30.2	-8.8
	19. Nicaragua	41.0	-14.4
	<u>América Latina</u>	<u>43.5</u>	<u>0.5</u>

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

Cuadro 8

AMERICA LATINA a/ : OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	Millones de dólares de 1960					Composición porcentual			Tasas anuales de crecimiento		
	1960	1965	1970	1971	1971	1960	1965	1970	1960-1965	1965-1970	1970-1971
<u>Oferta global</u>	94 801.6	120 787.8	161 905.6	171 873.0	100.0	100.0	100.0	100.0	5.0	6.0	7.1
Producto interno bruto	85 488.9	110 885.8	146 741.6	155 812.2	90.2	91.8	90.6	90.7	5.3	5.7	6.8
Importaciones b/	9 312.7	9 902.0	15 164.0	16 060.8	9.8	8.2	9.4	9.3	1.2	8.9	10.1
<u>Demanda global</u>	94 801.6	120 787.8	161 905.6	171 873.0	100.0	100.0	100.0	100.0	5.0	6.0	7.1
Exportaciones b/	9 460.5	11 950.3	14 969.0	15 145.6	10.0	9.9	9.3	8.8	4.8	4.6	2.6
Inversión interna bruta c/	16 405.5	20 603.5	28 361.4	31 347.9	17.3	17.1	17.5	18.2	4.7	6.6	7.8
Consumo total	68 935.6	88 234.0	118 575.2	125 379.5	72.7	73.0	73.2	73.0	5.1	6.1	7.6
Gobierno general	8 417.1	10 154.8	13 654.8	14 412.1	8.9	8.4	8.4	8.4	3.8	6.1	6.8
Privado	60 518.5	78 079.2	104 920.4	110 967.4	63.8	64.6	64.8	64.6	5.2	6.1	7.7

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

a/ Excluidos Cuba y el Caribe.

b/ Bienes y servicios, excluido factores. Cifras tomadas de los cuadros de balance de pagos en dólares corrientes, convertidos a valores constantes de 1960 mediante deflación por el índice de precios calculado por la CEPAL.

c/ Incluye variación de existencias.

/Durante el

Durante el bienio 1971-1972 se continuó presentando en América Latina la situación de países con inflación activa, moderada y con relativa estabilidad, distinguiendo entre estos últimos a aquellos que en los años recientes se integraron al segundo grupo al ver aumentada su tasa de inflación con respecto al decenio de 1960. (Véase el cuadro 9.)

Entre los países con inflación activa, se aceleró el proceso en Argentina, Chile y Uruguay, mientras que se redujo en Brasil. En 1971, Argentina registró una tasa media de 34.7 % que casi duplica su promedio anual para el quinquenio anterior; esta tendencia alcista se acentuó a lo largo de 1972. En cambio, la economía brasileña redujo gradualmente su índice, con un 21.1 % de crecimiento medio para 1971, lo que significa una disminución con respecto al promedio del quinquenio anterior; esta desaceleración continuó en el primer semestre de 1972. A su vez, la economía chilena logró a lo largo de 1971 una cierta contención de sus crónicas presiones inflacionarias con una tasa promedio de 20.0 %; sin embargo, el ritmo inflacionario se aceleró notablemente en 1972. En el caso de Uruguay, sus precios minoristas crecieron en 1971 a una tasa de 23.9 %, inferior a la de 60 % registrada como promedio anual en el quinquenio anterior; este significativo descenso invirtió su tendencia en los primeros meses de 1972.

Entre los países con inflación moderada, la economía colombiana mantuvo tasas similares a su promedio anual para el quinquenio anterior, con un ritmo levemente inferior en 1971 y una mesurada tendencia al alza en la primera parte de 1972. En Perú, la tasa de 6.8 % para 1971 significó una reducción con respecto al año anterior, pero esta tendencia descendente se interrumpió en los primeros meses de 1972; el fenómeno inverso se dio en Jamaica. En Ecuador se acentuó el ritmo inflacionario con tasas cercanas al 8 % para el bienio 1971-1972. En Bolivia, que había reducido su ritmo inflacionario en 1971 y el primer semestre de 1972, se produjo un alza de precios significativa después de la devaluación del último trimestre de 1972. Otros países que a lo largo de 1972 presentaron moderadas presiones inflacionarias, pero superiores a la de 1971, fueron Barbados, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Trinidad y Tabago.

Por último en la mayoría de las economías estables se aceleró también en el bienio 1971-1972 el ritmo de aumento de los precios al consumidor; Costa Rica, Haití, México, Panamá y Venezuela experimentaron esa evolución. En cambio, El Salvador y Guatemala tuvieron la contraria, en tanto que en Guyana no hubo variaciones de importancia.

Cuadro 9

AMERICA LATINA a/ VARIACIONES DE LOS INDICES DE PRECIOS AL CONSUMIDOR DE LOS PAISES

	Tasas anuales b/ (en porcentajes)				Número de meses dis- ponibles c/
	1961-1965	1966-1970	1971	1972 c/	
1. Inflación activa					
Argentina	23.0	19.4	34.7	56.5	10 meses
Brasil	62.0	28.0	21.1	18.6	8 meses
Chile	26.5	26.0	20.1	77.8	12 meses
Uruguay	29.5	60.0	23.9	68.3	10 meses
2. Inflación moderada					
Barbados	1.8	5.1	7.5	11.4	7 meses
Bolivia	5.1	6.0	1.2	3.8	6 meses
Colombia	12.4	10.0	9.1	13.4	9 meses
Ecuador	4.0	4.7	8.3	7.8	7 meses
Jamaica	2.9	5.3	6.8	4.8	6 meses
Perú	9.2	9.8	6.8	7.4	9 meses
3. Relativa estabilidad					
Costa Rica	2.2	2.4	3.0	3.4	7 meses
El Salvador	0.2	1.1	0.3	-0.6	3 meses
Guatemala	0.2	1.5	0.6	0.9	8 meses
Guyana	1.8	2.6	2.1	3.4	4 meses
Haití	3.8	1.6	10.3	2.1	3 meses
México	1.8	3.5	3.3	5.5	9 meses
Panamá	0.8	1.6	1.8	4.4	6 meses
Venezuela	1.4	1.5	2.7	3.2	6 meses
4. Relativa estabilidad con incremento del ritmo infla- cionario en los dos últimos años					
Honduras	2.6	1.7	0.2	8.4	6 meses
Paraguay	5.1	1.3	4.9	8.7	8 meses
República Dominicana	2.6	1.0	2.3	9.4	7 meses
Trinidad y Tobago	2.3	3.8	3.4	9.7	7 meses

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

a/ Excluye a Cuba y Nicaragua.

b/ Promedio a promedio.

c/ Tasas calculadas a base de relacionar el índice promedio del período disponible para el año 1972 con respecto al de igual período de 1971. Los períodos comparados se indican en la última columna.

/Situaciones inflacionarias

Situaciones inflacionarias como las reseñadas para el bienio 1971-1972 son en gran parte la manifestación de desajustes a mediano o largo plazo; ello no obstante también debe haber influido la situación especial de coyuntura en que se desenvolvió el sistema monetario internacional. En todo caso, en lo que atañe a los países de inflación activa, los principales factores que influyeron en el proceso inflacionario se vincularon a las medidas cambiarias y tarifarias reguladoras del comercio exterior, al crecimiento de la oferta monetaria que acompaña los déficit fiscales y la expansión crediticia y, por último, a los "realineamientos" de precios y salarios tendientes a contrarrestar los efectos redistributivos originados en la operación de otros factores. En cuanto a medidas cambiarias, se constató en Argentina y particularmente en Chile que las devaluaciones fueron escasas, pero de gran magnitud; en cambio, Brasil y Uruguay han mantenido un sistema de "minidevaluaciones". Complementariamente, en Brasil las restricciones externas fueron atenuadas por la gran afluencia de capitales autónomos.

En materia de presupuesto fiscal, los mayores desequilibrios, en este bienio parecen haber correspondido a Chile y Uruguay, los cuales fueron cubiertos mediante sustanciales emisiones de la autoridad monetaria. En Argentina, el desequilibrio fiscal pareció disminuir en magnitud a lo largo del primer semestre de 1972 y otro tanto sucedió con los créditos otorgados por el Banco Central. Por su parte, en Brasil se redujo sustancialmente el déficit fiscal de 1971 e incluso se logró un superávit en los primeros meses de 1972. En este país la expansión de la oferta monetaria se orientó preferentemente al sector privado, con el propósito principal de financiar la expansión de la demanda.

En materia salarial, durante 1971-1972 los reajustes de remuneraciones acompañaron en general el alza en el costo de la vida dentro de las características corrientes de la típica espiral remuneraciones-precios; pero en términos reales se advierte un deterioro del salario medio en la industria de Argentina y Uruguay. En Brasil tuvo lugar un crecimiento de ese salario, atribuible en buena medida a una participación de los trabajadores en las fuertes alzas de la productividad industrial en dicho país; al mismo tiempo, las remuneraciones en la industria se distanciaron bastante de las percibidas en la actividad agraria. Finalmente, cabe destacar la significativa redistribución de ingresos operada en Chile durante 1971, que, tras incrementar notablemente el nivel real de los salarios, fue parcialmente afectada por las fuertes presiones inflacionarias del segundo semestre de 1972.

/3. Ahorro,

3. Ahorro, inversión y consumo

a) Ahorro

Durante el bienio 1970-1971 la formación de ahorro interno en América Latina representaba el 17.7 % del producto interno bruto y contribuía con el 90 % a la formación interna bruta de capital; el 10 % restante era financiado por el ahorro externo 2/, que significaba sólo un 2 % del producto bruto. Esta situación para el conjunto de la región no difería mucho de la que existía a comienzos del decenio de 1960, en que la tasa de ahorro interno era ligeramente mayor y menor la de ahorro externo. (Véase el cuadro 10.) Es decir, durante el período de diez años considerado el ahorro interno aumentó a una tasa similar a la del producto; ello no obstante, en 1971 el ahorro interno creció a una tasa algo superior a la del producto (7.1 % en contraste con 6.1 %).

La EID fija como meta para 1980 un coeficiente de ahorro interno bruto/producto interno de 20 % en los países en desarrollo, para lo cual señala que esa relación debería crecer en promedio, partiendo de los niveles existentes en 1970, en un 0.5 % anual. Aunque América Latina sale de una situación más favorable que otros países en desarrollo - salvo los de Europa Meridional - para el cumplimiento de esa meta, las tendencias examinadas e incluso la situación más favorable registrada en 1971 debieran examinarse en relación a otros elementos técnicos de evaluación y objetivos esenciales al desarrollo latinoamericano.

Como se sabe, los países menos desarrollados tienen mayores dificultades para dedicar una parte significativa y creciente de su producto a la formación de ahorros, sobre todo cuando el consumo mínimo absorbe una alta proporción del ingreso disponible. Esta diferencia existente entre países de distinto desarrollo relativo se observa también entre los latinoamericanos. Con excepción de Chile y Uruguay, en 1970-1971 el resto de los países relativamente más desarrollados mostraba los coeficientes más elevados de la región, que iban desde alrededor de un 17 % en Brasil y Colombia a 22 % en Argentina, incluyendo en ese tramo a Costa Rica, México, Panamá, Perú y Venezuela. En el extremo inferior se situaban El Salvador, Guatemala y Honduras con razones que no sobrepasaban el 11 %, sin considerar a Haití, cuyo ahorro interno sólo alcanzaba al 3.8 % de su producto bruto.

2/ La expresión "ahorro externo" de las cuentas nacionales, corresponde al saldo del balance de pagos en cuenta corriente.

Cuadro 10

AMERICA LATINA: CAMBIOS EN LOS COEFICIENTES DE AHORRO INTERNO Y
EXTERNO Y SU PARTICIPACION EN LA INVERSION TOTAL

(En porcentajes)

	Ahorro interno/PIB		Ahorro externo/PIB		Ahorro interno Inversión	
	1960-1961	1970-71	1960-1961	1970-1971	1960-1961	1970-1971
Argentina	19.8	22.0	2.1	1.0	90.4	95.8
Bolivia	8.4	15.6	5.1	3.3	62.0	82.2
Brasil	16.6	16.7	1.7	2.1	90.6	89.0
Colombia	19.0	16.5	2.1	3.1	90.1	84.3
Costa Rica	16.0	17.6	3.5	9.2	81.8	65.6
Chile	12.4	13.9	5.7	2.2	68.4	86.5
Ecuador	13.3	12.3	2.0	7.5	86.9	62.3
El Salvador	11.8	10.7	2.2	2.1	84.0	83.5
Guatemala	7.4	10.9	2.1	1.6	77.7	87.2
Haití	1.6	3.8	3.8	3.3	29.2	54.5
Honduras	14.1	10.4	-0.5	8.3	103.9	55.5
México	17.9	18.6	1.5	1.4	92.4	89.6
Nicaragua	12.2	13.5	2.3	6.3	83.1	68.8
Panamá	11.7	18.5	6.0	6.9	66.3	72.9
Paraguay	9.2	12.2	2.9	2.8	76.8	81.8
Perú	22.2	17.9	-	-	99.9	100.6
República Dominicana	17.2	14.8	-5.5	11.5	147.6	56.4
Uruguay	15.1	13.4	2.5	1.6	85.9	89.4
Venezuela	26.0	17.5	-9.1	-0.3	153.5	101.8
<u>América Latina</u> (excluidos Cuba y el Caribe)	17.9	17.7	1.2	2.0	93.5	89.9

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

/Aunque para

Aunque para la región en su conjunto, como se anotó, el coeficiente de ahorro no varió significativamente entre 1960-61 y 1970-71, se produjeron cambios importantes en algunas naciones. Así, mientras Bolivia, Guatemala, Haití y Panamá registraron notables aumentos, otros países, en particular la República Dominicana y Venezuela, redujeron fuertemente sus tasas de ahorro interno. En general, el análisis por países muestra que fue frecuente una fluctuación importante, en ambos sentidos, del coeficiente de ahorro interno.

La mayor participación del ahorro externo en el financiamiento de la inversión que tuvo lugar entre 1960-1961 y 1970-1971 se explica por lo ocurrido en unas pocas naciones de la región: Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela, destacando el caso de este último país que no utilizó ahorro externo en ambos períodos pero que redujo entre ellos el superávit de la cuenta corriente de su balance de pagos. En todos los demás países el ahorro externo mantuvo relativamente estable o redujo su cuota con respecto a la inversión. (Véase nuevamente el cuadro 10.)

b) Inversión

En 1971 el coeficiente de inversión interna bruta de América Latina, excluidos Cuba y el Caribe de habla inglesa, alcanzó al 20.1 % del producto interno; este valor supera al registrado en 1970 y constituye, en cierto sentido, un cambio de la tendencia registrada en el decenio de 1960 que llevó a mantener, en promedio para la región, un coeficiente que osciló en torno al 19 %. Como en otros indicadores, existen importantes disparidades entre países. Considerando los coeficientes para 1971, seis de ellos (Argentina, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) estaban por sobre el promedio latinoamericano, en tanto que cinco registraban valores inferiores al 15 %, sobresaliendo Haití con un 7 %. A su vez, las otras ocho naciones mostraban coeficientes comprendidos entre 15 y 20 %. (Véase el cuadro 11.)

Cuadro 11

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA INVERSION INTERNA BRUTA Y PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN ELLA

(Porcentajes)

País	Inversión total/PIB				Tasas de crecimiento de la inversión				Inversión pública Inversión total	
	1960	1965	1970	1971	1960-1965	1965-1970	1970	1971	1960/1961	1969/1970
Argentina	21.6	19.5	21.4	24.3	2.3	5.9	5.8	18.4	24.5	40.7
Bolivia	15.1	19.6	19.3	18.5	10.8	5.8	4.6	-0.7	44.8	58.5
Brasil	18.4	18.1	18.1	19.3	4.1	7.5	10.4	19.0	39.2	52.0
Colombia	20.5	17.8	20.3	18.9	1.8	8.5	14.2	-1.1	16.7	34.4
Costa Rica	19.2	27.5	26.7	26.8	14.6	1.1	31.2	5.6	21.6	23.5
Chile	17.4	18.4	17.4	14.8	6.3	2.6	-0.7	-7.7	38.0	55.9
Ecuador	15.2	13.4	18.5	19.3	1.6	13.3	16.3	21.7	46.7	26.0
El Salvador	15.5	15.5	12.2	13.2	7.0	6.9	6.7	11.9	23.1	22.8
Guatemala	10.3	11.8	11.7	13.1	8.1	4.9	29.4	17.3	27.3	20.8
Haití	5.8	6.1	6.9	7.0	0.5	4.3	24.7	7.9	...	...
Honduras	14.5	16.5	21.4	16.3	8.2	11.1	18.9	-20.9	23.8	33.9
México	20.1	19.8	21.0	20.6	6.8	8.3	7.2	1.4	34.3	34.7
Nicaragua	14.4	20.9	19.2	20.2	18.7	2.6	1.8	9.5	25.2	28.8
Panamá	16.3	18.3	25.4	25.3	10.7	15.1	16.1	8.2	23.6	21.8
Paraguay	12.4	14.7	14.6	15.1	8.7	4.4	0.5	8.3	29.7	27.3
Perú	21.6	22.4	17.2	18.4	7.3	2.1	6.1	13.4	16.6	21.2
República Dominicana	13.1	12.4	24.3	28.1	-0.1	22.0	28.6	23.9	53.3	37.4
Uruguay	17.6	10.5	15.3	14.7	-9.0	9.3	2.9	-4.9	17.9	27.4
Venezuela	17.6	17.5	16.4	17.9	7.2	2.6	-1.6	15.1	39.0	34.9
<u>América Latina (excluido Cuba y Caribe)</u>	<u>19.2</u>	<u>18.6</u>	<u>19.3</u>	<u>20.1</u>	<u>4.6</u>	<u>6.6</u>	<u>7.8</u>	<u>10.5</u>	<u>29.1</u>	<u>36.3</u>

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

/Complementariamente, si

Complementariamente, si se examina la evolución de los valores absolutos de la inversión interna, se advierte que, para toda la región, su crecimiento se aceleró significativamente a partir de 1965 y se intensificó más aún en 1970 y 1971. Un análisis por países permite agruparlos en tres categorías. En la primera están Argentina, Brasil, Ecuador y, en menor medida, El Salvador, en que hubo una evolución favorable y continua del ritmo de crecimiento de la inversión interna. En la segunda se agrupan Colombia, Haití, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay en que la inversión creció más rápidamente en el período 1965-1970 que en el primer quinquenio, pero cuya aceleración se redujo en 1971; en los casos de México y Uruguay el período de menor dinamismo se inició en 1970. Por último, otro grupo de países redujo la expansión de la inversión bruta interna a partir de 1965; algunos de ellos mantuvieron esa tendencia en 1971 (Bolivia y Chile), pero otros la invirtieron a partir de 1970 (Costa Rica, Guatemala y Perú) o 1971 (Nicaragua, Paraguay y Venezuela). La inversión bruta fija evolucionó, en líneas generales, de modo semejante a la total, aunque se produjeron algunas modificaciones que reflejan el grado en que hubo variación de existencias.

Entre 1960-1961 y 1969-1970 la inversión pública aumentó su participación en la inversión total de 29.1 % a 36.3 % para el promedio de América Latina. De esa tendencia general sólo se apartaron en forma notoria Ecuador, Guatemala, República Dominicana y Venezuela, ya que en El Salvador, Panamá y Paraguay las reducciones relativas fueron de poca consideración. Por otra parte, en algunos países la cuota representada por la inversión pública aumentó vigorosamente para alcanzar en el último bienio considerado a más del 50 % de la total en Bolivia, Brasil y Chile, a más del 40 % en Argentina y a más del 30 % en Colombia y Honduras. (Véase nuevamente el cuadro 11.)

c) Consumo

En 1971 los gastos globales de consumo de la región en su conjunto mantuvieron aproximadamente el ritmo de crecimiento promedio del período 1960-1970. Un análisis por países muestra que en ocho de ellos se aceleró la tasa de crecimiento, en nueve la tendencia fue la opuesta y en los dos restantes se mantuvo estable. Los mayores aumentos correspondieron al Brasil, Haití y Chile. (Véase el cuadro 12.) Por otro lado, se advierte que entre 1960 y 1971 el consumo total osciló en torno al 73 % de la demanda global y que las participaciones de los consumos del gobierno general y del sector privado en el total no experimentaron variaciones entre 1965 y 1970-1971. (Véase de nuevo el cuadro 8.)

Cuadro 12

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL CONSUMO GLOBAL

(Tasas anuales de crecimiento en porcentaje)

	1960-1970	1971
<u>Países que en 1971 aumentaron su ritmo de crecimiento</u>		
Brasil	5.9	10.5
Colombia	5.3	6.2
Chile	4.6	10.9
Ecuador	5.3	6.6
Haití	0.8	4.2
Panamá	7.1	7.8
República Dominicana	4.9	5.4
Venezuela	6.0	8.0
<u>Países que en 1971 redujeron su ritmo de crecimiento</u>		
Argentina	4.1	1.0
Bolivia	5.3	4.8
Costa Rica	6.4	4.8
El Salvador	5.8	3.9
Guatemala	4.7	3.7
Honduras	5.8	4.0
Nicaragua	7.1	4.4
México	7.1	2.8
Uruguay	1.1	-0.1
<u>Países que en 1971 mantuvieron su ritmo de crecimiento</u>		
Paraguay	4.4	4.3
Perú	6.0	6.3
<u>América Latina (excluido Cuba y el Caribe)</u>	5.6	5.7

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

En cuanto a la estructura del consumo personal, vale decir la proporción del gasto en bienes de consumo de distintos orígenes sectoriales que realizan las personas, si bien no se dispone de informaciones que comprendan a la región en su conjunto, es posible señalar algunos ejemplos. Así, al término del decenio de 1960, la proporción del gasto que se destinaba a la adquisición de alimentos era alrededor de un 35 % en Argentina y Chile y cercana al 40 % en México; además, en esos países las proporciones respectivas tendieron a disminuir durante el decenio. A su vez, la participación de los gastos en bienes de consumo industriales (de carácter duradero o semiduradero) alcanzaba a una cuarta parte del total de gastos en los primeros países y superaba ligeramente el 20 % en México. Los gastos destinados a la adquisición de servicios (alquileres, gas, agua y otros) estaban alrededor del 30 % en los tres países, con tendencia a aumentar sustancialmente en el caso de la Argentina y más lentamente en México, mientras en Chile se produjo una disminución de su participación relativa. En Brasil, la proporción que representan los gastos en alimentos parece haberse mantenido constante durante el decenio de 1960, mientras que los destinados a vestuario redujeron su participación; en cambio, la cuota absorbida por los gastos destinados a la adquisición de bienes industriales de consumo duradero y semiduradero parece haberse incrementado fuertemente.

4. Evolución de los sectores productivos; algunos rasgos sobresalientes

a) El sector industrial

i) Dinamismo del crecimiento industrial y la meta de la Estrategia Internacional. La industria latinoamericana presenta un ritmo sostenido de crecimiento en los dos primeros años del decenio de 1970. En 1971, se alcanzó un 7.2 % anual, ritmo casi idéntico al del quinquenio 1965-1970; y en 1972, las estimaciones aún incompletas disponibles estarían indicando una elevación de éste a una cifra superior al 9 %. (Véase el cuadro 13.) Con ello, en el bienio inicial se habría alcanzado, en promedio, la meta de 8 % señalada para este sector en la Estrategia Internacional del Desarrollo, comparable con un ritmo de 6 % para el producto global.

AMERICA LATINA: RITMO DE CRECIMIENTO INDUSTRIAL

(Tasas porcentuales anuales)

	1960- 1970	1960- 1965	1965- 1970	1971	1972 ^{a/}
<u>Promedio latinoamericano</u>	6.9	6.4	7.3	7.2	(9.0-10.0)
<u>Sobre un 8%</u>					
Nicaragua	12.6	15.8	9.6	7.9	...
Panamá	11.2	12.6	9.9	12.0	...
México	9.1	9.4	8.9	4.2	7.5
Costa Rica	8.8	8.2	9.5	6.2	10.2
<u>En torno al 8%</u>					
El Salvador	8.2	10.7	5.7	2.9	3.4
Guatemala	7.8	7.1	8.6	6.1	6.0
<u>Entre el 6 y 7.5%</u>					
Perú	7.4	8.9	5.8	9.2	8.1
Brasil	7.0	3.7	10.3	11.3	15.0
Honduras	7.0	6.9	7.1	6.0	...
Bolivia	6.6	7.2	6.0	2.6	4.7
Venezuela	6.6	9.0	4.4	5.1	7.0
Ecuador	6.4	6.5	6.3	11.8	...
<u>Inferior al 6%</u>					
Colombia	5.9	5.6	6.3	8.0	9.0
Paraguay	5.8	6.1	5.6	8.0	4.0
Jamaica	5.8	7.2	4.1	...	...
Argentina	5.6	6.2	5.0	6.2	8.3
Guyana		5.5			
Chile	5.3	7.3	3.3	12.1	4.0
República Dominicana	4.4	-2.3	11.6	6.6	...
Uruguay	1.7	1.0	2.4	-2.1	1.5
Haití	1.6	-1.1	4.4	6.0	...
<u>Algunos países industrializados</u>	<u>1960-1969</u>	<u>1960-1965</u>	<u>1965-1969</u>	<u>1970</u>	
Alemania Occidental	6.0	6.4	5.3	5.7	
Canadá	6.0	6.8	5.0	-0.7	
Dinamarca	5.3	6.2	4.2	3.3	
Estados Unidos	4.6 ^{b/}	6.2	3.1 ^{c/}	-4.8	
Francia	6.7	6.5	7.0	5.8	
Italia	7.3	6.7	8.0	6.6	
Japón	14.4 ^{b/}	11.9	16.9 ^{c/}	16.3	
Noruega	5.5	6.2	4.8	4.1	
<u>Algunos países socialistas</u>					
Checoslovaquia	4.2 ^{d/}	3.1	-	7.7	
Hungría	7.2	7.2	7.1	7.4	
Polonia	8.4 ^{d/}	8.6	...	8.3	
Rumania	13.1 ^{d/}	13.7	-	11.8	
Unión Soviética	9.2 ^{d/}	9.0	...	8.3	
<u>Algunos países en desarrollo de Asia</u>					
India	5.7 ^{d/}	7.3	2.6	4.7	
Pakistán	8.0	8.7	7.2	...	
Tailandia	10.8	11.0	10.5	...	
República de Corea	16.7	12.1	22.5	16.4	

Fuente: Para los demás países: Yearbook of National Accounts Statistics, 1970; Economic Survey of Europe in 1970, Part II; Monthly Bulletin of Statistics, abril 1972.

a/ Estimaciones realizadas por CEPAL a base de datos preliminares remitidos directamente por los países.

b/ 1960-1970: Monthly Statistics of Japan, abril 1971.

c/ 1965-1970.

d/ 1960-1963: Indexes of Industrial Production.

Dos aspectos caracterizan la evolución de la industria regional: una significativa discontinuidad en el comportamiento anual de la producción y una moderada tendencia creciente del ritmo de desarrollo ^{3/}. Pero este resultado alentador con relación a la meta en sí, merece ser evaluado para apreciar más cabalmente la contribución de esta expansión industrial al proceso general de desarrollo económico y social, y la medida en que este sector está cumpliendo con los objetivos que generalmente se le atribuyen en dicho proceso.

La participación de la producción industrial de la región en la producción mundial se mantuvo en un 3.4 % durante los últimos diez años en tanto que la población latinoamericana se elevó de 7.3 a 7.8 % de la población mundial en igual lapso, con lo cual siguieron distanciándose los niveles de industrialización por habitante. (En 1970 el producto industrial por habitante latinoamericano fue de 123 dólares, equivalente a la mitad del promedio mundial, a la sexta parte del de los países de Europa Oriental y a la octava parte del de Estados Unidos y Canadá). Ello ocurrió con un ritmo de crecimiento de la industria latinoamericana de 6.9 % anual entre 1960 y 1970, prácticamente igual al promedio mundial, y superior al de los países industrializados, salvo los de economía centralmente planificada. (Véase el cuadro 14.)

Si los países industrializados mantuvieran durante el decenio de 1970 la misma velocidad de crecimiento del decenio anterior, la meta de 8 % propuesta para los países en desarrollo por la EID significaría que se conservaría inmutable al cabo de 10 años el agudo desnivel actual entre la producción manufacturera por habitante latinoamericano y el promedio mundial. En otros términos, la elevación que supone la meta propuesta por sobre el ritmo efectivamente alcanzado en el decenio anterior (de 6.9 % a 8 %) serviría prácticamente para compensar la diferencia existente entre la velocidad del aumento demográfico de la región (2.9 % y el promedio mundial 2 %).

^{3/} La desviación media de las tasas anuales en torno a la tasa promedio de 6.9 % asciende a un 38 % en todo el decenio. Al desagregar éste en dos quinquenios, se constata que la tasa pasa de 6.4 % en el primero a 7.3 % en el segundo (y a algo más de 8 % en 1971-1972).

Cuadro 14

COMPARACION ENTRE EL PRODUCTO INDUSTRIAL POR HABITANTE
LATINOAMERICANO Y EL DE OTRAS REGIONES DEL MUNDO, 1970

	Producto industrial por habitante (dólares de 1963)	Indice de la producción industrial (1960=100)	Tasas anuales de crecimiento 1960-1970 (porcentajes)	
			Total	Por habitante
Mundo a/	271	192	6.7	4.7
Canadá y Estados Unidos	1 021	162	4.9	3.6
Europa occidental	498	171	5.5	4.6
Unión Soviética y Europa oriental	711	228	8.6	7.5
América Latina b/	123	194	6.9	3.8

Fuente: CEPAL, a base de Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics y The growth of world industry, 1969, agosto de 1972.

a/ Excluye Albania, China, Mongolia, República Democrática de Corea y República Democrática de Vietnam.

b/ Cifras elaboradas por la CEPAL para la producción, y CELADE para la población. Dólares de 1960. No incluye Cuba, Jamaica, Barbados, Guyana ni Trinidad y Tobago.

Otro aspecto importante tiene que ver con la viabilidad y adecuación de la meta industrial propuesta en relación con las potencialidades reales de crecimiento industrial de los distintos países de la región dadas por su desempeño reciente. Cabe preguntarse a este respecto si es razonable establecer una meta de crecimiento industrial uniforme para países que se encuentran en tramos de industrialización tan dispares como son los latinoamericanos; o si la estrategia debería postular ritmos tendientes a acortar diferencias, estableciendo niveles de crecimiento industrial más acentuados para los países de industrialización más incipiente.

La experiencia de la región en los últimos lustros estaría ya apuntando en esta dirección al mostrar que tienden a reducirse, aunque muy lentamente, las diferencias en los grados de industrialización entre los países. Así, los países que en el decenio pasado sobrepasaron las metas propuestas en la segunda EID o se situaron en torno a ella, son precisamente algunos de los que al comienzo del decenio de 1960 tenían niveles reducidos de industrialización (Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y México) ^{4/}. (Véase el gráfico II.)

El cotejo del crecimiento industrial alcanzado en 1971 (y 1972) en cada uno de los países de la región con la meta de la EID arroja los resultados siguientes:

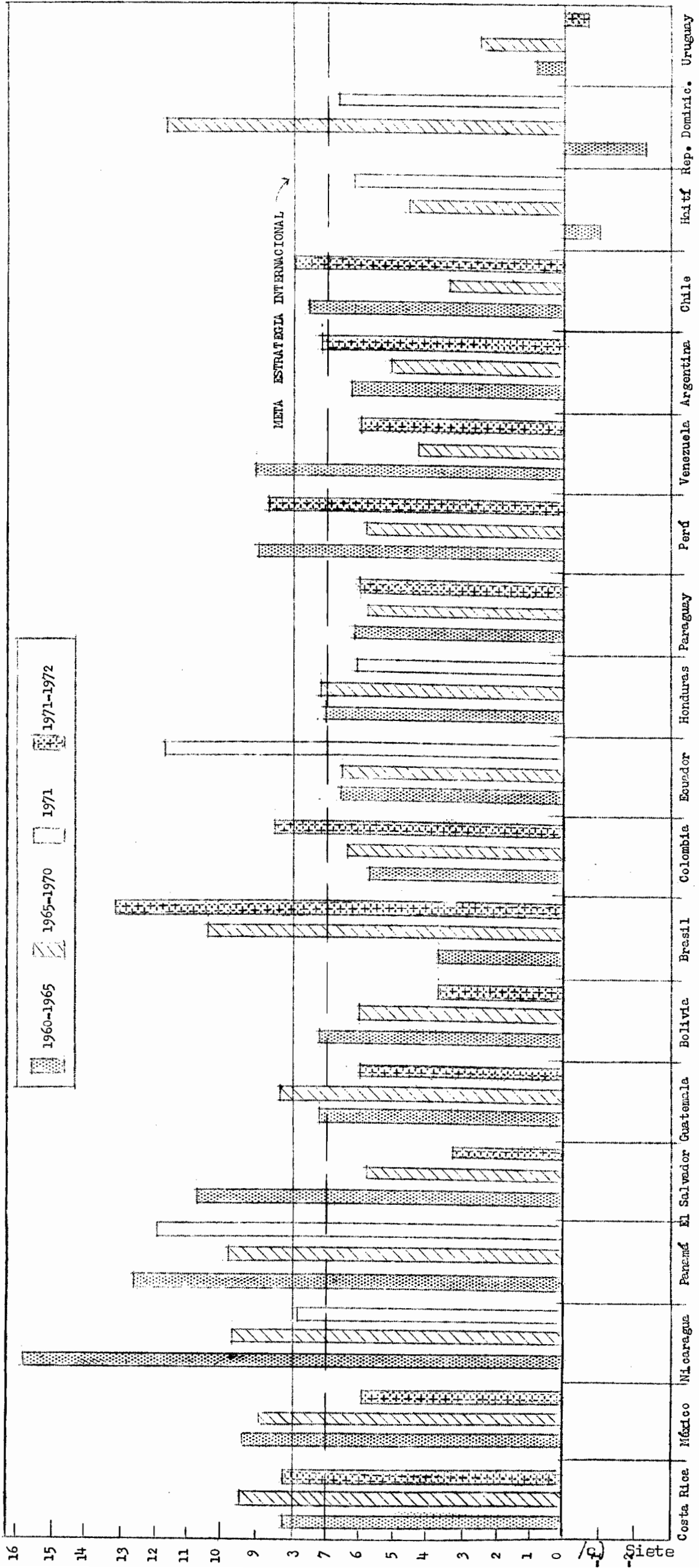
a) Ocho países (Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Perú, Brasil, Ecuador, Colombia y Chile) la alcanzaron o superaron, con tasas que se sitúan entre 8 % y 13 %;

b) Los países que en 1971 (y 1972) sobrepasaron la meta del 8 % no son, en general, los mismos que experimentaron el crecimiento más elevado en el decenio anterior, salvo Costa Rica, Nicaragua y Panamá que mantienen ritmos elevados en ambos períodos analizados.

^{4/} Si bien México no se encontraba en esta situación, de todas maneras su coeficiente de industrialización se situaba muy por debajo del promedio latinoamericano y traducía, ciertamente, un rezago industrial relativo en comparación con los otros dos países de potencialidades de mercado similares (Argentina y Brasil).

Gráfico II

AMÉRICA LATINA : RITMO DE CRECIMIENTO INDUSTRIAL
(tasas porcentuales anuales)



c) Siete países superaron la meta en 1965-1970.

Haití y Uruguay, aunque en niveles de industrialización muy dispares entre sí, muestran a largo plazo un lento crecimiento industrial, si bien el primero logra en 1971 un repunte importante. Argentina que exhibe ritmos de crecimiento persistentemente por debajo de la meta (fluctúan entre 5 y 6.2 % entre 1960-1971) la supera en 1972 (8.3 %). En Chile se pasa de un ritmo medio de 5.3 % en el decenio de 1960 a una tasa cercana a la meta en 1971-1972.

De lo dicho hasta aquí podría inferirse que, en relación con las tasas ya alcanzadas, el ritmo de crecimiento industrial postulado en la EID parece más bien modesto, especialmente para los países de menor avance industrial relativo. Además, dado que en dicha Estrategia no se consideran en toda su magnitud las posibilidades propulsoras del proceso de integración económica en el crecimiento industrial, el progreso concreto que viene registrándose en la región en este sentido, y que explica parte sustancial de la expansión que se registró en el índice industrial de los países centroamericanos en el decenio de 1960, permite también concebir ritmos mayores de crecimiento manufacturero que en el pasado.

Las transformaciones que están teniendo lugar en la estructura industrial de los países de la región permitirían también prever un desarrollo industrial más veloz en los años venideros. La producción de bienes intermedios y de bienes duraderos de consumo y capital ha venido representando una cuota creciente de la producción industrial de la región (más del 50 % en 1970). En estas ramas existe, tanto en los países grandes como en los medianos y pequeños, un importante potencial sustitutivo (especialmente si se considera las perspectivas que abren para estos dos últimos grupos de países los acuerdos de programación industrial dentro de los esquemas de integración). Ramas como la de productos químicos y productos de la industria metal-mecánica experimentaron durante el decenio pasado tasas superiores al 8 % anual para el conjunto de la región. En la medida en que en el presente decenio se acentúen las transformaciones de la estructura industrial a lo largo de estas líneas, mayores serán las posibilidades de alcanzar ritmos de crecimiento industrial más elevados. (Véase el cuadro 15.)

Cuadro 15

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA
(en porcentajes)

Año	Total indus- tria manu- factu- rera	Industria liviana y ramas seleccionadas			Industria pesada y ramas seleccionadas			
		Total	Alimen- ticia	Textil	Total	Productos químicos	Metálicas básicas	Metal- mecá- nicas
<u>Total mundial</u>								
1955-1960	4.3	3.8	3.8	3.4	4.6	7.9	1.6	4.6
1960-1965	6.4	4.7	4.1	4.3	7.2	8.7	6.3	7.2
1965-1970	5.4	4.1	4.5	3.5	6.1	8.6	4.1	5.8
<u>Países en desarrollo</u>								
1955-1960	7.2	5.2	5.4	3.9	10.5	8.1	10.9	12.4
1960-1965	6.8	5.2	4.4	4.7	8.9	7.6	8.2	10.9
1965-1970	6.4	5.5	5.8	4.7	7.9	8.3	6.1	7.6
<u>Países desarrollados</u>								
1955-1960	4.0	2.8	3.5	2.9	4.3	7.9	1.2	4.3
1960-1965	6.4	5.5	4.2	4.1	7.2	8.7	6.3	7.2
1965-1970	5.3	3.7	4.1	3.4	5.8	8.6	4.1	5.7
<u>América Latina</u>								
1955-1960	6.2 a/	4.2	4.6	2.3	9.4	7.5	9.0	12.8
1960-1965	6.4 a/	4.2	4.3	3.9	7.8	8.4	7.5	8.1
1965-1970	7.3 a/	5.0	5.2	3.7	8.1	8.3	6.7	8.2
<u>Asia (excluidos Japón, Israel y países socialistas)</u>								
1955-1960	8.2	6.2	5.5	3.9	11.9	9.8	13.1	14.2
1960-1965	7.7	6.0	4.2	5.2	10.9	5.8	12.4	15.9
1965-1970	6.3	5.4	7.0	5.2	7.9	8.6	5.8	6.5

Fuente: Naciones Unidas, The growth of world industry, 1970

a/ CEPAL, a base de informaciones oficiales.

ii) Nuevas modalidades. En contraste con las modalidades de la industrialización de la postguerra, el patrón que se perfila en el decenio de 1970 se caracteriza por una mayor intencionalidad de la política industrial, por una mejor identificación de los factores limitantes del desarrollo de la industria y una definición más precisa de las responsabilidades que cabe a la industria en el proceso económico. Las formulaciones de política industrial realizadas por los países de la región en lo que lleva corrido este decenio dan fuerza a esta aseveración. Se observa, asimismo, una reformulación del instrumental utilizado que tiende a incorporar en forma creciente medidas más específicas. La protección se torna más flexible, diferenciada y, en general, se sitúa a niveles menos elevados, al tiempo que comienza a ceder paso a otros instrumentos de acción más directa sobre las prioridades industriales y los objetivos concretos que cada vez se expresan con mayor claridad en las políticas industriales de los países de la región.

De otra parte, el aumento de la capacidad para importar que se viene registrando desde mediados del decenio de 1960 a consecuencia de un moderado crecimiento de las exportaciones ha representado un papel destacado en la expansión de las importaciones a que se ha hecho mención. El alivio relativo de la situación de divisas ha sido sin duda un factor positivo que significó mayores disponibilidades de insumos y bienes de capital para la industria.

Sería necesario ahondar más en el conocimiento de la experiencia industrial reciente de los países de la región para intentar presentar un cuadro jerarquizado de los factores que inciden en cada uno de ellos en la mantención o aceleración del ritmo reciente. En todo caso los más importantes parecen ser:

1) Sensible aumento de la colocación de manufacturas en el exterior.

La exportación de manufacturas se ha incorporado cada vez con mayor fuerza a las políticas de desarrollo industrial de los países de la región. La búsqueda de un nuevo impulso que permitiera ampliar la capacidad productiva de la industria e incursionar en ramas manufactureras en las que el tamaño de los mercados internos frenaba el establecimiento de unidades económicas, ha motivado la aplicación de una serie de instrumentos de aliento a la producción nacional exportable. El avance de los programas de integración regional y subregional ha significado, de otro lado, la concreción de ciertas iniciativas industriales y el surgimiento de promisorias corrientes de intercambio de manufacturas.

/Estas acciones

Estas acciones han motivado el desarrollo de un volumen creciente de exportaciones de manufacturas. La participación de estos productos en las exportaciones totales de América Latina se elevó de 5.7 a 12.6 % entre 1965 y 1971. Su valor ascendió a cerca de 1 900 millones de dólares en este último año de los cuales alrededor de 1 000 millones se dirigieron hacia el resto del mundo, correspondiendo la diferencia a las ventas intralatinoamericanas.

Un cálculo aproximado estaría indicando que el efecto de esta variable en el crecimiento industrial es ya de cierta significación. Incluso podría afirmarse que estaría explicando gran parte del ligero repunte del índice de crecimiento industrial de los últimos siete años 5/.

2) Efectos propulsivos derivados de la ampliación de las relaciones interindustriales resultantes del avance en ramas de fabricación más compleja.

3) Ampliación y adecuación de las fuentes internas de financiamiento industrial:

- financiamiento de las compras de los consumidores, especialmente de bienes duraderos;
- líneas de crédito de mediano y largo plazo para financiar la producción industrial. Ampliación de la infraestructura institucional de apoyo financiero a la industria.

4) Ampliación del mercado interno ya sea a través de políticas redistributivas, tales como ampliación de la base receptora de salarios mínimos, subsidios familiares, etc.: y efectos en los niveles de ingreso rural derivados de los programas de reforma agraria en marcha.

5/ La exportación de manufacturas representó aproximadamente el 4.8 % del producto bruto industrial en 1971. Su ritmo de crecimiento medio entre 1965 y 1971 (en dólares corrientes) fue de 21 % anual. Sobre estas bases pudo estimarse que este rubro representó una adición de 0.7 % a la tasa de crecimiento anual del producto industrial entre 1965 y 1971. En forma siempre muy aproximada podría, pues, afirmarse que de no mediar la expansión de las ventas externas el ritmo de crecimiento del producto industrial de América Latina que fue de 6.4 % en 1960-1965 habría pasado a 6.6 % en 1966-1971 y no a 7.3 % como ocurrió en realidad.

5) Ampliación de la demanda de productos industriales por parte del sector público. Es en general muy acusada la expansión de la actividad gubernamental en la región, especialmente en la esfera de provisión de infraestructura y servicios sociales. La participación de los gastos totales del gobierno general en el producto interno bruto varía entre el 15 % y más del 25 % en los distintos países en la actualidad; la cuota que representa la inversión pública en la inversión total llega en la mayoría de los países a más de 30 % y en algunos se sitúa en torno al 60 %. Además, muchos países han puesto en vigencia disposiciones que obligan al estado a adquirir productos nacionales, asociadas al cumplimiento de ciertos requisitos en cuanto a calidad y precios. La inversión pública ha tenido un papel decisivo en el desarrollo de la industria de bienes de capital de algunos países de la región, pero también las adquisiciones de bienes de consumo realizadas por el gobierno significan un estímulo e imprimen cierta estabilidad a los planes de producción de las empresas.

iii) Eficiencia, características económicas y operativas de la industria manufacturera latinoamericana. Con el objeto de apreciar el desnivel existente entre la eficiencia productiva de la industria latinoamericana y la de los países desarrollados se han elaborado algunos indicadores de la productividad media del sector industrial de la región con respecto a la del resto de la economía, los que se confrontan luego con la magnitud que asume la relación entre ambas variables en otros países o regiones del mundo. Las cifras correspondientes indican que la industria opera en los países de la región a niveles de productividad por hombre ocupado muy superiores a la del promedio de la economía y que la distancia entre la productividad por hombre ocupado en la industria latinoamericana y la de los países industriales es ostensiblemente menor que la que separa los niveles medios de vida de unos y otros países. (Mientras el nivel del ingreso por habitante estadounidense era en 1970 ocho veces más elevada que el correspondiente a un habitante latinoamericano, la productividad industrial era cuatro veces mayor.) (Véanse el cuadro 16 y el gráfico III.)

Este hecho destaca que el rezago en el desarrollo de las economías latinoamericanas con relación a la de los países industriales es mucho mayor en los sectores primarios y terciarios, no obstante el efecto sobre estas comparaciones del problema de los precios relativos.

Cuadro 16

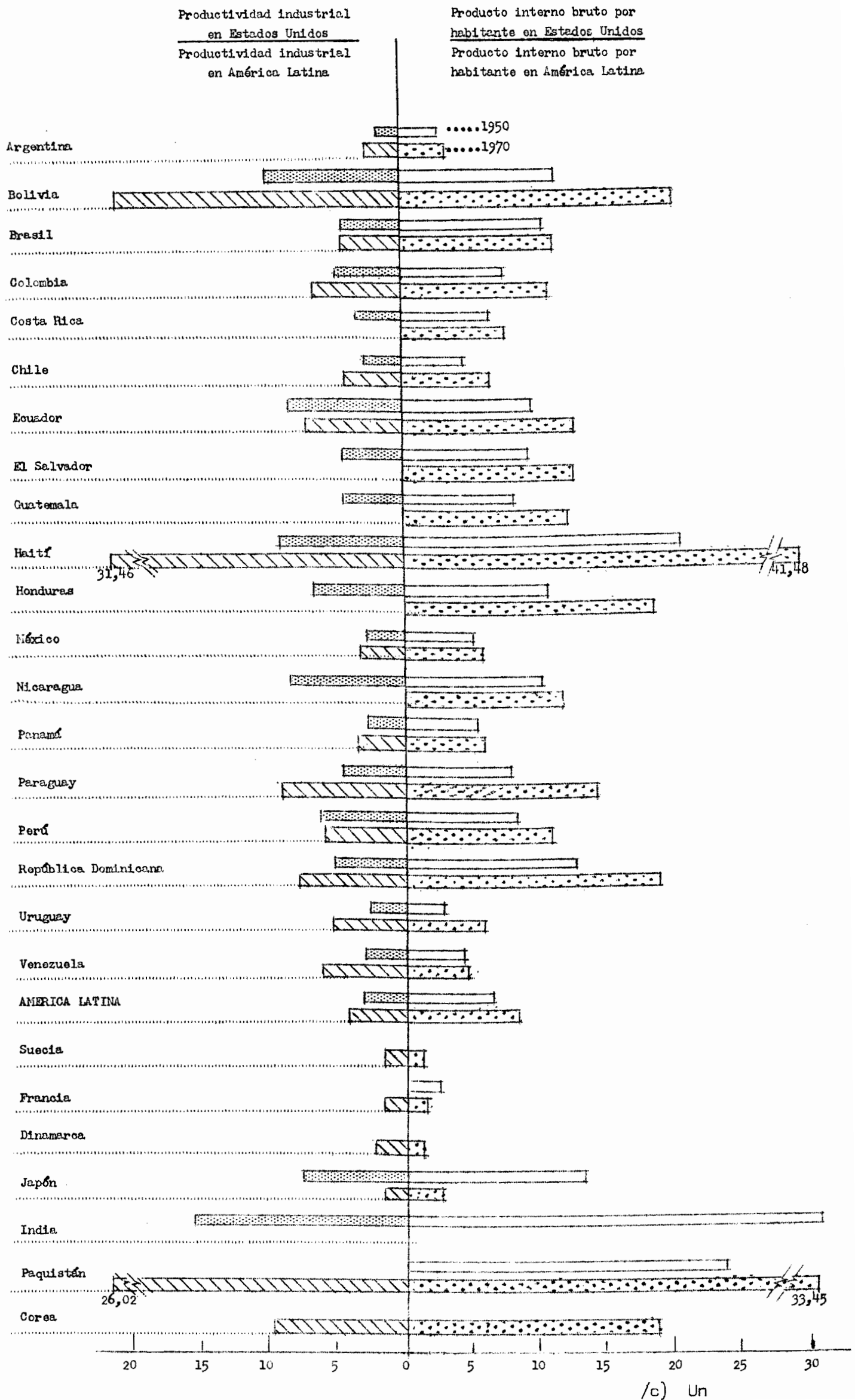
COEFICIENTES COMPARATIVOS DEL PRODUCTO TOTAL POR HABITANTE Y LA PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL POR PERSONA OCUPADA

	Productividad industrial		PIB por habitante en	
	Estados Unidos		Estados Unidos	
	Productividad industrial		PIB por habitante en	
	América Latina		América Latina	
	1950	1970	1950	1970
Argentina	1.83	2.57	2.95	3.98
Bolivia	9.01	21.07	11.61	20.39
Brasil	4.86	4.45	10.74	11.30
Colombia	4.98	6.72	7.41	10.94
Costa Rica	3.21	...	6.90	7.46
Chile	2.71	4.28	4.68	6.62
Ecuador	8.35	7.04	9.26	12.92
El Salvador	4.51	...	9.52	12.64
Guatemala	4.35	...	8.27	12.26
Haití	9.16	31.46	20.71	49.48
Honduras	6.66	...	10.63	18.44
México	2.07	3.18	5.39	5.94
Nicaragua	8.35	...	10.20	11.66
Panamá	2.95	3.33	5.63	6.01
Paraguay	4.59	9.26	8.00	14.70
Perú	6.41	5.82	8.55	10.99
República Dominicana	5.15	8.03	12.56	19.05
Uruguay	2.81	5.47	3.07	5.86
Venezuela	3.16	6.10	4.35	4.87
América Latina	<u>3.25</u>	<u>4.06</u>	<u>6.44</u>	<u>8.08</u>
Suecia	...	1.66	...	1.16
Francia	...	1.44	2.62	1.62
Dinamarca		2.18		1.50
Japón	7.57	2.93	13.05	2.45
India	15.38	...	30.91	...
Pakistán	...	26.02	23.92	33.25
Corea	...	9.76	...	18.70

Fuente: América Latina: CEPAL a base de informaciones oficiales. Países de fuera de la región: Yearbook of National Accounts Statistics, varios años; Anuarios de la OIT de varios años; Statistics on Japanese Industries 1971.

Gráfico III

COEFICIENTES COMPARATIVOS DEL PRODUCTO TOTAL POR HABITANTE Y LA
PRODUCTIVIDAD POR PERSONA OCUPADA EN LA INDUSTRIA



c) Un hecho que reviste especial gravedad es que, tanto en el caso del ingreso por habitante como en el de la productividad industrial, los desniveles entre los países de América Latina y los Estados Unidos se han acentuado en los últimos 20 años.

El ingreso medio de Estados Unidos, que en 1950 era 6.4 veces mayor que el del promedio de la región, es en la actualidad 8 veces más elevado, en tanto que el guarismo que relaciona las productividades industriales por hombre ocupado entre América Latina y Estados Unidos se elevó de 3.25 a 4.

Del examen de la información disponible para 9 países latinoamericanos salta a la vista, en primer término, la preponderancia numérica, en todos ellos, de los establecimientos pequeños 6/ y el escaso aporte de éstos a la generación del valor agregado del sector industrial. En efecto, estos establecimientos representan entre el 75 y el 90 % de los existentes y contribuyen a la formación del valor agregado manufacturero con porcentajes que fluctúan entre el 10 y el 20 %, llegando en algunos casos hasta cerca del 30 % como en Costa Rica o 45 % como en Paraguay.

Desde el punto de vista de la ocupación, son los establecimientos medianos y grandes los que concentran la mayor proporción del empleo, correspondiendo a los pequeños alrededor de un 35 %. De estos últimos, el empleo artesanal representa cerca de un 25 %, con lo cual su contribución a la ocupación industrial total se ubica en torno a un 10 %.

Como consecuencia de lo anterior, la industria latinoamericana muestra grandes desniveles en la productividad del empleo según el tamaño de los establecimientos. Así, tomando como base la productividad del estrato fabril (empresas con 5 y más personas) se aprecia que en las empresas grandes y medianas se supera este promedio entre un 10 y un 50 % y que las empresas pequeñas se ubican en un nivel inferior

6/ Se ha considerado establecimiento pequeño al que registra una ocupación de 1 a 49 personas (incluyendo por tanto el estrato artesanal), mediano al de 50 a 99 personas y grande al de 100 o más personas ocupadas.

a éste que representa entre un 40 y un 80 % del promedio. Por su parte, la artesanía registra una relación más baja que varía entre un 20 y un 50 %. Este hecho, que es bastante representativo de esta característica de la actividad industrial de la región, aunque adquiere diferente intensidad según el país y el sector productivo de que se trate, revela desde luego una situación de desequilibrio y de debilidad del sector manufacturero que va más allá de lo que podría explicar la sola diferencia de tamaño, pues en ello están comprometidos de manera importante diversos aspectos que derivan de una estructura productiva poco integrada, con escasas relaciones interindustriales y en la cual la pequeña industria, y eventualmente la artesanía, compiten con las empresas grandes y medianas en lugar de ser complementarias de éstas.

No está ajeno a todo lo señalado anteriormente en cuanto a la eficiencia y productividad del sector, así como a la capacidad ocupacional de la industria, la estructura tecnológica del sector manufacturero. Si se toma como indicador del nivel tecnológico la relación capital-trabajo y como base de comparación, el promedio de este índice para la industria fabril, se advierte que el estrato de elevada densidad de capital (aquellas industrias que acusan una relación igual o mayor al promedio fabril) muestra un fuerte predominio en la contribución a la producción y aún en la ocupación total. Asimismo, en la mayor parte de las ramas y en la actividad manufacturera en su conjunto, existe una gran correspondencia entre tamaño de los establecimientos y nivel tecnológico. Es decir, que las tecnologías de elevada densidad de capital están estrechamente asociadas con las empresas grandes y las que utilizan predominantemente mano de obra, con los establecimientos pequeños. Teniendo presente al mismo tiempo que son las empresas grandes las que absorben la mayor proporción de empleo, se puede concluir que la capacidad de absorción de ocupación de la actividad manufacturera estaría más en función del tamaño del establecimiento o escala de producción que del proceso productivo definido como de gran densidad de mano de obra, lo cual estaría respaldando lo señalado anteriormente en cuanto a la necesidad de aumentar el tamaño medio de los establecimientos manufactureros y las iniciativas que están adoptando a este respecto algunos países de la región.

b) El sector agropecuario

i) El problema de los índices de producción. Antes de entrar en el examen de este sector, es necesario aludir al problema que se presenta con relación a la información estadística básica. Existen dos índices del volumen de producción agropecuario para la región en su conjunto y por países: a) el índice de producción calculado por la FAO, y b) el índice que se deriva de las estimaciones estadísticas de las cuentas nacionales que, según la práctica tradicional, utiliza la CEPAL en el análisis macroeconómico 7/. Ambas series estadísticas se calculan sobre la base de datos, por productos o rubros, que se obtienen de fuentes oficiales. Sin embargo, hay diferencias importantes en los procedimientos técnicos y en algunos conceptos utilizados 8/.

7/ Este último ha sido utilizado especialmente en la elaboración de los cuadros 4 y 5 de este capítulo.

8/ Entre las principales diferencias pueden señalarse las siguientes:

- a) Una distinta cobertura de productos considerados en los cálculos de cuentas nacionales y en el índice de volumen físico de producción de la FAO. Normalmente esta cobertura es mayor en las series de cuentas nacionales; sin embargo, esta situación se invierte en algunos casos cuando las estimaciones preliminares de las cuentas nacionales para años recientes se basan en grupos de productos; b) diferentes sistemas de valoración y ponderación por productos y países aplicados en los cálculos de valor de producción de las cuentas nacionales y en el índice de producción de FAO; c) distintos criterios, para algunos productos y ciertos países, de asignación a años civiles de la producción según años agrícolas, y d) existencia simultánea de varias fuentes estadísticas oficiales para las cifras de producción de algunos rubros, que son utilizadas con distinto criterio de preferencia para los cálculos de cuentas nacionales y del índice de volumen físico de producción de la FAO.

/En el

En el cuadro 17 se incluyen las tasas medias de crecimiento que registran ambas series en el período 1959-1971. Su comparación muestra que para el período comprendido entre los bienios 1959-1960 y 1969-1970 y, particularmente, para el lapso 1964/1965-1969/1970 son relativamente similares en las dos series los ritmos de crecimiento para la región en su conjunto, en tanto que para el período 1959/1960-1964/1965 se registra una diferencia de cierta significación. Debe señalarse, eso sí, que en el análisis por país se aprecian varias discrepancias de importancia en los tres períodos considerados. Sin embargo, la diferencia más sustancial corresponde a 1971: las estadísticas de la FAO indican un estancamiento de la producción regional y las de cuentas nacionales señalan un crecimiento de 4.6 %. O sea, en ese año las diferencias metodológicas y la naturaleza preliminar de estimaciones que incorporan una y otra serie repercuten con más intensidad, sobre todo en las estimaciones de la variación de la producción de algunos países de fuerte ponderación en la tasa regional, como es el caso de Argentina y Brasil.

En estas circunstancias parece más indicado examinar, primero, la evolución agropecuaria en relación con el lapso entre 1964/1965 y 1969/1970, teniendo en cuenta que en éste las series de la FAO y de las cuentas nacionales son bastante coincidentes y, porque además, las tendencias de ese período pueden tomarse como una indicación de la evolución reciente del sector agropecuario, lo que tiene especial significación en el análisis de ese sector productivo cuya naturaleza lo expone a grandes fluctuaciones de un año para otro; y, en segundo lugar, hacer un comentario breve sobre las conclusiones más probables que pueden derivarse de la información de 1971.

ii) Evolución de la producción agropecuaria. Entre 1964/1965 y 1969/1970 la producción agropecuaria de América Latina creció a un promedio anual de alrededor de 3 % - de acuerdo con las dos series ya identificadas -, es decir, a un ritmo similar al del incremento de su población. De esta manera se estuvo por debajo de la meta de la EID, que es un aumento anual medio de la producción de 4 %, y, además, se desmejoró la cadencia de crecimiento registrada en el quinquenio anterior. Este crecimiento insatisfactorio es particularmente significativo, ya que la producción agropecuaria de América Latina debería crecer a ritmos superiores al 4 % en determinadas hipótesis de exportaciones e importaciones, porque, entre otros factores, su incremento demográfico es superior en alrededor de medio punto porcentual al considerado en la EID. Por supuesto, ese ritmo global estará dependiendo de las situaciones y perspectivas, singulares de cada país, tales como: población, nivel de vida, comercio exterior de productos agropecuarios, crecimiento global y distribución del ingreso.

Cuadro 17

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION DEL SECTOR AGROPECUARIO

(Porcentajes)

País	1964-1965/1959-1960		1969-1970/1964-1965 ^{a/}		1959-1970/1959-1960 ^{a/}		1971/1970 ^{b/}	
	Esta- dísticas de FAO	Estadís- ticas de Cuentas Nacionales	Esta- dísticas de FAO	Estadís- ticas de Cuentas Nacionales	Esta- dísticas de FAO	Estadís- ticas de Cuentas Nacionales	Esta- dísticas de FAO	Estadís- ticas de Cuentas Nacionales
Argentina	2.7	3.2	2.8	0.8	2.7	2.0	-7.1	-2.6
Brasil	3.2	4.9	3.2	3.8	3.2	4.3	4.8	11.4
México	5.7	4.9	2.3	2.8	4.0	3.8	3.3	3.0
Colombia	2.6	2.8	3.7	4.4	3.2	3.6	3.8	2.4
Chile	1.5	2.6	1.7	1.7	1.6	2.2	7.2	6.0
Perú	3.4	3.5	2.4	0.5	2.9	2.0	0.8	1.0
Venezuela	5.8	5.4	5.6	5.0	5.7	5.3	2.7	4.1
Costa Rica	5.3	4.2	8.0	6.0	6.7	5.1	5.6	5.0
El Salvador	5.8	4.5	1.7	2.6	3.7	3.5	11.2	3.4
Guatemala	6.8	4.3	3.5	2.7	5.1	3.5	1.6	3.9
Honduras	4.7	4.2	4.6	4.5	4.6	4.4	6.3	4.4
Nicaragua	13.8	9.8	2.2	2.6	7.9	6.2	13.4	4.7
Panamá	3.9	5.3	6.2	5.5	5.1	5.3	1.4	5.5
República Dominicana	-1.2	0.8	2.8	3.2	0.8	2.0	5.2	7.5
Haití	0.8	1.1	1.1	1.4	1.0	1.2	1.9	6.4
Bolivia	4.3	2.9	3.5	1.4	3.9	2.1	7.1	5.2
Ecuador	6.2	3.2	0.8	3.8	3.5	3.5	0.0	2.0
Paraguay	3.4	4.0	2.7	1.8	3.0	2.9	0.0	1.8
Uruguay	4.5	2.5	0.4	1.0	2.5	1.8	-7.2	-0.2
América Latina (excl. Cuba y el Caribe)	3.3 _o /	4.0	3.0 _o /	2.9	3.1 _o /	3.5	0.0 _o /	4.6

Fuente: Estadísticas de FAO y de las cuentas nacionales de los países. En las columnas "Estadísticas de FAO" la estimación por países la efectuó la CEPAL a base de las cifras por productos proporcionadas por la FAO.

^{a/} Las tasas se calcularon a base de los promedios para los bienios de años civiles que se indican.

^{b/} Variaciones entre los años civiles 1970 y 1971, estimadas teniendo en cuenta cifras provisionales.

^{c/} Incluye a Cuba.

Si la evolución de la producción agropecuaria por habitante se examina según lo ocurrido en los distintos países de la región, se observa que entre 1964/1965 y 1969/1970 ella aumentó en siete naciones (Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Venezuela, Panamá y Costa Rica), registrándose los aumentos más pronunciados en las tres últimas enumeradas. En cambio, la producción por persona se redujo en los otros doce países, anotando Perú y Paraguay las bajas más fuertes. (Véase el cuadro 18.)

A pesar de que la producción agropecuaria media por habitante de la región permaneció sin variar entre 1964/1965 y 1969/1970, el índice del consumo aparente de alimentos por habitante tiene que haber aumentado en determinada magnitud, tomando en cuenta la evolución del comercio exterior de estos productos y otros índices, como los de nutrición y estadísticas específicas.

Con respecto a 1971, el carácter provisional y contradictorio de la información estadística limita en cierta medida la posibilidad de apreciar con seguridad la evolución ocurrida. Con todo, podrían derivarse algunas conclusiones provisionales: a) en siete países (Brasil, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Bolivia) el ritmo de crecimiento fue superior al 4 % y en algunos en magnitud significativa, y b) en Argentina y Uruguay la producción habría disminuido. Es precisamente el descenso estimado en el índice de la FAO para la producción agrícola de Argentina, y en mucho menor medida en Uruguay, el que determina el resultado del índice global de esa institución.

El desglose según rubros de producción de la evolución del sector agropecuario, que se presenta en el cuadro 19, permite apreciar, en primer lugar, que entre los años 1959/1960 y 1969/1970 fue bastante similar el ritmo de crecimiento de los subsectores agrícola y pecuario. En segundo término, si se examina el comportamiento de los principales productos agrícolas durante el período de 10 años especificado, se observa un crecimiento relativamente bajo, inferior o igual a 3.5 % por año, en la producción de trigo, papa, caña de azúcar y bananas; por su parte, las tasas del maíz, arroz y algodón fueron superiores al 4 % anual. El caso del café es muy particular, pues registra una tasa media negativa para el decenio, debido a la caída experimentada por la producción brasileña, pero que se recuperó con creces en el año 1971. En tercer lugar, en el caso de los productos pecuarios, la producción de carnes de bovinos así como la de leche creció a una tasa baja, de 3.5 % o menos; en cambio, fue muy importante el incremento experimentado por la producción avícola, ya que en carnes subió al ritmo de 5.6 % por año y en huevos a razón de 4.5 % anual.

Cuadro 18

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION
AGROPECUARIA GLOBAL Y POR HABITANTE

País	1969-1970/1964-1965 a/	
	Global	Per habitante
Argentina	0.8	-0.7
Brasil	3.8	0.9
México	2.8	-0.6
Colombia	4.4	0.9
Chile	1.7	-0.5
Perú	0.5	-2.6
Venezuela	5.0	1.6
Costa Rica	6.0	2.8
El Salvador	2.6	-0.7
Guatemala	2.7	-0.1
Honduras	4.5	1.0
Nicaragua	2.6	-0.3
Panamá	5.5	2.1
República Dominicana	3.2	-0.2
Haití	1.4	-1.0
Bolivia	1.4	-1.0
Ecuador	3.8	0.4
Paraguay	1.8	-1.6
Uruguay	1.0	-0.2
América Latina (excl. Cuba y el Caribe)	2.9	-0.1

Fuente: Cálculos de la CEPAL a base de las estadísticas de cuentas nacionales oficiales de los países.

a/ Las tasas se calcularon a base de los promedios para los bienios civiles que se indican.

Cuadro 19

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA SEGUN RUBROS

(Tasas anuales de crecimiento)

	1959-1960/ 1964-1965a/	1964-1965/ 1969-1970a/	1959-1960/ 1969-1970a/
Volumen de la producción agropecuaria:			
Global	3.3	3.0	3.1
Por habitante	0.4	0.0	0.1
Volumen de la producción agrícola:			
Global	4.1	2.5	3.3
Por habitante	1.2	-0.4	0.4
Volumen de la producción pecuaria:			
Global	2.6	3.8	3.2
Por habitante	-0.3	0.9	0.3
Volumen de la producción de alimentos:			
Global	3.7	3.5	3.6
Por habitante	0.8	0.6	0.7
Volumen de la producción global de algunos rubros importantes:			
Trigo	10.6	-4.0	2.6
Maíz	4.6	3.5	4.1
Arroz	7.3	2.1	4.7
Papas	3.5	2.9	3.2
Caña de azúcar	0.4	3.2	1.8
Banana	4.0	3.0	3.5
Café	-11.3	7.8	-2.1
Algodón (fibra)	9.7	0.2	4.6
Carne bovina	1.7	5.1	3.4
Carne de aves	6.0	5.2	5.6
Leche cruda	2.7	2.9	2.8
Huevos	4.3	4.6	4.5

Fuente: Estadísticas proporcionadas por la FAO.

a/ Las tasas se calcularon a base de los promedios para los bienios de años civiles que se indican.

Si se compara el desarrollo agropecuario de América Latina con el de otras regiones del mundo, se advierte el rezago de aquélla, sobre todo en términos de producción por habitante. En efecto, en 1970 la producción global de América Latina era 20 % mayor que en 1963 (promedio del quinquenio 1961-1965), porcentaje igual al del conjunto de las economías de mercado desarrolladas, pero inferior al del Lejano Oriente (24 %), Cercano Oriente (25 %), África (22 %), Europa Oriental y la URSS (29 %). En términos de producción por habitante la situación se torna más desfavorable para América Latina; en 1970, ella fue un poco menor que la de 1963, mientras que en las regiones desarrolladas de economía de mercado el incremento era de 10 %, en los países socialistas de Europa Oriental y la URSS alcanzaba a 20 %, y en las otras regiones en desarrollo era igual o ligeramente superior a la cifra del año base.

iii) Factores que explican las tendencias de la producción. Los desniveles anotados derivan, básicamente, de los muy dispares ritmos experimentados por el mejoramiento tecnológico en la agricultura. Cifras de la FAO acerca de la contribución que hicieron al aumento de la producción mundial de cereales en el período 1960-1971 el incremento de la superficie cultivada y el mejoramiento de los rendimientos, muestran claramente la desventaja de América Latina con respecto a otras regiones:

Regiones	Superficie (Porcentaje)	Rendimiento (Porcentaje)
Europa Occidental	-2.9	102.9
América del Norte	-34.6	134.6
América Latina	57.4	42.6
Lejano Oriente	41.7	58.3
Cercano Oriente	36.4	63.6
África	43.4	56.7
Europa Oriental y URSS	3.3	96.7
China	21.2	78.8
<u>Total mundial</u>	<u>20.0</u>	<u>60.0</u>

Fuente: FAO, SOFA, 1972.

/Sin embargo,

Sin embargo, en América Latina, igual que en otras regiones en desarrollo, se advierte un mejoramiento sustancial en el último decenio con relación al precedente, ya que durante el período 1948-1971 la contribución del aumento de superficie cultivada al incremento de la producción de cereales había sido de 68.6 %, mientras que la de los rendimientos sólo alcanzaba al 31.4 %.

Son muchos los factores que influyen en el mejoramiento de los rendimientos, y en la mayoría de los casos, deben estar íntimamente asociados para que produzcan los beneficios esperados. Sin embargo, el análisis de algunos indicadores permite apreciar el ritmo que ha tenido el proceso de modernización de la agricultura. Este es el caso, por ejemplo, del consumo de fertilizantes y el uso de equipos mecánicos para los cuales se dispone de datos más o menos completos.

En lo que se refiere al uso de fertilizantes, América Latina muestra una tasa de crecimiento impresionante en el curso del último decenio, con un 12.6 % anual, frente a la tasa relativamente elevada para el mundo en su conjunto, que fue de 8.8 %. En 1971 se confirmó la tendencia anterior, ya que el aumento experimentado en la región fue de casi 20 %, en circunstancias que a nivel mundial fue de 8.5 %.

Factor decisivo para explicar el incremento registrado por América Latina fue el crecimiento que experimentó el consumo de fertilizantes en el Brasil, que subió de poco más de 200 000 toneladas anuales de NPK en el quinquenio 1962-1966 a 600 000 toneladas en 1970 y casi un millón de toneladas en 1971 ^{9/}. Los otros grandes consumidores de fertilizantes son México, con un volumen de casi 600 000 toneladas en 1971, y una tasa sostenida superior al 12 % anual, y Cuba con una cifra del orden de las 400 000 toneladas. Es decir, estos tres países representan alrededor de los dos tercios del consumo total de la región. El resto de los países, aunque registran también tasas elevadas, salvo pocas excepciones, tenían en 1971 un consumo total de alrededor de un millón de toneladas (véase el cuadro 20).

En cuanto al proceso de mecanización, se advierte que éste ha proseguido en forma sostenida en la región. El número de tractores en uso en América Latina subió de 411 000 en el quinquenio 1961-1965 (promedio anual) a 567 000 en 1970, o sea a una tasa anual de 4.7 %. Al mismo tiempo, el total mundial aumentó en este período a razón de 3.3 % por año, al

^{9/} Cifras de la FAO; según otras fuentes el consumo de NPK en 1971 habría llegado a 1.35 millones de toneladas.

Cuadro 20

AMERICA LATINA: CONSUMO DE FERTILIZANTES

(Miles de ton. de NPK)

	Promedio 1962-1966	1970	1971	Tasas anuales (%)	
				1962-1966- 1970	1970- 1971
Argentina	24.0	79.8	86.9	22.2	8.9
Brasil	223.8	601.4	957.9	17.9	59.3
Colombia	121.2	170.1	177.0	5.8	4.1
Chile	102.6	140.4	158.7	5.4	13.0
Perú	94.0	81.6	119.0	-2.3	45.9
Uruguay	31.1	43.0	50.5	5.6	17.6
Venezuela	25.8	47.0	69.4	10.5	61.5
Otros países sudamericanos a/	16.3	41.6	41.9	16.9	0.7
México	259.7	530.3	594.4	12.6	12.1
Centroamérica b/	109.9	199.7	241.9	10.4	21.1
Cuba	168.2	478.5	396.3	19.0	-17.2
Otros países del Caribe c/	49.4	90.5	107.6	10.6	18.9
Total América Latina	1 226.0	2 503.9	2 991.5	12.6	19.5
Total mundial	37 741.3	62 637.1	67 968.9	8.8	8.5
% América Latina/mundo	3.2	4.0	4.4		

Fuente: FAO.

a/ Bolivia, Ecuador, Paraguay.

b/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá.

c/ Barbados, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Trinidad y Tobago.

/subir de

subir de 12.4 millones a 13.6 millones de unidades (véase el cuadro 21). Pese a este ligero progreso, resalta el bajo grado de mecanización imperante en América Latina si se considera que en 1971 poseía el 3.6 % del parque mundial de tractores, mientras que disponía de alrededor del 9 % del total de tierras arables y con cultivos permanentes.

En cuanto al uso del suelo, la proporción de tierra cultivada por persona en América Latina es de alrededor de media hectárea, lo que equivale a la mitad de la superficie de labor por persona en Estados Unidos, la URSS y Africa, y a una tercera parte de la correspondiente a Oceanía. Por debajo de la cifra latinoamericana se encuentran únicamente Asia y Europa, pero en el caso de esta última región la productividad del suelo es muchísimo mayor que en América Latina.

Aproximadamente, sólo una cuarta parte de la superficie agropecuaria de América Latina corresponde a suelos cultivados. Pero dentro de la región se registran diferencias notables. Hay un evidente predominio de la explotación agrícola en tierras de labor en todos los países centroamericanos e islas del Caribe, y también en Ecuador y Panamá, en donde la densidad de población es mayor. En dichos países la proporción de tierra cultivada varía entre 40 y 55 %, es decir, el doble del promedio regional. Uruguay y Paraguay, países fundamentalmente ganaderos, tienen por el contrario, una proporción en cultivos inferior al 10 %. El resto de los países ocupan una situación intermedia.

Si bien en América Latina no hay escasez de recursos naturales para la explotación agropecuaria y forestal, como ocurre en el Cercano Oriente, por ejemplo, sino más bien un problema de subaprovechamiento, no deben fincarse esperanzas demasiado optimistas respecto al potencial de producción de las reservas de tierras cultivables. En efecto, el denominado frecuentemente como un inmenso potencial agrícola de las regiones ecuatorial y amazónica y en algunas sabanas cálidas de América Latina ofrece ciertas limitaciones resultantes en parte de las condiciones climáticas y edafológicas especiales que allí existen. Por otro lado, la escasa fertilidad de algunos suelos de sabana cálida constantemente se está menguando a consecuencia de la fuerte lixiviación vertical favorecida por el calor y la humedad de los meses lluviosos, y por el resecamiento y endurecimiento del suelo descubierto durante los meses de sequía. Efectos de estas limitaciones del potencial de las sabanas tropicales se observan a lo largo de la mayor parte del año en diversas zonas de los llanos del Orinoco de Colombia y Venezuela, en el Nordeste

Cuadro 21

AMERICA LATINA: NUMERO DE TRACTORES

(Miles)

	Promedio 1961-1965	1971	Tasa anual de creci- miento (porcentaje)
Argentina	139.0	180.0	3.8
Brasil	70.7	99.4	5.0
Colombia	24.3	27.9	2.0
Chile	21.2	30.5	5.3
Perú	8.0	12.3	6.3
Uruguay	23.8	25.4	0.9
Venezuela	13.1	19.2	5.6
Otros países sudamericanos a/	3.8	6.1	7.0
México	64.8	92.0	5.1
Centro américa b/	14.0	19.4	4.8
Cuba	18.4	36.0	10.1
Otros países del Caribe c/	10.0	18.7	9.4
<u>Total América Latina</u>	<u>411.1</u>	<u>566.9</u>	<u>4.7</u>
<u>Total Mundial</u>	<u>12 996.5</u>	<u>15 558.1</u>	<u>3.3</u>
% América Latina/Mundo	3.3	3.6	3.3

Fuente: FAO.

a/ Bolivia, Ecuador, Paraguay.

b/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá.

c/ Barbados, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Trinidad y Tobago.

/brasileño, en

brasileño, en el Norte de México y otras zonas latinoamericanas de carácter semidesértico, en donde únicamente crecen pastos naturales aprovechables durante pocos meses del año.

Además, en los países andinos ciertas prácticas inadecuadas de la agricultura de montaña están conduciendo a una continua degradación de los suelos entre las cuales se destacan, por su acción funesta, los surcos en sentido de la pendiente, los cultivos limpios en laderas, el sobrepastoreo de los pastizales y la explotación de los suelos sin descanso.

c) Recursos naturales y energía

En América Latina las características de los recursos naturales y el aprovechamiento que de ellos ha hecho cada país han sido factores importantes en la orientación de sus actividades económicas principales y en el nivel de desarrollo alcanzado. Las actividades directa o muy próximamente vinculadas a la utilización de los recursos naturales, en promedio regional, representan aún como el 30 % del producto y de la ocupación y más del 90 % de las exportaciones. Aunque estas cifras tienden a decrecer por el desarrollo de las actividades secundarias y terciarias, lo hacen lentamente.

Los conceptos sobre "conservación del equilibrio ecológico" instan a examinar los recursos naturales y planificar su aprovechamiento con el criterio de "ordenación integral"; sin embargo, por razones prácticas se analizan aquí sólo los recursos energéticos, minerales e hidráulicos en conformidad con la especialización establecida también por el Comité de Recursos Naturales del Consejo Económico y Social.

i) Energía comercial. Se estima que el consumo de energía total en América Latina alcanzó a 209 millones de toneladas equivalentes de petróleo (ton e.p.), en 1970, contribuyendo los combustibles vegetales en algo más del 20 %; sin embargo, por razones prácticas, en el examen que se hace, la atención se concentra principalmente en sus formas comerciales. (Véase el cuadro 22.)

La vinculación del consumo de energía comercial para el conjunto de América Latina con la evolución de su desarrollo en el decenio pasado permite estimar que las metas previstas por la EID exigirán un crecimiento de ese consumo no inferior al 7,8 % acumulativo anual.

Aunque el abastecimiento de energía confronta serias dificultades, el ritmo de su expansión ha sido satisfactorio en años recientes y bastante próximo al objetivo recién mencionado. En efecto, el consumo de fuentes comerciales se incrementó desde 91 millones de ton e.p. en 1961 a

Cuadro 22

AMERICA LATINA: PRODUCCION Y CONSUMO DE ENERGIA

(Miles de toneladas de petróleo equivalente de 10 700 kCal por kg)

	Producción				Consumo			
	Carbón mineral	Hidrocarburos	Hidroelectricidad a/	Total	Carbón mineral	Hidrocarburos	Hidroelectricidad a/	Total
<u>1961</u>								
Argentina	137	16 358	335	16 830	995	15 244	335	16 574
Brasil	1 068	5 217	6 152	12 437	1 674	13 135	6 152	20 961
México	952	25 598	1 552	28 102	990	16 968	1 552	19 510
Venezuela	20	181 319	27	181 366	29	8 126	27	8 182
Grupo Andino	2 832	17 369	2 487	22 738	3 018	9 288	2 487	14 793
Istmo Centroamericano	-	-	272	272	-	1 595	272	1 867
Resto de América Latina	-	9 088	358	9 446	38	8 285	358	8 681
<u>Total</u>	<u>5 059</u>	<u>254 949</u>	<u>11 183</u>	<u>271 191</u>	<u>6 744</u>	<u>72 641</u>	<u>11 183</u>	<u>90 568</u>
<u>Total (incl. comb. vegetal)</u>				<u>209 276</u>				<u>128 643</u>
<u>1970</u>								
Argentina	349	27 188	440	27 977	828	25 445	440	26 713
Brasil	1 128	9 299	11 549	21 976	2 410	23 511	11 549	37 470
México	1 749	41 804	4 244	47 797	2 081	34 700	4 244	41 025
Venezuela	25	235 790	1 168	236 983	252	14 219	1 168	15 639
Grupo Andino	2 838	29 919	4 464	37 221	3 204	17 475	4 464	25 143
Istmo Centroamericano	-	-	663	663	4	9 096	663	9 763
Resto América Latina	-	10 134	428	10 562	21	14 382	428	14 831
<u>Total</u>	<u>6 089</u>	<u>354 134</u>	<u>22 956</u>	<u>383 179</u>	<u>8 800</u>	<u>132 828</u>	<u>22 956</u>	<u>164 584</u>
<u>Total (incl. comb. vegetal)</u>				<u>427 333</u>				<u>208 828</u>

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

a/ Para expresar la hidroelectricidad en petróleo equivalente se usó la relación 1 kWh = 3 300 kCal para el año 1961 y 1 kWh = 3 200 kCal para el año 1970, como promedios regionales.

/165 millones

165 millones en 1970, o sea a una tasa acumulativa anual de 6.7 % (1961-1970) y de 7.3 % (1966-1970). En 1971 la tasa se elevó al 7.7 %. Los mayores ritmos de crecimiento en los últimos cinco años corresponden a Ecuador, Brasil, México y Colombia, superando los dos primeros el 9 % anual. Los hidrocarburos (petróleo y gas natural) contribuyen al abastecimiento de energía comercial de América Latina con más de las cuatro quintas partes. La otra fuente importante es la hidroeléctrica (17 % en 1970).

El excedente de producción de energía comercial que registra América Latina sobre su consumo (383 millones de ton e.p. contra 165 millones en 1970) refleja principalmente la capacidad exportadora de petróleo de Venezuela y en menor grado la de Trinidad y Tabago. Excluyendo a estos dos países, la producción de energía comercial fue menor que el consumo en 1970 (136 y 145 millones de ton e.p. respectivamente). Ocho países producen más energía comercial de la que consumen (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela), uno aproximadamente la misma cantidad (Argentina) y el resto son francamente deficitarios, dependiendo de apreciables importaciones de petróleo.

En cuanto a la industria del petróleo, se verifica, en primer lugar, que entre 1961 y 1970 la producción de petróleo crudo en América Latina subió de 228.2 a 304.8 millones de metros cúbicos (tasa acumulativa anual 3.3 %); no obstante, la participación de la región en la producción mundial declinó del 18 % al 12 %. En 1971 la producción regional en conjunto declinó 2.4 % por el impacto que tuvo la disminución en Venezuela (4.3 %), no obstante que en los otros países creció en 2 %. La baja en Venezuela se acentuó en los primeros ocho meses de 1972.

En relación con las reservas mundiales probadas las regionales declinaron del 8.6 % al 4.2 % entre 1961 y 1970. Sin embargo, en los años 1971 y 1972 Ecuador y Perú descubrieron importantes yacimientos.

Las exportaciones latinoamericanas de crudos y derivados en 1970 excedieron ampliamente las correspondientes importaciones: 231 y 70 millones de metros cúbicos respectivamente, pero si se excluye a Venezuela la región es francamente importadora (35 y 70 millones de metros cúbicos). De las importaciones de crudos que hacen los países de la región el abastecimiento desde la misma área va declinando: 56.1 % (1961) y 40.1 % (1970). Está en aumento la penetración en ella de crudos del Medio Oriente, Africa y Unión Soviética.

/El consumo

El consumo de hidrocarburos creció a una tasa media anual de casi 7 % al pasar de 72.6 a 132.8 millones de ton e.p. (1961-1970). El consumo de gas natural creció en 10 % anual en el mismo período.

En materia de energía eléctrica se observa que el potencial hidroenergético de América Latina constituye uno de sus mayores recursos naturales, y aún poco aprovechados. Se ha estimado en forma indirecta que los recursos hidroeléctricos que podrían ser económicamente explotables se elevan a 2,82 millones de millones de kWh en un año hidrológico medio, 35 veces superior a la generación de esa fuente en 1970. En Brasil se concentra un tercio de ese potencial, y en el Grupo Andino más Venezuela, la mitad. No obstante, sólo alrededor de un tercio de todo ese potencial se ha identificado mediante proyectos específicos.

Entre 1961 y 1970 la capacidad generadora instalada se elevó en la región, de 19.7 a 40.0 millones de kW (8.2 % acumulativo anual). La participación hidroeléctrica pasó del 41 % al 46 % en ese período. (Véase el cuadro 23.)

La producción de energía eléctrica arrojó una tasa de crecimiento acumulativa anual de 8.1 % (1961-1970); en todos los países, excepto tres, esa tasa por lo menos duplicó la correspondiente a la población. En 1971, la generación creció excepcionalmente, 11.2 %.

No obstante las tasas de crecimiento anteriores, el consumo eléctrico por habitante resulta modesto para América Latina, en conjunto, en comparación con el promedio mundial (530 kWh frente a 1 365 kWh en 1970). Entre las grandes regiones del mundo solamente el conjunto de los otros países en desarrollo tiene un nivel de consumo más bajo (135 kWh/hab). Mientras el consumo creció en la región al 5.2 % anual (1961-1970), en el conjunto mundial lo hizo al 6.1 % y en los otros países en desarrollo, al 9.1 %. Para América Latina en 1971, esta tasa se elevó al 8.5 %.

ii) Minería. Las reservas de minerales metalíferos de la región, todavía insuficientemente conocidas, son de gran magnitud y representan, para varios de estos minerales, una alta proporción del total mundial; una estimación preliminar (1970) señala las siguientes participaciones: cobre, 30 %; níquel, 24 %; bauxita, 20 %; estaño, 15 %; zinc, 15 %; mineral de hierro, 12 %. La magnitud de las reservas conocidas está en constante aumento, lo que se ha acentuado durante la última parte del decenio pasado y los comienzos del actual, especialmente las de mineral de hierro, cobre y níquel.

Cuadro 23

AMERICA LATINA: CAPACIDAD INSTALADA Y GENERACION ELECTRICA TOTAL^{a/} Y DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

	1961	1966	1970	1971	Tasa media anual de crecimiento(%)			
					1966- 1961	1970- 1966	1970- 1961	1971- 1970
<u>Capacidad instalada total (miles de kW)</u>								
Argentina	3 712	5 481	6 670	7 100	8.1	5.0	6.8	6.4
Brasil	5 205	7 566	11 233	12 700	7.8	10.4	8.9	13.1
México	3 275	5 707	7 457	8 100	11.8	6.9	9.6	8.6
Grupo Andino y Venezuela	5 106	7 485	9 929	10 500	7.9	7.3	7.6	5.7
Istmo centroamericano	476	858	1 101	1 150	12.5	6.4	9.8	4.5
Otros	1 921	2 407	3 627	3 750	4.6	10.8	7.3	3.4
<u>Total</u>	<u>19 695</u>	<u>29 504</u>	<u>40 017</u>	<u>43 300</u>	<u>8.4</u>	<u>7.9</u>	<u>8.2</u>	<u>8.2</u>
<u>Total en los servicios públicos</u>	<u>14 452</u>	<u>22 937</u>	<u>32 598</u>	<u>35 717</u>	<u>9.7</u>	<u>9.2</u>	<u>9.5</u>	<u>9.6</u>
<u>Generación eléctrica total (millones de kWh)</u>								
Argentina	11 548	15 927	21 743	23 623	6.7	8.1	7.3	8.6
Brasil	24 405	32 654	45 460	51 870	7.0	8.6	7.2	14.1
México	11 746	19 024	28 590	32 300	10.2	10.7	10.4	11.3
Grupo Andino y Venezuela	17 431	26 803	36 482	40 453	9.0	8.0	8.6	10.9
Istmo centroamericano	1 624	2 733	4 120	4 453	11.0	10.8	10.9	8.1
Otros	6 133	8 874	10 636	11 457	7.7	4.6	6.3	7.7
<u>Total</u>	<u>72 887</u>	<u>106 015</u>	<u>147 031</u>	<u>164 156</u>	<u>7.8</u>	<u>8.5</u>	<u>8.1</u>	<u>11.2</u>
<u>Total en los servicios públicos</u>	<u>57 238</u>	<u>85 187</u>	<u>123 912</u>	<u>139 581</u>	<u>8.4</u>	<u>9.8</u>	<u>9.0</u>	<u>11.3</u>

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

a/ Servicios públicos más autoprodutores.

En la actualidad la contribución de América Latina al abastecimiento mundial de minerales es considerable. La producción de todos los minerales principales creció en forma apreciable durante el decenio 1961-1970. Sin embargo, la participación relativa del cobre, plomo, zinc y bauxita en la producción mundial decreció pronunciadamente. La bauxita bajó del 46.2 % al 41.8 %, el cobre del 18.8 % al 15.8 %, el plomo del 16.8 % al 12.6 % y el zinc del 15.3 % al 12.9 %. En cambio, la participación en la producción mundial del mineral de hierro subió de 8.1 % a 11.4 % y la del estaño de 16.4 % a 20.0 %. En relación con esta participación, las informaciones disponibles para 1971 señalan una tendencia similar a la del decenio anterior, aunque se agrega un decrecimiento en la participación del estaño.

El índice del volumen de la producción minera para el conjunto de la región, como base en 1963=100, creció durante el decenio pasado a una tasa acumulativa anual de 4.0 %, inferior a la del crecimiento del producto interno bruto. Según los antecedentes recogidos para 1971 y parte de 1972 el volumen de producción de los minerales tradicionales (cobre, estaño, plomo y zinc) parece haberse estabilizado con respecto a 1970; en cambio se nota un incremento de 5 % en 1971 para la producción de bauxita y mineral de hierro.

Por su parte, las exportaciones mineras desempeñan un papel destacado en el comercio exterior de muchos países (Bolivia, Chile, Guyana, Jamaica, Perú, etc.), así como en el conjunto de la región. Durante el decenio pasado su valor creció desde 1 200 millones de dólares en 1961, a 2 960 millones en 1970, lo que representó una tasa de crecimiento acumulativa anual de 10.5 %, cifra muy superior a la del incremento del índice de la producción minera. En 1971, en cambio, se registró una disminución en el valor de las exportaciones mineras, bajando éste a 2 600 millones de dólares. La causa principal de esa caída reside en una declinación apreciable, durante 1971, en las cotizaciones del cobre, del plomo y del estaño, sin que se hayan producido aumentos compensatorios de volúmenes de producción.

Durante el decenio pasado y el transcurso del presente han tenido lugar algunos cambios favorables para la economía de la región, debido a una mayor elaboración de los productos mineros exportados. Así para el cobre se observan mejoramientos notables en el grado de elaboración de la

/producción de

producción de México y Chile. En México y Argentina la elaboración del plomo y zinc ha avanzado en forma apreciable. En Bolivia, la producción del estaño metálico creció desde valores poco significativos en años anteriores hasta un 22.4 de la producción total en 1971. En Jamaica ha aumentado considerablemente la producción de alúmina destinada a la exportación. En el conjunto de América Latina la exportación de concentrados y aglomerados de mineral de hierro (pellets) pasó de 1 800 000 toneladas en 1966, a 4 400 000 toneladas en 1970 y a 5 800 000 toneladas en 1971.

iii) Los recursos hidráulicos. En América Latina estos recursos son relativamente abundantes; sin embargo, su irregular distribución, el bajo porcentaje de su aprovechamiento y la falta de control sobre sus efectos adversos, han sido elementos limitantes para el desarrollo económico y social.

En 1970 se utilizaban en la región alrededor del 3 % de las aguas superficiales disponibles y una proporción similar del potencial hidroeléctrico; únicamente se regaba el 6 % de la superficie cultivada, aunque alrededor de un 25 % tiene deficiencia de agua en algún momento del ciclo vegetativo; y 140 millones de habitantes de la región carecían de servicios de agua potable. La erosión hidráulica en vastas áreas, los efectos de las inundaciones y de contaminación del recurso influyen gravemente en algunas zonas. Por otra parte, las legislaciones del agua en la región se encuentran en crisis, requiriendo modificaciones de fondo o la formulación de nuevos códigos apropiados a las realidades socioeconómicas y al avance tecnológico actual.

No obstante, ha habido progresos notables en 1961-1970 en el aprovechamiento de algunos subsectores como la hidroelectricidad, el abastecimiento de agua potable y de agua para industrias, que crecieron globalmente en la región con tasas acumulativas anuales del 9.6 %, 6.7 % y 6.5 % respectivamente. Otras actividades como el riego, la navegación fluvial, el control de crecientes y de conservación de la calidad del recurso han permanecido casi estancadas.

5. Crecimiento económico y sector externo

a) Tendencias del sector externo

Durante los últimos años parece haber variado la relación entre el crecimiento del producto, por una parte, y la expansión de las importaciones y las exportaciones, por la otra. En efecto, en los primeros años del decenio de 1960 el producto creció más aceleradamente que las exportaciones (en valores absolutos y en capacidad de compra) y las importaciones; si se comparan los trienios 1966-1968 y 1961-1963 se advierte que ello fue particularmente notorio en Argentina, Colombia, México y Venezuela de entre los países identificados en el cuadro 24. En cambio, los promedios de 1969-1971 con respecto a los de 1966-1968 muestran que el relativamente elevado crecimiento medio anual del producto fue sobrepasado levemente por el incremento del poder de compra de las exportaciones y en mayor medida por el de las importaciones, pero no por el volumen de exportaciones. Esta situación resalta más aún en los casos de Brasil y México, en los que la expansión de esas dos variables superó el 10 % como promedio anual.

La tendencia anotada se modifica si se considera aisladamente al año 1971, ya que el valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios creció en 3.7 %; esta tasa no sólo es inferior a la de algo más del 7 % preconizada en la Estrategia Internacional de Desarrollo, sino que también significa un estancamiento o disminución de su valor real si se considera el efecto de la inflación de los países industriales 10/. Esta situación desfavorable se debió a la confluencia de diversas causas, entre las que sobresalen la caída de los precios internacionales de productos básicos y el menor ritmo de crecimiento en los países industrializados que restringió la demanda de productos primarios en sus principales mercados; en la práctica, el valor total de las exportaciones latinoamericanas habría permanecido estable de no haberse elevado el precio del petróleo, dado su efecto sobre las exportaciones venezolanas. (Véase el cuadro 25).

En cuanto a la baja de los precios de exportación, en 1970 ésta había afectado principalmente a Chile, pero en 1971 la caída del precio de otros productos perjudicó a un mayor número de países; fue sobre todo por esa causa que disminuyó el valor de las exportaciones en Bolivia, Colombia, Chile, Guatemala y Perú, se estancaron las de Ecuador y El Salvador y crecieron a un menor ritmo las de Brasil, Costa Rica y Nicaragua. A esta circunstancia se sumaron, en algunos casos, desfavorables condiciones de clima así como políticas cambiarias de poca flexibilidad.

10/ Como es natural, la meta de 7 % establecida en la EID debiera considerarse en términos del poder de compra de las exportaciones, aunque para completar la evaluación deben tomarse en cuenta también las variaciones del volumen.

Cuadro 24

AMERICA LATINA a/: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y DEL COMERCIO EXTERIOR, 1961-1971

(Tasas anuales de crecimiento)

País	1969-1971/1966-1968				1966-1968/1961-1963				1969-1971/1961-1963			
	PIB a precios de mercado	Poder de compra de las export. de bienes y servicios	Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios	PIB a precios de mercado	Poder de compra de las export. de bienes y servicios	Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios	PIB a precios de mercado	Poder de compra de las export. de bienes y servicios	Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios
Argentina	5.3	2.5	3.0	10.8	4.2	3.5	3.0	-1.8	4.6	3.2	3.0	2.8
Brasil	9.0	13.5	11.7	17.0	4.0	5.2	5.7	3.6	5.8	8.3	7.9	8.5
México	6.6	10.1	7.2	10.3	7.8	4.7	4.8	6.3	7.3	6.7	5.7	7.8
Subtotal	7.1	9.1	7.7	12.8	5.3	4.5	4.6	2.8	6.0	6.2	5.7	6.5
Chile	3.7	6.5	2.4	8.0	4.7	11.3	5.2	3.9	4.3	9.5	4.1	5.4
Colombia	6.1	7.2	6.4	7.0	4.8	3.9	3.1	3.2	5.3	5.1	4.3	4.6
Perú	3.1	6.4	1.1	-0.6	4.8	6.2	2.6	8.2	4.2	6.3	2.1	4.8
Venezuela	4.3	1.2	1.9	5.0	5.9	-2.7	2.8	2.0	5.3	-1.2	2.5	3.1
Subtotal	4.5	4.2	2.5	4.9	5.1	1.8	3.2	3.8	4.9	2.7	2.9	4.2
Resto de los países b/	5.0	5.3	4.9	7.0	4.5	8.0	7.4	8.5	4.7	7.0	6.4	7.9
Total	6.3	6.6	5.2	9.1	5.2	4.0	4.4	4.2	5.6	5.0	4.7	6.0

Fuente: CEPAL, a base de Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook; 1971: estimaciones de la CEPAL, a base de datos nacionales.

Nota: Las tasas de crecimiento fueron calculadas entre los años centrales de los trienios considerados.

a/ Excluidos Cuba y el Caribe.

b/ Obtenido por diferencia.

Cuadro 25

AMERICA LATINA: BALANCE DE PAGOS POR PAISES SEGUN TRANSACCIONES PRINCIPALES

País	Exportaciones de bienes y servicios, variación porcentual respecto del año anterior		Importaciones de bienes y servicios, variación porcentual respecto del año anterior		Saldo de la cuenta corriente (Millones de dólares)		Saldo del balance de pagos antes del financiamiento compensatorio	
	1970	1971	1970	1971	1970	1971	1970	1971
Argentina	10.0	-2.1	6.3	10.8	-136.0	-148.0	279.0	-563.0
Bolivia	10.3	-8.4	-2.0	5.9	-22.7	-52.4	3.4	-4.1
Brasil	18.7	7.7	25.7	28.0	-634.0	-1 371.0	635.0	636.0
Colombia	14.4	-6.9	17.7	-3.4	-276.0	-331.0	48.0	-12.4
Costa Rica	20.1	6.8	27.7	13.2	-89.5	-120.6	-9.6	9.0
Chile	-2.3	-9.9	11.0	5.0	-89.5	-230.5	112.3	-300.0
Ecuador	23.0	-	19.5	30.5	-117.1	-221.6	0.2	-16.5
El Salvador	12.7	0.2	2.9	11.1	-0.8	-31.8	11.2	0.2
Guatemala	15.7	-1.3	12.3	7.5	-0.7	-27.3	18.2	17.4
Haití	6.8	16.1	13.7	8.8	-4.0	-2.1	2.8	7.0
Honduras	4.9	5.7	18.5	-8.3	-67.9	-37.9	-10.9	1.1
México	2.8	7.1	15.9	-0.1	-1 035.0	-887.0	75.0	200.0
Nicaragua	13.2	3.9	11.3	8.3	-42.4	-49.7	10.1	4.6
Panamá	6.7	10.7	16.4	10.1	-84.5	-86.2	6.9	3.1
Paraguay	14.5	1.6	-7.2	8.4	-19.6	-25.4	8.4	3.6
Perú	17.0	-12.5	7.6	6.2	125.0	-91.0	174.0	-73.4
República Dominicana	12.6	13.3	21.3	19.6	-114.0	-154.0	-8.4	12.1
Uruguay	6.9	-10.1	18.0	-4.6	-33.3	-47.1	-29.7	-31.1
Venezuela	4.4	17.7	6.4	10.1	-117.0	26.0	90.0	502.0
	<u>9.2</u>	<u>3.7</u>	<u>14.0</u>	<u>10.2</u>	<u>-2 759.0</u>	<u>-4 188.6</u>	<u>1 415.9</u>	<u>395.6</u>

Fuente: 1970: FMI, *Balance of Payments Yearbook*, Vol. 23; 1971: estimaciones de la CEPAL a base de datos oficiales.

/Si se

Si se considera el valor de las importaciones de bienes y servicios, la tasa de 10 % de incremento obtenida en 1971, si bien es alta y superó en términos nominales - aunque no en valores constantes - la meta de la Estrategia Internacional, fue inferior a la de 1970. Un rápido balance muestra que mientras cuatro países (Colombia, Honduras, Uruguay y México) disminuyeron en términos absolutos las importaciones, hubo aumentos de 30.5 % en Ecuador, de 28.0 % en Brasil y de entre el 10 y el 20 % - en orden decreciente - en la República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Argentina, Panamá y Venezuela.

El más rápido incremento relativo de las importaciones que de las exportaciones ocurrido en 1971 aumentó el déficit de la balanza comercial de la región en unos 1 100 millones de dólares; esto, unido a un mayor pago neto de utilidades e intereses de alrededor de 300 millones, llevó a que el déficit total de la cuenta corriente de América Latina pasara de cerca de 2 800 millones de dólares en 1970 a aproximadamente 4 200 millones en 1971. A pesar de ese déficit corriente, en 1971 el movimiento de pagos total de la región tuvo un superávit que se estima en 400 millones de dólares porque la entrada neta de capitales autónomos fue de 4 600 millones, cifra que supera en alrededor de 400 millones la registrada en 1970. En ese incremento fue fundamental la mayor afluencia de capitales hacia Brasil y Venezuela, ya que otros países (Argentina y Chile) experimentaron fuertes reducciones, en tanto que en la mayoría de los otros valores permanecieron relativamente estables entre los dos años considerados. (Véase nuevamente el cuadro 25.)

Con respecto a la situación en materia de reservas internacionales, a fines de 1971 ellas alcanzaron a unos 5 700 millones de dólares para toda América Latina y se concentraban en alrededor de sus tres cuartas partes en Brasil, México y Venezuela. En estos tres países, tales reservas equivalían en promedio a seis meses de sus importaciones, mientras que para los restantes de la región sólo representaban, en promedio, el equivalente de dos meses y medio de importaciones.

b) Estructura del sector externo

El coeficiente relativamente bajo de importaciones de la región, que alcanzó al 10.3 % del PIB en 1971, se origina fundamentalmente en las situaciones registradas por los tres países de gran tamaño de la región y, sobre todo en la de Brasil. Así los coeficientes para ese país, Argentina y México fueron de 7.2 %, 10.2 % y 10.8 %, respectivamente. En el otro extremo de la escala se ubican ocho países que muestran un coeficiente superior al 25 %, sobresaliendo los altos valores de Panamá y Costa Rica. (Véase el cuadro 26.)

Cuadro 26

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE IMPORTACION Y DE EXPORTACION

(En porcentajes)

	Coeficiente de importación				Coeficiente de exportación			
	1960	1965	1970	1971	1960	1965	1970	1971
1. Argentina	11.3	9.3	9.6	10.2	10.2	10.8	11.3	10.0
2. Bolivia	23.9	31.1	28.4	28.5	16.2	15.4	17.4	17.4
3. Brasil	7.4	4.1	6.6	7.2	6.1	5.7	6.3	6.3
4. Colombia	15.6	12.1	14.8	13.1	15.6	14.3	14.2	13.4
5. Costa Rica	27.1	32.6	37.7	39.5	32.1	20.0	26.2	27.9
6. Chile	16.8	13.6	18.1	16.9	13.8	14.1	12.8	12.3
7. Ecuador	17.5	18.8	22.0	25.7	17.9	21.1	16.9	17.3
8. El Salvador	24.9	28.1	24.5	25.8	30.4	26.8	23.9	23.3
9. Guatemala	14.5	17.9	17.5	17.3	12.6	16.7	18.5	17.8
10. Haití	17.7	18.6	17.8	17.9	16.6	13.0	12.6	14.4
11. Honduras	22.9	30.4	39.8	34.7	19.7	24.0	25.9	26.5
12. México	12.3	10.0	11.6	10.8	11.0	10.3	9.5	9.7
13. Nicaragua	22.5	32.4	31.7	32.3	20.4	28.3	25.8	25.1
14. Panamá	35.9	40.5	47.2	46.2	30.6	35.8	37.2	36.9
15. Paraguay	18.5	19.1	18.0	17.9	14.7	15.0	15.6	15.0
16. Perú	21.1	26.1	25.6	24.6	23.7	21.8	21.8	18.4
17. República Dominicana	16.1	20.4	30.6	32.9	23.8	16.0	17.1	17.2
18. Uruguay	20.0	12.8	19.4	17.5	14.4	21.7	18.2	15.8
19. Venezuela	20.0	13.6	13.6	13.5	32.2	27.2	25.1	22.7
América Latina	10.9	8.9	10.3	10.3	11.1	10.8	10.2	9.7

Fuente: CEPAL, a base de datos nacionales.

/Entre 1965

Entre 1965 y 1970 once países aumentaron su coeficiente de importaciones, pero sólo cinco de ellos (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana) mantuvieron esa tendencia en 1971. Por otro lado, de los países que en el período 1965-1970 disminuyeron sus coeficientes de importación, sólo Guatemala, Paraguay y Perú mantuvieron esa propensión en 1971; en los demás, las importaciones crecieron más que el producto interno bruto, pero en ningún caso la razón calculada recuperó el nivel de 1965.

Esta evolución global parece ser el resultado de la actuación de varios factores. Si se toma como término de comparación el año 1960 se observa en la mayoría de los países grandes e intermedios de la región una reducción del coeficiente de importaciones, que reflejaría una tendencia hacia el avance del proceso de sustitución de importaciones; tal sería el caso de Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela. En períodos más cortos las bajas del coeficiente parecen responder más bien a contracciones circunstanciales de la capacidad para importar que, a su vez, obedecen, por lo común, a precios internacionales desfavorables. Por su parte, el coeficiente subió en casi todos los países pequeños, en general a consecuencia de la mayor disponibilidad de divisas generada por el aumento de exportaciones; paralelamente, gravitan en estos países las dificultades encontradas en el proceso de sustitución de importaciones. Cabe destacar el significativo aumento de las importaciones en los países centroamericanos que resultó del sustancial incremento de su comercio recíproco.

Además de considerar los coeficientes de importación con respecto al producto, es interesante señalar cuál es en valores absolutos la importación por habitante en cada país. En el cuadro 27 figura el valor en dólares de 1960 de las importaciones realizadas en 1970 y 1971. Puede advertirse que en cinco países (Haití, Paraguay, Brasil, Bolivia y Colombia) esa suma fue inferior a 50 dólares por habitante, mientras que en el otro extremo de la escala cinco países superaban los 100 dólares (Panamá, Costa Rica, Venezuela, Nicaragua y Chile). En 1971, el aumento mayor se registró en Ecuador y la disminución más fuerte en Honduras.

La lenta expansión del volumen de las exportaciones durante el período 1960-1971 determinó una persistente baja del coeficiente de la región, que disminuyó en 0.3 % entre 1960 y 1965 y en 1.1 % entre ese año y 1971. Pero de modo análogo a lo ocurrido con el coeficiente de importación varió sustancialmente la posición de cada país, como se muestra en el cuadro 26, ya que entre 1960 y 1971 el coeficiente de exportaciones aumentó en diez países mientras que disminuyó en nueve. En especial, se produjeron

Cuadro 27

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS POR HABITANTE

(Dólares de 1960)

País	1970	1971	Variación porcentual entre 1970 y 1971
Argentina	76.6	80.2	3.6
Bolivia	39.3	40.5	1.2
Brasil	30.8	36.6	5.8
Colombia	46.7	43.5	-3.2
Costa Rica	188.4	194.4	5.7
Chile	112.5	112.1	-0.4
Ecuador	56.6	68.0	11.5
El Salvador	69.0	75.0	6.0
Guatemala	60.0	57.9	-2.1
Haití	12.0	12.9	0.9
Honduras	86.8	74.7	-12.1
México	54.5	51.4	-3.1
Nicaragua	113.4	118.1	4.7
Panamá	275.8	284.0	8.2
Paraguay	35.4	35.4	0.0
Perú	62.7	62.7	0.0
República Dominicana	73.5	80.7	7.2
Uruguay	94.5	87.8	-6.7
Venezuela	164.2	166.8	2.6

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

/aumentos sustanciales

aumentos sustanciales entre 1960 y 1965 en los países miembros del Mercado Común Centroamericano y en Panamá. A su vez, las disminuciones más importantes del decenio se produjeron en Perú, República Dominicana y Venezuela. En 1971, los mayores descensos con respecto al año anterior afectaron a los tres países citados anteriormente, a los que se agregaron Argentina y Uruguay. Para valorar la situación real de ciertos países, debe también considerarse el ritmo de crecimiento del producto; éste sería el caso de Brasil, Chile y Panamá, que en 1971 con un aumento del producto que oscila entre 8.4 y 11.3 % mantuvieron o disminuyeron muy levemente su coeficiente de exportaciones.

De la misma manera que en las importaciones, el coeficiente de exportación relativamente bajo de la región obedece a que en 1971 en los tres países de mayor ponderación en el total, Argentina, Brasil y México, éste fue de 10 % o menos. Un coeficiente menor al 15 % del producto pero superior al 10 % lo registraron Chile, Colombia, Haití y Paraguay. En el otro extremo, con un coeficiente mayor al 20 %, figuran los países centroamericanos - excepto Guatemala - Panamá y Venezuela.

Capítulo III

EL ESFUERZO INTERNO PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS PRODUCTIVOS

Introducción

La Estrategia Internacional para el Desarrollo deja sentado claramente el principio - establecido ya en la Carta de Argel - de que "la responsabilidad primordial del desarrollo de los países en desarrollo recae en ellos mismos". Esto supone, entre otras cosas, como lo indica la resolución sobre esa Estrategia, que esos países "deben asumir, y asumen, la responsabilidad principal de financiar su desarrollo. Por consiguiente, seguirán adoptando enérgicas medidas para movilizar más plenamente la totalidad de sus recursos financieros internos y garantizar la utilización más eficaz de los recursos disponibles tanto internos como externos".

Corresponde a esta parte de la evaluación regional en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, aquilatar el modo y grado en que se ha avanzado hacia ese objetivo. Para el efecto se han enfocado algunos aspectos sobresalientes.

El primero se refiere al contexto general de las políticas adoptadas, que dan la orientación y los medios generales para conseguir la movilización de los recursos internos. Desde este ángulo, se ha optado por examinar lo ocurrido con los sistemas de planificación que son, en último término, los que definen ese contexto general de la política económica. Por otra parte, debe recordarse que la Estrategia Internacional destaca especialmente ese punto al señalar que "cuando corresponda, los países en desarrollo establecerán o reforzarán sus mecanismos de planificación, incluidos sus servicios estadísticos, para la formulación y ejecución de sus planes nacionales de desarrollo durante el Decenio".

El segundo aspecto se relaciona con los empeños de diversos gobiernos y de acuerdo con sus particulares orientaciones por transformar los marcos institucionales en que se desenvuelve la actividad económica y se encuadran las relaciones sociales. Los últimos años han sido escenario de profundos cambios en esos aspectos, dirigidos en lo principal a reafirmar el control nacional o estatal de sectores estratégicos, a elevar la eficiencia de la acción gubernativa y a modificar el sistema agrario.

/El tercero

El tercero tiene que ver con los esfuerzos realizados para aprovechar más intensamente los recursos humanos, materiales y financieros. En esta materia se concentrará la atención en lo registrado en el campo financiero, ya que lo referente a "desarrollo humano" se aborda en el capítulo primero, en tanto que en la sección dedicada a los comportamientos sectoriales (Capítulo II), se presentaron antecedentes sobre la experiencia en cuanto a recursos materiales.

El último corresponde a las actividades del sector público, que tienen una importancia primordial para el proceso y fines de la Estrategia. Así lo reitera la resolución básica cuando hace presente que "prestarán especial atención a la adopción, según corresponda, de las medidas necesarias para simplificar y reforzar sus sistemas de administración, y tomarán las medidas requeridas de reforma tributaria. Fiscalizarán estrechamente el incremento en los gastos públicos corrientes con el fin de que quede disponible el máximo de recursos para inversiones".

Los antecedentes reunidos en esta sección - y en otras que abordan campos relacionados - parecen dejar en claro un esfuerzo no despreciable en las tareas que miran a la movilización de recursos básicos y a la racionalización de las políticas económicas vía la disciplina de la planificación, lo mismo que en lo referente a transformaciones institucionales.

1. Tendencias recientes de la planificación en América Latina

a) Consideraciones generales

Del análisis de la evolución de las actividades de planificación en América Latina durante el decenio de 1960, se infiere que ha sido diverso y disímil el grado de avance, la influencia que ejerce la planificación y el perfeccionamiento que se ha logrado en cuanto a sistema y proceso. Por otro lado, en la segunda mitad de ese decenio la planificación fue objeto de severas críticas y aún en ciertos círculos cundió una posición de escepticismo respecto a su utilidad para lograr las transformaciones estructurales básicas.

Sin embargo, la tendencia señalada parece haber variado; de acuerdo con una encuesta reciente, los países de la región, salvo algunas excepciones, muestran renovado empeño en darle a la planificación un nuevo sentido técnico-político a fin de lograr cambios estructurales profundos que conduzcan a una nueva sociedad. En esta forma, la planificación pasaría a ser un instrumento de la estrategia del cambio social y un método de racionalización de la toma de decisiones para armonizar y compatibilizar las políticas parciales en los distintos sectores de la administración pública. Se reconocería así que la planificación en América Latina tiene un conjunto de problemas y un significado político bien definidos y que ella no podría concebirse sólo desde el punto de vista técnico, administrativo y de organización.

La encuesta mencionada señala que en los últimos tres años por lo menos cinco países de la región han introducido modificaciones importantes que tienden a aumentar la participación de los mecanismos de planificación en la conducción del proceso nacional de desarrollo económico y social. A su vez, siete países han adoptado disposiciones que persiguen incrementar la participación del organismo central de planificación en el desarrollo regional. Asimismo, la mayoría de los países de la región han adoptado diversas medidas dirigidas a aumentar la eficiencia del organismo central de planificación.

Sólo siete países de la región no han llevado a cabo modificaciones significativas en sus procesos de planificación, aunque cabe recordar que algunos de ellos ya cuentan con mecanismos de planificación de cierta envergadura.

/El avance

El avance de la planificación en los últimos años parece ser consecuencia de la necesidad de encontrar soluciones a los problemas sociales y económicos que han adquirido mayor relieve. A medida que las aspiraciones de vastos grupos sociales se van haciendo sentir en forma de una demanda vehemente de alcanzar mejores condiciones de vida y conforme los gobiernos deciden atenderla, se va tornando más difícil la conducción de la actividad socio-económica. Las restricciones que existían al comenzar la planificación se vuelven cada vez más severas y se agregan otras que exigen mayor racionalidad en la gestión gubernamental. Se toma conciencia acerca de la ventaja de disponer de un marco de referencia a largo plazo, en el que aparezcan explícitos los objetivos y las metas que garantizarían la coherencia necesaria en la toma de decisiones. Por otra parte, parece genuina la preocupación por el corto plazo, como un período que necesariamente está condicionando perspectivas más prolongadas. Un reflejo de estas preocupaciones es el hecho de que no pocos países han acometido la preparación de estrategias y planes de acción a largo plazo y simultáneamente han considerado con una urgencia cada vez más grande la preparación de planes operativos anuales.

La planificación está siendo entendida como un proceso unitario, en que el corto, el mediano y el largo plazo se condicionan mutuamente y merecen, por lo tanto, un tratamiento que los coordine e integre. La planificación en los diferentes ámbitos - plazos, sectores, regiones, etc. - requiere una integración que le confiera el carácter de proceso unitario en lo temporal, en lo espacial y en lo sectorial. En muchos países de América Latina hay inquietud sobre estos aspectos que da margen a expectativas alentadoras, que muestran un cambio real en la forma en que los gobiernos interpretan ahora los procesos de planificación. Ello resulta en un incremento de tareas a cargo de las oficinas de planificación, algunas de las cuales ya iniciaron un proceso de reestructuración para enfrentarlas con más eficiencia.

b) Aspectos políticos e institucionales

En los aspectos políticos e institucionales que atañen a los procesos de planificación, la encuesta entre los países muestra que en los últimos años se han producido algunos avances, a pesar de que las informaciones recogidas en esta materia han sido poco precisas.

/Se ha

Se ha invertido en parte la tendencia hacia el distanciamiento entre los medios políticos y los centros de decisión y planificación. Cualesquiera sean las ideologías de los países, los segundos se han venido adecuando cada vez más a los propósitos de los gobiernos y, por lo tanto, a las fuerzas políticas y sociales que sustentan el poder. Por lo menos cuatro países han dado participación a diversas fuerzas políticas y sociales en los cuerpos de decisión política que orientan directamente a los mecanismos de planificación.

Un factor que ha coadyuvado a reducir el distanciamiento mencionado es el hecho de que, en algunos países, los planes deben ser discutidos y analizados por los parlamentos y en otros, tanto en la etapa de formulación como divulgación de los planes, se recaba la opinión de asociaciones empresariales, profesionales y de trabajadores.

En lo que se refiere directamente a las relaciones del mecanismo de planificación con los organismos de la esfera pública se puede afirmar que aunque se observan aún grandes diferencias y que las situaciones son diversas aún dentro de un mismo país, existe una tendencia hacia un mayor grado de complementación y coordinación. Ello se debe a muchos factores: la planificación goza de una aceptación formal no sólo en los medios burocráticos sino también entre el público en general; los mecanismos de planificación han superado en la mayoría de los casos las etapas iniciales de organización; y, lo que es muy importante, han ido suministrando al resto de la administración pública parte de sus cuadros técnicos, facilitando así, por lo menos, una comunicación más fluida con los organismos públicos.

Uno de los aspectos que debe destacarse es la vinculación del mecanismo de planificación con los organismos de decisión en materia de política económica y social. El organismo central de planificación suele formar parte o tener representación en el gabinete económico o en cuerpos de jerarquía similar. Cuando no conforma un ministerio, el jefe o director de ese organismo suele, las más de las veces, tener rango de ministro.

Al participar en las juntas o comités interministeriales a cargo de las decisiones sobre políticas de precios, aranceles, créditos, moneda, etc., puede tener una ingerencia creciente en la conducción económica, aún en la coyuntura, y es posible que los planes engranen con mayor facilidad con los problemas y situaciones que constituyen factores

/importantes en

importantes en las decisiones políticas. No obstante, esta participación es, en muchos casos, más formal que sustantiva. Así, en la mayoría de los países de la región se advierte la discrepancia entre la política monetaria y de precios y los postulados de los planes. Esta situación y otras semejantes han ganado terreno entre las preocupaciones de los planificadores, los que ya han promovido ensayos de técnicas de planificación que abarcan numerosas variables típicas de la política económica. Esto se ha hecho principalmente mediante modelos de experimentación numérica que se han ensayado en por lo menos cuatro países de la región.

De interés especial para los expertos en planificación es la vinculación de la planificación con el proceso presupuestario. No es objeto de discusión la necesidad de una coordinación muy estrecha entre ambos y en algunos países la oficina de presupuesto forma parte del mecanismo de planificación. Sin embargo, los principales esfuerzos se han canalizado hacia lograr una vinculación que permita la aplicación de criterios uniformes en la asignación de recursos, de modo que las decisiones a corto plazo correspondan a los lineamientos básicos de los planes y estrategias. En muchos casos la parte del presupuesto destinada al gasto de inversión es formulada por la oficina central de planificación, dejando lo relativo al gasto corriente en manos de la oficina de presupuesto.

En algunos países no se considera conveniente la fusión del presupuesto con el mecanismo de planificación, pues el primero tiene a su cargo una gran cantidad de tareas muchas veces formales y de detalle que podrían entorpecer el funcionamiento del proceso de planificación con un recargo excesivo de trabajo. En otros, se considera que no es pertinente asimilar a la planificación lo relativo al manejo de los ingresos públicos que también se caracterizan por labores muy minuciosas.

De todos modos, puede estimarse que en la mayoría de los países no se han encontrado fórmulas satisfactorias de vinculación funcional entre planificación y presupuesto y se advierte que gran parte de los problemas de ejecución de los planes y hasta de su misma viabilidad reside justamente en este problema.

En lo que respecta a las relaciones entre el mecanismo central de planificación y los organismos ejecutores del sector público, se viene observando una tendencia favorable. En las primeras experiencias de planificación los planes sectoriales fueron formulados casi exclusivamente

/por la

por la oficina central de planificación, con una intervención muy exigua de los organismos ejecutores. En la mayoría de los casos esa intervención se concretaba al suministro de información estadística y de ideas de inversión y a discusiones generales sobre las metas. En cambio, en los últimos años las unidades sectoriales de planificación han ido teniendo mayor participación en los aspectos sustantivos de la elaboración de los planes sectoriales, sobre todo en lo que se refiere a la infraestructura y al sector manufacturero y a los sectores sociales a cargo del Estado. Una consecuencia inmediata de esta tendencia es que los planes ya no son reconocidos como manifestaciones o proposiciones exclusivas del organismo central de planificación, sino cada vez más como pautas de orientación y racionalización de la administración en su conjunto. Conviene señalar que esta tendencia favorable aún está lejos de alcanzar una expresión satisfactoria.

Una tendencia similar, aunque menos marcada, se advierte en las relaciones entre el organismo central de planificación y las entidades autónomas y empresas del Estado. Los intentos de coordinación que se han ensayado se refieren al establecimiento de normas presupuestarias comunes con la Administración Pública, y a través de los ministerios a los cuales están administrativamente vinculadas dichas empresas y entidades. También en éstas se han ido creando unidades de planificación, pero generalmente actúan como asesorías técnicas de los respectivos cuerpos directivos. A este respecto queda aún un largo camino por recorrer toda vez que se observa una creciente importancia de estas entidades en el funcionamiento de la economía y en el proceso de desarrollo.

Lo mismo ocurre con las vinculaciones entre el mecanismo central de planificación y los bancos de desarrollo y corporaciones de fomento. Estas entidades son centros importantes de asignación de recursos y, por lo tanto, de políticas que tienen estrecha relación con el desarrollo a mediano y largo plazo. Además, impulsan o ejecutan directamente planes sectoriales claves para el desarrollo nacional, especialmente en el campo energético y de las industrias básicas. Las relaciones con estas entidades tienen la misma significación que las antes mencionadas con los centros de decisión de política económica y social. Las mayores deficiencias de los procesos de planificación de los países latinoamericanos se dan en estos casos.

/Otro aspecto

Otro aspecto que cabe destacar es el desarrollo que en los últimos años han tenido los mecanismos de preinversión. Estos no siempre están vinculados a los mecanismos de planificación de modo de asegurar una razonable complementación entre ambos procesos, lo que se considera cada vez más como un requisito indispensable para perfeccionar el proceso de planificación. En esta materia le ha correspondido al Banco Interamericano de Desarrollo un papel preponderante, al poner a disposición de numerosos bancos de desarrollo y otras entidades similares, fondos para estudios de preinversión. En estos casos, generalmente, le ha correspondido a los gobiernos hacer aportes de contrapartida. Sólo en algunos países la entidad central de planificación establece el sistema de prioridades para el uso de esos fondos. En la mayoría de los casos las prioridades quedan a criterio de los administradores de esos fondos.

c) Participación del sector privado

De las encuestas e investigaciones que se han llevado a cabo, se puede inferir que la participación directa del sector privado en los procesos de planificación presenta diversas características en los diferentes niveles de este proceso. En general, en lo que concierne a la planificación global, esta participación es exigua, a pesar de que en muchos países están formalizadas formas de participación del sector privado en consejos nacionales de desarrollo u organismos similares. No ocurre lo mismo al nivel de la planificación sectorial y regional, donde son mayores las vinculaciones de los respectivos mecanismos de planificación con las cámaras empresariales, grandes empresas, organismos profesionales y sindicales, etc. La vinculación aludida rebasa el campo de la mera consulta y se llega a discusiones para la fijación de metas y objetivos, montos de inversiones, aspectos tecnológicos, localización y diseño de medidas de política.

Las formas de participación son sumamente variadas y obedecen a las características peculiares de los procesos políticos de los países y de las modalidades con que funciona la burocracia. En algunos países es evidente que el desarrollo, por ejemplo, de recursos naturales implica decisiones públicas y privadas que se condicionan mutuamente. En otros, siguiendo el mismo ejemplo, la iniciativa suele ser pública y la actividad privada es condicionada por aquélla. Lo mismo ocurre cuando la autoridad monetaria es compartida con el sector privado.

/Estos comentarios

Estos comentarios son ilustrativos de por qué en el comienzo de este punto se circunscribió el problema a la participación directa del sector privado en el proceso de planificación. Sin embargo, cabe señalar que la planificación de tipo indicativo puede proporcionar al sector privado importantes orientaciones. La simple formulación de una previsión nacional coherente puede actuar sobre las expectativas de dicho sector en la medida en que los incentivos y sanciones se utilicen selectivamente para guiar a las ramas industriales o empresas hacia ciertos objetivos. Puede ayudar a reducir los errores y el desperdicio en un proceso de rápido cambio técnico y a canalizar las inversiones en aquellos sectores y regiones a las que el Estado les ha asignado prioridad.

d) Mecanismo de evaluación

Del análisis de los resultados de las encuestas e investigaciones realizadas sobre este tema puede deducirse que en general no se cuenta en los países de la región con un mecanismo regular de evaluación del desarrollo de los planes y de la política general. No existe un mecanismo específico para tal propósito, con un conjunto de indicadores y criterios definidos, que abarque en forma integrada los variados aspectos del progreso económico y social, que produzca resultados en forma periódica y que oriente los ajustes de las políticas vigentes.

Sin embargo, es posible individualizar en los países ciertos mecanismos o actividades que se ocupan de aspectos parciales de la citada evaluación. Entre ellos se destacan los informes y las reuniones que periódicamente se realizan en el CIAP, a las que concurren cada uno de los países latinoamericanos para presentar y discutir las modalidades y resultados de la gestión de la política económica a corto plazo vinculada con los planes a mediano plazo y el financiamiento externo.

Otra actividad interesante en este sentido es la labor que se lleva a cabo en torno a la contabilidad social, la que presenta en forma periódica, aunque en muchos casos con ciertos retrasos, los valores que alcanzan las variables macroeconómicas y que constituyen indicadores cuantitativos del crecimiento económico. Del mismo modo, en muchos países, el sistema estadístico produce regularmente informaciones que se refieren a aspectos importantes de la conducción económica, movimiento de los precios, volumen físico producido, etc.

En lo relativo a la evaluación del progreso en la ejecución de planes, en general los organismos centrales de planificación, realizan tareas de control y evaluación de la marcha de los mismos y están en condiciones de obtener ideas bastante precisas sobre el logro de las metas y objetivos. Sin embargo, en estas tareas frecuentemente se usan controles a base de indicadores un tanto formales, como el volumen de gasto público previsto y realizado, que suelen dejar de lado aspectos importantes sobre la viabilidad del plan y la política de desarrollo que se está persiguiendo. También el retraso que se observa en estas actividades hace perder actualidad a sus resultados, lo que dificulta la rectificación o ajuste de las metas e instrumentos.

Para los programas y proyectos existen otros tipos de controles, algunos propios de la gestión administrativa, o requerida por los organismos internacionales que han colaborado en el financiamiento de esos programas. Cabe, sin embargo, destacar que este conjunto de controles no suele ser utilizado en toda su potencialidad para traducir sus resultados en opiniones concretas sobre la tendencia, viabilidad y grado de cumplimiento de los planes y políticas generales. Esto se debe en parte a que la oficina central de planificación no recoge oportunamente la información que suministran estas actividades de control, que por su naturaleza es sumamente descentralizada y está a cargo de los organismos ejecutores.

Debe reconocerse que para muchas actividades que caen dentro de la esfera pública se están utilizando cada vez más técnicas de programación que facilitan una rápida evaluación de resultados.

La gran mayoría de los gobiernos ha manifestado, a través de la encuesta antes mencionada, un marcado interés en obtener asistencia técnica para la creación de un mecanismo central de evaluación, el perfeccionamiento del control de la ejecución de los planes, y la utilización de nuevas técnicas en estos campos.

2. Transformaciones institucionales

Entre los fenómenos que caracterizan el esfuerzo interno en pro del desarrollo cabe destacar las importantes transformaciones que se han realizado en el sistema institucional que rige el sistema económico y las relaciones sociales. Ellas abarcan el régimen de propiedad y la estructura de las empresas; las vinculaciones con los intereses extranjeros; los mecanismos de defensa de los productos primarios; el sistema de tenencia de la tierra, el aparato administrativo y los instrumentos de política económica.

Como se comprende, la naturaleza de estos cambios está estrechamente relacionada con las definiciones o características políticas de los distintos gobiernos, aspecto que es indispensable tomar en cuenta dada la diversidad de situaciones que se registran en la región. Desde este ángulo se han producido y están en desarrollo cambios de gran transcendencia en América Latina, principalmente en materia de recursos naturales, la empresa y la administración pública. Para realizar estos cambios los gobiernos han adoptado diversas medidas de política y utilizado un variado instrumental según las condiciones privativas de cada país. Sin embargo, la característica común ha sido la adopción de medidas destinadas a dar al Estado una mayor intervención en el manejo y control del proceso productivo.

En materia de los recursos naturales los cambios institucionales de los últimos años se han dirigido a lograr un aprovechamiento más eficiente de los recursos y una mayor participación del Estado en su explotación. La nacionalización de las grandes empresas, la asociación del Estado con empresas extranjeras y la modificación de las concesiones y de los regímenes de explotación de los recursos naturales básicos han sido los principales medios empleados para llevar a cabo esos cambios.

En los últimos años la reforma agraria ha adquirido un ritmo acelerado en Chile y en Perú y se ha acentuado el proceso en Bolivia, Cuba, México y Venezuela. Colombia, Ecuador y Panamá están también realizando esfuerzos ponderables en este campo. La mayoría de los países de la región ha dictado leyes sobre reforma agraria y tiene organismos encargado de su ejecución. No obstante, las realizaciones en el plano regional no pueden considerarse satisfactorias, ya que los sistemas de tenencia, uso y explotación de la tierra siguen siendo, en gran medida, inadecuados en función de las necesidades recientes que derivan del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos.

/En materia

En materia de reforma de la empresa y de definición de las áreas de propiedad social, mixta y privada, destacan varias experiencias nacionales. Chile y Perú están llevando a cabo cambios importantes en la estructura de las empresas, en especial de las del área estatal y mixta, mediante la incorporación de los trabajadores en la gestión. Otros países, como México y Venezuela, han definido las actividades que sólo pueden ser explotadas por el Estado.

En lo que toca a reestructuración de los sistemas administrativos y del aparato instrumental se están llevando a cabo diversas iniciativas con distinto grado de intensidad en varios países de América Latina. Muchos poseen organismos de racionalización de la administración pública y han efectuando cambios institucionales a fin de adecuar el aparato administrativo a las necesidades crecientes del desarrollo económico. Brasil sobresale en este último aspecto.

a) Recursos naturales básicos

En los países de la región la explotación de los recursos naturales básicos por grandes empresas extranjeras ha sido fuente de tensión y controversia. Los acuerdos de concesiones de exploración y explotación de tipo tradicional han sido criticados como poco equitativos para los países poseedores de dichos recursos.

Esta situación originó en diversos países movimientos encaminados a la recuperación para el país de los recursos naturales en manos del capital extranjero o a modificar o a anular los acuerdos con las empresas extranjeras. La política en cuestión ha adoptado diversas fórmulas, que van desde una mayor tributación y control sobre las actividades de las empresas hasta la expropiación o nacionalización, pasando por la creación de empresas mixtas o por la compra de las acciones de las sociedades extranjeras. Su aplicación ha generado, en algunos casos, graves conflictos entre los gobiernos y las empresas extranjeras. Algunas se han negado a renegociar los antiguos acuerdos y otras han adoptado represalias para lograr indemnizaciones.

Como estas situaciones también se daban en otras regiones del mundo, sobre todo con relación a los recursos petroleros, los países en vías de desarrollo llevaron la discusión del problema a los foros internacionales. En las Naciones Unidas el problema de los recursos naturales ha sido

/objeto de

objeto de preocupación especial y se han adoptado diversas resoluciones encaminadas a asegurar la soberanía permanente de los países sobre sus recursos naturales y a facilitar la movilización de esos recursos para acelerar el desarrollo económico 1/.

En la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio se señala que "el pleno ejercicio por los países en desarrollo de la soberanía permanente sobre sus recursos naturales desempeñará un papel importante en el logro de las metas y objetivos del Segundo Decenio para el Desarrollo. Los países en desarrollo adoptarán medidas para desarrollar el potencial total de sus recursos naturales" 2/.

Para los países latinoamericanos la explotación de los recursos naturales básicos tiene una gran importancia económica como aporte al producto interno y como fuente de empleo. Alrededor del 90 % del ingreso de divisas de América Latina proviene de la exportación de productos primarios, lo que permite la importación de bienes y servicios indispensables para el desarrollo. Esta variable determina, en general, las posibilidades de crecimiento de los países de la región.

Diez productos agropecuarios, seis mineros y dos hidrocarburos contribuyen con aproximadamente dos tercios del valor total de las exportaciones y muestran la dependencia de las economías latinoamericanas de unos pocos productos 3/.

Por otro lado, la región cuenta con una variedad muy amplia de recursos naturales cuyo potencial en muchos casos se desconoce. Sobre todo en los recursos naturales no renovables, América Latina posee un acervo poco común en comparación con otras regiones pero su explotación y comercialización no guardan relación con su riqueza. En América Latina se encuentra el 30 % de de las reservas mundiales de cobre; en cambio, sólo se genera el 16 % de

-
- 1/ Resoluciones 523 (VI) de 1952; 626 (VII) de 1952; 837 (IX) de 1954; 1314 (XIII) de 1958; 1515 (XV) de 1960; 1803 (XVII) de 1962; 2158 (XXI) de 1966; 2386 (XXIII) y 2692 (XXV) de 1970.
- 2/ Resolución 2626 (XXV), párrafo 74.
- 3/ Productos agropecuarios: café en grano, azúcar cruda, algodón en rama, bananas, maíz, harina de pescado, carne de vacuno, lana, cacao en grano y trigo; productos mineros: cobre, mineral de hierro, bauxita, aluminio, estaño y zinc; hidrocarburos: petróleo crudo y derivados del petróleo.

/la producción

la producción mundial. Una desproporción mayor existe en el níquel, donde las reservas llegan al 24 % del total mundial y sólo se produce el 6 % del total. La misma situación se da en hierro, zinc y plomo. En la bauxita y el estaño se da la relación contraria 4/. Esta situación ha preocupado crecientemente a los países de la región, que han tomado diversas medidas para lograr el aprovechamiento más racional y eficiente de los recursos naturales básicos y un mayor grado de transformación en la región. Siendo variada la política del gobierno en esta materia según los países, su rasgo común ha sido la adopción de medidas destinadas a dar al Estado mayor ingerencia en el manejo y control de los recursos naturales.

Dos tendencias principales se han manifestado en los países de la región en los últimos años. Por un lado, se trata de obtener una mayor participación del Estado en las empresas que explotan los recursos naturales, lo que se persigue elevando la tributación, aumentando el control sobre las empresas para obtener mayores ingresos fiscales, o adquiriendo parte de las acciones para la formación de empresas mixtas. Al otro extremo se pretende llegar al control total de la explotación de los recursos ya sea mediante la nacionalización o la compra de todas las acciones de las empresas.

Estas políticas han dado origen a diversas reformas institucionales, estando algunas en pleno desarrollo por lo que no hay los antecedentes necesarios para evaluarlas y medir los efectos que hayan tenido sobre el desarrollo económico y social de los países de la región.

La tendencia a afirmar el dominio del Estado sobre sus recursos naturales básicos es reciente y se ha manifestado de diversas maneras en la región. Los cambios institucionales más importantes han ocurrido en los recursos mineros y energéticos.

En 1969 Perú declaró nulos los instrumentos jurídicos que amparaban la explotación de los yacimientos de la International Petroleum Corporation y creó la empresa estatal PETROPERU para hacerse cargo de la empresa expropiada.

4/ Los datos de las reservas han sido tomadas de Mineral Facts & Problems, 1968 y los de producción del Yearbook of the American Bureau of Metal Statistics y de American Metal Market.

Bolivia nacionalizó en 1970 los yacimientos de la Gulf Oil Corporation reconociendo una indemnización de 786 millones de dólares, amortizable en 20 años, a partir de 1973.

Ecuador dictó en 1971 una nueva ley de hidrocarburos mediante la cual se reserva a la Corporación Estatal Ecuatoriana (CEPE) la exploración y explotación de los yacimientos, ya sea directamente o por contrato de asociación o prestación de servicios con empresas nacionales o extranjeras, o constituyendo empresas mixtas.

En 1971 fueron promulgadas en Venezuela dos importantes leyes sobre los hidrocarburos. La llamada ley de reversión permite al Estado controlar desde la fecha de promulgación de dicha ley los bienes y activos que revertirán al patrimonio nacional a medida que se venzan los plazos de las concesiones petroleras. Alrededor del 80 % de éstas expirarán entre 1983 y 1985. Según la nueva ley, las compañías petroleras deben establecer un fondo especial para garantizar la reversión de los bienes en condiciones óptimas de explotación. La segunda ley entrega a la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP) la exclusividad en la explotación del gas natural, puntualizando además que sólo podrá ser industrializado el gas natural que se extrae junto con el petróleo.

Otro aspecto que ha merecido la atención de algunos países es el que se refiere al control estatal sobre la industria petroquímica básica, como es el caso, entre otros, de México, Chile, Venezuela y Bolivia.

En materia de recursos eléctricos también se ha reforzado la tendencia a pasar las empresas extranjeras al sector estatal, por regla general mediante la adquisición de acciones. Asimismo, en algunos países se ha reservado para el área estatal la explotación de los recursos hidráulicos.

En la minería, igual que en los hidrocarburos, se han producido cambios institucionales importantes en los últimos años destinados a obtener una utilización más eficiente de los recursos y una mayor participación del Estado en su explotación.

/Bolivia fue

Bolivia fue el primer país de la región que llevó a cabo en 1952 la nacionalización de su principal riqueza: los yacimientos de estaño (Decreto Ley de 31 de octubre de 1952).

La segunda nacionalización de importancia la lleva a cabo Chile en 1971; por medio de un proyecto de reforma constitucional (diciembre de 1970), que el Congreso ratificó por unanimidad (ley Nº 17430 de julio de 1971) y que permitió la nacionalización de las cinco grandes empresas mixtas que explotaban los yacimientos de Chuquibambilla, El Salvador, El Teniente, Exótica y Andina. En las tres primeras, el Estado tenía un 51 % de participación en el capital, en Exótica un 25 % y en Andina un 30 %, pero la administración de las empresas estaba en manos de los socios extranjeros.

Las indemnizaciones, fijadas de acuerdo a disposiciones establecidas en la reforma constitucional, dieron origen a reclamaciones de las empresas nacionalizadas y en el caso del mineral de El Teniente se ha creado un conflicto entre el Estado chileno y la empresa norteamericana Kennecott, antigua propietaria del mineral, que solicitó embargos sobre las ventas del cobre.

Mediante negociaciones directas, el Estado adquirió las acciones de la Compañía de Aceros del Pacífico (CAP), propietaria del yacimiento de Algarrobo, que se encontraban en manos privadas. Además, pasaron al área de propiedad pública la Bethlehem Iron Mine (por la que el Estado pagó 20 millones de dólares y que controlaba los minerales de El Tofo y Romeral) y las compañías Santa Bárbara y Santa Fe. De tal modo, el 95 % de la producción de hierro pasó a propiedad estatal.

Asimismo, se estatizó la Sociedad Química y Minera, que era una sociedad mixta entre el Estado - que poseía el 37.5 % de las acciones - y capitales norteamericanos, que había surgido de la fusión de la Compañía Anglo-Lautaro y Salitrera Victoria. También pasó al dominio estatal la Empresa Carbonífera Lota-Schwager que comprende alrededor del 80 % de la producción nacional de carbón.

/Otros países

Otros países han preferido realizar los cambios institucionales promulgando nuevos códigos de minería o disposiciones legales que modifican substancialmente el régimen de explotación minera. Se ha tratado de reunir en un solo texto legal disposiciones dispersas que se han ido dictando en los últimos decenios y establecer un régimen minero adecuado. Se ha superado la etapa en que la minería era sólo considerada como una simple generadora de divisas y de ingresos fiscales.

Perú dictó en 1971 la Ley General de Minería (D.L. N° 18.880 del 8 de junio) que reemplaza al Código de Minería promulgado en 1950. Esta ley contiene disposiciones que regulan los procedimientos y trámites administrativos en materia de minería; establece que los títulos definitivos de los derechos mineros no podrán ser impugnados ante el Poder Judicial, después de 2 años de inscrito en el Registro Público de Minería; norma los contratos mineros y regula el régimen de explotación minera. En la ley se establecen también 3 disposiciones que darán a la explotación minera peruana una fisonomía especial; i) la comercialización de todos los productos minerales será realizada por el Estado y los precios de venta serán los correspondientes a la "cotización de productos peruanos", fijados con referencia a las cotizaciones internacionales representativas; ii) el Estado, a través de las empresas estatales mineras, podrá llevar a cabo la explotación, participando en empresas mixtas con un mínimo del 25 % en el capital; y iii) los trabajadores participarán en los beneficios generados en el proceso productivo, mediante la creación de la Comunidad de Compensación Minera, y en la gestión a través de la Comunidad Minera.

En 1970 se había creado la Empresa Minera del Perú, organismo público descentralizado del sector de energía y minas que se hará cargo de las nuevas explotaciones que se inician en el país. La Ley General de Minería creó también el Instituto Científico y Tecnológico Minero y le otorgó financiamiento para su funcionamiento normal.

El gobierno de México está aplicando una política de "mexicanización" de las inversiones extranjeras en actividades básicas. Ella se lleva a cabo a través de negociaciones para transferir a los nacionales el 51 % del capital. Así por ejemplo, la Compañía Minera de Cananea, filial de la empresa norteamericana Anaconda Copper Co., redujo a fines de 1971 su participación en la empresa a un 49 %, adquiriendo instituciones estatales y privadas el 51 %. En 1972 quedó cerrada la operación en virtud de la cual el gobierno de México adquiría la totalidad de la Azufrera Panamericana, la que en 1967 ya le había vendido el 66 %.

Otros países de la región entre los que figuran Chile, Ecuador y Venezuela están realizando estudios para reemplazar sus viejos códigos de minería por una legislación que contenga los procedimientos y criterios modernos que ya se aplican en otros países y que permitan darle a la actividad minera una nueva dimensión económica.

/La dependencia

La dependencia de varios países de la región de la exportación de productos básicos no renovables los ha movido a buscar en la acción internacional conjunta la defensa de los precios y mercados de sus productos. Parte importante de esta acción se está llevando a cabo en la UNCTAD. Otras iniciativas han estado orientadas a lograr acuerdos entre los países productores y los países consumidores propenden a formar un frente unido de los principales países exportadores.

Este tipo de convenios se ha aplicado principalmente para productos agropecuarios. La Estrategia Internacional de Desarrollo reafirma la conveniencia de la celebración de este tipo de acuerdos. La UNCTAD está realizando estudios para determinar la acción que podría realizarse con respecto a un amplio número de productos básicos.

La principal organización de países exportadores es la OPEP, la que reúne a los más importantes exportadores de petróleo del mundo. Correspondió a Venezuela tomar la iniciativa en este campo en 1948. En la primera Conferencia de Bagdad (septiembre de 1960) ^{5/} se creó la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). En la segunda Conferencia, realizada en Caracas en enero de 1961, se formó el mecanismo y los diversos órganos de la OPEP, ampliándose el número de sus asociados.

Las resoluciones adoptadas por la OPEP en sus conferencias de Caracas, a fines de 1970, y Teherán, a comienzos de 1971, son de gran trascendencia; se elevan considerablemente los precios cotizados o de preferencia; se aumenta la tasa impositiva hasta un 55 %; se fijan primas permanentes y temporales de fletes; se adopta una prima para contrarrestar la inflación, etc. Tal vez el aspecto más importante envuelto en los acuerdos de la OPEP es la decisión de los países productores de tomar parte activa en la determinación de los precios internacionales.

^{5/} Asistieron Arabia Saudita, Irán, Kuwait y Venezuela.

En el cobre opera otra organización - el Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC) - integrado por los 4 principales exportadores: Chile, Zambia, Zaire y Perú. CIPEC fue creado en la conferencia intergubernamental realizada en Lusaka en junio de 1967 y a ella asistieron los cuatro países mencionados. También estuvieron presente como observadores Botswana y Uganda y representantes de la UNCTAD. En 1968 fueron ratificados por los gobiernos los estatutos y su adhesión a la organización.

CIPEC tiene por objeto "coordinar las medidas encaminadas a estimular, mediante la expansión de la industria, un crecimiento dinámico y continuo de los ingresos reales provenientes de las exportaciones de cobre" y "promover la organización de las decisiones y políticas de los países miembros sobre problemas relativos a la producción del cobre" 6/.

Algunos países de la región han tratado también de formar una organización internacional en defensa del mineral de hierro. El Gobierno de Venezuela, preocupado por la baja constante de los precios, sostuvo conversaciones durante la II UNCTAD, en 1968, con representantes de Brasil, Chile, India, Liberia, Perú y Mauritania, sobre problemas comunes atinentes al mineral de hierro. En septiembre de 1968, se creó en Caracas el Grupo Informal de Países Exportadores de Mineral de Hierro (OPEH) que ha celebrado cuatro reuniones.

Como se ha visto, ha correspondido a países de la región un papel importante en la creación de organizaciones internacionales en defensa de la explotación y comercialización de productos básicos. A lo anterior se agrega otra iniciativa de gran interés y que es la de establecer organizaciones regionales formadas por empresas estatales para intercambiar experiencias y darse asistencia recíproca.

La primera de ellas se constituyó en 1965 en el campo de las empresas petroleras estatales, participando 7 países 7/ en la Asociación de Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL). Sus principales funciones están dirigidas a sentar las bases del mercado petrolero latinoamericano dentro del marco integracionista de la ALALC,

6/ Artículo 2º de los Estatutos.

7/ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

a través de la cooperación técnica en todos sus niveles. Entre las preocupaciones de la ARPEL está la de estudiar las posibilidades de fabricar en la región las maquinarias, los equipos y los repuestos que requiere la actividad petrolera.

b) La reforma de la empresa y la definición de las áreas social, mixta y privada

El proceso de cambios institucionales que se ha acelerado en los últimos tres años ha abarcado también a la empresa. Perú es el país de la región que muestra un panorama más definido, a través de la formalización de las comunidades industriales, mineras, pesqueras y agrícolas, y de cooperativas de trabajadores.

En el sector agrícola los grandes latifundios azucareros de la Costa norte que fueron expropiados, se han convertido en un nuevo tipo de empresas. Se trata de las llamadas Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) que se constituyen reuniendo en cooperativas a los latifundios expropiados y a las comunidades de campesinos colindantes que hayan recibido reconocimiento oficial.

En el sector pesquero se han realizado también importantes cambios mediante la promulgación en 1971 de una ley orgánica sobre el sector que afecta a la empresa. La ley establece el sistema de comunidad pesquera, constituida por trabajadores de cada empresa pesquera.

Disposiciones similares se han adoptado para las empresas industriales y mineras.

Chile es otro de los países de la región que está llevando a cabo un proceso de cambios institucionales. Uno de éstos consiste en desarrollar un área denominada "de propiedad social", destinada a reorientar el esfuerzo productivo hacia las necesidades básicas de la población.

Durante 1971 y 1972 se han incorporado al área social más de 100 empresas industriales comerciales a través de la expropiación o por compra de acciones. Además, hay otro grupo de empresas que han sido requisadas o intervenidas por diversas causas.

/El Gobierno

El Gobierno ha sometido al Congreso un proyecto de ley que define 3 áreas de actividad económica: a) el área de propiedad social; b) el áreas mixta y c) el área privada. En este proyecto se establecen disposiciones respecto a la formación del área social, a la cual se incorporarían actividades de diversa naturaleza y las que ya se encontraban en el sector público. El proyecto también fija los límites de las otras dos áreas y las condiciones de funcionamiento.

En cuanto a la gestión de los trabajadores, en más de 150 empresas estatales y mixtas, que pertenecen a las más variadas actividades económicas, existen consejos de administración integrados de acuerdo a un esquema aprobado por la Central Unica de Trabajadores y el Gobierno. Asimismo, se están formando comités de producción y comités coordinadores de trabajadores. En general, la composición de los consejos de administración es la siguiente: cinco representantes de los trabajadores, elegidos directamente; cinco representantes del Estado nombrados por el Presidente de la República o por algún organismo estatal y el administrador que es nombrado por el Presidente de la República.

El Gobierno de México está llevando a cabo una política de "mexicanización" de las inversiones extranjeras y ha formulado una política reglamentando la participación estatal y del capital privado nacional y extranjero. Sus principales disposiciones establecen:

i) Reserva exclusiva al Estado: petróleo, petroquímica básica, electricidad, ferrocarriles y comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas (por su importancia para la seguridad o la vida económica del país).

ii) Reserva exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas: radio y televisión, transporte automotriz en carreteras federales, distribución de gas y explotación forestal.

iii) Mayoría de capital mexicano:

- 75 % - instituciones de crédito y organizaciones auxiliares;
 instituciones de seguros y de fianzas
- 66 % - explotación de reservas minerales nacionales
- 60 % - productos secundarios de la industria petroquímica

/51 % - agricultura

51 % - agricultura; piscicultura y pesca; industria de la goma; edición y publicidad; bebidas gaseosas y jarabes; producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas, transportes marítimos, aéreos y terrestres; cabotaje marítimo; minería, concesiones ordinarias; cemento; siderurgia; vidrio; fertilizantes, celulosa; aluminio y anexos; municiones y explosivos.

La política del gobierno mexicano representa un nuevo enfoque frente a las inversiones extranjeras y a la necesidad de reservar de manera exclusiva al Estado actividades que son vitales para la seguridad o la vida económica del país.

c) La reforma agraria

En el decenio anterior se llevaron a cabo en casi todos los países de la región diversas iniciativas orientadas a lograr una transformación en el campo.

Los esfuerzos realizados adquirieron diverso grado de intensidad y de extensión, de acuerdo con las condiciones económicas, políticas sociales particulares de cada uno de ellos. Sin embargo, dos han sido las principales tendencias en el período señalado.

i) Procesos orientados fundamentalmente a la modernización de la agricultura, que dan prioridad a la aplicación de técnicas y capital para el aumento de la producción y la productividad pero que no se dirigen a modificar sus estructuras sociales. Estas políticas restringen su acción al fomento de programas de colonización, mejoran las relaciones de precios o establecen medidas tributarias que obligan a un más adecuado uso de las tierras.

ii) Procesos de cambio gradual de la estructura agraria, que combinan la introducción de técnicas de modernización con la transformación de estructuras, buscando una incorporación paulatina de la población a los beneficios económicos y sociales. En algunos casos estos procesos han favorecido y desarrollado el establecimiento de formas asociativas de propiedad y explotación agropecuarias, basadas en la organización y participación del campesino.

/Para el

Para el conjunto de la región el número de beneficiarios de la reforma agraria durante el decenio pasado puede estimarse entre 1.0 y 1.2 millones de familias campesinas, correspondiendo más de la mitad de éstas a familias mexicanas y venezolanas 8/. Ello significó un promedio anual cercano a las 100 000 familias, en circunstancias que el incremento anual de la fuerza de trabajo rural alcanza a alrededor de 500 000 trabajadores.

En los primeros años del presente decenio se dieron en Perú y en Chile dos nuevos procesos radicales de cambio de la estructura del sector agrícola. A la vez, se han realizado avances en el proceso de reforma agraria de Bolivia, México, Venezuela, Colombia, Ecuador y Panamá.

Chile está llevando a cabo su proceso de transformación de la estructura agraria a través de la aplicación de la ley de reforma agraria de 1968. En 1971 y en 1972 el proceso adquirió un acelerado impulso. En 1971 se expropiaron 1 203 propiedades con una extensión de 2.3 millones de hectáreas en beneficio de 20 139 familias 9/. Hacia mediados de 1972, los organismos oficiales estimaban que el proceso completo de reforma agraria en Chile había alcanzado los siguientes logros de significación:

- i) 60 000 familias campesinas beneficiadas;
- ii) 4 564 predios expropiados con una cabida superior a 7 millones de hectáreas, equivalentes a 732 000 há de riego básico (HRB), vale decir, el 35.4 % de la superficie agrícola total del país, y
- iii) quedaban en manos de sus antiguos propietarios solamente 200 predios con una cabida superior a la superficie máxima prevista en la ley de reforma agraria (80 HRB), que en conjunto controlan 60 000 HRB (3 % del total nacional).

8/ Banco Interamericano de Desarrollo, Programa Socioeconómico en América Latina, 1970.

9/ La magnitud de este esfuerzo se pone de manifiesto, si se toma en cuenta que entre 1965 y 1970 se expropió un total de 1 408 fundos, con una superficie de 3.5 millones de hectáreas (alrededor de 300 000 há de riego) en beneficio de 22 000 familias campesinas. Con anterioridad a 1965, los programas de reforma agraria llevados a cabo en Chile bajo la ley de reforma agraria dictada en 1962 sólo beneficiaron a 1 250 familias.

/Frente a

Frente a los logros cuantitativos que ha logrado el proceso chileno de reforma agraria deben considerarse diversos problemas que han acompañado a dicho proceso. Desde luego, la reforma agraria se ha centrado en los trabajadores agrícolas sin tierra, marginando en gran medida del proceso de redistribución a un sector importante del agro chileno: los minifundistas (195 000 minifundios según el censo de 1965).

Por otro lado, se ha producido un proceso de descapitalización de los predios expropiados, debido, en parte, a la concentración de los bienes de capital en las reservas que han quedado en poder de los antiguos propietarios o por venta de esos bienes a otras explotaciones.

En el caso del Perú el problema agrario adquiere dimensiones más serias que en Chile. La alta densidad de mano de obra por unidad de superficie en la Sierra, los bajos niveles de ingreso y precarias condiciones de vida de cerca de 1.7 millones de campesinos así lo indican. Para aliviar la presión campesina se promulgó en 1964 una ley de reforma agraria y se puso en marcha un programa que establecía la afectación de tierras públicas y la expropiación de tierras privadas. Dicha ley, sin embargo, preveía numerosos regímenes de excepción. Entre los más importantes se encontraba el que protegía a los complejos agroindustriales de la Costa; además establecía trámites muy engorrosos que impedían darle a la reforma agraria un carácter dinámico y masivo. Entre 1964 y 1968 se benefició a poco más de 11 000 familias campesinas con la asignación de alrededor de 350 000 há. A partir de junio de 1969 el proceso se aceleró radicalmente con la promulgación de una nueva ley de reforma agraria (Nº 17.716), que suprimió las excepciones contenidas en la ley anterior y estableció mecanismos legales y administrativos adecuados para imprimir celeridad y amplitud al proceso. Como resultado, según fuentes oficiales, durante los últimos dos años se benefició a 32 000 familias y se espera beneficiar en los próximos cinco años a otras 260 000 familias campesinas.

Se estima que de acuerdo a las disposiciones de la ley 17.716, se podrían establecer cerca de 480 000 unidades familiares en la superficie afectable de la Sierra y de la Costa, independientemente de lo que pudiera hacerse en materia de colonización y reforma agraria en la Selva.

Existe la tendencia de adjudicar la tierra y sus instalaciones a cooperativas de campesinos, con lo cual el número de beneficiarios que puedan surgir de la reforma agraria podría ser sensiblemente superior al de la estimación anterior, aún cuando no se disponga, por el momento, de elementos para cuantificarlo; lo mismo ocurre con las posibilidades que ofrecería al respecto la colonización de la Selva.

/d) La

d) La reestructuración del aparato administrativo y del instrumental de política económica: el censo de Brasil

Como se indicó anteriormente, la experiencia reciente de Brasil sobresale en esta materia. Sobre ella se hará referencia específica a la evolución registrada por la política de financiamiento del sector público, por el sistema de intermediación financiera y por las políticas de comercio exterior y de trato al capital extranjero.

Las medidas adoptadas en materia de financiamiento del sector público estaban orientadas a aumentar la autonomía de acción del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo que se limitaba la del Poder Legislativo sobre todo porque se prohibieron las modificaciones parlamentarias a proyectos de leyes cuando ellas implican un mayor gasto público. Entre las medidas aprobadas destacan, por su significación, la reforma tributaria, las de movilización de ahorros hacia el sector público, la reforma administrativa, el sistema de programación presupuestaria bajo la dirección central del Ministerio de Planificación y el conjunto de incentivos impositivos y cambiarios introducido. La aplicación conjunta de esas medidas, sobre todo las de reforma tributaria y de movilización de recursos internos, permitió la centralización en el gobierno federal de una crecida captación de recursos por parte del sector público y, simultáneamente, la descentralización en lo que se refiere al uso de esos recursos y, en general, a la ejecución administrativa.

La reforma tributaria de 1956 y el mejoramiento complementario del sistema de recaudación estuvieron dirigidos primordialmente hacia una simplificación y agilización del instrumental impositivo, de suerte que éste pudiera coadyuvar con más eficacia en la consecución de los objetivos económicos del gobierno. Las principales modificaciones introducidas consistieron en: a) reforzar el papel que les corresponde en el total de ingresos tributarios a los impuestos a la renta, a la producción industrial, a los combustibles y lubricantes y a las importaciones; b) establecer mecanismos de corrección monetaria en los ingresos fiscales adeudados por los contribuyentes; c) gravar las revalorizaciones de los activos de las empresas, y d) intensificar la fiscalización tributaria, en especial mediante la aplicación de sanciones eficaces. Como resultado

/de estas

de estas medidas la presión tributaria ejercida por el gobierno federal pasó del 7 % del producto interno bruto en 1967 a cerca del 11 % en 1971; además, en este último año el 94 % de los ingresos tributarios totales provino de los cuatro impuestos detallados 10/.

En materia de movilización de ahorros hacia el sector público sobresalen las acciones seguidas en la colocación de la deuda pública. Para ese propósito se ha utilizado como principal mecanismo de operación las obligaciones reajustables del Tesoro Nacional; el valor de esos títulos se corrige de acuerdo al incremento de los precios internos. Ellos han participado activamente en el mercado de capitales brasileño, al mismo tiempo que han estimulado el descongelamiento de fondos ociosos de las empresas y de las personas. Complementariamente, el gobierno ha fomentado la adquisición de estos documentos por parte de las personas naturales, al autorizar que ellas deduzcan hasta un 30 % de su renta imponible si el monto correspondiente se invierte en obligaciones del Tesoro, las que, también, pueden ser utilizadas posteriormente para constituir diversos tipos de garantías. En segundo término, se ha aumentado la capacidad de autofinanciamiento de las empresas públicas a través de un incremento de sus tarifas reales y de una contención en el ritmo de crecimiento de sus gastos de operación; esto ha permitido disminuir las transferencias de fondos del Gobierno Nacional a las empresas estatales.

El funcionamiento conjunto de las medidas comentadas hizo que el Tesoro Nacional pudiera reducir su déficit de caja, expresado como porporción del PIB, del 1.7 % en 1967 al 0.3 % en 1971. Esa disminución adquiere mayor relieve si se considera, por un lado, que el Gobierno dedicó recursos sustanciales a la concesión de subsidios tributarios, cambiarios y directos como incentivo al sector privado y, por otro lado, que la inversión pública creció con rapidez. Detrás de todo esto estuvo presente un fuerte incremento del ahorro público, el que en 1970 alcanzó a un 10 % del producto interno bruto, es decir, a alrededor del 60 % del ahorro nacional 11/.

10/ Véase, CIAP, El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo del Brasil, CIAP/553, 6 de junio de 1972, cuadros IV-1 y IV-4.

11/ Véase, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Current Economic Position and Prospect of Brazil, 30 de noviembre de 1971, volumen I, págs 76 a 78.

A partir de mediados del decenio de 1960 han sido numerosas las acciones que se han seguido destinadas a establecer un sistema de intermediación financiera que pueda servir mejor a las necesidades de promoción del crecimiento económico del país. Entre ellas puede hacerse mención a las siguientes:

a) La creación del Banco Central y del Consejo Monetario Nacional ha permitido un manejo efectivo de la política monetaria y crediticia, en coordinación con las orientaciones seguidas en las políticas fiscal y de endeudamiento público interno y externo.

b) Se ha logrado que la expansión de la liquidez total de la economía no dependa exclusivamente del aumento corriente de los medios de pago. Para este fin se institucionalizó la captación de recursos en el mercado extrabancario a través de la venta de documentos comerciales a plazo, particularmente letras de cambio, y de bonos reajustables. Los recursos así captados se han utilizado para el financiamiento de la producción corriente de las empresas y del déficit del sector público.

c) En todo el aparato de intermediación ha tenido lugar una amplia modernización operativa junto con una diversificación de los instrumentos utilizados; asimismo, los diferentes organismos financieros han tendido a especializarse funcionalmente.

d) En general el funcionamiento del mercado de capitales se ha reorientado mediante la adopción de varias medidas complementarias entre sí: formación de bancos de inversión; desarrollo progresivo de los mercados directos de valores; reglamentación de la captación de capitales por parte de las empresas; introducción amplia de la cláusula de corrección monetaria, y regulación general de los agentes y de los instrumentos de intermediación financiera.

e) Se ha incrementado vigorosamente el financiamiento del consumo de bienes duraderos, a través de la concesión de créditos directos a los consumidores.

f) Para el otorgamiento de financiamientos a largo plazo se han creado varios fondos especiales que han contado con abundantes recursos públicos y extranjeros para su operación. Estos fondos están vinculados a los bancos de desarrollo nacional (BNDE) y a los regionales.

/g) En

g) En la movilización de recursos hacia la vivienda, sobresale la creación del Sistema Financiero de Habitación que canaliza, particularmente a través del Banco Nacional de Habitación, ahorros forzosos (fondo de salarios) y voluntarios (letras inmobiliarias) hacia ese fin. En este subsistema financiero operan también intermediarios privados como las empresas inmobiliarias y las sociedades de crédito.

h) Por último, recientemente se ha creado el Programa de Integración Social, que opera con fondos públicos y con recursos que capta en términos forzosos de las remuneraciones. Este programa coadyuva al financiamiento del sector público y de las pequeñas y medianas empresas.

La reforma y modernización institucional y operativa que ha tenido lugar en el comercio exterior brasileño es especialmente significativa porque se localiza en una de las áreas más tradicionales de la economía, dado su comportamiento y el carácter fragmentario de su organización. En lo fundamental lo que se persigue con esa reforma es estimular las exportaciones, en particular las no tradicionales, y liberalizar las importaciones para lograr, en general, un mejor abastecimiento de productos importados y estimular la eficiencia industrial por efecto de la competencia exterior.

En cuanto al fomento de las exportaciones no tradicionales, agrícolas e industriales, pueden distinguirse dos subperíodos según la orientación y el énfasis de la política aplicada. Durante 1964-1968 influye en la adopción de medidas la circunstancia de que lo negociable en el exterior son fundamentalmente bienes agropecuarios de producción interna excedentaria y artículos industriales que, al ser fabricados, permiten la utilización de capacidad ociosa de producción. En esta etapa, los instrumentos de comercio exterior que se aplican son incipientes y no se emplean con gran intensidad; entre ellos destacan: a) las devaluaciones cambiarias periódicas, aunque algo espaciadas en el tiempo, que siguen aproximadamente el alza interna de los precios; b) los incentivos fiscales, que desgravan las operaciones de exportación de los principales impuestos, y c) los incentivos crediticios, que funcionan por la vía del FINEX, fondo de financiamiento de las exportaciones que queda vinculado al Consejo de Comercio Exterior, también creado en esa época. Complementariamente, el Banco Central entra a otorgar a los exportadores fondos para capital de explotación, a mediano plazo y con intereses subvencionados en términos reales.

/A partir

A partir de 1969 lo que se persigue es activar la política aplicada anteriormente, de suerte que aumente la rentabilidad relativa de los negocios de exportación y que esto lleve a dirigir crecientes recursos de inversión hacia el sector exportador. Dentro de esa línea básica sobresale: a) la mayor flexibilidad de la política cambiaria, que empieza a operar con devaluaciones más frecuentes que en el subperíodo anterior; b) el perfeccionamiento del mecanismo de incentivos fiscales de manera que éste pasa a influir de manera importante en la generación de utilidades en las actividades exportadoras, y c) el fortalecimiento del apoyo crediticio para los exportadores; destaca, en este sentido, un mayor financiamiento de sus capitales de explotación a través principalmente de la incorporación de los bancos comerciales al funcionamiento del esquema, los que pasan a recibir redescuentos especiales sobre los créditos para exportación subvencionados que otorgan.

En cuanto a la política hacia el capital extranjero, se ha estimulado su ingreso para efectuar inversiones en el país, por medio principalmente de la derogación de las restricciones que había establecido la Ley de Remesa de Lucros y de la dictación del Acuerdo de Garantías, que protege a las inversiones norteamericanas en el país y que introduce un seguro para ellas cubierto por el propio Estado brasileño. Conjuntamente, la creación de un clima general de solidaridad entre el capital extranjero y la economía nacional hace que las empresas multinacionales canalicen hacia el Brasil una parte importante de las inversiones que están dispuestas a realizar en el mundo en desarrollo.

Por otra parte, gracias a la dictación de varias instrucciones, se promovió la entrada de capitales de corto plazo destinados a financiar el capital de explotación de las empresas instaladas en el país. Las empresas que han podido hacer más amplio uso de este medio son aquellas vinculadas directa o indirectamente con las empresas multinacionales y las nacionales con respaldo financiero, en rápida expansión y con buenos contactos en el exterior.

Ha sido sustancial el ingreso de divisas que ha resultado de esta política, de manera que en los últimos años se ha coadyuvado así a generar un aumento apreciable de las reservas internacionales. Ello no obstante, ha habido un incremento bastante rápido del endeudamiento externo del país, principalmente del constituido por préstamos a corto plazo y por inversiones extranjeras.

3. Cambios y problemas en el sistema financiero

a) Apreciación de la evolución del sistema a grandes rasgos

Desde mediados del decenio de 1960, el sector financiero latinoamericano ha experimentado transformaciones encaminadas principalmente a lograr un aprovechamiento más completo del potencial de ahorro y a dirigir sus recursos a aquellos fines que han ido ganando prioridad en la política económica. Los cambios han seguido en gran parte las orientaciones del proceso registrado en los países industrializados y en muchos casos han estado ligados a las exigencias derivadas de la canalización de recursos externos 12/.

Uno de los ejemplos sobresalientes es el de los nuevos sistemas y mecanismos de crédito habitacional. Figuran entre ellos las exenciones tributarias, los créditos, la modernización de las instituciones hipotecarias tradicionales, el reajuste de activos y pasivos personales según las variaciones del nivel general de precios y los sistemas de redescuento - a base de recursos generalmente externos - para las hipotecas.

Aunque el caso del crédito territorial es el más universal, existen muchos otros esfuerzos de movilización de recursos internos destinados a cumplir objetivos concretos. El financiamiento de la pequeña empresa industrial o comercial destaca por su difusión regional, habiéndose utilizado, entre otros mecanismos, el establecimiento de bancos especializados que, incluso con oficinas rodantes, han procurado ofrecer sus servicios de depósito y créditos a esos empresarios. Los pequeños empresarios agrícolas han contado con cooperativas y con la expansión geográfica de las oficinas de la banca especializada de fomento, creándose así mecanismos de ahorro y disponibilidad de fondos de los que carecían anteriormente.

El sector fabril ha recibido diversos beneficios tributarios con el propósito de estimularlo para que use en mayor proporción sus fuentes internas de fondos. Por la misma vía tributaria se ha intentado y, en algunos casos, logrado el propósito de dispersar geográficamente la capacidad fabril o apoyar la creación de nuevas producciones. Aunque se iniciaron con alguna timidez en el decenio de 1960, han comenzado a adquirir impulso los sistemas crediticios y tributarios para el fomento de la producción fabril exportable; también cabe señalar los sistemas surgidos en el decenio de 1970 para financiar, con el ahorro previo de los consumidores, la venta de artefactos domésticos y automóviles.

12/ Véase "La movilización de recursos internos", Boletín Económico de América Latina, Vol. XV, Nº 2, 1970.

En otros casos ha habido manipulación de instrumentos para satisfacer finalidades más específicas. Como ilustración cabe señalar las tareas de corte financiero que se le ha asignado en Brasil a un organismo de carácter técnico como es la Superintendencia Nacional de la Marina Mercante (SUNAMAN) del Ministerio de Transporte de ese país. Usando como fuente principal de fondos un impuesto especial a los fletes de importación SUNAMAN presta a los armadores que adquieran navíos en astilleros brasileños hasta un 85 % del valor de los barcos. Se calcula que de esta manera logra reducir los costos efectivos de los astilleros brasileños en 30 %, es decir, lo suficiente para ponerlos al nivel de otros productores más tradicionales en el rubro.

De todos modos, la evolución del sector financiero latinoamericano ha sido incompleta. Han continuado predominando mecanismos y prácticas que podrían llamarse conservadores o anticuadas y al propio tiempo la nueva organización emergente muestra deficiencias de fondo, que afectan su estructura y funcionamiento. El principal subsector, el bancario comercial, prosiguió financiando a sus clientes tradicionales sin amoldarse, por razones diversas, a la nueva demanda que surgía cada vez más vigorosamente de parte de los pequeños negocios, los consumidores y los promotores empresariales. Estos grupos, por ello, debieron recurrir a las compañías financieras, muchas de ellas subsidiarias de empresas del subsector, para satisfacer, a un costo elevado y en forma parcial, sus necesidades de financiamiento.

Esa insuficiencia coincidió a comienzos del decenio de 1960 con la incorporación a la política económica latinoamericana de una serie de nuevos objetivos o, si se quiere, al otorgamiento de prelación urgente a algunos que habían permanecido relegados a segundo plano, los que se sumaron a la creciente demanda de financiamiento. Se tornó necesario, por lo tanto, crear o importar nuevos mecanismos financieros que soslayaban la legislación existente y que se constituyeron en organismos paralelos de gestión, generalmente autónomos, lo que conspiró contra la eficacia global del sistema y a menudo lo tornó excesivamente costoso. En otras palabras, los cambios en el sistema financiero se han dirigido de preferencia a agregar nuevos mecanismos antes que a reconstituir su estructura global. Como ya se ha hecho presente en otros estudios, los intermediarios existentes a fines del decenio de 1950 podrían haber sido utilizados para servir nuevos propósitos de haber sido modificadas sus normas legales. El caso más patente es el de las instituciones de crédito territorial que han proliferado en países donde existían organismos o bancos hipotecarios con experiencia administrativa y equipos técnicos, pero a los cuales no se proveyó de las facultades que, en cambio, se otorgaron a los nuevos mecanismos. La tendencia hacia la superposición de instituciones, aparte de gravitar

/negativamente sobre

negativamente sobre los costos del financiamiento, constituye un obstáculo evidente para el diseño y aplicación de políticas generales y coherentes y para la operación concreta del sistema.

Por la falla estructural antes mencionada, los nuevos mecanismos de crédito territorial han continuado recogiendo amplios recursos financieros en momentos de contracción de la demanda de viviendas, sin posibilidad de transferir esos recursos a otros fines. Y también se ha dado el cuadro inverso, o sea, de perspectivas favorables para la expansión de las construcciones que se enfrentaban con disponibilidades restringidas de medios financieros.

También deben considerarse los múltiples casos de objetivos que no han podido ser financiados mediante ninguno de los mecanismos establecidos. Por ejemplo, las reformas agrarias han carecido de un sistema de financiamiento adecuado para atender a los nuevos empresarios agrícolas individuales o colectivos. Otro ejemplo lo da la incapacidad de los sistemas de crédito territorial para financiar la vivienda de la clase trabajadora de menores ingresos, lo que ha dado lugar en varios países a instituciones especializadas que, con capital de origen público, apoyan la construcción de viviendas, se dedican ellas mismas a esa actividad o la estimulan con el sistema de autoconstrucción.

En cuanto al destino que se le ha dado a los mayores recursos obtenidos por medio de la renovación y adaptación de mecanismos financieros, es difícil y aventurado extraer conclusiones, tanto por la escasez de antecedentes como por la falta de objetividad de los criterios de evaluación. Sin embargo, parece haber cierto consenso en cuanto a que la reproducción de los sistemas empleados en las economías industrializadas de mercado ha orientado una proporción muy elevada de los recursos al financiamiento de los bienes duraderos y las construcciones vinculadas más estrechamente con la demanda de los grupos de ingresos altos y medianos. A la inversa, las inversiones prioritarias para el desarrollo, tanto públicas como privadas, no parecen haber encontrado los medios para participar en una proporción más alta de esos recursos.

Cabe suponer que así como en el decenio de 1960 se puso énfasis en la movilización de recursos, entendida como la captación de recursos financieros internos, en el decenio de 1970 las autoridades latinoamericanas seguramente deberán abocarse más bien a la reestructuración del sector financiero. Es decir, el esfuerzo debiera dirigirse a engranar la intermediación financiera con la política económica, para lo cual es necesario simplificar la

/estructura y

estructura y funcionamiento del sector financiero y asegurar una mayor afluencia de recursos hacia los fines y actividades esenciales para el progreso económico y social.

b) La evolución de los sectores principales

Al examinar las tendencias principales que se registran en el proceso de movilización financiera, conviene distinguir entre el subsector tradicional y el nuevo.

El subsector tradicional es el más vinculado con el área moderna de las economías de América Latina y abarca a la autoridad monetaria (la banca central) y a la banca pública de fomento, conjunto que responde en forma directa a la política económica. La actividad del subsector sólo puede ser examinada satisfactoriamente, a largo plazo. A corto plazo no se aprecian las transformaciones en su capacidad de crear, captar y distribuir recursos, ni las diferencias funcionales de las instituciones que lo integran y que están estrechamente relacionadas con esa capacidad. Por eso se han escogido los años 1960 y 1969 para efectuar las comparaciones, pues hasta ese último año se dispone de datos homogéneos para la región.

El monto de los recursos obtenidos por el subsector, excluidas las transferencias entre sus instituciones, muestra un aumento considerable en toda la región, incluso si se utilizan deflatores como el índice de precios al consumidor (véase el cuadro 1). La tendencia no debiera extrañar puesto que entre las instituciones que comprende el subsector se encuentran la banca central, la pública de fomento, y la comercial de depósitos, que experimentó una considerable mejoría tecnológica durante el período en estudio.

En la generalidad de los países latinoamericanos, los depósitos y otros activos del gobierno en posesión del subsector han tendido a disminuir relativamente. En unos pocos casos la disminución ha sido brusca, como en Argentina, donde representaban el 11 % del total de los activos del subsector en 1960 y sólo 1 % en 1969. También se advierten algunos aumentos (Venezuela de 2 a 6 %, Costa Rica de 1 a 2 %, República Dominicana de 10 a 12 %) que no modifican la tendencia general.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: VARIACION DE LOS PASIVOS NETOS REALES a/ DEL
SUBSECTOR FINANCIERO TRADICIONAL,
ENTRE 1960 Y 1969

(Porcientos)

Argentina	19.5
Bolivia	80.1
Brasil	64.6
Colombia	91.0
Costa Rica	78.7
Chile	156.6
Ecuador	78.4
El Salvador	86.0
Guatemala	102.4
Haití	16.9
Honduras	178.8
México	191.0
Nicaragua	180.6
Panamá	228.8
Paraguay	205.3
Perú	44.9
República Dominicana	117.1
Uruguay	6.7
Venezuela	88.2
Promedio <u>b/</u>	107.4

Fuente: FMI, International Financial Statistics.

a/ Excluye pasivos entre instituciones del subsector. Cifras corrientes deflactadas por índices de precios pagados por el consumidor.

b/ Incluye, además, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago. Para este cálculo se han usado los tipos de cambio de paridad de 1960.

La emisión por la banca central, medida sólo en términos de la moneda que se encuentra en poder del público, es un indicador importante del desarrollo reciente del subsector. Por de pronto, se trata de una proporción francamente descendente de sus activos totales. Aumenta sólo en un país - Uruguay -, donde sube de 13 % en 1960 a 16 % en 1969, acusando el impacto regresivo de un prolongado estancamiento económico sobre el sector financiero del país. En Perú permanece virtualmente estancada (15 % y 16 %, respectivamente) aunque, de disponerse de cifras para años posteriores a 1969, mostraría una tendencia similar a la regional. Baja en todos los demás casos y, en la gran mayoría, en forma pronunciada.

El nivel de esa proporción refleja inversamente la apertura del subsector financiero con referencia al sector de personas. Si esa apertura es mínima, retendrá consigo la moneda ya que no tienen oportunidad de entregarla al subsector 13/. Si éste, en cambio, les otorga un mayor acceso, la proporción que se conserva es baja o disminuye. Dentro de este contexto puede decirse, a base del cuadro 2, que en el conjunto de la región la apertura de los intermediarios tradicionales ha mejorado sustancialmente.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE 18 PAISES DE ACUERDO CON EL
PORCENTAJE REPRESENTADO POR EL DINERO EN PODER DEL PUBLICO
EN LOS ACTIVOS TOTALES DE LOS INTERMEDIARIOS
TRADICIONALES

	Número de países	
	1960	1969
30 % o más	2	1
15 % a 29 %	12	7
menos de 15 %	4	11

13/ El concepto de persona incluye a la pequeña empresa. La información sobre las empresas más grandes indica una baja propensión a la liquidez en caja.

En la primera categoría (de 30 % o más), sólo se encontraban Bolivia y Haití, en 1960, países cuyo nivel de desarrollo económico restringía la evolución de su sector financiero en mayor medida que en otras economías latinoamericanas. En 1969, el primero continuaba en dicha categoría, aunque el índice había bajado a 33 %. En el caso de Haití, el descenso fue de 31 % en 1960 a 26 % en 1969.

Los países de menor magnitud económica muestran caídas relativas superiores a las señaladas. En cuanto a las economías de mayor dimensión el nivel y las variaciones de la proporción que representa la emisión de la banca central en los activos del subsector tienden, el primero, a ser bajo y, las segundas, a ser relativamente pronunciadas. La excepción en este caso es Argentina, donde dicho nivel fue de 26 % en 1960 y de 22 % en 1969. En comparación, las cifras correspondientes a Brasil fueron 15 % y 9 %; las de México, 13 % y 9 %; las de Colombia, 16 % y 11 %; y las de Chile, 14 % y 9 %.

Podría deducirse, por lo tanto, que existe una relación inversa en América Latina entre el desarrollo de este subsector y lo que teóricamente se denomina propensión a la liquidez del área privada. En vista de las grandes diferencias en los niveles señalados podría suponerse que dicha relación está íntimamente ligada a factores estructurales, como el grado y modalidad de desarrollo, los que tendrían mayor peso que otros de naturaleza estrictamente monetaria.

Como se sabe, las emisiones del subsector que absorbe la actividad privada no están constituidas exclusivamente por las correspondientes a la banca central. Otras de sus instituciones también han efectuado emisiones de mayor plazo, que han seguido el mismo destino. En México, por ejemplo, la banca de fomento ha colocado un monto apreciable de tales emisiones. En relación con el total de pasivos del subsector, ellos montaron a 11 % en 1960, cifra que a fines del decenio había aumentado a 24 % y era, por lo tanto, 2.5 veces mayor que la emisión monetaria. Son varios los países latinoamericanos donde se registran proporciones que comienzan a ser significativas - por ejemplo, 5 % en Colombia y Costa Rica. Los obstáculos, comúnmente rotulados como "ausencia de mercados de capital", han impedido que estos pasivos del subsector muestren un mayor dinamismo durante el decenio de 1960. En el de 1970, en cambio, esa situación estaría cambiando pues los nuevos intermediarios están usando con relativo éxito el expediente de colocar emisiones entre el público.

Las otras fuentes a que se está haciendo referencia son fundamentalmente las siguientes: i) los depósitos a la vista que, conjuntamente con la emisión de la banca central, se consideran tradicionalmente como el total de dinero o medios de pagos en circulación; ii) los depósitos a plazo, que incluyen los de ahorro y que vienen siendo considerados como cuasidinero; iii) los pasivos externos que, según las reglamentaciones de los países, sólo pueden ser oficiales o mixtos, y iv) un grupo heterogéneo de cuentas, que incluye las inversiones y los fondos propios de las instituciones y que, por falta de antecedentes comparables al nivel regional, se consideran no clasificadas.

Aunque no existe un patrón uniforme en el desarrollo de las fuentes enumeradas, es posible señalar que el nivel que representan los depósitos a la vista como proporción del total de pasivos del subsector tiende a ser más elevado en las economías afectadas por un proceso inflacionario (véase el cuadro 3). Cabe señalar, sin embargo, que la misma relación se presenta entre las economías con los sectores bancarios más desarrollados y los menos desarrollados.

En todo caso, si se comparan los datos de 1960 y 1969, la proporción de depósitos aumenta en cinco economías y desciende en otras doce. Para explicar la primera de estas tendencias habría que hacer un examen analítico de cada caso, lo que no es posible en esta oportunidad. Lo esencial está en que no sólo refleja disposiciones de la autoridad monetaria que favorecieron a los depósitos a la vista a expensas de otros pasivos del subsector sino que, a juzgar por el ejemplo de un país, una mayor expansión del sistema bancario. Tal es la situación de Bolivia, cuya banca de depósitos se expandió territorialmente durante el período mencionado.

La limitación que afecta a los depósitos a la vista ha contribuido a beneficiar a los depósitos a plazo y de ahorro (véase el cuadro 3). El hecho de que exista una tendencia a denominar a este grupo de cuentas cuasidinero muestra que su principal distinción con las anteriores (el plazo) tiene menor importancia. De hecho, estos depósitos se han convertido en un instrumento de amplia acogida para la colocación de la liquidez excedente de las personas y también de los sectores empresariales allí donde la tasa de interés real es relativamente elevada.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: DEPOSITOS A LA VISTA Y A PLAZO COMO PROPORCION
DE LOS PASIVOS. TOTALES DEL SUBSECTOR FINANCIERO
TRADICIONAL, PAISES SELECCIONADOS

(Porcientos)

	Depósitos a la vista		Depósitos a plazo	
	1960	1969	1960	1969
Argentina	18	29	15	22
Bolivia	6	10	2	10
Brasil	43	33	3	6
Colombia	23	21	12	8
Costa Rica	16	24	7	10
Chile	22	18	13	11
Ecuador	16	18	8	15
Guatemala	16	13	13	27
Haití	13	19	15	12
Honduras	16	13	21	22
México	16	15	16	18
Nicaragua	17	14	9	12
Pagaguay	19	11	5	19
Perú	32	22	20	19
República Dominicana	23	13	11	16
Venezuela	25	28	20	27
Uruguay	12	7	18	10

Fuente: FMI, International Financial Statistics.

En la mayoría de las economías latinoamericanas los depósitos a plazo y de ahorro continuaron creciendo en importancia como fuente de fondos del subsector. En Brasil, donde las condiciones financieras los había relegado en 1960 a sólo 3 % de dicho total, se duplicaron a 6 % en 1969. En Bolivia y Paraguay los aumentos resultaron espectaculares, pues fueron en esos años, respectivamente, 2 % y 10 % y 5 % y 19 %. Los porcentajes también aumentaron vigorosamente en Ecuador (8 % y 15 %); El Salvador (8 % y 21 %) y Guatemala (13 % y 27 %); y se elevaron entre un tercio y cuatro quintos en Argentina, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela. Sólo en Honduras y en México crecieron menos de 15 %, lo que en el segundo caso se explica por el dinamismo de otras emisiones financieras capaces de representar el mismo papel.

Consecuentemente, el panorama general que presentan los depósitos a plazo y de ahorro como fuente de fondos era mucho más favorable a fines que a comienzos del decenio. Utilizando la mediana de los datos nacionales, a principios del mismo su aporte relativo era de 11.5 % y en 1969 de 16.5 %. En este último año aportaban más de un quinto de los fondos en cinco países lo que era cierto sólo en uno de ellos en 1960 (véase otra vez el cuadro 3).

El dinamismo de esta cuenta del subsector en la captación de los excedentes de liquidez del sector privado no financiero puede, asimismo, apreciarse comparando su aporte relativo con el de la emisión del banco central. De las 18 economías seleccionadas, sólo cinco mostraban depósitos a plazo mayores que la emisión en 1960. Nueve años después este número había aumentado a 12. Si se utilizan cifras nacionales, que no son estrictamente comparables entre sí, pero individualmente valederas, en 1971 sólo en los dos países con un sector financiero rezagado y en un tercero afectado por la inflación, las emisiones tenían una participación mayor que dichos depósitos.

Al analizar el origen de los recursos del subsector se prescindió deliberadamente de los fondos que se proveen entre sí las instituciones que lo integran. Existía una justificación cuantitativa por el hecho de que las transferencias dentro del sector no son relativamente importantes como pasivos; y conceptual, por la conveniencia de enfocar fundamentalmente las fuentes de fondo autónomas.

En el caso de las asignaciones de fondos, sin embargo, los movimientos intrasectoriales alcanzan magnitudes relativamente elevadas y muestran, además, gran inestabilidad entre comienzos y fines del decenio de 1960. Ambas situaciones se explican por dos circunstancias. Primero, es necesario recordar que es en el subsector donde se generan el dinero y el cuasidinero.

/En segundo

En segundo lugar, es un hecho generalizado el uso de transferencias intersectoriales para suministrar recursos a la banca pública de fomento, pues fue diseñada de modo que no compitiera con la banca comercial.

No siendo éste un estudio monetario, el análisis de las transferencias intrasectoriales se limita a presentar su magnitud con relación al total de recursos del subsector, las variaciones entre 1960 y 1969 de los porcentajes correspondientes; y a establecer, en su caso, cuáles son los factores generales que explican los datos presentados.

Los movimientos internos del subsector son de elevada cuantía en relación con el total de sus activos. La mediana para 1960 es de 25 % y de 31 % para 1969. (Véase el cuadro 4.) Además del cambio de proporciones, existen otras diferencias entre ambos años. En el primero tiene importancia el financiamiento que otorga la banca central a la comercial, como muestran los datos para los 18 países latinoamericanos seleccionados. Hacia 1969 ese movimiento pierde importancia y se acrecienta la esterilización de los recursos de la banca comercial por la autoridad monetaria. Esta evolución es importante en los países que experimentaban presiones inflacionarias en esa fase. Por ejemplo, en Uruguay, los depósitos mutuos banca central-banca comercial dejaban en 1960 un saldo a favor de la segunda (122 millones de pesos), que en 1969 se invirtió (11 461 millones de pesos) y representó el 21 % de los activos para con terceros de la banca comercial.

Pero no sólo gravitan en el asunto las medidas de control cuantitativo del crédito. En varios países también influye el mayor grado de financiamiento otorgado por el subsector a las instituciones públicas de fomento. Asimismo, hay un progreso gradual en el manejo de los recursos del subsector por las autoridades monetarias. En algunos países (Colombia y México, por ejemplo) ya no se trata de controlar el crédito por sus impactos inflacionarios sino de darle un curso que se amolde a los objetivos principales de la política económica.

Considerando que en América Latina dos son los principales competidores por los recursos del subsector: el Gobierno y el conjunto de empresas y personas que constituyen el sector privado, se advierte que dos países registran durante todo el decenio una asignación mayor al sector público que al privado. Uno es Bolivia, donde en los años considerados el primero captó 66 % y 47 %, respectivamente, de los activos totales del subsector; el otro es Haití donde el sector público obtuvo 46 % y 55 % de esos activos. En ambos casos los movimientos internos del subsector constituyen la proporción más baja de sus activos en América Latina. (Véase de nuevo el cuadro 4.)

Quadro 4

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LOS ACTIVOS DEL SUBSECTOR
FINANCIERO TRADICIONAL, PAISES SELECCIONADOS

(Porcientos)

	Al Gobierno		Al sector privado		Subtotal <u>a/</u>		Intra- subsector	
	1960	1969	1960	1969	1960	1969	1960	1969
Argentina	28	28	35	49	83	86	17	14
Bolivia	66	47	8	18	84	82	16	18
Brasil	40	22	51	45	84	70	24	30
Colombia	12	6	55	48	73	63	27	37
Costa Rica	7	12	54	51	71	75	29	25
Chile	27	30	42	23	82	70	18	30
Ecuador	12	16	56	42	81	68	19	32
Guatemala	12	12	37	41	71	68	29	32
Haití	46	55	31	22	91	84	9	16
Honduras	14	13	37	48	70	72	30	28
México	9	20	56	60	77	87	24	13
Nicaragua	10	7	47	53	70	80	30	20
Paraguay	20	16	38	47	59	65	41	35
Perú	17	15	34	29	69	68	31	32
República Dominicana	26	26	17	24	62	61	38	39
Venezuela	6	9	49	50	83	85	17	15
Uruguay	7	13	46	18	83	51	17	49

Fuente: FMI, International Financial Statistics.

a/ Incluye otras cuentas.

/En los

En los países restantes se dan fuertes variaciones de un año a otro en la captación relativa de ambos sectores. Las medianas correspondientes al Gobierno (excluidas las dos economías anteriores) tienden, sin embargo, al descenso, pues de 23 % en 1960 bajan a 18 % en 1969. Por oposición, en lo que respecta al sector privado, las medianas para 1960 y 1969 son, respectivamente, de 26.5 % y 39.0 %. Argentina, México, Venezuela y Bolivia contribuyen a esa tendencia. Chile y Uruguay, en cambio, muestran claros descensos en las proporciones comentadas, el primero de 42 % a 23 % y el segundo de 46 % a 18 %.

Como se explicó antes, no hay información adecuada sobre las operaciones de los agentes intermediarios que hicieron su aparición en el sistema financiero latinoamericano durante el decenio de 1960. Por lo tanto, para ofrecer un panorama regional de su actividad es necesario recordar los factores que los engendraron y que les dieron importancia en diversos países de la región. Ya se mencionó antes la incapacidad del subsector tradicional para atender las nuevas demandas financieras. Resultó obligatorio, en consecuencia, establecer mecanismos capaces de mediar entre las fuentes de recursos y los demandantes postergados. Paralelamente, y en parte por influencia de un efecto de demostración internacional, se crearon nuevos agentes intermediarios, como las empresas financieras y las cooperativas u organizaciones similares.

Si se examina la información disponible, se advierte que en muy pocos casos ha subsistido el intermediario que opera asignando sus recursos exclusivamente a los productores. En verdad, son las llamadas financieras, que proveen financiamiento a la compra de bienes duraderos, las que han tenido un crecimiento más rápido. Lo mismo ha ocurrido con el crédito para la adquisición de viviendas.

El caso de Brasil ilustra esta doble tendencia. En ese país, los bancos de crédito e inversión y los institutos de crédito territorial basaron su dinamismo en la creación de instrumentos financieros especiales y en la transformación de otros, como la letra de cambio, comparativamente antiguos. En Colombia, los primeros recibieron apoyo financiero interno y externo pero no se crearon mecanismos propios de captación de recursos. Crecen, por lo tanto, pausadamente aunque con mayor dinamismo que el subsector tradicional. (Véase el cuadro 6.)

Cuadro 5

BRASIL: DISTRIBUCION DE LOS PRESTAMOS AL SECTOR PRIVADO
SEGUN SALDOS AL FINAL DEL PERIODO

(Porcientos)

	1964	1969	1971
Sistema bancario	79.9	55.3	52.7
Organismos de fomento	14.0	12.3	8.1
Bancos de crédito e inversión	6.0	16.9	22.2
Crédito para vivienda	-	13.0	15.9
<u>Total a/</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Banco do Brasil Relatorio, varios números.

a/ Incluye otros no clasificados.

Cuadro 6

COLOMBIA: DISTRIBUCION DE LOS ACTIVOS DEL SISTEMA FINANCIERO

(Porcientos)

	1960	1969
Bancos	83.4	81.3
Compañías de seguros y capitalización	11.8	5.4
<u>Subtotal</u>	<u>95.2</u>	<u>86.7</u>
Corporaciones financieras	1.5	7.7
Fondos de inversión	-	1.4
<u>Total a/</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Banco de la República, Revista, varios números; Superintendencia Bancaria, Revista, varios números.

a/ Incluye intermediarios menores.

/La evolución

La evolución de la intermediación en Perú fue diferente. (Véase el cuadro 7.) Entre los intermediarios tradicionales acrecentaron su importancia relativa los bancos públicos de fomento y disminuyó la del banco central, la banca comercial y las compañías de seguros. Los nuevos intermediarios que adquirieron importancia fueron los que cubrían una demanda que la banca comercial no podía satisfacer, esto es, la originada por el sector de personas. Entre ellos se encuentran las "mutuales" que, a diferencia de las asociaciones de ahorro y préstamo, acogen el ahorro puro de sus clientes y, asimismo, financian sus adquisiciones de bienes duraderos. Sus activos constituyen 5.7 % de los activos totales del sector financiero peruano en 1969, cifra que es una adición neta para el decenio, pues las mutuales no existían en 1960. Por su parte, la cooperativa de ahorro y crédito que opera principalmente en las zonas del país que carecen de intermediarios financieros y respecto a poblaciones de bajo nivel de ingresos, se expandió con rapidez.

En 1960 sus activos representaban sólo 0.2 % de los totales del sistema, y habían subido a 4.6 % en 1969.

Los ejemplos anteriores no reflejan fielmente la situación de todos los países, pero sí acusan las tendencias generales que se dan en toda la región. Así, puede estimarse que en general los nuevos intermediarios llegaron, a fines del decenio de 1960, a disponer de activos que equivalen a una cuarta parte de los del subsector tradicional.

Con respecto a los años que van corridos del decenio de 1970, la información incompleta que se ha podido reunir apunta hacia un constante crecimiento en la importancia relativa de los nuevos mecanismos y, lo que es más significativo, a la introducción de una variedad de otros que comienzan a mostrarse dinámicos porque satisfacen demandas de intermediación que aun los anteriores no habían considerado o previsto en sus operaciones. Parece evidente, sin embargo, que estas adiciones implican acrecentar la complejidad y falta de articulación de los sistemas financieros latinoamericanos, lo que puede hacer más difícil el indispensable engranaje de la política económica y la intermediación financiera.

Cuadro 7

PERU: PARTICIPACION DE LOS ACTIVOS DEL SECTOR FINANCIERO POR
GRUPOS DE INSTITUCIONES a/

(Porcientos)

	1960	1969
Banco central	28.6	22.4
Banca comercial	46.6	36.6
Banca pública de fomento	15.2	21.0
Banco hipotecario	3.4	4.6
Compañías de seguro	5.9	3.9
Mutuales	-	5.7
Cooperativas	0.2	4.6
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Superintendencia de Bancos del Perú.

a/ Incluye la antigua Caja de Depósitos del Gobierno, convertida en Banco de la Nación.

/c) Procedimientos

c) Procedimientos básicos para captar y canalizar recursos financieros

En lo que concierne al ahorro financiero de las personas, y en el supuesto de que los intermediarios estén a su alcance, parece que los expedientes eficaces han sido los siguientes:

Liquidez automática: Los instrumentos utilizados en la región establecen invariablemente que las personas puedan retirar los fondos depositados sin que se les exija el cumplimiento de los avisos previos legales o contractuales.

Reajuste de los ahorros: La remuneración del ahorro parece no tener importancia decisiva para el sector de personas, que continúa entregando sus excedentes al sector financiero aun cuando el tipo de interés real sea igual a cero. Lo que sí ha motivado el ahorro financiero son las medidas destinadas a conservar el valor real del activo correspondiente. Como es natural, el reajuste no se aplica sólo a los activos sino que a los pasivos de las personas, produciéndose, por lo tanto, una variedad de situaciones en los movimientos entre ellas y el sector financiero.

Ahorro ligado: De considerable importancia actual es el ahorro que hacen las personas con el propósito específico de obtener un crédito para la adquisición de un bien duradero o vivienda. Este sistema conduce a un desahorro personal una vez que hayan alcanzado el ahorro previo que condiciona la concesión del crédito. Los problemas derivados del financiamiento de dicho desahorro han suscitado la aparición de nuevos arbitrios y el establecimiento de una multitud de intermediarios, apoyados generalmente por los fabricantes o las agencias de turismo y viajes.

En lo que concierne al ahorro de las empresas, los mecanismos de estímulo tienden a ser impositivos. Existen créditos o rebajas a la reinversión de utilidades netas, a la depreciación acelerada y a la instalación de producciones prioritarias o en zonas económicamente rezagadas. De cuño más reciente es la concesión de incentivos especiales a la exportación de productos no tradicionales. Estos mecanismos varían considerablemente entre los países latinoamericanos y conforme al mayor o menor éxito obtenido.

4. La contribución del sector público a la
movilización de recursos internos

a) La participación del sector público

El sector público y el privado, guiados por fines diferentes, complementan sus tareas para utilizar de la manera más eficaz posible los recursos naturales, humanos, materiales y financieros disponibles con el fin de lograr un crecimiento económico más rápido y sostenido y en condiciones que aseguren una distribución más equitativa de los bienes y servicios producidos.

Entre los países latinoamericanos varía mucho el grado de participación del sector público en las actividades económicas, lo que depende de los más diversos factores, que van desde la disponibilidad de riquezas naturales al régimen institucional y político que rija en el país. Junto a países donde la actividad pública participa junto a la privada en un sistema que se podría denominar de economía mixta y que generalmente se identifican con los países relativamente más desarrollados de la región, existen otros donde acaba de comenzar a desarrollarse una versión más amplia de la actividad estatal. Sin embargo, lo que se advierte en forma clara es la tendencia al rápido crecimiento del gasto público y en particular del destinado al incremento del acervo de capital.

Si de manera simplista se mide la participación del sector público en la economía por la suma de los gastos corrientes del gobierno general (excluido el de las empresas públicas) y los de inversión pública fija total, se encuentran países como Chile y Brasil donde estos gastos representaban alrededor del 34 % del producto interno bruto a fines del decenio de 1960, mientras que en otros esa relación no alcanza aún al 15 % (Guatemala). La mayoría de los países considerados se sitúan en una amplia gama que va desde el 15 al 25 % del producto interno bruto (véase el cuadro 8).

/Cuadro 8

Cuadro 8

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO Y DE LA CARGA TRIBUTARIA

		Porcentajes				Indices 1960-61 = 100				Elasticidad:	
		Gastos totales/ PIB a/	Gastos corrientes/ PIB	Inversión pública/ PIB	Inversión pública/ PIB	Carga tributaria b/	Gastos totales/ PIB	Gastos corrientes/ PIB	Inversión pública/ PIB	Carga tributaria	Δ Ing. Tributarios Δ Gasto público
Argentina	1960-1961	21.4	16.1	5.3	24.5	14.2					
	1969-1970	25.2	17.3	7.9	40.7	15.0	117.8	107.5	149.1	105.6	0.896
Bolivia	1960-1961	19.5	13.9	5.6	44.8	7.9					
	1969-1970	23.0	14.7	8.3	58.5	10.2	117.9	105.8	148.2	129.1	1.095
Brasil	1960-1961	25.3	18.6	6.7	39.2	20.1					
	1969-1970	33.3	24.3	9.0	52.0	27.0	131.6	130.6	134.3	134.3	1.021
Colombia	1960-1961	11.2	7.8	3.4	16.7	10.4					
	1969-1970	17.3	10.6	6.7	34.4	13.4	154.5	135.9	197.1	128.8	0.834
Costa Rica	1960-1961	18.0	14.0	4.0	21.6	12.2					
	1969-1970	21.1	16.1	5.0	23.5	14.1	117.2	115.0	125.0	115.6	0.986
Chile	1960-1961	29.3	22.5	6.8	38.0	16.5					
	1969-1970	34.6	25.6	9.0	55.9	21.8	118.1	113.8	132.4	132.1	1.119
Ecuador	1960-1961	23.8	17.5	6.3	46.3	15.0					
	1969-1970	26.2	21.2	5.0	31.0	18.2	110.1	121.1	79.4	121.3	1.102
El Salvador	1960-1961	14.5	11.5	3.0	23.1	10.9					
	1969-1970	15.6	13.0	2.6	22.8	10.4	107.6	113.0	86.7	95.4	0.887
Guatemala	1960-1961	11.6	8.9	2.7	27.3	7.6					
	1969-1970	11.3	8.8	2.5	20.8	8.1	97.4	98.9	92.6	106.6	1.094
Honduras	1960-1961	13.6	10.7	2.9	23.8	9.8					
	1969-1970	19.6	13.1	6.5	33.9	11.4	144.1	122.4	224.1	116.3	0.807
México	1960-1961	16.7	11.0	5.7	34.3	9.1					
	1969-1970	21.9	15.1	6.8	34.7	10.1	131.1	137.3	119.3	111.0	0.847
Nicaragua	1960-1961	13.7	10.5	3.2	25.2	8.8					
	1969-1970	16.5	12.0	4.5	28.8	8.5	120.4	114.3	140.6	96.6	0.802
Panamá	1960-1961	17.1	13.3	3.8	23.6	11.0					
	1969-1970	22.7	17.7	5.0	21.8	13.2	132.7	133.1	131.6	120.0	0.904
Paraguay	1960-1961	10.5	7.0	3.5	29.7	9.1					
	1969-1970	15.4	11.3	4.1	27.3	10.5	146.7	161.4	117.1	115.4	0.787
Perú	1960-1961	15.9	12.9	3.0	16.6	13.7					
	1969-1970	18.9	15.3	3.6	21.2	17.0	118.9	118.6	120.0	124.1	1.044
Rep. Dominicana	1960-1961	19.6	14.7	4.9	53.3	16.7					
	1969-1970	21.9	15.4	6.5	37.4	17.0	111.7	104.8	132.7	101.8	0.911
Uruguay	1960-1961	26.4	23.6	2.8	17.9	15.4					
	1969-1970	31.1	27.4	3.7	27.4	17.2	117.8	116.1	132.1	111.7	0.948
Venezuela	1960-1961	22.2	15.5	6.7	39.0	18.3					
	1969-1970	24.7	18.0	6.7	34.9	19.3	111.3	116.1	100.0	105.5	0.948
Promedio ponderado c/	1960-1961	20.7	15.1	5.6	29.1	14.4					
	1969-1970	25.7	18.4	7.3	36.3	17.2	124.2	121.9	130.4	119.4	0.961

Fuente: Cálculo de CEPAL basados en informaciones obtenidas de diversas fuentes nacionales y de organismos internacionales.

a/ El gasto público total comprende el gasto corriente del gobierno general y la inversión pública bruta fija total, conceptos que figuran en las dos columnas que siguen. El producto bruto utilizado es a precios de mercado y en moneda corriente de cada país.

b/ Se refiere a los ingresos tributarios como proporción del producto interno bruto a precios de mercado. Los porcentajes corresponden a 1960 y 1970 en todos los casos.

c/ Para obtener estos promedios se utilizó el producto interno bruto de América Latina por países a cortos de factores y la inversión bruta total, expresado ambos conceptos en dólares de 1960.

/Asimismo, se

Asimismo, se puede apreciar la evolución ocurrida entre comienzos y fines del decenio, observándose que en los niveles superiores al 20 % el cambio de participación tiende a hacerse más lento, con excepción de países como Brasil y Chile, donde la rápida ampliación del área de las empresas públicas ha producido un importante incremento de la influencia estatal, que se hace más evidente en el caso de la formación de capital.

Llama la atención la ubicación relativamente alta de Bolivia y la República Dominicana que se explica por el proceso de nacionalización de industrias que hubo en la República Dominicana y de la minería y posteriormente del petróleo que se llevó a cabo en Bolivia.

A efecto de la movilización de recursos, no todo el gasto público contribuye en igual medida y eficiencia a ese objeto. El Estado actúa como un importante agente económico que capta recursos financieros del sector privado, los que asigna a diversas actividades que adquieren distintas dimensiones desde el ángulo de la utilización de recursos de producción.

El gasto público, tanto el de consumo como el de inversión, hace una significativa contribución a la movilización de recursos a través de la demanda. El Estado y sus empresas representan un importante sector consumidor para la producción interna. En países como Brasil, Chile, México, República Dominicana y otros, donde las empresas públicas son numerosas y abarcan un amplio sector de actividades, las transacciones intergubernamentales han alcanzado una dimensión interesante y tienen muchas posibilidades de continuar expandiéndose. Por otra parte, el sector público constituye una importante fuente ocupacional; además de la significación que ello representa en la reasignación de recursos humanos hacia actividades de mayor productividad, proporciona poder adquisitivo que expande la demanda, los mercados y con ello el potencial de inversión que concurre a la mejor utilización de los recursos ociosos y mal aprovechados. Fuera de los factores mencionados, mediante el gasto público corriente se proporciona el apoyo administrativo complementario a las tareas productivas del Estado.

La formación de capital fijo que realiza el sector público contribuye en forma directa a la movilización de los recursos de producción. Sin embargo, su repercusión varía según la productividad o eficiencia de las actividades a que haya sido asignada la inversión y al período de "maduración", es decir, que comience a tener efectos reales en la producción.

La participación del Estado en la formación de capital total - que constituye un excelente indicador del esfuerzo productivo del sector público - varía mucho de un país a otro. En los años 1969-1970 para la región en su conjunto significaba un 36 % de la inversión bruta fija total y en el caso de algunos países esa relación se acercaba al 60 %. Este importante aporte al esfuerzo de inversión cuenta con la ventaja de haber sido dirigido hacia los sectores prioritarios de la economía, dentro de un plan global de desarrollo o de un programa de inversiones, lo que constituye en cierta forma una garantía de los beneficios que reportarán esas inversiones para el desarrollo del país. La otra garantía está en los mecanismos e instituciones que ha creado el Estado para efectuar directamente estas inversiones. En este tipo de actividades se ha ganado una excelente experiencia en el manejo de los recursos humanos y tecnológicos disponibles.

En la mayor parte de los países de la región se observa una clara tendencia a expandir la acción estatal hacia actividades industriales y comerciales a través de la creación de empresas públicas y mixtas, asociadas al capital privado^{14/}. Atendiendo a diversas razones de estrategia económico-política, el Estado debe afrontar empresas de gran magnitud y en campos muy diversos, donde la actividad privada generalmente se ve imposibilitada de actuar por la escasez de capitales nacionales o por falta de interés en inversiones que no le reportarán una utilidad inmediata o atractiva. La otra alternativa posible, que representa la intervención directa del capital extranjero, a menudo se descarta en la medida en que el Estado cuente con la capacidad necesaria para llevar a cabo empresas de tal naturaleza, complementada por una oportuna ayuda técnica y financiera externa.

^{14/} CEPAL, "Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo". (E/CN.12/872).

b) Estructura y evolución del gasto público

Durante el decenio de 1960 tanto los gastos corrientes del gobierno general como la inversión pública fija aumentaron más rápidamente que el producto interno bruto. Según se vio anteriormente, la suma de ambas variables con relación al producto fluctuó en torno a un 25 % en los años 1969-1970. Si estimativamente se agregan a ese porcentaje los gastos de operación de las empresas públicas, esa relación se elevaría a una cifra aproximada al 33 %, como promedio para la región. Estas cifras dan una idea del volumen de bienes y servicios que moviliza el sector público.

Del total del gasto público, entre 60 y 80 % corresponde a gastos corrientes y el resto a inversión real. Estas proporciones no guardan ninguna relación con la magnitud del coeficiente de inversión o la del gasto público. Por otra parte, alrededor de tres cuartas partes de los gastos corrientes se refieren a gastos de consumo, es decir a compra de bienes y pago de remuneraciones y el 25 % restante se dedica a subvencionar servicios y empresas públicas, al sector privado, al pago de intereses de la deuda pública, etc. La proporción de los gastos de consumo baja hasta un 55 % en aquellos países donde se ha expandido más la actividad pública y han adquirido mayor peso las empresas públicas; en particular aquellas que registran pérdidas en sus ejercicios y requieren financiamiento suplementario del gobierno.

Entre 1960-1961 y 1969-1970, la relación entre los gastos corrientes del gobierno general y el producto interno bruto aumentó en un 22 %. Entretanto, el incremento del coeficiente de inversión pública fija (con respecto al producto) aumentó en 30 %, a pesar de que en algunos países se observó una baja de este coeficiente.

La evolución de la inversión pública, sin embargo, no tuvo la regularidad del crecimiento de los gastos corrientes, debido a la naturaleza de estos últimos, que representan compromisos casi ineludibles para el Estado y que tienden siempre a aumentar, lo que le resta posibilidades a las inversiones de crecer regularmente.

c) El esfuerzo de inversión

El coeficiente de inversión pública fija se elevó entre comienzos y fines del decenio, de 5.6 a 7.3 %. Si se considera que el coeficiente de inversión bruta fija total para la región aumentó apenas de 19 a 20 % entre esos años, la contribución de la inversión pública a la formación total de capital habría aumentado de 29 a 36 % al cabo de esos nueve años. Esto indicaría que mientras hubo un rápido incremento de la inversión pública, la privada habría permanecido estancada o disminuido (conclusión que naturalmente no se cumple en algunos casos) en relación con el producto global.

La escasez de recursos de capital que sufre la región limita seriamente las posibilidades de movilización del potencial de desarrollo. Durante el decenio de 1960 el coeficiente de inversión fija total descendió en 5 de los 18 países considerados y en otros 2 países el aumento fue escaso. El sector público, a pesar del esfuerzo financiero que ello implica, logró que el ritmo de crecimiento de sus inversiones aumentara más rápidamente que la inversión privada en 11 de los países considerados.

En los cuadros 8 y 9 es posible apreciar la evolución por países del coeficiente de inversión pública durante el decenio de 1960. Ocho países, entre ellos los de mayor peso económico relativo, cuyo coeficiente se situaba entre un 5 y 7 %, se desplazaron a niveles ubicados entre 6.5 y 9 % en 1969-1970. Los cambios fueron menos evidentes en los demás países; sin embargo estos indicadores no reflejan las fuertes fluctuaciones que sufren las inversiones públicas de un año a otro por falta de financiamiento, por conclusión de obras públicas o de instalaciones importantes, hecho que se manifiesta con mayor significación en los países de menor dimensión económica.

Los efectos del dinamismo que ha mostrado la inversión pública sobre la privada es posible apreciarlos en el cuadro 8 donde se observa su magnitud relativa; en 3 países representa prácticamente la mitad o más de la inversión fija total y en otros 6 países esa proporción supera al tercio, indicador que estaría refrendando la tendencia de América Latina de avanzar hacia un sistema de economía mixta público-privada.

Los países donde la inversión pública ha alcanzado una mayor participación son generalmente los de mayor desarrollo económico relativo - salvo algunas excepciones - o aquellos donde el sector público ha alcanzado un mayor peso a través de un proceso de nacionalización de recursos básicos e industrias.

Cuadro 9

COEFICIENTES DE INVERSION PUBLICA FIJA

%	1960-61		1969-70		1971
9			Brasil	Chile	
					Bolivia
8			Bolivia		
			Argentina		Argentina
					República Dominicana
7	Chile		México		Venezuela
	Brasil	Venezuela	Venezuela	Colombia	
			Honduras	Rep. Dominicana	
	Ecuador				Costa Rica
6					México
	México				Nicaragua
	Bolivia				
	Argentina				Ecuador
5	República Dominicana		Panamá	Costa Rica	Honduras
			Nicaragua		
4	Costa Rica		Paraguay		
	Panamá				
	Paraguay		Uruguay		
	Colombia		Perú		
	Nicaragua				
3	El Salvador	Perú			
	Honduras				
	Uruguay				
	Guatemala		El Salvador		Guatemala
			Guatemala		
2					

Fuente: Cuadro 7.

/d) La

d) La composición de las inversiones

Para efectos de un mejor uso de los escasos recursos de producción, más que la sola dinámica de la inversión pública, interesa su asignación a los sectores prioritarios y su eficiencia relativa, es decir, que contribuyan a obtener una mayor producción por unidad de capital adicional.

La naturaleza de las obras emprendidas de preferencia por el sector público, sobre todo infraestructura económica y social, que rinden resultados económicos sólo a largo plazo y en forma indirecta, impide llegar a conclusiones claras en esos aspectos. Sin embargo, es interesante analizar y comparar la composición sectorial de la inversión pública.

Aunque la información no es estrictamente comparable en los diferentes casos, es posible obtener algunas conclusiones acerca de la utilización que hace el sector público de los recursos de inversión. Una de ellas es que los países dedican entre el 66 y el 86 % de las inversiones a sectores productivos y cerca de un 15 % a los de carácter social. En Chile y Panamá, esos porcentajes se reducen a 43 y 47 % respectivamente; en cambio sus contribuciones a la construcción de viviendas sobrepasaron holgadamente los niveles registrados en la región (véase el cuadro 10).

En los casos de los países centroamericanos (para El Salvador y Guatemala no se posee información comparable) y Ecuador, entre un 63 y un 77 % de la inversión se dedica a obras de infraestructura de transporte, comunicaciones y energía eléctrica, predominando la referente a los dos primeros rubros. Estos países no asignan mayores recursos a otras actividades productivas, salvo una pequeña parte que se dedica a la agricultura. Esta parece ser una característica de las economías más pequeñas, salvo en aquellas donde se destaca alguna actividad productiva en particular.

En los demás países - con excepción de Argentina - la parte destinada a transporte y energía varía bastante - desde 48 % en Brasil a 22 % en Chile - elevándose en cambio los aportes a los otros sectores productivos, destacándose la actividad petrolera en Bolivia, México y Perú y la industria azucarera en la República Dominicana.

Al sector agropecuario se le asigna entre el 12 y el 20 % de la inversión pública en México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. En estos porcentajes seguramente influye la realización de importantes obras de riego. Esta participación disminuye a 6-8 % en Bolivia, Chile, Honduras y Nicaragua.

/Cuadro 10

Cuadro 10

ASIGNACION DE LA INVERSION PUBLICA POR SECTORES

(Porcentajes de la inversión pública total)

		Sectores productivos					Sectores sociales				
		Agricu- cultu- ra	Mine- ría	Indus- tria	Petró- leo	Energía transpor- te y co- municac- iones	Total	Edu- ca- ción	Salu- d	Vivi- enda	Total
Argentina	1969-1970	1.1	-	3.1	-	71.5a/	75.7	3.7	5.3	1.4	10.4
Bolivia	1970-1971	5.9	8.5	5.3	20.6	46.0	86.3	2.7	1.6	-	4.3
Brasil	1969-1970	1.4	4.1	3.2	9.0	48.7	66.4	4.0	1.5	-	5.5
Colombia	1969-1970	16.5	0.8	3.1	-	43.4	73.0	8.0	4.0	2.4	19.4
Costa Rica	1970-1971	1.6	-	0.3	-	69.1	71.0	7.5	10.0	6.5	24.0
Chile	1969-1970	6.4	5.6	8.7	-	22.3b/	43.0	5.0	3.1	26.2g/	34.3
Ecuador	1969-1970	3.1	-	-	-	63.0	66.1d/	6.0	3.3	8.5g/	17.8
Honduras	1970-1971	8.1	-	-	-	76.9	85.0	3.7	2.1	2.3	8.1
México	1971	14.5	-	3.9	23.4	34.3	76.1	5.4	2.7	0.7	8.8
Nicaragua	1969-1970	5.8	-	-	-	65.2	71.0	4.9	5.9	4.8	15.6
Panamá	1970-1971	12.3	-	3.0	-	32.0	47.3	4.8	11.9	32.3	49.0
Paraguay											
Perú	1971	16.2	1.5	2.7	10.8	38.4	69.6	3.0	2.0	8.6	13.6
República Dominicana	1969	13.4	0.3	10.5f/	-	41.5	65.7	6.3	1.1	7.7	15.1
Uruguay											
Venezuela	1970-1971	19.6	—	3.5 —	-	45.0	68.1	9.9	4.8	3.3	18.0

Fuente: La misma del cuadro 7.

a/ Incluye minería y seguramente la industria petrolera.

b/ El sector de energía eléctrica no fue incluido.

c/ Además de vivienda comprende urbanización y equipamiento.

d/ Hay un rubro de maquinaria y equipo que representa 16% y que no ha sido posible asignar a algún sector.

e/ Incluye la construcción de edificios.

f/ Se refiere exclusivamente a la industria azucarera.

La parte de la inversión destinada a los tres sectores sociales principales varía desde poco más de un 4 % en Bolivia a 18 % en Venezuela. De esta comparación se han descartado Chile, Ecuador y Panamá por incluir en vivienda la construcción de edificios públicos y obras de urbanización y aún de equipamiento.

A educación se destina alrededor de un 5 % de las inversiones. Esta proporción es bastante baja en Bolivia y Perú y se eleva a 7.5 % en Costa Rica y 9.9 % en Venezuela.

En cuanto a la inversión asignada a salud llega a niveles relativamente altos en Costa Rica y Panamá (10 y 12 %). Sin embargo, el nivel medio se sitúa en 4.5 %.

La mayor disparidad entre los países se presenta en el sector vivienda. Mientras Argentina destina sólo un 1.6 % de sus inversiones a vivienda, Panamá aparece dedicándole un tercio de sus asignaciones de capital.

En las inversiones dedicadas a obras e instalaciones de carácter social, se refleja con mayor claridad la incidencia de las asignaciones complementarias en gastos de administración y en la adquisición de bienes de consumo, que generalmente son realizados por oficinas dependientes de los propios ministerios del ramo. Es por eso que una parte sustancial de los gastos totales de los gobiernos centrales aparecen dedicados a este tipo de actividades.

Hacia fines del decenio pasado, alrededor de un 18 % de los gastos totales del gobierno central eran asignados a educación, porcentaje que en el caso de Costa Rica llegaba al 30 % o al 25 % en El Salvador y Uruguay. Ese promedio disminuía a 9 % para los gastos dedicados a salud. En el caso de los gastos totales dirigidos a la construcción de vivienda, los porcentajes varían tanto entre países que no es posible indicar una cifra promedio.

Con relación a la situación existente a comienzos del decenio de 1960. se puede apreciar que hubo un incremento de los gastos dedicados a educación y salud. Hacia 1960 se derivaba a educación cerca del 16 % de los gastos totales y poco más del 7 % a salud.

e) El ahorro público y las inversiones

Durante el decenio de 1960 los ingresos tributarios tuvieron en general serias limitaciones para crecer en la medida en que lo hicieron los gastos corrientes comprometiendo la formación de ahorro, por lo que fue necesario recurrir en una mayor medida a fuentes ajenas al sector para financiar los gastos de capital.

Aunque el comportamiento del ahorro es tan desigual en cuanto a países como fluctuante en cuanto a tiempo, es siempre ilustrativo examinar la situación que existía a fines del decenio de 1960 o comienzos del actual (véase el cuadro 11).

En tanto que el ahorro cubría aproximadamente tres cuartas partes de los gastos de capital en Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela, esa proporción disminuía a menos de un tercio en países como Bolivia, Costa Rica, Guatemala y Honduras, a pesar que en los dos últimos casos se refiere solamente al financiamiento de los gastos de inversión. En una posición intermedia que iba de 44 a 66 % se situaban los demás países. Esta situación se repitió en el caso de la relación ahorro-inversión, con fluctuaciones aún más marcadas entre países.

Tampoco se puede apreciar una pauta definida en cuanto a los gastos de capital financiados con préstamos. En Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Venezuela predominó el crédito de instituciones financieras nacionales, con el cual se cubrió entre el 10 y el 25 % de los gastos de capital. Las diferencias fueron mucho más marcadas en la participación relativa de los préstamos externos. Mientras en Chile y Venezuela éstos financiaban alrededor del 5 % de los gastos del capital, en otros países, principalmente en los de menor peso económico, este porcentaje alcanzaba hasta un 50 %. El uso del crédito externo, además de depender de la formación de ahorro propio y de las posibilidades de un mayor endeudamiento interno, está sujeto a factores relacionados con el monto de la deuda pública, principalmente con el de su servicio y con la capacidad de pagos externos del país.

f) El financiamiento del gasto público

El creciente compromiso adquirido por el sector público en la promoción del desarrollo económico requiere de una afluencia constante y creciente de recursos para su financiamiento. El gobierno obtiene cerca del 90 % de sus ingresos ordinarios de la recaudación tributaria, cuya expansión está limitada por los mismos problemas que afectan el desarrollo de los países de la región, como los relativos a los bajos niveles de ingreso y a su distribución

Cuadro 11

FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS DE CAPITAL

(Porcentajes del total)

País	Promedio	Ahorro corriente	Crédito		Ahorro corriente inversión pública fija
			Externo	Interno	
Argentina	1970-1971	56.7	16.0	23.1	67.4
Bolivia <u>a/</u>	1970-1971	31.8	40.7 <u>b/</u>	27.6 <u>b/</u>	31.8
Brasil	1969-1970	71.5	12.3	16.3	82.7
Colombia	1970-1971	50.7	21.0	21.6	104.5
Costa Rica	1969-1970	30.4	64.1		89.5
Chile	1969-1970	77.7	3.6	16.8	100.0
Ecuador	1969-1970	74.3	10.6	13.7	114.0
El Salvador	1969-1970	66.1	23.5		213.7
Guatemala	1969-1970	33.5	51.9	8.8	80.6
Honduras <u>a/</u>	1970-1971	29.0	46.1 <u>b/</u>	21.3 <u>b/</u>	29.0
México	1969-1970	49.8	46.3 <u>b/</u>		62.7
Nicaragua	1970-1971	45.6	41.1	1.4	77.3
Paraguay	1969-1970	46.9	33.6	12.7	81.0
Perú <u>a/</u>	1970	95.3	10.9 <u>b/</u>	-6.2 <u>b/</u>	116.8
República Dominicana	1970-1971	44.1	24.3	12.4	83.9
Venezuela	1970-1971	79.4	5.6	10.4	197.5

Fuente: La misma del cuadro 7.

a/ En Bolivia, Honduras y Perú se refiere al financiamiento de la inversión pública.

b/ Se refiere a préstamos netos, excluido el monto de las amortizaciones.

desigual. La expansión de los ingresos tributarios depende, por una parte, de la capacidad financiera de la masa de los contribuyentes y de los grupos o sectores potencialmente gravables y, por la otra, de la capacidad administrativa del gobierno para recaudar esos recursos.

Ya se hizo referencia al incremento de los gastos corrientes y de la inversión pública durante el decenio pasado. La expansión de los ingresos tributarios - considerados los aportes a las instituciones de seguridad social - también fue, en general, ligeramente superior a la de los gastos corrientes, y por cierto bastante menor que el crecimiento de la inversión pública, lo que tuvo como consecuencia un lógico deterioro en el ahorro público de la región, en términos relativos.

Son muchas las dificultades que tienen los gobiernos para expandir sus ingresos tributarios en la medida en que se incrementan los gastos. Esta situación se agrava en la medida en que la carga tributaria alcanza un mayor nivel o existen dificultades para ampliar las actividades de las cuales depende una parte apreciable de la tributación. Sin embargo, en América Latina también se han procurado otros medios para atenuar la pérdida de elasticidad de la tributación, como la creación de intermediarios financieros destinados a captar directamente excedentes del sector privado para canalizarlos hacia la inversión pública.

Otro expediente en igual sentido y con posibilidades de convertirse en el futuro en una importante fuente de financiamiento, está en los excedentes de operación de las empresas públicas. La posibilidad de que prospere una acción en este sentido depende tanto de la rentabilidad de esas empresas como de la importancia y composición del área de propiedad social.

La falta de una tendencia definida en la evolución de los gastos y de los ingresos públicos impide prever el comportamiento futuro del ahorro corriente frente al crecimiento dinámico de la inversión pública. Sin considerar la expansión de otras fuentes de financiamiento, ello depende en alto grado de los ingresos tributarios, que según se desprende de su baja elasticidad-gasto, podrían estar encontrando obstáculos serios para continuar elevando su contribución, al menos dentro de las estructuras impositivas vigentes.

Entre 1960 y 1970, el incremento de los ingresos tributarios superó al registrado por el producto interno bruto en prácticamente todos los países latinoamericanos con excepción de El Salvador y Nicaragua. Esta tendencia, contrariamente a lo que podría suponerse, guarda escasa correlación con los niveles absolutos o por habitante del producto bruto, debido,

/entre otros

entre otros factores, a la composición de la estructura tributaria, que en el caso de los países de menor peso económico relativo, señala una elevada representación de los impuestos sobre las transacciones externas.

No obstante que la información sobre carga tributaria que aparece en el cuadro 8 no es estrictamente comparable, es posible distinguir algunas situaciones principales. La media ponderada entre los países considerados se sitúa aproximadamente en 17 % en 1970. La cifra comparable para 1960 era de 14.4 %. Por encima del promedio para 1970 destacan las posiciones de Brasil y Chile con más de 20 %, seguidos muy de cerca por Venezuela y Ecuador. En el otro extremo, en torno a un 10 %, se encuentran los países centroamericanos (salvo Costa Rica con un 14 %), Bolivia, Paraguay y, curiosamente, México.

La carga tributaria señalada en el cuadro 8 excluye los aportes a las instituciones de seguridad social, que en el caso de algunos países tienen bastante importancia. La inclusión de estos aportes en el caso de Uruguay, por ejemplo, haría subir la carga tributaria de 17 a 27 %; en Chile, de 21.8 % a 29 %; en Costa Rica, de 14 a alrededor de 17 %; y en Argentina, de 15 a 20 %, aproximadamente.

La elasticidad de los ingresos tributarios - gasto público -, entre los años 1960-1970 fue ligeramente inferior a la unidad para la región en general. (Véase nuevamente el cuadro 8.) Esta información podría hacer suponer que se estaban agotando las posibilidades de que las recaudaciones continuaran creciendo al ritmo de los gastos. Sin embargo, llama la atención que en 8 de los 18 países considerados en la región, el coeficiente se acercó o fue superior a 1 y que en varios de estos países (Brasil, Chile, Venezuela, y Perú) la carga tributaria es ya relativamente alta.

g) La estructura tributaria

La necesidad de acelerar el crecimiento de los ingresos tributarios, o el cumplimiento de ciertos propósitos de política económica, relacionados con la redistribución del ingreso, la promoción de ciertas actividades y otros objetivos, ha provocado un constante reajuste de los sistemas tributarios, aunque sin llegar a configurar alguna reforma sustantiva, con lo cual la estructura impositiva ha experimentado sensibles cambios al cabo de un decenio.

En la composición de los impuestos que predominaba en 1960 destaca la notable significación que tenían los gravámenes a las transacciones externas. (Véase el cuadro 12.) En 9 países (de 18 que se consideraron), las recaudaciones provenientes del comercio exterior significaban en promedio el 62 % de los ingresos totales. El resto provenía en un 24 % de impuestos indirectos y solamente un 14 % de impuestos directos. (Entre los impuestos directos no se consideraron los aportes a las instituciones de seguridad social.) En este grupo sobresale la fuerte gravitación de los impuestos a la actividad petrolera en el caso de Venezuela. También figuraban en este grupo los países centroamericanos, Ecuador, Bolivia y Paraguay, países con estructuras económicas parecidas, en que el comercio exterior tiene una alta significación respecto a la producción interna.

En otros cuatro países, Argentina, Colombia, México y la República Dominicana, la recaudación tributaria provenía en proporciones parecidas de las tres grandes categorías impositivas. En cambio, tanto en Chile como en Perú y Uruguay predominaban en 1960 los impuestos de carácter indirecto (45 % del total), mientras los externos representaban 33 %, y 22 % los directos.

La estructura impositiva de Brasil y Panamá se aparta de los moldes descritos. En ambos países los impuestos directos representaban un tercio de la recaudación. Sin embargo, había marcadas diferencias en los gravámenes al comercio exterior (49 % en Panamá y solamente 11 % en Brasil), proporciones que lógicamente se invertían en el caso de los impuestos indirectos.

La persistente declinación de la importancia económica relativa del sector externo, los cambios en la composición de las importaciones hacia productos esenciales menos gravables y la pérdida de significación de los recargos cambiarios que alcanzaron importancia en los países donde regían sistemas de cambios múltiples, fueron factores que contribuyeron al desplazamiento hacia una mayor tributación interna. Este fenómeno afectó en parecida magnitud a los cinco países centroamericanos donde la participación de los impuestos externos disminuyó - en promedio - de 60 a 33 %. A la creciente liberación de derechos aduaneros a los productos provenientes de la región se agregaron las leyes de promoción industrial que liberaron de impuestos, bajo determinadas condiciones, la importación de bienes de capital y materias primas para las industrias favorecidas. Es así como la relación entre derechos recaudados e importaciones para el área centroamericana en su conjunto disminuyó de 24 a 12 % entre 1960 y 1970.

Cuadro 12

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA, 1960-1970

(Porcentajes del total)

País	Año	Directos			Indi- rectos	Externos	
		A la renta	Al pa- trimonio	Total		Importa- ciones	Exporta- ciones
Argentina	1960	24.4	6.2	30.6	40.5		28.9
	1970	18.7	12.9	31.6	52.1		16.2
Bolivia	1960	14.9	2.5	17.5	32.1	47.3	5.7
	1969	17.6	0.1	17.7	24.9	50.5	6.8
Brasil	1960	32.2	...	32.2	56.7	11.1	-
	1971	28.5	...	28.5	64.8	6.7	-
Colombia	1960	34.3	...	37.3	38.9		23.8
	1970	33.2	...	35.2	46.6		18.2
Costa Rica	1960	12.1	5.4	17.5	21.5	56.0	4.9
	1970	19.9	3.0	22.9	48.4	27.7	1.0
Chile	1960	16.9	5.5	22.4	43.3	20.6	13.8
	1970	20.4	3.5	23.9	45.8	11.4	19.0
Ecuador	1960	9.2	4.6	17.3	36.4		46.3
	1970	14.1	3.5	21.1	29.3		49.5
El Salvador	1960	8.7	3.8	12.5	25.4	45.1	17.0
	1970	15.1	8.4	23.5	33.6	24.6	18.3
Guatemala	1960	8.0	2.5	10.5	37.6	40.5	11.4
	1970	12.6	4.1	16.7	52.2	25.2	5.9
Honduras	1960	15.5	1.2	16.7	28.2	49.9	5.1
	1970	26.3	1.2	27.5	41.0	27.9	3.6
México	1960	37.6	-	37.6	34.5		27.8
	1970	51.1	-	51.1	35.7	11.6	1.6
Nicaragua	1960	10.0	4.1	14.1	23.4	59.5	3.0
	1971	11.0	11.0	22.0	43.3	33.7	1.0
Panamá	1960	25.5	6.4	32.6	18.1		49.3
	1970	42.2	5.3	48.1	22.6		29.2
Paraguay	1962	11.8	5.4	17.2	17.3		65.5
	1971	11.1	7.9	19.0	36.2		44.8
Perú	1965	21.1	-	21.4	43.2	32.1	3.3
	1971	23.4	2.0	27.3	42.3	27.8	2.6
República Dominicana	1960	...	...	34.9	27.1		38.0
	1970	21.4	4.5	30.1	21.9	43.9	4.1
Uruguay	1960	8.1	14.3	22.4	49.0		28.7
	1970	7.9	9.4	17.3	67.9		14.8
Venezuela	1960	9.7	-	10.0	8.2	11.0	70.8
	1971	13.6	-	14.2	8.2	5.7	71.9

Fuente: La misma del cuadro 7.

En Paraguay la representación de sus impuestos externos bajó de 66 a 45 %, asimismo se redujo la relación con el monto de las importaciones totales, aunque por causas diferentes a las que se mencionaron para los países centroamericanos. En cambio, en Venezuela, Bolivia y Ecuador no varió mayormente su estructura tributaria en ese período.

En resumen, pues, la composición tributaria en la región presentaba un panorama diferente en 1970. Los países con un predominio de los gravámenes al comercio exterior se habían reducido de 11 a 6, que obtenían de esa fuente la mitad de la recaudación. En otros 10 países, los impuestos indirectos significaban en promedio un 51 % de la recaudación total; los externos 24 %, y 25 % los directos. En este grupo se destaca Brasil con un 65 % de impuestos de carácter indirecto y Argentina, que elevó el origen indirecto de su recaudación a 52 %, en desmedro de sus impuestos a las importaciones. En cuanto a México, lo mismo que Panamá, aumentaron la representación de la tributación directa a alrededor de 50 %, en perjuicio, asimismo, de los gravámenes a las transacciones externas, cuya representación relativa se redujo a la mitad (a 13 %) en el caso de México.

No es posible detallar en cada caso las razones de los cambios en la estructura tributaria. Pero sí interesa poner de relieve la mayor importancia relativa de las fuentes internas, lo cual, al menos en principio, confiere más autonomía a la política de ingresos públicos, aunque requiere de mecanismos más complejos para su aplicación y control.

