

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/808

16 de mayo de 1968

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1967

Primera Parte

RASGOS GENERALES DE LA EVOLUCION RECIENTE

4

5

INDICE

PRIMERA PARTE

RASGOS GENERALES DE LA EVOLUCION RECIENTE

	<u>Página</u>
<u>Contenido</u>	iv
Capítulo I. <u>Las principales tendencias económicas</u>	1
1. El ritmo de crecimiento y factores que han influido en él	1
2. América Latina y la economía mundial	28
3. Los avances de la integración latinoamericana	46
Capítulo II. <u>La evolución social</u>	61
1. Introducción	61
2. Los cambios estructurales	70
3. Evolución de los programas sociales	100
Capítulo III. <u>El comercio exterior y el balance de pagos</u>	127
I. El comercio exterior	127
1. Tendencias de las exportaciones mundiales	127
2. Participación de América Latina en los principales mercados	131
3. Distribución geográfica de las exportaciones de América Latina	135
4. Evolución de las exportaciones por países	139
5. Evolución de las importaciones por países	144
6. Origen geográfico de las importaciones de América Latina y saldos regionales de comercio	147
II. Los productos básicos de exportación	151
1. Azúcar	151
2. Café	153
3. Cacao	156
4. Bananos	163
5. Trigo	166
6. Carnes	171
7. Algodón	173
8. Lana	176
9. Cobre	179
10. Otros metales	185

	<u>Página</u>
III. El balance de pagos y el financiamiento externo	188
1. El balance de pagos antes del financiamiento compensatorio	188
2. El balance de pagos en cuenta corriente	192
3. Los excedentes de mercancías y los gastos netos de invisibles en la cuenta corriente del balance de pagos	194
4. La cuenta capital del balance de pagos	198
5. Corrientes y servicios de fondos extranjeros autónomos y compensatorios y su aporte neto a la capacidad de compra externa	209
Capítulo IV. <u>Algunos cambios recientes en el financiamiento tributario</u>	222
1. Apreciaciones de conjunto	222
2. Tendencias y representación del gasto público ..	223
3. Papel y evolución de los ingresos tributarios ..	227
4. La estructura tributaria	229
5. El potencial tributario y el caso particular del petróleo y del cobre en Venezuela y Chile	233
6. La evolución tributaria en diferentes países ...	237

SIMBOLOS EMPLEADOS

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

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

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

El punto (.) se usa para indicar decimales.

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

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

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

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

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

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

CONTENIDO

La primera parte del presente Estudio Económico examina a grandes rasgos la evolución reciente de las economías latinoamericanas, con particular referencia a los cambios ocurridos en 1967.

El capítulo I trata de las principales tendencias económicas. Se hace allí una apreciación de conjunto sobre el ritmo de crecimiento y los factores que han influido en él, tanto de naturaleza interna como del sector externo. Se presenta un análisis especial de la posición de América Latina en la economía mundial, para lo cual se recogen antecedentes generales sobre las tendencias recientes y se examinan sus repercusiones - junto a la prevalencia de factores de largo plazo - sobre las condiciones del mercado mundial para los principales productos de la exportación latinoamericana. Asimismo, se resumen los cambios recientes en la política económica internacional, dando particular relieve a los resultados del segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y a las repercusiones que podrían tener sobre América Latina las medidas anunciadas para subsanar las dificultades del sistema monetario internacional y resolver los problemas de balance de pagos de los Estados Unidos. Por último, en una tercera sección se informa sobre la evolución reciente del comercio intralatinoamericano y los avances, particularmente en el plano institucional, de los esfuerzos conducentes a la integración económica de América Latina.

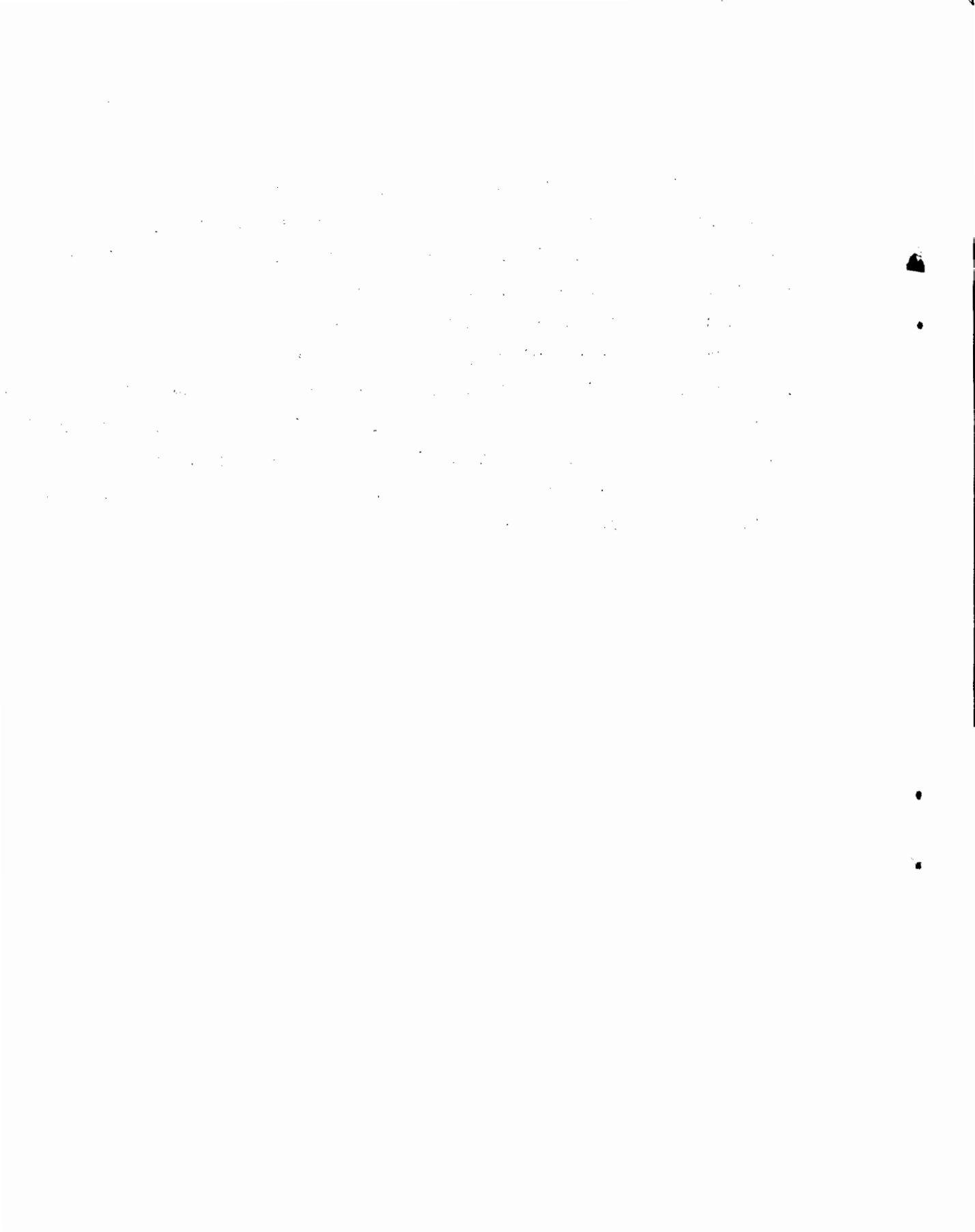
El capítulo II de la primera parte contiene un análisis de las principales tendencias sociales, incluidas algunas apreciaciones sobre la eficacia y efectos de la política de servicios sociales, principalmente en materia de educación, vivienda y salud pública.

El capítulo III presenta un examen técnico de los cambios recientes del comercio exterior y el balance de pagos. Tanto a nivel de América Latina en su conjunto como de determinados países, se analizan uno a uno los conceptos determinantes del balance de pagos en cuenta corriente y en cuenta capital, incluidos los relativos a inversiones directas y préstamos externos.

/Por último,

Por último, en el capítulo IV se intenta apreciar los resultados de algunas innovaciones recientes en el sistema tributario, sobre la base de antecedentes relativos a un grupo de países latinoamericanos - Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, México y Venezuela - de diferente estructura, modalidad e intensidad de crecimiento.

Como en años anteriores, la segunda parte del Estudio se propone recoger, en su capítulo I, los rasgos más característicos de la evolución reciente de cada uno de los países de la región considerados individualmente; el capítulo II se destina al examen de los hechos más importantes que quedan de manifiesto en el desarrollo de cada uno de los principales sectores de la actividad económica.



Primera Parte

RASGOS GENERALES DE LA EVOLUCION RECIENTE

Capítulo I

LAS PRINCIPALES TENDENCIAS ECONOMICAS

1. El ritmo de crecimiento y factores que han influido en éla) Apreciación de conjunto

La evolución económica de América Latina mostró en 1967 resultados insatisfactorios, que se resumen en un crecimiento del producto por habitante de sólo 1.5 por ciento. Este incremento tan débil unido al también exiguo que se registró en 1966, anuló los avances relativamente apreciables que se registraron en 1964 y 1965, y determinó que en lo que va corrido de esta década el promedio de aumento anual del producto por persona apenas llegue a 1.6 por ciento (véase el cuadro I-1 y el gráfico I-1).

Cuadro I-1

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL
DEL PRODUCTO BRUTO POR PERSONA

(Porcientos)

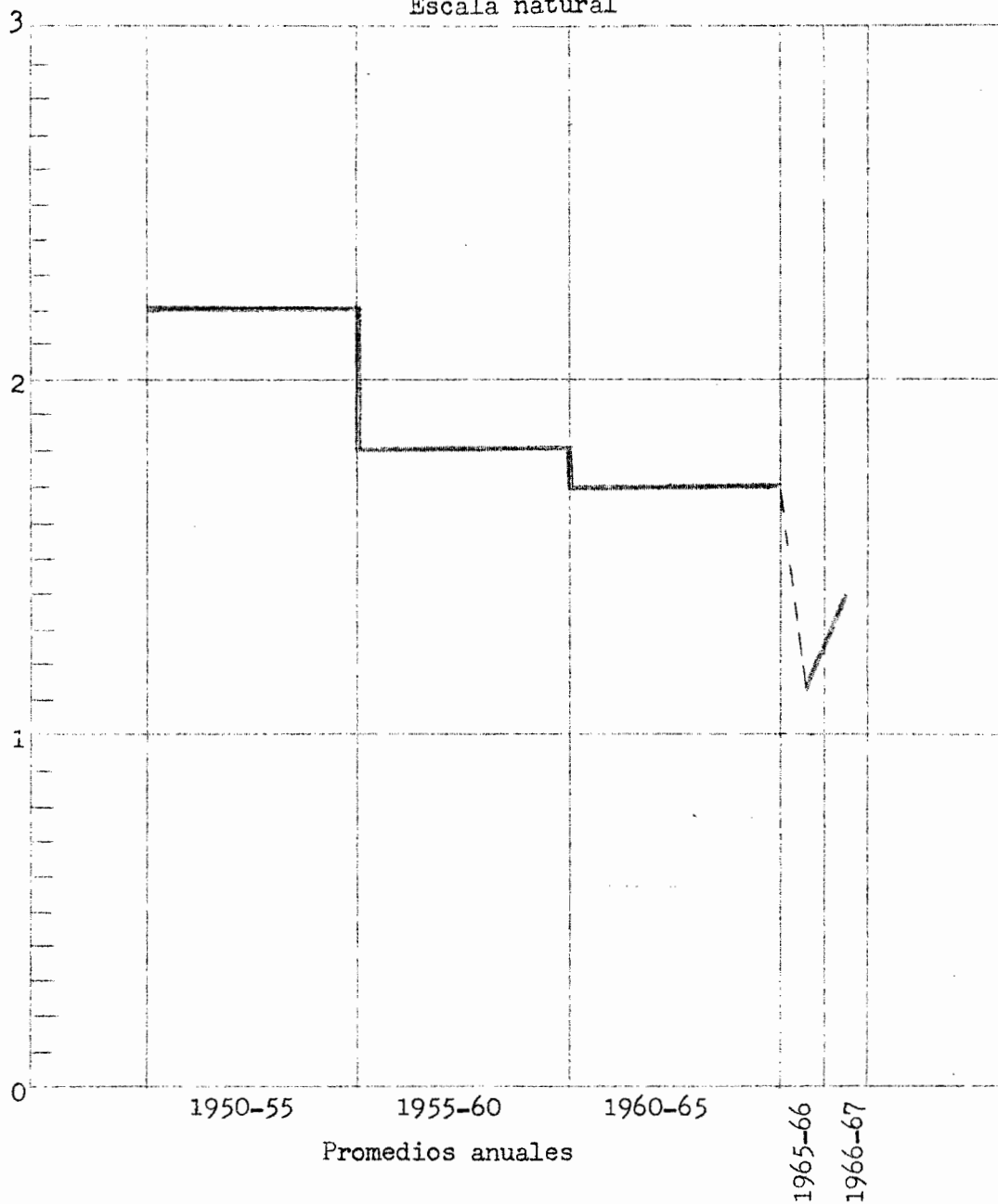
Períodos	Tasas anuales
1950-55	2.2
1955-60	1.8
1960-65	1.7
1961	2.4
1962	0.8
1963	-0.5
1964	3.3
1965	2.4
1966	1.1
1967	1.5

Fuente: Cepal, a base de estadísticas oficiales.

/Gráfico I-1

Gráfico I-1
AMERICA LATINA : EVOLUCION DEL PRODUCTO BRUTO
POR HABITANTE

(Tasas anuales de crecimiento)
Escala natural



/Diversos factores

Diversos factores influyeron en la evolución económica de 1967. Sin perjuicio de la consideración más detenida que se hace de ellos en secciones posteriores, cabe mencionar los siguientes entre los que tuvieron una incidencia particular:

i) Descendieron en el mercado mundial los precios de la mayoría de los productos básicos que constituyen el grueso de las exportaciones latino-americanas. Además de su efecto directo sobre la capacidad para importar, este nuevo deterioro de la relación de precios del intercambio exterior significa que el pequeño aumento del producto interno es todavía más bajo en función del ingreso real.

ii) Se estabilizó, al nivel del año anterior, el valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios, interrumpiéndose así la tendencia ascendente que venía registrándose desde 1960. Considerada la evolución adversa de los precios, el mantenimiento de ese valor supone un aumento en el volumen físico de las exportaciones.

iii) Pese a lo anterior, las importaciones continuaron su tendencia expansiva, sobrepasando en 4 por ciento los niveles de 1966. Este aumento de las compras externas, frente al estancamiento de los ingresos corrientes de exportación, se tradujo en un déficit del balance de pagos en cuenta corriente de alrededor de 1 600 millones de dólares, el más alto registrado en este decenio.

iv) América Latina sufrió más que otras regiones las consecuencias de la disminución en el ritmo de expansión de la economía mundial y el menor dinamismo del comercio internacional, registrando nuevas pérdidas de participación relativa en los mercados mundiales.

De otra parte, se lograron nuevos avances en los marcos institucionales a través de los cuales se canalizan los esfuerzos de integración económica latinoamericana, incluidos los arreglos de carácter subregional, y continuó expandiéndose el comercio recíproco.

Entre los aspectos internos, los esfuerzos por contener las presiones inflacionarias, que han venido destacándose como uno de los objetivos principales de la política económica, tuvieron resultados diversos, registrándose nuevos avances en algunos países y serios retrocesos en otros.

Desde el ángulo de la evolución sectorial, destacan en 1967 dos características fundamentales: un notable incremento de la actividad agropecuaria

y una importante pérdida de dinamismo de la industria manufacturera. Tanto la agricultura como la minería - incluida la extracción de petróleo - crecieron a una tasa media poco mayor de 4 por ciento en el período 1960-65, se estancaron en 1966 y volvieron a crecer al 5.5 y 8.5 por ciento, respectivamente, en 1967. La industria, en cambio, muestra un proceso inverso: de un ritmo medio anual de 5.7 por ciento en 1960-65 pasó a 6.4 por ciento en 1966 y - principalmente bajo el influjo de la evolución de este sector en la Argentina y el Brasil - descendió a 3.6 por ciento en 1967. En construcciones la tasa de 6.6 por ciento obtenida en 1967, aunque inferior a la de 1966 (7.7 por ciento), se compara ventajosamente con el promedio de 2.4 por ciento de 1960-65. En servicios (4.6 por ciento) no se registraron variaciones significativas con respecto al quinquenio anterior (véase el cuadro I-2).

Aunque este panorama general se diferencia en varios aspectos de los factores que caracterizaron la evolución económica de 1966, mirado en una perspectiva más amplia sigue poniendo de manifiesto los mismos hechos fundamentales, que en definitiva se traducen en la incapacidad dinámica de la economía latinoamericana para elevar sus niveles de ocupación y productividad. Esa incapacidad se debe tanto a factores internos como a la rigidez de sus relaciones comerciales y financieras con el exterior.

Entre los primeros, destaca la ausencia de progresos efectivos en los esfuerzos por acrecentar la tasa de formación de capital. De hecho, se registran escasos cambios en la proporción del producto interno que se destina a ampliar la capacidad productiva, manteniéndose niveles insuficientes para impulsar un crecimiento más rápido. Durante este decenio ha habido modificaciones significativas en las proporciones de inversión pública y privada, que en general han significado un crecimiento algo mayor de la primera; y también las ha habido en su financiamiento mediante ahorro interno y ahorro externo, caracterizadas en general, por un descenso - por lo menos hasta 1965 - del financiamiento neto externo a partir de los niveles relativamente altos que registró en los años 1961-1963. Pero el efecto de esas modificaciones ha sido más bien de carácter compensatorio, traducido en cambios de composición de la inversión (según se la canalice por la vía del sector público o de los sectores privados) y de su financiamiento (según provengan de ahorro interno o de concurso exterior), sin que lleguen a reflejarse en aumentos efectivos del coeficiente global de inversiones (véase el cuadro I-3).

Cuadro I-2

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES
DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(Porcentajes)

Sectores	1965/60	1966/65	1967/66 a/	Composición porcentual	
				1960	1967 a/
1. Agricultura, silvicultura y pesca	4.2	0.5	5.6	22.0	21.1
2. Minas y canteras	4.3	0.3	5.4	5.1	4.9
3. Industria manufacturera	5.7	6.3	3.2	21.7	23.1
4. Construcción	2.4	9.5	6.4	3.4	3.3
5. Electricidad, gas y agua	8.9	10.4	7.3	1.4	1.9
<u>Subtotal de servicios</u>	<u>4.3</u>	<u>4.4</u>	<u>4.2</u>	<u>46.4</u>	<u>45.7</u>
6. Transporte y comunicaciones	5.2	4.1	3.0	6.4	6.5
7. Comercio y finanzas	4.7	4.8	4.9	18.0	18.3
8. Administración pública y defensa	3.0	3.1	2.8	7.1	6.4
9. Otros servicios	4.0	4.6	4.4	14.8	14.4
<u>Total</u>	<u>4.6</u>	<u>4.1</u>	<u>4.4</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro I-3

AMERICA LATINA; EVOLUCION DEL COEFICIENTE DE
INVERSIONES Y SU FINANCIAMIENTO

Año	Coeficiente global de inversión a/	Composición de las inversiones b/		Composición del ahorro	
		Pública	Privada	Nacional	Externo
(Porcentajes)					
1960	18.1	31.7	68.3	91.9	8.1
1961	18.6	29.2	70.8	91.7	8.3
1962	17.7	29.7	70.3	91.8	8.2
1963	16.6	30.6	69.4	97.5	2.5
1964	17.3	34.1	65.9	95.6	4.4
1965	16.8	36.2	63.8	97.5	2.5
1966	16.9	35.2	64.8	94.0	6.0
1967	17.2	34.8	65.2	91.7	8.3

Fuente: Cepal, a base de estadísticas oficiales.

a/ Inversión interna bruta en por ciento del producto total.

b/ Inversión bruta fija.

Antes de examinar con mayor detenimiento la incidencia de algunos de los factores mencionados, conviene señalar que estas características generales del crecimiento reciente son resultado de una diversidad de situaciones en los países considerados individualmente. A su consideración particular se dedica la parte segunda de este Estudio; pero aún así parece conveniente adelantar algunas de las informaciones más importantes a los efectos de facilitar una apreciación de conjunto.

b) El crecimiento económico por países

El cuadro I-4 resume las tasas de crecimiento del producto total por países en 1966 y 1967.

Cuadro I-4

AMERICA LATINA: ESTIMACIONES DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO
INTERNO BRUTO GLOBAL, 1966 Y 1967

(Porcientos)

País	1966	1967
Argentina	-0.5	2.0
Barbados	3.3	1.3
Bolivia	6.4	5.6
Brasil	4.4	5.0
Colombia	5.3	4.2
Costa Rica	6.5	8.3
Chile	6.6	2.8
Ecuador	5.6	6.0
El Salvador	5.7	3.4
Guatemala	4.5	3.4
Guyana	7.4	3.7
Haití	-2.6	0.0
Honduras	4.7	3.5
Jamaica	5.6	3.0
México	7.1	6.3
Nicaragua	3.8	3.8
Panamá	9.3	8.5
Paraguay	1.7	5.3
Perú	5.6	5.3
República Dominicana	12.2	2.9
Trinidad y Tobago	2.9	3.3
Uruguay	2.6	-5.0
Venezuela	3.4	6.0

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

En el caso de la Argentina el producto interno bruto, después de un estancamiento en 1966, creció en 2 por ciento en 1967. Los factores más destacados fueron los aumentos que experimentaron la inversión bruta interna (5.2 por ciento) y la producción agrícola (5.3 por ciento); un relativo estancamiento de la producción manufacturera, un aumento moderado del consumo global y un alza del índice del costo de vida de 27 por ciento. De otra parte, las exportaciones de bienes descendieron en 6.7 por ciento y las importaciones se mantuvieron en los niveles del año anterior, con lo cual el balance comercial fue del orden de los 365 millones de dólares (469 millones en 1966) y el saldo en cuenta corriente ascendió a 180.8 millones de dólares; además, se fortalecieron considerablemente las reservas internacionales, que llegaron a 754 millones de dólares a fines de 1967. En la situación del sector público destaca un aumento del 23 por ciento en términos reales, en las recaudaciones tributaria del gobierno nacional y una disminución del 40 por ciento en el déficit fiscal. Durante el año, tuvo lugar una reorientación de la política económica que comprendió aspectos cambiarios, fiscales y arancelarios; entre otras medidas, se devaluó la moneda en 40 por ciento, se implantó un impuesto sobre las exportaciones tradicionales y se rebajaron los gravámenes a las importaciones.

El producto interno de la economía de Barbados aumentó 5 por ciento medido a precios corrientes (alrededor de 1.3 por ciento en términos reales). Las exportaciones de azúcar que representan cerca de la mitad de las exportaciones totales, crecieron nuevamente gracias a un aumento de la producción que llegó a alrededor de 200 000 toneladas; no obstante, el mayor crecimiento de las importaciones acentuó el déficit del balance comercial, desequilibrio que se cubre principalmente con el turismo y las remesas de emigrantes.

En Bolivia se mantuvo el ritmo de expansión que se registra desde principios de esta década entre 5 y 6 por ciento anual; pero este año su significado en términos de ingreso real fue menor, debido a la baja de los precios del estaño. En la evolución sectorial destaca una contracción de la producción agropecuaria, imputable a las adversas condiciones de clima, así como expansiones de la industria manufacturera y, en mayor medida, de la actividad de la construcción. En el sector externo, el precio más bajo del estaño quedó compensado con creces por el fuerte aumento de las

/exportaciones de

exportaciones de petróleo; aun cuando las importaciones no aumentaron tanto como las exportaciones, el saldo del balance de pagos en cuenta corriente arrojó un déficit superior al del año anterior, a consecuencia de un aumento de las remesas de utilidades de empresas extranjeras. Ese déficit se cubrió con mayores ingresos de capital externo, donaciones oficiales y uso de reservas internacionales.

La tasa de crecimiento de la economía del Brasil fue de alrededor de 5 por ciento. Esta tasa estuvo determinada principalmente por un elevado crecimiento de la agricultura y un relativo estancamiento de la industria manufacturera; además, hubo una notoria reducción en la tasa de aumento de los precios - el índice del costo de vida se elevó en 17.5 por ciento frente al 30.8 por ciento registrado en 1966 -, una situación deficitaria en el balance de pagos en cuenta corriente y un empeoramiento de la situación financiera del sector público. La política económica aplicada implicó una cierta reorientación de la estrategia antinflacionaria - con una política monetaria más expansiva - y un mayor acento en la necesidad de elevar los niveles de actividad. Las exportaciones disminuyeron en 6.4 por ciento, lo cual llevó a un déficit de 310 millones de dólares en las transacciones corrientes con el exterior.

La economía centroamericana creció en su conjunto a una tasa de 4.3 por ciento, lo cual implica un debilitamiento, por segundo año consecutivo, del ritmo mantenido en el primer quinquenio de esta década; más aún, si se excluye a Costa Rica, que lo hizo a una tasa de 8.3 por ciento, el crecimiento de los otros cuatro países se reduce al 3.5 por ciento. En especial, la menor producción de algodón y café en el ciclo 1966-67 y la caída de los precios del café hicieron que las exportaciones regionales fuera del área se redujeran en más de 6 por ciento, solamente en Costa Rica las condiciones de clima fueron favorables, por lo que la producción agrícola creció por tercer año consecutivo. Por su parte, el comercio intrazonal mantuvo su alto ritmo de crecimiento y se atenuó así el debilitamiento general del sector externo. En el conjunto de Centroamérica, el sector manufacturero creció en 8 por ciento, impulsado por la expansión de la demanda y la sustitución de importaciones; a su vez el agrícola lo hizo en 6 por ciento. La inversión bruta creció cerca de 6 por ciento - frente a 7.5 por ciento en 1966

y 10 por ciento en 1965 - lo que refleja el menor ritmo de actividad de la construcción en algunos países y la baja de la inversión en el sector algodonero; por su parte, la inversión pública se contrajo en El Salvador y Nicaragua.

En Colombia, el producto interno bruto creció en cerca de 4 por ciento, en una situación caracterizada por la atenuación de los desequilibrios del comercio exterior, el mejoramiento de la situación fiscal y la contención de las presiones inflacionarias. Los ingresos corrientes por concepto de exportaciones de bienes y servicios superaron a los de 1966 en casi 10 por ciento, debido al aumento del volumen de las exportaciones de café - que compensó los bajos precios -, pero sin alcanzar los niveles logrados en 1964 y 1965; al mismo tiempo se produjo una contracción de 25 por ciento en las importaciones. Se sancionó un nuevo estatuto cambiario, que estableció un mercado de certificados y otro de capitales, mediante el cual se espera evitar las devaluaciones bruscas. De otra parte, la reforma tributaria aumentó en 15 por ciento los ingresos fiscales y los gastos públicos también se incrementaron en esa proporción, con una mayor importancia relativa de las inversiones. Los precios se elevaron en 7 por ciento, frente al 14 por ciento del año anterior.

La economía chilena creció en 2.8 por ciento, con una tasa de 2 por ciento en manufactura y de 3.1 por ciento en agricultura. El menor crecimiento de la producción industrial refleja cierta pérdida de dinamismo de la demanda interna, acentuada por la acumulación de existencias de años anteriores, y los efectos de algunos conflictos laborales prolongados. Las exportaciones se mantuvieron en niveles similares a los del año anterior. Por su parte, las exigencias del abastecimiento interno motivaron un nuevo aumento de las importaciones, aunque más moderado que en años anteriores. Se acentuó así el déficit en cuenta corriente. Estas, unidas a las mayores remesas de utilidades de empresas extranjeras, se tradujeron en un mayor déficit en cuenta corriente, que para compensarse exigió una utilización de reservas internacionales de 45 millones de dólares, debido a una entrada insuficiente de capitales autónomos y compensatorios. De otra parte, el índice del costo de la vida, que en 1966 había aumentado 17 por ciento, en 1967 lo hizo en 21.9 por ciento.

/La reactivación

La reactivación del sector externo y la expansión de las actividades del sector público fueron rasgos sobresalientes de la economía del Ecuador. El producto bruto interno creció en alrededor del 6 por ciento, tasa que fue superada por la del sector industrial, que se recuperó de la relativa retracción que sufrió en 1966, y los sectores agrícola y minero también mostraron resultados positivos. Los ingresos corrientes de la exportación de bienes y servicios aumentaron de 205 a 230 millones de dólares; las importaciones crecieron aún más, estimuladas por una mayor liberalización, causando un déficit en la cuenta corriente del balance de pagos; pero el ingreso de capitales no sólo permitió enjugarlo, sino también aumentar las reservas de divisas. Por otra parte hubo un incremento significativo de los ingresos públicos que, unido a créditos externos, permitió elevar las inversiones públicas en 14 por ciento.

La economía de Guyana registró en 1967 un ritmo moderado de crecimiento, que en cierto modo refleja el término del proceso de recuperación de los años anteriores. En ese período previo se mantuvo el aumento del producto en tasas próximas al 6.5 por ciento, gracias al notable impulso proveniente del sector público y la construcción y al crecimiento simultáneo de la producción de bauxita, manganeso, azúcar y arroz, que son los cuatro productos básicos de exportación.

La economía de Haití no logró superar en 1967 el proceso de deterioro que viene experimentando hace varios años, a tal punto que el nivel actual del producto global es inferior al de hace un quinquenio. En 1967, se advirtieron descensos en la producción de caña de azúcar y maíz y en general, en los sectores minero e industrial. La contracción de las importaciones y el estancamiento de las exportaciones provocaron una disminución del 4 por ciento en los ingresos fiscales, que son principalmente de origen aduanero; pero al mismo tiempo, los gastos públicos aumentaron en 15 por ciento. El déficit en cuenta corriente del balance de pagos motivó una nueva reducción de las reservas internacionales, no obstante un préstamo compensatorio otorgado por el Fondo Monetario Internacional.

La tasa de crecimiento de la economía de Jamaica fue de aproximadamente 3 por ciento, que es inferior a la del trienio anterior. En este resultado influyó la caída de la producción agrícola exportable y la terminación de

las obras destinadas a incrementar la capacidad de producción de bauxita y de alúmina. Así, al descenso de la inversión privada extranjera que motivó la finalización de esas obras, se sumó un cierto retraimiento del ahorro interno, manifestado por una disminución en la construcción, una contracción del área cultivada de caña de azúcar y una interrupción del proceso de mecanización agrícola. En el sector externo, mientras descendían las exportaciones de bienes, continuaban aumentando las importaciones, siendo compensado parte del saldo negativo por el turismo; sin embargo, el déficit en cuenta corriente requirió, además del ingreso de capitales, el uso de reservas internacionales.

La economía de México creció en 1967 a una tasa superior a 6 por ciento. En esta expansión, la inversión interna - pública y privada - desempeñó un papel principal, con una mayor formación de capital en las empresas descentralizadas y un elevado ritmo de la construcción destinada al turismo, comercio e instalaciones fabriles. El sector agropecuario creció en algo menos de 3 por ciento, en tanto que la producción industrial lo hizo en 8 por ciento. El aumento de las inversiones determinó importaciones mucho mayores de maquinarias y equipos, lo que contribuyó a que el valor total de las importaciones creciera en 9 por ciento, en tanto que los ingresos de exportación registraron un aumento muy pequeño. Un aumento muy acentuado de los ingresos de capitales privados y oficiales externos permitió absorber el déficit en cuenta corriente del balance de pagos, amortizar la deuda pública externa, e incrementar las reservas internacionales brutas.

La economía de Panamá creció en 8.1 por ciento y mantuvo así el alto ritmo de crecimiento que la ha caracterizado durante la presente década. La evolución del sector externo contribuyó nuevamente a la continuidad de ese ritmo, pues las exportaciones de bienes y servicios crecieron en 9 por ciento, mientras las importaciones lo hicieron en 6 por ciento. También la agricultura y la industria evolucionaron favorablemente aumentando, respectivamente, en 9 y 11 por ciento, y la inversión pública virtualmente se duplicó.

La economía de Paraguay pudo reanudar el moderado ritmo de crecimiento que alcanzó en años anteriores, al mejorar las condiciones de clima que habían afectado la producción agrícola adversamente en 1966. También contribuyeron

a esa tendencia el incremento de 8 por ciento en la producción industrial y minera, favorecido por nuevas líneas de actividad, tal como la refinación de petróleo y el envase de alimentos. Las exportaciones, por segundo año consecutivo, quedaron por debajo de los niveles de 1965, en tanto que persistió el ascenso de las importaciones. El déficit de 20 millones de dólares en cuenta corriente del balance de pagos fue cubierto principalmente por los desembolsos de créditos externos, entre los cuales destacan los que financian la central hidroeléctrica del Acaray. La situación fiscal mostró un fuerte déficit que contrasta con el superávit del año anterior.

La economía del Perú creció a una tasa de alrededor del 5 por ciento y se caracterizó por una positiva evolución de los principales sectores de la actividad interna y por un comportamiento particularmente adverso del sector externo. Las exportaciones quedaron al mismo nivel que el año anterior, a causa del descenso de los precios internacionales de algunos productos. Mientras tanto, se acentuaba la presión sobre las importaciones, favorecida por el mantenimiento del mismo tipo de cambio durante ocho años, lo que motivó una devaluación del 45 por ciento y contribuyó a detener el aumento de las importaciones. Por su parte, las remesas al exterior de utilidades e intereses fueron elevadas y disminuyó la entrada neta de capitales autónomos, por la que debieron utilizarse reservas internacionales por un monto cercano a los 50 millones de dólares.

Después de la caída producida en 1965 y de la recuperación del año siguiente, la economía de la República Dominicana retomó en 1967 un ritmo pausado de crecimiento y llegó a niveles absolutos similares a los de 1964. El producto bruto interno aumentó en alrededor de 3 por ciento, con un estancamiento en la producción agrícola e importantes incrementos en la industria. Las exportaciones subieron en 12 por ciento gracias al azúcar y el cacao y no obstante el descenso registrado en el café; a su vez, las importaciones aumentaron en sólo 6 por ciento, por las limitaciones al uso de créditos de proveedores y los nuevos impuestos que gravan la importación de algunos artículos alimenticios.

La economía de Trinidad y Tabago continuó con el ritmo moderado de crecimiento de años anteriores, con una tasa algo superior al 3 por ciento, pese a los resultados relativamente desfavorables del sector externo. Las

/exportaciones de

exportaciones de bienes y servicios se elevaron en sólo 2 por ciento, con una disminución en azúcar y cacao, compensadas por el aumento en las de café y de productos petroquímicos. Por su parte, disminuyeron las importaciones, principalmente a consecuencia de las menores compras de petróleo crudo para refinar. Los sectores de la producción interna evolucionaron positivamente, con un aumento del 13 por ciento en la extracción de petróleo y un significativo incremento de la producción agrícola destinada al consumo interno; además, la industria manufacturera registró una importante expansión, debido al impulso que tuvieron la petroquímica y algunas industrias livianas.

La prolongada tendencia al estancamiento que viene mostrando la economía de Uruguay se agravó en 1967 al producirse un marcado descenso en la producción agropecuaria y en las exportaciones, una reducción de los ingresos de gran parte de la población y un desfinanciamiento del sector público; como consecuencia, el producto interno bruto disminuyó en alrededor de 5 por ciento y los precios aumentaron en 136 por ciento. Condiciones de clima muy adversas provocaron un descenso del 24 por ciento en la producción agrícola y del 13 por ciento en la pecuaria; ello repercutió en las exportaciones, que disminuyeron en 12 por ciento, a pesar del aumento de ingresos debidos al turismo. A su vez, las importaciones aumentaron ligeramente respecto al año anterior, pero quedaron por debajo del nivel de 1964 y no pudieron compensar la insuficiencia de la oferta interna. El déficit del gobierno central llegó al 23 por ciento del total de los gastos. Además, durante el año se produjeron sucesivas devaluaciones, que llevaron el valor del dólar de 76.20 pesos, en marzo, a 200 pesos a fines de año.

En Venezuela el producto interno aumentó en 6 por ciento, a consecuencia del incremento tanto de la producción de petróleo como de la actividad agrícola e industrial. La producción petrolera aumentó en 5 por ciento, y la producción agropecuaria lo hizo en casi 7 por ciento; por su parte, la industria creció a un ritmo relativamente alto (6.7 por ciento) aunque inferior al de años anteriores. En el sector externo, las exportaciones crecieron en 5 por ciento y las importaciones en 6 por ciento; también aumentaron las reservas internacionales, llegando a 870 millones de dólares a fines de 1967.

c) Crecimiento económico y desequilibrios internos

El examen de la evolución reciente por países pone de manifiesto cómo a las preocupaciones por acelerar el crecimiento interno y ajustarse a las condiciones inestables del comercio exterior, varios países de la región tuvieron que agregar renovados esfuerzos por contener las presiones inflacionarias. La intensidad de estas presiones, medida por las variaciones de los índices del costo de la vida, fue muy distinta según los países, y variados fueron asimismo los resultados de la política que viene aplicándose para atenuarlas. (Véanse el cuadro I-5 y el gráfico I-2.)

Los índices más altos se presentaron una vez más en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, pero sus significados difieren en cada caso a la luz de su evolución anterior. En la Argentina, los precios aumentaron menos que el año anterior (27 y 30 por ciento respectivamente), índices que superan el promedio del período 1960-65 (23 por ciento) pero no alcanzan a los de 1955-60 (37 por ciento). En el Brasil, el aumento de 26 por ciento en 1967 representa un progreso notorio respecto del año anterior, cuando el alza fue de 46 por ciento, y más todavía en comparación con el período 1960-65.

En Chile, por el contrario, se observó un retroceso respecto de 1966. El índice de precios al consumidor se elevó en 22 por ciento en comparación con 17 por ciento el año anterior, pese a la postergación de varias alzas que se tradujeron en un aumento del índice en 5.6 por ciento en el mes de enero del presente año. Esas cifras todavía significan algún progreso sobre las de períodos anteriores (promedios anuales de 27 por ciento en 1960-65 y de 32 por ciento en 1955-60). En el Uruguay, el ritmo de inflación venía acelerándose desde hace varios años y alcanzó su máximo en 1965. Se redujo en 1966, cuando representó cerca de 50 por ciento, pero después se hicieron más intensas las presiones, a tal punto que el nivel de precios internos llegó a registrar en 1967 el incremento sin precedentes de 136 por ciento, consideradas en todos los casos las variaciones del índice entre los meses de diciembre de cada año y el año siguiente.

Cuadro I-5

AMERICA LATINA: CAMBIOS EN LOS PRECIOS INTERNOS DE
ALGUNOS PAISES

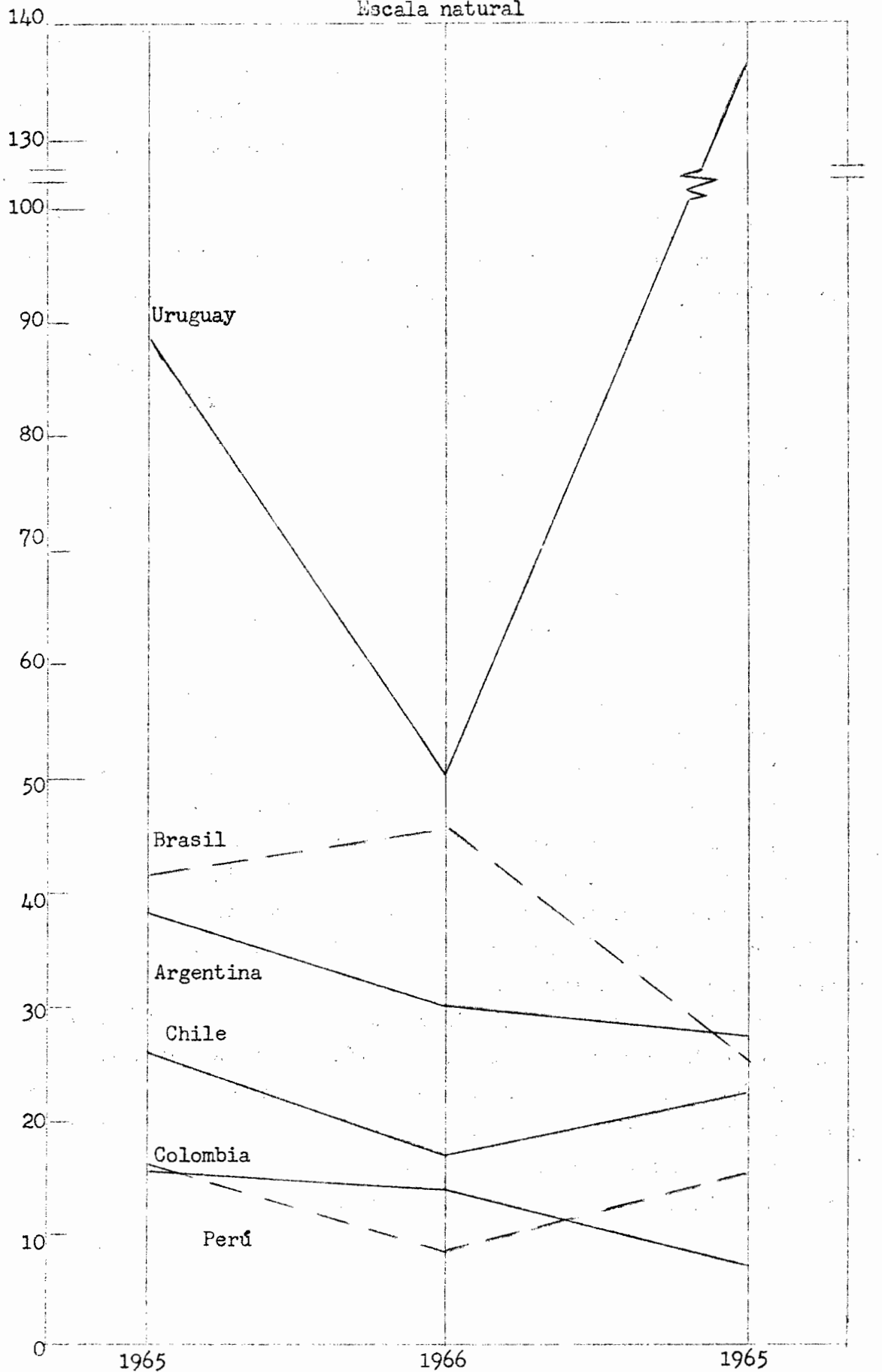
(Variación porcentual en el año)

País	1965	1966	1967
Argentina	38.3	30	27
Brasil	41.1	46	26
Colombia	15.1	14	7
Chile	25.8	17	22
Perú	15.9	8	15
Uruguay	88.0	50	136

Fuente: Cepal, a base de estadísticas oficiales.

El grupo de países donde el fenómeno tiene, o ha tenido en los últimos años intensidad más moderada - entre ellos cabría incluir a Bolivia, Colombia Paraguay y el Perú - mostró resultados diversos en 1967. En Bolivia se aceleró ligeramente el alza de precios (7 por ciento en 1966 y 8 por ciento en 1967). En Colombia se logró reducir apreciablemente el ritmo inflacionario, cuya tasa descendió de 14 por ciento en 1966 a 7 por ciento en 1967. Por lo que respecta al Paraguay, los precios permanecieron prácticamente estables; en el Perú, en cambio, el proceso tendió a acelerarse, pues los precios experimentaron un alza del orden de 15 por ciento, después de haber fluctuado la tasa entre el 8 y el 9 por ciento en periodos anteriores.

Otros países mantuvieron la virtual estabilidad de precios que viene caracterizándolos. Así, en Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y México, los aumentos continuaron situándose entre el 2 y el 4 por ciento, y la República Dominicana retornó prácticamente a la estabilidad después del significativo aumento de los precios (8 por ciento) experimentado en 1966.

AMERICA LATINA : CAMBIOS EN LOS PRECIOS INTERNOS
DE ALGUNOS PAISES(Variación porcentual en el año)
Escala natural

En ese cuadro general, conviene detenerse en los casos de la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, donde el fenómeno sigue presentándose con particular fuerza, constituyendo uno de los aspectos interesantes y hasta paradójicos de la evolución latinoamericana de los últimos años.

Se trata de un grupo de países que presentan condiciones muy propicias para asentar y acelerar su proceso de desarrollo. Su desenvolvimiento anterior, los niveles de ingreso relativos, la variedad y riqueza de sus recursos básicos, el tamaño y características de su mercado interno y su organización institucional y administrativa, constituyen otros tantos factores que en conjunto o separadamente fundamentan esa suposición. Sin embargo, con mayor o menor relieve, para todos ellos ha resultado muy difícil conseguir tasas adecuadas de crecimiento, a la vez que han estado expuestos a desequilibrios inflacionarios relativamente agudos.

Si se toma el período 1960-66, por ejemplo, podrá apreciarse que en tanto el producto bruto de la región aumentó a un ritmo de 4.3 por ciento por año, ninguno de esos países logró alcanzar esa tasa. Sólo Chile se acercó, con un porcentaje promedio de 4 por ciento y gracias a la evolución en los años 1965-66, que se retarda en 1967. En los otros países, las tasas de crecimiento respectivas fueron de 3.8 por ciento para el Brasil, 2.6 por ciento para la Argentina y 1.2 por ciento para el Uruguay. En 1967, sólo el Brasil consiguió exceder la tasa media; en cambio, Chile quedó por debajo del conjunto y lo propio ocurrió con la Argentina. El Uruguay por su parte, sufrió un fuerte retroceso que hizo disminuir su producto.

Si se considera el comportamiento de la inflación se observa lo contrario. En el período 1960-66, los cuatro países presentan las tasas más elevadas y la situación se repite en 1967, con las diferencias particulares que se han señalado.

Todo ello sugiere una relación circular entre ambos fenómenos - el estancamiento del desarrollo y la aceleración del proceso inflacionario - aunque difícilmente puede establecerse una relación de causalidad entre ambos. En otras palabras, tan razonable parece sostener que la precariedad de las tasas de crecimiento es uno de los antecedentes del agravamiento de la inflación como sostener lo contrario. Sin embargo, no debería

/pasarse por

pasarse por alto que ambos fenómenos también obedecen en parte a otras circunstancias, a veces se ha combinado un ritmo más o menos rápido de crecimiento económico con una activación de las presiones inflacionarias, y también se ha mantenido una relativa estabilidad a pesar de la lentitud del desarrollo.

d) Crecimiento interno y evolución del comercio exterior

En el examen de la evolución reciente por países puede observarse también cómo el comportamiento del sector externo, en el que siguen encontrándose obstáculos estructurales al desarrollo latinoamericano, ejerce poderosas influencias de corto plazo, que tienen efectos notorios en la conducta de las economías nacionales de un año a otro.

Por lo que atañe a 1967, el valor corriente de las exportaciones de bienes mostró por primera vez en lo que va del presente decenio una ligera disminución respecto al año anterior, alcanzando alrededor de los 10 660 millones de dólares. Como en general aumentó el volumen de las ventas, ese resultado fue determinado por la evolución adversa de los precios, en particular por el debilitamiento de los del café, los metales, la lana y la harina de pescado. Si del conjunto regional se excluye a Venezuela, el valor de las exportaciones del resto de los países muestra una disminución de 2.6 por ciento, en la que influyó especialmente el deterioro de las ventas argentinas, brasileñas y mexicanas. Además, disminuyeron las exportaciones de Guatemala y Uruguay, se estancaron las de Honduras, Paraguay, Perú y Nicaragua, y aumentaron, junto a las de Venezuela, las de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Costa Rica, Panamá, y la República Dominicana y en menor medida las de El Salvador y Haití. Sin embargo, al menos en cuatro de esos países el aumento de sus exportaciones no representó sino una recuperación de niveles anteriores que habían decaído en 1966. (Véase el cuadro I-6.)

Quadro I-6

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO, 1966 Y 1967

(Millones de dólares corrientes)

País	Exportaciones de bienes y servicios		Importaciones de bienes y servicios	
	1966	1967	1966	1967
Argentina	1 784.0	1 695.0	1 376.0	1 376.0
Barbados	57.2	...	77.1	...
Bolivia	142.0	159.3	174.2	190.1
Brasil	1 875.0	1 775.0	1 703.0	1 830.0
Colombia	662.0	694.0	852.6	675.0
Costa Rica	165.9	178.2	200.2	212.1
Chile	987.5	1 000.0	890.9	955.7
Ecuador	204.8	231.5	200.4	226.2
El Salvador	209.7	214.3	252.6	266.3
Guatemala	257.9	230.4	262.6	285.6
Guyana	126.3	136.2	140.2	153.2
Haití	42.4	42.8	60.5	60.4
Honduras	158.8	161.2	164.6	167.1
Jamaica	383.9	384.2	435.2	460.5
México	2 142.0	2 204.0	2 121.0	2 331.0
Nicaragua	170.9	171.8	211.4	232.0
Panamá	256.5	279.5	271.9	289.3
Paraguay	63.4	65.4	74.5	84.0
Perú	891.6	896.5	564.2	967.4
República Dominicana	160.4	180.0	216.1	229.3
Trinidad y Tabago	503.5	499.7	489.3	457.8
Uruguay	246.1	215.7	190.3	193.6
Venezuela	2 441.0	2 563.0	1 715.0	1 824.0

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

/En contraste

En contraste con la evolución de las exportaciones, las importaciones regionales de bienes (f.o.b.) muestran en 1967 un aumento del orden del 4 por ciento, con un valor de 9 300 millones de dólares. Participaron de este incremento la generalidad de los países, excepto Colombia que disminuyó y Argentina, Haití y Perú que experimentaron un estancamiento. En el caso de Colombia influyeron las fuertes compras efectuadas el año anterior, antes de implantar los rígidos controles que acompañaron a la devaluación monetaria.

Sin desconocer esa evolución, en general desfavorable, del comercio exterior en 1967, es importante señalar que en los últimos años en su conjunto la economía latinoamericana ha contado con el concurso más bien positivo del sector externo. Para varios países, ello significó que sus transacciones externas recuperaron niveles comparables o cercanos a los más altos de períodos anteriores, y en otros que, los ingresos corrientes de exportación alcanzaran cifras sin precedentes.

A la luz de esa experiencia parece pertinente examinar el carácter de las relaciones que vienen manifestándose entre el ritmo de crecimiento del producto interno y las alternativas del comercio exterior. Se trata, sin embargo, de una materia que se presta menos que otras a la generalización respecto de América Latina en su conjunto, y frente a la cual cabría sentar la hipótesis de que las relaciones serán distintas cuando menos para dos grupos de situaciones.

En países cuyas exportaciones son principalmente agrícolas, en que el sector agropecuario tiene una ponderación muy alta en la composición sectorial del producto interno, y en que la dimensión del sector externo es grande en proporción a la economía nacional en su conjunto, es notoria la relación entre las tasas de crecimiento del producto y la intensidad de la variación de sus exportaciones. En general, se trata de países de menor desarrollo económico relativo, que en su mayoría vienen registrando además, aumentos sostenidos en el valor corriente de sus ventas externas.

Distinta es la situación de otros países, en los que es menor el peso relativo del comercio exterior en la economía interna, y en los que los cambios en las exportaciones tienen un efecto mucho menos directo

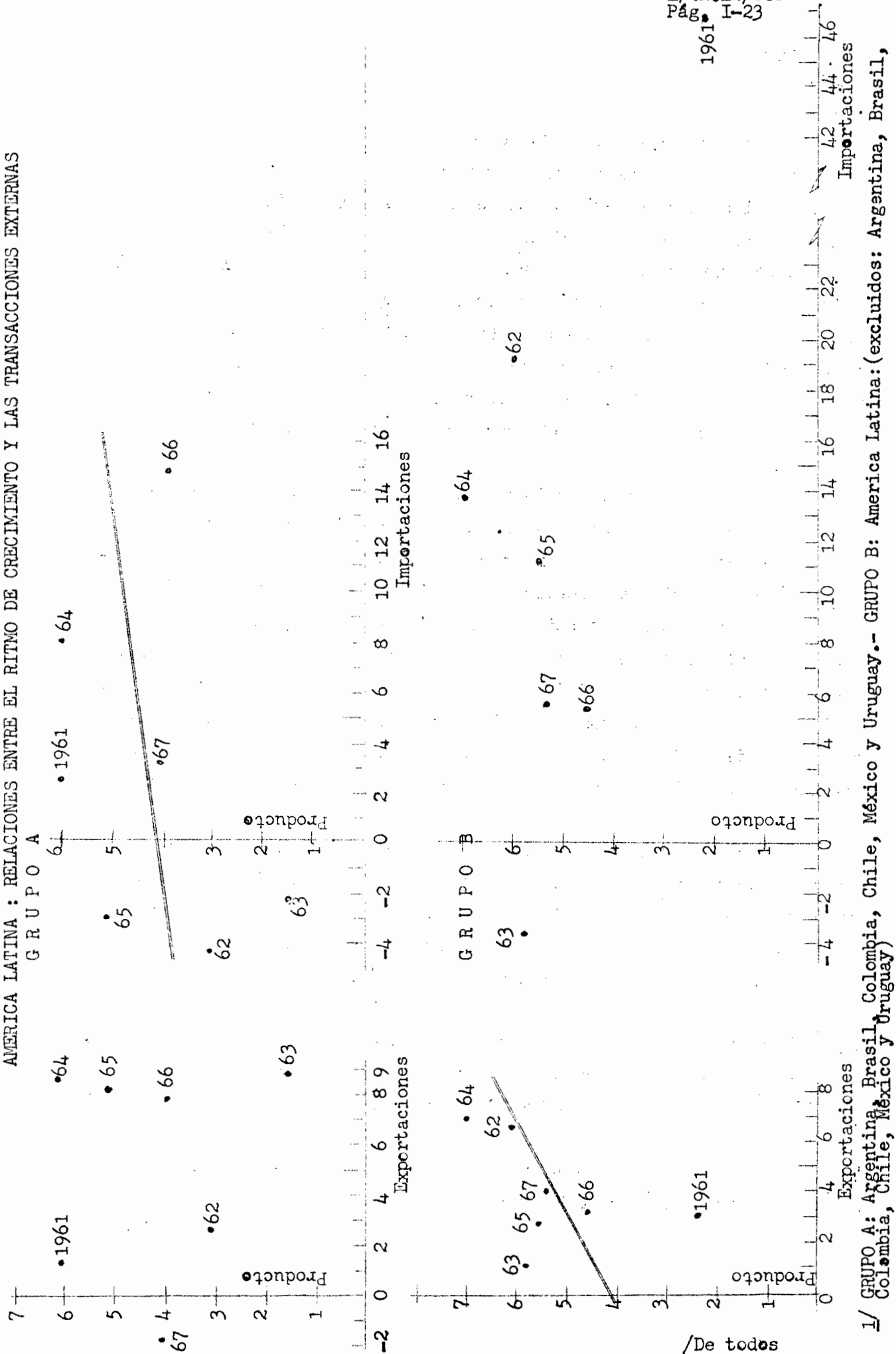
/sobre los

sobre los niveles de actividad. Para éstos, la relación entre las tasas de crecimiento y las exportaciones suele ser escasa pero es más estrecha con los cambios en las importaciones, de las que depende por lo general el abastecimiento de insumos esenciales para el funcionamiento de la economía interna (buena parte de los bienes de capital y en algunos casos bienes muy importantes para atender a las demandas de consumo).

Las informaciones del gráfico I-3 parecen confirmar estas hipótesis en general. Dicho de otro modo, ello significaría que al examinar las circunstancias externas sería necesario separar las que tienen que ver con la incidencia y evolución de las exportaciones como componente de la demanda global y las que se relacionan con el significado de las importaciones como parte de la oferta global y específicamente como proveedoras de los complementos extranjeros que requiere la economía interna.

En aquellas economías en que tienen mayor gravitación los problemas relacionados con la importación, la evolución de las exportaciones viene a constituir sólo parte del asunto, en vista del papel decisivo que pueden tener otros factores determinantes de la capacidad efectiva para importar, como ocurre con los compromisos derivados del endeudamiento exterior y las remesas de utilidades de empresas extranjeras o, en otro sentido, los aportes netos de créditos o capitales foráneos. Así, parecería pertinente una nueva referencia a las economías del cono sur. Respecto de ellas, podría sustentarse la hipótesis de que la gravitación de las exportaciones como elemento impulsor de la demanda global es relativamente secundaria. En efecto - y planteado en forma simple -, se reduce la fracción de la producción total que se exporta y, en consecuencia, sus aumentos o disminuciones no llegan a afectar decisivamente la dinámica del desarrollo. En Argentina y Brasil, por ejemplo, la incidencia de las exportaciones en el producto interno alcanza a 12 y 7 por ciento; en Chile y Uruguay, países más pequeños y de menor diversificación estructural, esas relaciones son del orden del 13 y el 20 por ciento respectivamente.

Gráfico I-3
 AMERICA LATINA : RELACIONES ENTRE EL RITMO DE CRECIMIENTO Y LAS TRANSACCIONES EXTERNAS



1/ GRUPO A: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Uruguay.- GRUPO B: America Latina:(excluidos: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Uruguay)

De todos modos, y teniendo presente el asunto que se examina, conviene recordar brevemente cuál fue el desempeño de ese elemento de la demanda global en el período referido. En general, el balance fue el siguiente: en la Argentina, las exportaciones evolucionaron favorablemente entre 1961 y 1966, para descender ligeramente en 1967; en el Brasil se perfila la misma tendencia, aunque más pronunciada. En cambio en Chile y Uruguay se presenta la situación opuesta. En Chile, gracias al auge del cobre, el valor de las exportaciones sube vigorosamente entre 1963 y 1966 y se mantiene en un alto nivel en 1967. En el Uruguay, se advierte un moderado crecimiento entre 1962 y 1965, que es desplazado por un notable decaimiento a partir de este año.

La situación es muy distinta si el papel del sector externo se aprecia desde el lado de las importaciones. Aunque, también en este caso y para el conjunto de los países considerados, sea relativamente baja la representación de los bienes y servicios de origen exterior en el total de los disponibles, su importancia es de carácter estratégico por cuanto la expansión del sistema económico y la satisfacción de ciertas necesidades del consumo puede depender decisivamente de esos componentes importados. Aunque pudiera suceder que determinados bienes provenientes del exterior tuvieran escasa significación cuantitativa, desde un ángulo cualitativo pueden representar los elementos claves para las posibilidades de expansión de la economía o el consumo nacionales.

De hecho, las importaciones evolucionaron más bien desfavorablemente en la Argentina y el Uruguay. Lo propio ocurrió en Brasil hasta 1965, registrándose una recuperación posterior, pero ésta sólo las coloca al nivel de 1960, esto es, de todos modos se reduce su importancia en relación con el producto interno y la población. La única excepción es la de Chile, que eleva sostenidamente sus importaciones a partir de 1962, hasta llevarlas a niveles que no se habían conocido después de la crisis.

Desde otro ángulo, podría pensarse que la experiencia de Chile - y también la de varios otros países latinoamericanos - sugiere que a menudo no se ha aprovechado suficientemente una coyuntura relativamente favorable del sector externo para adoptar las medidas complementarias susceptibles de amplificar y asentar el impulso o apoyo de origen foráneo.

/Esta última

Esta última consideración se apoya además en el hecho de que, por lo menos en algunos casos y en una visión de corto plazo, la experiencia reciente pone de manifiesto un radio de maniobra relativamente amplio para ajustar los niveles de importación a las necesidades de la economía interna. Por la vía del aumento o atenuación del endeudamiento exterior, del incremento o utilización de reservas internacionales y otros arbitrios de la política de comercio exterior, se observan a menudo cambios bien diferentes en la evolución anual de las exportaciones, por una parte, y de las importaciones, por otra.

e) Algunos acontecimientos importantes en materia de balance de pagos

Así como el estancamiento de las exportaciones fue característico de la evolución económica en 1967, también lo fueron algunos cambios en el balance de pagos, que configuran situaciones marcadamente diferentes a las de los años inmediatamente anteriores.

Esos cambios se originan en la evolución distinta de las exportaciones e importaciones, que motivaron una reducción considerable del excedente en la cuenta de mercancías. En cambio, en el período 1963-65 se había fortalecido progresivamente ese superávit, lo que permitió a varios países atender simultáneamente a las obligaciones derivadas de su endeudamiento exterior y al mejoramiento en su posición de reservas internacionales brutas.

De otra parte, al menor excedente de 1967 se añadieron necesidades aun mayores de pagos al exterior por concepto de utilidades e intereses del capital extranjero. Si a ellos se suman los pagos netos por servicios (transporte, seguros, viajes y otros servicios) se llega a un déficit corriente del balance de pagos del orden de los 1 600 millones de dólares, suma muy superior a los 1 100 millones que se registraron en 1966 y a los 500 millones de dólares de promedio anual que corresponden al período 1963-65.

La contrapartida de esa ampliación del déficit corriente, que ocurre además por segundo año consecutivo, es un mayor financiamiento neto externo que al acompañarse de una mayor corriente de capital autónomo fue suficiente no sólo para cubrir ese déficit sino también para dar un nuevo excedente del balance de pagos antes del financiamiento compensatorio, por un monto del orden de los 500 millones de dólares, mejorando nuevamente la posición neta de las autoridades monetarias. Cabe señalar que los ingresos netos de fondos

/extranjeros autónomos

extranjeros autónomos y compensatorios probablemente alcanzaron en 1967 más de 2 000 millones de dólares, cifra que representaría el nivel más alto registrado desde 1957.

Ese mayor ingreso corresponde casi exclusivamente a fuentes de recursos autónomos, pues los fondos compensatorios vienen registrando una posición neta negativa, a consecuencia de la política de las autoridades monetarias de ciertos países encaminada a mejorar su posición. Entre los recursos autónomos cabe destacar el aumento de los préstamos autónomos y de la inversión extranjera directa, que han registrado también los niveles más altos del decenio.

Tomada en su conjunto, la corriente de fondos extranjeros netos fue superior a los pagos de las utilidades e intereses de esos capitales hasta 1962, de modo que contribuyó efectivamente a una mayor capacidad para importar; pero a partir del año siguiente, y salvo 1964, los pagos al exterior fueron mayores que la afluencia neta de fondos, deteriorando la capacidad de compra externa en una cuantía que en 1965 alcanzó a unos 820 millones de dólares. La reactivación en los últimos años de la afluencia neta de capitales extranjeros redujo ese saldo a unos 350 millones de dólares en 1966 y probablemente haya desaparecido o registrado sólo un pequeño margen en 1967.

Por los efectos que ha tenido en la evolución reciente del sector externo y sobre todo por los que previsiblemente tendrá en los años próximos, conviene destacar el rápido crecimiento de los pagos por el servicio de la deuda pública externa, que obedece principalmente al excesivo endeudamiento a mediano plazo en que han debido incurrir las economías latinoamericanas y al continuo incremento del tipo de interés y otros costos de la contratación de créditos.

Lo primero tiene mucho que ver con la composición de la deuda pública externa según los acreedores. A fines de 1966, la deuda contraída con el sector privado externo sólo representaba el 38 por ciento del total (excluidos los montos por desembolsar), pero ocasionaba el 73 por ciento de los pagos por servicios. De ahí el empeño latinoamericano por reducir la deuda de esa índole y sustituirla por otra a más largo plazo, como la que suelen ofrecer las fuentes oficiales externas.

/El segundo

El segundo factor que hace aumentar los pagos por servicios es el costo cada vez mayor de contratación de los créditos obtenidos en el exterior, ya provengan del sector privado o del oficial. Los tipos básicos de interés en el mercado internacional de capitales privados han estado sujetos desde 1965 a presiones que les han dado un curso pronunciadamente ascendente. Mientras que hacia 1960 el interés efectivo de los créditos contratados por América Latina con el sector bancario externo era de 6.5 por ciento, esa tasa llega al 8 por ciento en las operaciones más recientes.

En el caso del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el interés de los créditos obtenidos por América Latina fue de 5.75 por ciento entre 1960 y 1962, y disminuyó a 5.5 por ciento en los años 1963-65; a partir de entonces los mayores intereses que el Banco debió pagar por la colocación de sus propios bonos le obligaron a elevar las tasas, llegando al 6 por ciento en 1966 y 6.5 por ciento en 1967. Variaciones similares ha experimentado la tasa de interés cobrada por el Banco Interamericano de Desarrollo, que en el último año llegó al 7.75 por ciento para los préstamos al sector privado latinoamericano, incluida su comisión.

En cuanto a los préstamos oficiales del gobierno de los Estados Unidos, la tasa que cobra la Agencia para el Desarrollo Internacional se redujo desde 5.5 por ciento en 1960 a $3/4$ por ciento en 1963, pero desde entonces ha vuelto a aumentar a 1 por ciento durante el período de gracia y a 2.5 por ciento durante el de amortización. El Banco de Exportaciones e Importaciones no ha modificado su tipo de interés en la misma medida que las instituciones anteriores, pero la aumentó en 0.5 por ciento desde 1966.

La mayor parte de los pagos por intereses efectuados en 1966 y 1967 corresponde a créditos contratados algunos años antes, cuando las tasas a que se ha aludido permanecían a bajos niveles o habían descendido. Así pues, desde el punto de vista de la incidencia que tienen los servicios de la deuda externa sobre el balance de pagos y sobre la capacidad para importar, ese fenómeno se reflejará con mayor amplitud en los próximos dos o tres años, cuando comiencen a devengar intereses los créditos pactados desde 1965.

2. América Latina y la economía mundial

a) Tendencias recientes de la economía mundial

Las consideraciones anteriores ilustran los efectos que ha tenido sobre el ritmo de crecimiento económico de la región el estancamiento de los ingresos corrientes de exportación. Ese estancamiento fue en gran medida consecuencia del menor dinamismo que exhibió la economía mundial, y principalmente del decaimiento de los índices de producción industrial - sin considerar en esta apreciación la industria de los países de economía centralmente planificada. También se redujo, por consiguiente, la tasa de expansión del comercio mundial: 7 por ciento en el primer semestre de 1967 en comparación con el 11 por ciento en igual período de 1966.

La economía estadounidense acusó en la primera mitad del año una disminución significativa de la tasa de crecimiento del producto interno, y los resultados para el año en su conjunto representan una expansión proporcionalmente inferior a la de períodos anteriores. El factor principal de debilitamiento fue el comportamiento de las inversiones, que retrocedieron prácticamente a los niveles de 1965, en tanto que se mantenía el ascenso continuo del consumo personal y las compras estatales, sobre todo las de tipo militar. Tales tendencias repercutieron en el comercio exterior haciendo que las importaciones de los tres primeros trimestres de 1967 se mantuvieran al mismo nivel que las del último trimestre de 1966. Por otra parte, en la segunda mitad del año aumentó considerablemente el déficit del balance de pagos, que según estimaciones provisionales podría haber alcanzado a 3 500 millones de dólares para todo el año 1967, casi triplicando las cifras de los dos años anteriores.

El menor dinamismo de la producción industrial y el comercio exterior se observó también en otros países que representan mercados importantes para América Latina, sobre todo en los de la Comunidad Económica Europea (CEE) - con excepción de Italia -, en el Canadá y en el Reino Unido.

En el Canadá, la atenuación del ritmo de crecimiento económico no afectó a las importaciones en igual medida que en los Estados Unidos, pero aún así su tasa de expansión fue más baja que el año anterior. En la Europa Occidental se estancó la producción industrial en la primera mitad del año,

/lo que

lo que en el segundo trimestre llegó a motivar una ligera caída en el volumen total de las importaciones. Inicialmente, el descenso fue más pronunciado en los países de la Comunidad Económica Europea, pero más tarde se extendió también a los de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), excepto el Reino Unido donde influyeron las compras postergadas al suspenderse el impuesto sobre las importaciones a fines de 1966. Además, se registró una nueva pérdida, más pronunciada que las anteriores, en la participación de los países latinoamericanos en las importaciones de Europa occidental.

El Japón, en cambio, sostuvo su ritmo de expansión económica y de aumento de las importaciones, a la par que se mantuvo sin cambios apreciables la participación de América Latina en sus compras externas.

Los países socialistas de Europa mantuvieron también en 1967 sus altos índices de expansión de la industria y el comercio. Durante el año, se abrieron nuevas posibilidades al comercio latinoamericano con este grupo de países, con motivo de los acuerdos suscritos por el Brasil y Chile con la URSS. Mediante estos acuerdos, la URSS se compromete a entregar maquinarias con el reembolso del crédito respectivo en productos nacionales (manufacturados y semimanufacturados). Fueron menores, en cambio, las ventas de otros productos que en el año anterior habían representado valores significativos para algunos países latinoamericanos, haciendo que en 1967 disminuyeran las exportaciones de América Latina al área socialista.

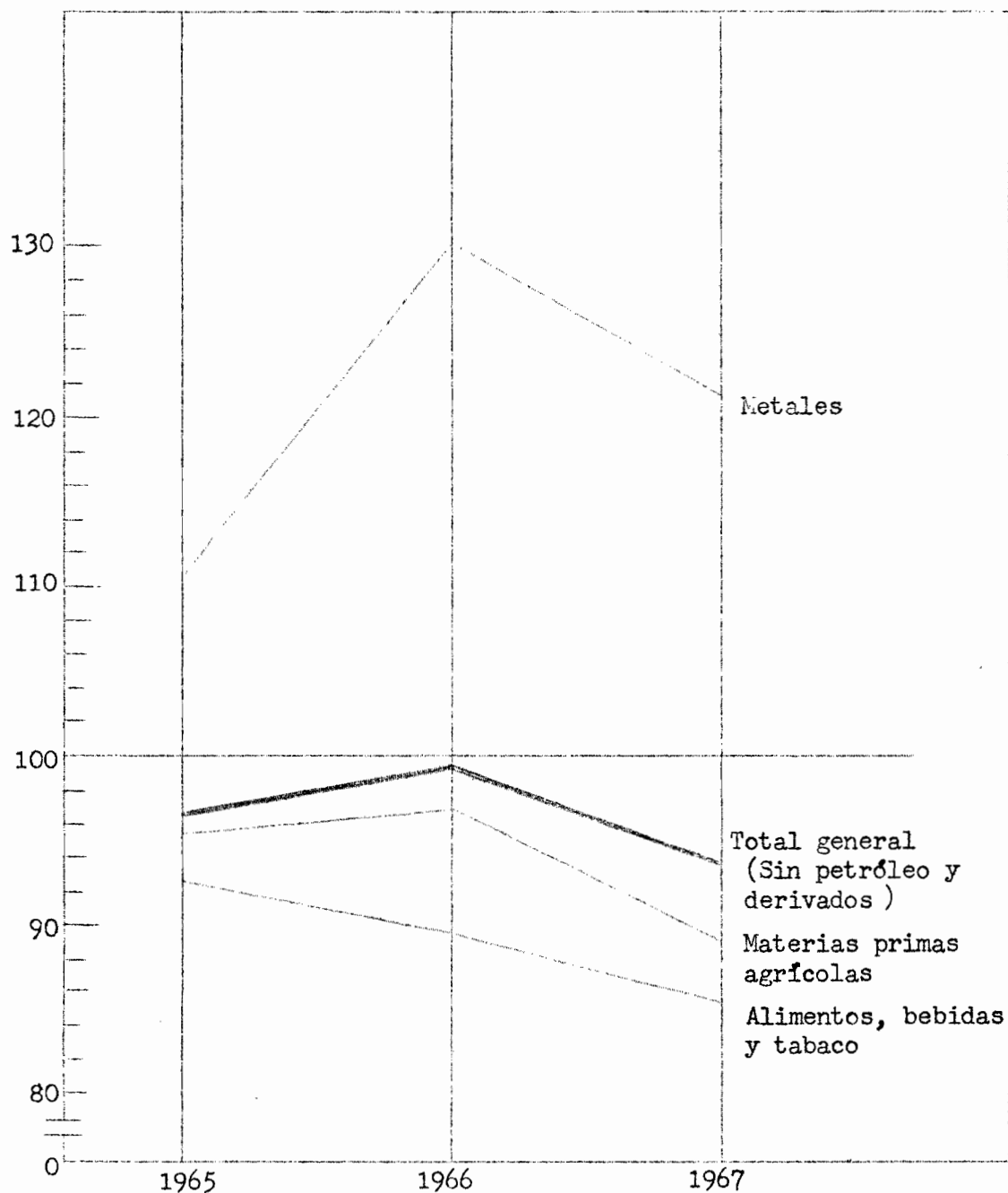
b) Condiciones del mercado mundial para los productos básicos de exportación

Junto al menor dinamismo de la economía mundial, se acentuaron en 1967 problemas que persistían desde largo tiempo en el plano del comercio internacional y que afectan a los principales productos básicos de las exportaciones latinoamericanas.

En el año último, esos problemas se reflejan principalmente en la evolución desfavorable de los precios (véase el gráfico I-4). Bajaron las cotizaciones en el mercado mundial, de productos de especial importancia para América Latina - café, carne de vacuno, lana, harina de pescado, cobre, estaño, plomo, zinc y otros - en un promedio de alrededor de 6 por ciento, y continuó, aunque a un ritmo inferior, el deterioro de los precios del petróleo (véanse los cuadros I-7 y I-8).

/Gráfico I-4

Gráfico I-4
AMERICA LATINA : PRECIOS DE LOS
PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION
(Indices, 1964 = 100)
Escala natural



Cuadro I-7

AMERICA LATINA: PRECIOS DE ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION

Producto	Unidad	1963	1964	1965	1966	1967
I. Alimentos, bebidas y tabaco						
a) Productos de la zona tropical						
Azúcar (mercado libre)	Centavos de dólar/libra	8.50	3.89	2.42	1.86	2.08
(mercado Estados Unidos)	Centavos de dólar/libra	8.18	6.90	6.75	6.99	7.29
Bananos	Marcos/1 000 kg	589	531	568	542	564
Cacao (Bahía)	Centavos de dólar/libra	26.5	23.1	16.9	23.0	26.1 a/
Café (Santos 4)	Centavos de dólar/libra	34.1	46.7	44.7	40.8	37.8
(Manizales)	Centavos de dólar/libra	39.6	48.8	48.5	47.4	42.0
b) Productos de la zona templada						
Carne de vacuno	Peniques/libra	27.6	32.8	36.0	33.7	32.6
Trigo (Argentina)	Libras/tonelada larga	26.2 b/	27.0 b/	25.3	26.2	27.1
II. Materias primas agrícolas						
Algodón (Matamoros S.M.I.)	Centavos de dólar/libra	29.3	29.5	28.8	28.2 b/	30.4 c/
Lana (Montevideo Super)	Centavos de dólar/libra	110	123	92	104	92
(Buenos Aires 40/36)	Centavos de dólar/libra	84	89	73	68	45
III. Metales						
Cobre (chileno)	Centavos de dólar/libra	29.2	34.4	39.7	54.2	49.6
Estaño	Libras/tonelada larga	910	1 237	1 412	1 299	1 223
Plomo	Libras/tonelada larga	63.4	101.0	115.1	95.2	83.8
Zinc	Libras/tonelada larga	76.8	117.9	113.0	102.0	100.6
IV. Petróleo y derivados	Dólar/barril	2.08	2.00	1.92	1.89	1.88

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

a/ Promedio de enero a noviembre.

b/ Promedio de menos de 12 meses.

c/ Estimado.

Cuadro I-8

AMERICA LATINA: PRECIOS DE ALGUNOS DE LOS
PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION

(Indice: 1963=100)

	1964	1965	1966	1967
I. <u>Alimentos, bebidas y tabaco (total)</u>	<u>107.4</u>	<u>99.3</u>	<u>96.2</u>	<u>91.9 a/</u>
a) <u>Productos de la zona tropical</u>	<u>107.0</u>	<u>96.6</u>	<u>93.3</u>	<u>88.7 a/</u>
Azúcar (mercado libre)	69.3	24.9	21.9	24.4
(mercado Estados Unidos)	84.4	82.5	85.4	89.1
Bananos	90.2	96.4	92.0	95.8 a/
Cacao (Bahía)	87.2	63.8	86.8	98.4 a/
Café (Santos 4)	137.0	131.1	119.6	110.9
(Manizales)	123.2	122.5	119.7	106.1
b) <u>Productos de la zona templada</u>	<u>109.6</u>	<u>114.9</u>	<u>112.3</u>	<u>109.2 a/</u>
Carne de vacuno	118.8	130.4	122.1	118.1
Trigo (Argentina)	103.1	96.5	100.0	103.4
II. <u>Materias primas agrícolas</u>	<u>105.5</u>	<u>100.7</u>	<u>102.2</u>	<u>94.4 a/</u>
Algodón (Matamoros S.M.I.)	100.7	98.3	96.2	103.8 a/
Lana (Montevideo Super)	111.8	83.6	94.5	83.6
(Buenos Aires 40/36)	109.9	90.1	84.0	55.6
III. <u>Metales</u>	<u>116.7</u>	<u>128.6</u>	<u>151.7</u>	<u>141.5</u>
Cobre (chileno)	117.8	136.0	185.6	169.9
Estaño	135.9	155.2	142.7	134.4
Plomo	159.3	181.5	150.2	132.2
Zinc	153.5	147.1	132.8	131.0
IV. <u>Petróleo y derivados</u>	<u>94.2</u>	<u>92.3</u>	<u>90.9</u>	<u>90.4</u>
<u>Total (sin petróleo y derivados)</u>	<u>108.8</u>	<u>105.1</u>	<u>108.0</u>	<u>101.8</u>
<u>Total general</u>	<u>103.9</u>	<u>100.8</u>	<u>101.3</u>	<u>97.1</u>

Fuente: CEPAL, Boletín Estadístico de América Latina.

a/ Estimación.

La caída de los precios del café refleja en parte la persistencia de un marcado desequilibrio entre la oferta y la demanda, que no ha podido ser superado mediante la acción del Convenio Internacional del Café. Además, América Latina ha confrontado una severa pérdida de participación en el mercado mundial (73 por ciento en 1963 y 64 por ciento en 1966, en términos de volumen),

/motivada por

motivada por la creciente producción de café africano tipo Robusta y por la preferencia de los importadores por café de menor calidad y precios más bajos, para utilizarlo en la fabricación de café soluble. Todo ello se conjuga con factores restrictivos que operan del lado de la demanda, como las altas tasas impositivas que gravan este producto en algunos de los principales países importadores sobre todo en la Comunidad Económica Europea y el Reino Unido.

El mercado internacional del azúcar siguió exhibiendo un grave deterioro, a consecuencia, entre otros factores, del exceso de oferta que se registra desde 1964 y de la falta de vigencia de un convenio internacional. No obstante, desde el segundo trimestre de 1967 se registra una ligera recuperación de los precios. La comercialización continúa caracterizándose por la participación discriminatoria de distintos abastecedores en los principales mercados.

Los precios del banano se recuperaron ligeramente en 1967. Sin embargo, América Latina sigue enfrentando un mercado en que imperan medidas restrictivas y políticas discriminatorias por parte de algunos de los principales países importadores.

En cuanto al cacao, las dificultades para la negociación del convenio correspondiente hicieron que en la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada hacia fines de 1967, se resolvieran sólo tres de los dieciseis puntos del programa.

Los precios del algodón aumentaron ligeramente, en tanto que los de la lana experimentaron una nueva reducción. En lo primero, influyó la tendencia a la disminución de las existencias acumuladas y la nueva política algodonera de los Estados Unidos, sin que ello signifique una atenuación en la competencia de las fibras sintéticas. Además, el convenio a largo plazo sobre textiles de algodón - prorrogado hasta 1970 - permite a los países importadores imponer restricciones cuantitativas a sus compras externas en determinadas circunstancias, con efectos adversos sobre el consumo mundial del producto, especialmente porque no existe un trato equivalente para los productos elaborados con fibras artificiales. En la lana, el método generalizado de ventas por subastas hace que las variaciones en la relación de la oferta y la demanda se traduzcan de inmediato en modificaciones de los precios.

Los precios del trigo fueron algo más favorables que el año anterior y se registraron progresos en la regulación del mercado. A comienzos del segundo semestre de 1967 se celebró la Conferencia Internacional del Trigo, que aprobó un nuevo acuerdo llamado a sustituir al vigente desde 1962, una vez que sea

/ratificado por

ratificado por los signatarios de la Rueda Kennedy y los países participantes en la conferencia. El nuevo acuerdo prevé un aumento de 12 por ciento aproximadamente en los límites de precios para las transacciones entre los países miembros y obligaciones cuantitativas de los participantes en cuanto a sus importaciones y exportaciones; al mismo tiempo, se aprobó la creación de un fondo internacional de ayuda alimenticia, que representaría 4.5 millones de toneladas anuales de cereales para el consumo humano.

Las cotizaciones de la carne vacuna fueron más bajas que las del año anterior, pese a la relativa recuperación de los precios en los últimos meses de 1967. Continúan pesando en ello las prácticas proteccionistas de varios países importadores y la falta de un arreglo internacional satisfactorio. El acuerdo sobre carne congelada negociado entre la Argentina y la Comunidad Económica Europea en la Rueda Kennedy no ha sido ratificado, por las enmiendas agregadas por la Comunidad, que no fueron aceptadas por la Argentina.

La persistente tendencia a la caída de los precios de la harina de pescado responde al aumento de la producción mundial y a la acumulación consiguiente de existencias, así como a los precios relativamente bajos de los productos sustitutivos.

Las cotizaciones de los metales mostraron igualmente descensos apreciables en 1967. La huelga cuprera en los Estados Unidos llegó a paralizar el 90 por ciento de la industria de refinación y obligó a fines del año al gobierno a disminuir las reservas estratégicas hasta unas 225 000 toneladas, equivalentes a poco más de 10 por ciento del consumo anual del país; de ahí que el precio en el mercado estadounidense subiera en el tercer trimestre a 38.7 centavos la libra, en comparación con 36 centavos en igual fecha del año anterior, en tanto que las cotizaciones del mercado de Londres quedaron por debajo del nivel de 1966.

La creación del Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre - integrado por Chile, el Congo, Perú y Zambia - propende a mantener condiciones favorables para la comercialización de este producto. De otra parte, no se cumplieron los propósitos de acrecentar la proporción de ventas de cobre refinado y manufacturado, que se esperaba ver favorecido en las negociaciones Kennedy, al mantenerse los gravámenes impuestos por los Estados Unidos y el Japón al metal semielaborado, y por los demás países industrializados a las manufacturas de cobre.

En la situación del plomo y del zinc, después de un período de producción insuficiente surgió el temor a la sobreproducción, lo que debilitó los precios en 1966 y 1967 después de dos años de relativa estabilidad. Han bajado igualmente los precios del estaño, con respecto a los altos niveles alcanzados en 1965.

/Desde 1966,

Desde 1966, está en vigencia el tercer convenio internacional, acordado para un período de cinco años, cuyas principales gestiones giran en torno al aumento de los precios en que operaría la reserva de estabilización, mecanismo principal establecido para evitar las fluctuaciones excesivas.

c) Cambios recientes en la política económica internacional

La persistencia de factores restrictivos que afectan notoriamente a sus exportaciones hace que tengan particular significación para América Latina diversos acontecimientos que tuvieron lugar en el plano internacional durante 1967 y los primeros meses de 1968.

i) Cabe mencionar entre ellos las negociaciones sostenidas en la Rueda Kennedy. En general, los países latinoamericanos que participaron en ellas no obtuvieron solución satisfactoria a sus requerimientos sobre liberalización total del comercio de productos tropicales, sobre reducción de las barreras arancelarias para los productos agrícolas de zona templada, sobre reducciones arancelarias para productos manufacturados ni sobre eliminación de las preferencias especiales que otorgan el Reino Unido y la Comunidad Económica Europea a determinados grupos de países. Puede decirse, pues, que los resultados de esas negociaciones han favorecido principalmente a los propios países desarrollados, al concentrar las reducciones arancelarias en productos de tecnología avanzada y de alta densidad de capital, en cuya exportación los países en desarrollo no pueden competir.

ii) La Comunidad Económica Europea, tanto en la Rueda Kennedy como en otros aspectos de su política comercial y financiera, continuó con su programa de liberalización de su intercambio interno, que debe culminar el 1° de julio de 1968 con la supresión de los derechos aduaneros para el comercio intrarregional y la introducción del arancel común para las importaciones de terceros países. Asimismo, procura obtener la autosuficiencia en el abastecimiento de los productos agrícolas de clima templado y garantías para las exportaciones de sus excedentes agrícolas. La aplicación de esta política provocó el fracaso de la ratificación del acuerdo sobre carne bovina congelada - concertado entre la CEE y la Argentina en la Rueda Kennedy - al que posteriormente se le introdujeron variantes que la Argentina consideró inaceptables. A su vez, el Consejo de Ministros de la CEE elevó en noviembre de 1967 los precios agrícolas internos para el año 1968 (con excepción del trigo). Ello se traducirá en un incremento paralelo del gravamen móvil compensatorio que se aplica a los productos de importación del resto del mundo, cuya recaudación sirve tanto para el

/sostenimiento de

sostenimiento de los precios internos como para el financiamiento de las exportaciones de la Comunidad. En ciertos casos las exportaciones de la Comunidad compiten directamente con los productos de los países en desarrollo en los mercados de terceros países.

Asimismo, siguen preocupando a los países latinoamericanos las preferencias discriminatorias concedidas por la CEE a los países asociados de Africa para el café, el cacao y los bananos, tanto más que tienden a extenderse a otros países del Africa (Nigeria, Kenia, Uganda, Tanzania y los de la región del Maghreb).

iii) Por su parte, los Estados Unidos, al suscribir la Declaración de los Presidentes de América, reafirmaron sus compromisos anteriores en cuanto al logro de la máxima reducción o la eliminación de los derechos aduaneros y otras restricciones que dificultan el acceso de los países latinoamericanos a los mercados mundiales; además, asumieron un compromiso nuevo, al apoyar la implantación de sistemas de trato preferencial general no recíprocos para las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo. Posteriormente, esta posición fue aceptada por los demás países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pero no se tradujo en resoluciones concretas en el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

De otra parte, ensombrecieron esa posición alentadora determinadas decisiones o propuestas de política comercial y financiera planteadas en el curso del año, como la oposición a exportaciones crecientes de café soluble brasileño y los numerosos proyectos proteccionistas presentados en el Senado estadounidense en el último trimestre de 1967. Aunque estos últimos no obtuvieron apoyo gubernativo, motivaron serias preocupaciones por la actitud restrictiva que ponen de manifiesto. También el programa económico de los Estados Unidos para reducir su desequilibrio exterior incluye medidas orientadas a la reducción de inversiones y reinversiones en el exterior, a la restricción de préstamos externos, a la repatriación de utilidades de empresas norteamericanas que operan en el extranjero, a la promoción de exportaciones y a la restricción de importaciones, todas las cuales podrían llegar a tener graves efectos sobre sus relaciones comerciales y financieras con América Latina. En sentido contrario, cabe destacar la propuesta muy positiva de aumentar los fondos destinados a la Alianza para el Progreso,

/que en

que en 1969 llegarían a 650 millones de dólares en la parte que corresponde a asignaciones presupuestarias del Gobierno de los Estados Unidos, así como otras medidas complementarias que aminoren los efectos de una eventual disminución de las inversiones.

iv) La devaluación de la libra esterlina no parece haber tenido de inmediato efectos directos muy apreciables y generalizados sobre las economías latinoamericanas, con la probable excepción de las exportaciones de carnes y lanas argentinas y uruguayas al mercado inglés, en vista de la devaluación consecutiva decidida por Nueva Zelandia. Sin embargo, pueden ser importantes los efectos indirectos, derivados de programas de austeridad interna y externa en países que influyen notoriamente sobre el comercio de las economías en desarrollo. Así, por ejemplo, el programa británico, además del congelamiento de la ayuda externa, propone lograr ahorros en el gasto público del orden de los 1 700 millones de dólares en 1968-70 y hacer un mayor esfuerzo de autoabastecimiento agropecuario que afectará su demanda de importaciones.

v) En la XXII reunión de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional realizada en Río de Janeiro del 25 al 29 de septiembre de 1967 se resolvió crear los "derechos especiales de giro", como medio para resolver o aliviar el problema de la falta de liquidez internacional. En la reunión se consideró el proyecto que había sido aprobado previamente por los Ministros y Gobernadores del Grupo de los Diez, el 26 de agosto de 1967, y por el Consejo de Directores Ejecutivos del Fondo, el 6 de septiembre de 1967. En este proyecto se crean los "derechos especiales de giro" (DEG), como una cuenta especial dentro del FMI, se les establece una garantía oro y una tasa moderada de interés. Se espera que los países utilicen estas facilidades sólo si tienen problemas de balance de pagos. Cada país dispondrá de una cuota de DEG, que será proporcional a sus cuotas ordinarias en el FMI y que se les otorgará sin examinar su política interna; en el período básico, que comprende los primeros cinco años, la decisión acerca de la oportunidad, monto y porcentaje de asignación de los DEG requerirá una mayoría del 85 por ciento del poder de voto de los participantes. Durante el período básico, esas decisiones serán adoptadas por la Junta de Gobernadores, a propuesta del Director-Gerente apoyado por el Consejo de Directores Ejecutivos. Además, los países que utilicen el DEG tienen la obligación de reconstituir su

/posición, para

posición, para lo cual se establece una fórmula que estará en vigencia durante los primeros cinco años (en especial, se determina que el uso neto medio que haga cada participante de sus derechos especiales de giro no excederá del 70 por ciento del monto que se les asigne). La resolución aprobada en Río por la Junta de Gobernadores pide a los Directores Ejecutivos que le sometan antes del 31 de mayo de 1968 un informe proponiendo las modificaciones al convenio constitutivo del FMI y sus reglamentos, con el propósito de establecer el derecho especial de giro, tal como se determina en líneas generales en el proyecto que también se aprobó.

Desde el punto de vista de América Latina, las fórmulas adoptadas harían que las adiciones anuales a la capacidad de pagos de toda la región sólo representarían entre 87 y 175 millones de dólares, cifras muy exiguas en comparación con importaciones del orden de los 10 000 millones de dólares y reservas de oro y divisas superiores a los 3 000 millones de dólares. Así considerado, el proyecto beneficia sólo indirectamente a los países de menor desarrollo, en la medida en que están interesados en que los países industriales no se vean forzados a seguir políticas restrictivas en el comercio y la ayuda internacional, por falta de capacidad de maniobra en su balance de pagos. Por ello, en el debate promovido en la Junta de Gobernadores del Fondo, lo aceptaron como un mejoramiento de la situación actual de falta de liquidez, pero con la reserva de fondo de que en modo alguno se estaba solucionando un problema básico del desarrollo. Aún así, y en general, es probable que se esté perdiendo la oportunidad de convertir este mecanismo - mediante una distribución diferente de los derechos - en un medio que simultáneamente contribuya al financiamiento de los países en desarrollo y al alivio de los problemas de liquidez en los países desarrollados.

vi) Sin duda, uno de los hechos de mayor significación, en el plano que se está examinando, fue la celebración, a comienzos de 1968, del segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Sobre sus resultados - tratándose de un hecho tan reciente - apenas si cabe en esta oportunidad recoger brevemente sus conclusiones principales.

Con anticipación a ella los países latinoamericanos debatieron los principales problemas, primero en Bogotá y después - junto con los demás países en desarrollo - en Argel. Como resultado de la reunión de Bogotá,

/se suscribió

se suscribió la Carta del Tequendama, en la que se pone el énfasis en el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados de los productos básicos de países en desarrollo. Las medidas que se propusieron se refieren al mantenimiento del principio del statu quo (para evitar nuevas restricciones), a la liberalización arancelaria y no arancelaria, a la supresión de los subsidios, en los países adelantados, a producciones antieconómicas competitivas con las de los países en desarrollo, a la garantía de una participación mínima de los productos de los países en desarrollo en el mercado de los desarrollados y al establecimiento de mecanismos de consulta para instrumentar tales principios.

Posteriormente, la Carta de Argel, después de analizar las tendencias prevaletientes en el comercio mundial a partir del primer período de sesiones de la UNCTAD y el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en aquella oportunidad, fijó una serie de objetivos que sirvieron para fijar una posición común de los países en desarrollo en el segundo período de sesiones de la Conferencia. Entre los principales aspectos de esa posición, destacan los referentes a convenios sobre productos básicos, formación y financiamiento de existencias reguladores, programa de diversificación y políticas de precios de productos básicos. En particular, se formuló un programa para la liberalización del comercio y se establecieron las bases de un sistema general de preferencias destinado a la expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas provenientes de los países en desarrollo. En lo que respecta a los problemas vinculados al financiamiento del desarrollo, se analizó el volumen y condiciones de la ayuda que prestarían los países industrializados, el problema de la deuda exterior y el de la movilización de recursos financieros; se apoyaron las bases del esquema sobre financiación complementaria elaborado por el personal del BIRF y el estudio del Grupo Intergubernamental. Otras resoluciones se refieren a los problemas que crean a los países en desarrollo la incidencia de los fletes marítimos y prácticas de las conferencias, a seguros y reaseguros, y turismo.

Asimismo, se tomó posición con respecto a las relaciones comerciales entre países que tienen sistemas económicos y sociales diferentes; al comercio con los países socialistas; a las medidas especiales que deberían adoptarse en favor de los países de menor desarrollo económico relativo;

/al problema

al problema mundial de alimentos y transmisión de conocimientos técnicos; y a la expansión del comercio e integración económica entre países en desarrollo.

Por su parte, en el quinto período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo se habían identificado dos grupos de problemas en los cuales se esperaban que se concentrara la labor del segundo período de sesiones de la UNCTAD. En unos se había avanzado suficientemente como para llegar a una negociación o acordar los mecanismos para la negociación futura, y en otros, aunque no se había logrado el mismo progreso, se estimaba que la Conferencia podría avanzar en su esclarecimiento y determinar las bases para su solución posterior. La Conferencia aprobó un total de 33 resoluciones.

En materia de convenios internacionales sobre productos, se reiteró la urgencia de que las negociaciones sobre el azúcar y el cacao se reanuden en el futuro inmediato y se preparó una lista de productos para los cuales debe estudiarse el tipo de acción internacional que conviene adoptar. Se insistió en la necesidad de continuar explorando las posibilidades de negociar un acuerdo general sobre estos convenios, reafirmando la función de la UNCTAD como organismo coordinador. La Conferencia expresó la esperanza de que los organismos financieros internacionales desempeñen un papel más importante en la solución de los problemas financieros relacionados con el comercio de productos básicos y señaló la importancia del estudio solicitado en la reunión del FMI y del BIRF en Río de Janeiro (septiembre de 1967) para precisar la participación de estos organismos en un mecanismo estabilizador de los precios de los productos básicos. También se recomendó la realización de estudios para definir las bases de una política de ingreso mínimo en el sector agrícola. La Conferencia no pudo llegar a decisiones concretas sobre los problemas de acceso a los mercados, financiamiento de las existencias reguladoras y elementos de un programa de liberación del comercio de los productos básicos. En otros aspectos, como el de las preferencias especiales, no hubo una discusión de fondo ni se logró ningún avance sobre los compromisos contraídos ya en el primer período de sesiones.

Con respecto a la expansión y diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, se cifraban esperanzas en la concesión de preferencias para las manufacturas y semimanufacturas exportadas por los países en desarrollo a los países desarrollados, mediante el establecimiento de un sistema general de preferencias no recíprocas y no discriminatorias. Al respecto, la Conferencia aprobó una resolución en que toma nota de /la posición

la posición de los países en desarrollo expresada en la Carta de Argel y en la propuesta presentada por esos países sobre principios básicos y procedimientos para un acuerdo sobre un sistema general de preferencia, así como del informe del Grupo Especial de la OCDE; se reconocen los progresos logrados desde la primera UNCTAD (reflejados en especial en el informe de la OCDE) y el consenso unánime en favor del pronto establecimiento de un sistema de esa índole. Sin embargo, la Conferencia estimó que no se había avanzado suficientemente en algunos puntos claves por lo cual acordó establecer un Comité Especial sobre Preferencias, como órgano subsidiario de la Junta, en cuyas consultas pudieran participar todos los países interesados. Este Comité debía tener su primera reunión en noviembre de 1968 y una segunda en el primer semestre de 1969, antes de elevar su informe final a la Junta. En el curso de 1969 debían ultimarse los detalles del arreglo preferencial a fin de obtener la necesaria autorización legislativa y el waiver del GATT con la esperanza de ponerlo en vigencia a principios de 1970.

En materia de liberación y expansión del comercio de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, la Conferencia recomendó estudiar las prácticas restrictivas aplicadas por empresas privadas que afectan al comercio en los países en desarrollo.

En cuanto a la promoción del comercio, se acordó el estudio de un programa de expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, con objeto de llevar a la práctica las propuestas presentadas por el Secretario General de la UNCTAD y el Director General del GATT con miras al establecimiento de un programa de promoción comercial de las Naciones Unidas.

Sobre la asistencia financiera para el desarrollo, la declaración conjunta aprobada al término del segundo período ordinario de sesiones de la Comisión de la UNCTAD sobre Comercio de Invisibles y Financiación relacionada con el Comercio enunciaba una serie de objetivos que deberían orientar las deliberaciones de la Conferencia, en que se tomaban en cuenta las opiniones acerca de la relación entre los recursos internos y existencia externa, y se proporcionaban elementos de juicio sobre la transferencia de recursos financieros a países en desarrollo. La Conferencia aceptó unánimemente como meta para esa transferencia el 1 por ciento del producto nacional bruto de los países desarrollados (en vez del 1 por ciento del ingreso nacional como se había

establecido en la primera UNCTAD) pero se debilitó el compromiso en cuanto a la fecha de aplicación pues algunos países se manifestaron dispuestos a cumplirlo hacia 1972, otros hacia 1975 y los demás no aceptaron una fecha fija. La Conferencia reconoció que las condiciones de la asistencia para el desarrollo siguen siendo en general muy rígidas y solicitó a los países desarrollados que aumentaran las donaciones en el total de la ayuda.

En lo que toca al aumento de la afluencia de capital privado a los países en desarrollo, la Conferencia señaló varias orientaciones en materia de inversiones extranjeras que serían útiles tanto para países en desarrollo como para los desarrollados y que debería tener en cuenta el Secretario General de las Naciones Unidas al llevar a cabo los estudios y consultas que le han sido encomendados sobre las modalidades, condiciones, costos y efectos de la transferencia de tecnologías por empresas extranjeras a empresas de países en desarrollo.

El financiamiento suplementario era uno de los temas en que se esperaban mayores avances de la Conferencia. La presentación por el Grupo Intergubernamental de un informe sobre las propuestas de la secretaría del BIRF se estimaba que podría traducirse en la aprobación en líneas generales de un proyecto, o de proyectos optativos, en que se dejaran sentados los principios del financiamiento suplementario, sus métodos de aplicación, y su coordinación con otras fuentes de financiamiento. Sin embargo, no fue posible llegar a un acuerdo de este alcance, y la Conferencia se limitó a disponer que continúe funcionando el Grupo Intergubernamental, encomendándosele la consideración de los puntos principales de divergencia y la elaboración ulterior de medidas para el financiamiento suplementario.

En cuanto al financiamiento compensatorio se llamó la atención de los países miembros del FMI sobre diversas sugerencias hechas anteriormente destinadas a mejorar y ampliar las facilidades del sistema para los países en desarrollo.

En relación con la reforma del sistema monetario internacional, las decisiones de la Conferencia no cambian la tendencia a la marginación de los países en desarrollo de estas discusiones. En cambio, se expresó que en el establecimiento del sistema de derechos especiales de giro, debiera prestarse atenta consideración a las peticiones de los países en desarrollo para aumentar sus cuotas.

/En materia

En materia de financiamiento se presentaron además siete proyectos de resolución que fueron transmitidos a la Junta de Comercio y Desarrollo para su posterior consideración. Ellos se refieren a la afluencia de recursos financieros desde los países desarrollados; a la ampliación de las operaciones del BIRF y sus afiliados; el aumento de la corriente de capital internacional público y privado; y a medidas especiales de financiamiento del desarrollo y asistencia técnica.

En lo que se refiere a los problemas del transporte marítimo, las principales resoluciones versan sobre el establecimiento de un sistema de consultas; los fletes y prácticas de las Conferencias; el fomento de las marinas mercantes de los países en desarrollo, y la reglamentación internacional. La resolución sobre fletes y prácticas de las conferencias recomienda a los gobiernos de los países marítimos desarrollados que insten a las conferencias a revisar y a ajustar los fletes que los usuarios u otras partes interesadas de los países en desarrollo consideran elevados; a establecer fletes especiales para las exportaciones no tradicionales de estos países; y a admitir a las compañías navieras de los países en desarrollo como miembros de plenos derechos de las conferencias. La misma resolución invita a la secretaría de la UNCTAD a proseguir su programa de trabajo relativo a los fletes marítimos y prácticas de las conferencias y a realizar nuevos estudios sobre los fletes que se aplican a productos primarios importantes.

Asimismo, la Conferencia aprobó una declaración conjunta sobre expansión del comercio, cooperación e integración económica entre países en desarrollo, en que se establecen las intenciones de los países en desarrollo y las medidas de apoyo por parte de los países desarrollados, tanto los de economía de mercado como los países socialistas de Europa oriental, definiéndose el programa de trabajo y futuro y las medidas de orden institucional.

Al tratar el problema mundial de los alimentos, la Conferencia señaló que la ayuda en alimentos que presten los países desarrollados no debe afectar la productividad de los países beneficiarios. Esa ayuda debe prestarse conforme a los principios que ha elaborado la FAO sobre colocación de excedentes y movilizarse sobre la base de acuerdos internacionales que no afecten la capacidad de producción de los países en desarrollo.

Otras resoluciones aprobadas por la Conferencia se refieren a medidas especiales en favor de los países de menor desarrollo económico relativo; situación de los países sin litoral marítimo; relaciones comerciales entre /países con

países con sistemas económicos y sociales diferentes, y medidas para lograr un acuerdo más amplio sobre los principios que han de regir las relaciones económicas internacionales y las políticas comerciales conducentes al desarrollo.

vii) En este recuento de los principales acontecimientos económicos ocurridos en el plano mundial, no podría omitirse una referencia aunque sea muy general a la crisis del sistema monetario internacional, cuyo antecedente inmediato se encuentra en los desequilibrios del balance de pagos de los Estados Unidos y del Reino Unido que originaron con la devaluación de la libra esterlina, operaciones especulativas con el oro. Como se sabe, ello provocó la adopción de medidas de corto plazo y aceleró la puesta en práctica de otras medidas, acordadas anteriormente, tendientes a la modificación del sistema monetario internacional. Entre las primeras sobresale la creación del doble mercado del oro y la adopción por parte de Estados Unidos de medidas encaminadas a reducir su déficit de balance de pagos.

Son estas últimas las que conviene examinar en particular desde el punto de vista de América Latina, en vista de las repercusiones que podrían tener sobre las economías de la región. A este respecto preocupa que, en tanto que las disposiciones concretas que suponen esas medidas se definen teniendo en cuenta en su conjunto la posición de los Estados Unidos frente al resto del mundo, las relaciones comerciales y financieras entre América Latina y este país presentan características peculiares, que difícilmente justificarían la aplicación de medidas generales o hacen que ellas pudieran tener un impacto proporcionalmente mucho más agudo que en otras regiones.

En primer lugar cabe señalar que la incidencia de América Latina en el déficit del balance de pagos de los Estados Unidos es, ha sido, y continúa siendo, insignificante. En efecto, frente a un déficit anual medio de 2 380 millones de dólares que mantuvieron los Estados Unidos entre 1960 y 1966, el déficit medio con América Latina fue inferior a los 200 millones de dólares, es decir sólo un 8 por ciento de ese total. Así también, en cuanto al factor más directamente relacionado con la crisis actual, mientras los Estados Unidos perdieron oro a un ritmo medio anual de casi 900 millones de dólares entre 1960 y 1967, la transferencia anual media a América Latina alcanzó a sólo 5 millones de dólares, cuantía ciertamente muy pequeña en términos absolutos y relativos. De otra parte, la incidencia de las reservas monetarias latinoamericanas en el monto acumulado de pasivos de corto plazo - excluido el oro - fue de 12.7 por ciento en 1967, lo cual supone una ligera reducción con respecto al 15.2 por ciento registrado en 1958.

/Es evidente,

Es evidente, pues, que las relaciones comerciales y financieras con América Latina no son un factor que pese en medida apreciable en los problemas de balance de pagos de los Estados Unidos. En cambio, los efectos de algunas medidas encaminadas a superar esos problemas podrían ser muy adversos. Como ejemplo podría citarse el programa estadounidense de contención voluntaria de la inversión privada en el exterior, planteado en 1965 y al que se dio carácter obligatorio a partir del 1º de enero de 1968. Las nuevas disposiciones exigen a las empresas que realizan inversiones directas en los países en desarrollo que las limiten a un máximo de 110 por ciento, en relación con el monto a que alcanzaron en 1965-66; en los países productores de petróleo y algunos industrializados, esa proporción se reduce a 65 por ciento; y, en el resto de los países, a 35 por ciento. Además, deberían repatriarse las utilidades que excedan los montos señalados. Por último, las casas matrices garantizarían los créditos que obtengan las empresas subsidiarias, ya sea localmente o en el mercado internacional de capitales. Por su parte, los inversionistas en general y los bancos comerciales deberán reducir sus activos financieros netos a corto plazo en el exterior al nivel de 1965-66, y mantener las restricciones voluntarias en la concesión de créditos a mediano y largo plazo.

La aplicación estricta de estas disposiciones implicaría de hecho poner un tope de 250 millones de dólares anuales a la inversión privada neta norteamericana en América Latina. Esta cifra no podría dejar de compararse con el monto de las utilidades que está generando la inversión estadounidense ya efectuada en América Latina, que viene representando no menos de 1 000 millones de dólares por año. En verdad, la inversión norteamericana en la región está siendo financiada desde hace ya algún tiempo con la simple reinversión de utilidades, de manera que no existe desde este punto de vista un aporte neto de capitales.

A partir de esa situación, un aumento de las utilidades que se remiten a los Estados Unidos, o un mayor uso por parte de las empresas estadounidenses de financiamiento bancario nacional con la garantía de sus casas matrices, tendría un grave impacto sobre las cuentas del balance de pagos de América Latina. Sería prematuro intentar una evaluación precisa y completa de los efectos potenciales que podrían tener las medidas a que se hace referencia. Pero ilustraciones como la anterior ponen de manifiesto la necesidad de que se examinen cuidadosamente, teniendo en cuenta la posición peculiar en que ya están colocadas las economías latinoamericanas en sus relaciones económicas y financieras con los Estados Unidos.

3. Los avances de la integración latinoamericana

En 1967, la expansión del comercio entre los propios países latinoamericanos atenuó otra vez en cierta medida la incidencia de factores que pesaron adversamente sobre las exportaciones de América Latina y que motivaron otro retroceso en la participación de ésta en las corrientes mundiales de comercio. Pero aún así, no cabe desestimar los signos que se vienen observando de menor dinamismo en el comercio intralatinoamericano (véase el gráfico I-5).

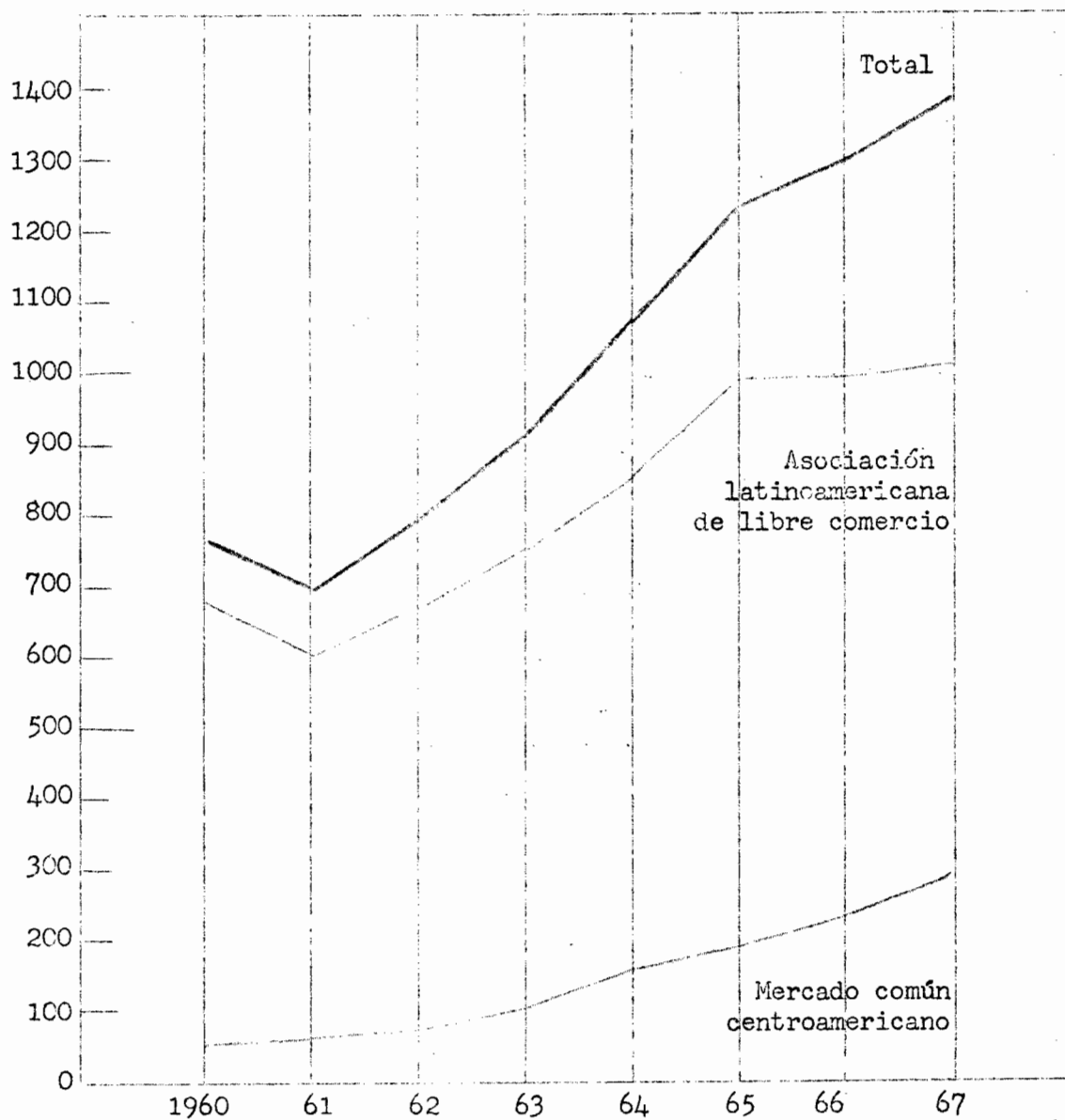
Mirado del lado de las exportaciones, ese comercio aumentó a tasas superiores al 12 por ciento en 1962 y 1963, y a una cercana al 30 por ciento en 1964; a partir de ese año, el ritmo de incremento bajó a cerca de 14 por ciento en 1965, casi 7 por ciento en 1966 y menos de 2 por ciento en 1967. (Véase el cuadro I-9.) Aunque la apreciación que se obtiene del examen de las cifras de importación es ligeramente diferente,^{1/} de todos modos pone de manifiesto el mismo fenómeno, con una tendencia menos pronunciada, de pérdida progresiva de dinamismo en los últimos tres años (véase el cuadro I-10).

Esos cambios son atribuibles principalmente a la evolución del comercio intrazonal de la ALALC (véanse los cuadros I-11 y I-12). Por su parte, los datos parciales disponibles sobre el comercio en el mercado común centroamericano señalan un nuevo crecimiento en 1967: alrededor de 25 por ciento en términos de importaciones c.i.f., las que en valores absolutos superan los 220 millones de dólares (véase el cuadro I-13).

En este último caso, y como en años anteriores, el comercio intrazonal se sustentó fundamentalmente en el proceso de sustitución de manufacturas, en particular de productos químicos, textiles, materiales de construcción y alimentos elaborados. Entre las nuevas industrias que entraron en producción en 1967 cabe mencionar la planta de sosa-cloro y toxafeno en Nicaragua y la de neumáticos en Costa Rica. Asimismo, en otros países del área destacan proyectos para la instalación de refinerías de petróleo, papel y celulosa, madera terciada, envases metálicos y de vidrio, tubería y perfiles livianos.

^{1/} Las diferencias entre las cifras de exportaciones e importaciones se explican no sólo por la diferente base de evaluación (f.o.b. las primeras y c.i.f. las últimas), sino también por diferencias en la fecha de registro.

Gráfico I-5
EVOLUCION DEL COMERCIO INTRALATINOAMERICANO
(Millones de dólares corrientes)
Escala natural



Cuadro I-9

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES EN EL COMERCIO
INTRALATINOAMERICANO, 1960 A 1967

(Valores f.o.b. en millones de dólares)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967 a/
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio	397.0	357.8	416.2	491.3	641.9	723.3	762.1	724.8
Porcentaje	58.0	60.8	63.2	66.1	67.0	66.4	65.5	61.2
Centroamérica (excepto Panamá)	40.4	44.0	45.6	71.5	107.6	138.3	178.4	229.1
Porcentaje	5.9	7.5	6.9	9.6	11.2	12.7	15.3	19.4
Venezuela	231.8	167.4	185.4	166.9	200.8	216.6	219.0	224.8
Porcentaje	33.9	28.4	28.1	22.4	20.9	19.9	18.8	19.0
Otros países latinoamericanos	14.8	19.3	11.9	14.0	8.4	11.5	4.9	4.6
Porcentaje	2.2	3.3	1.8	1.9	0.9	1.1	0.4	0.4
<u>Total intralatinamericano</u>	<u>684.0</u>	<u>588.5</u>	<u>659.1</u>	<u>743.7</u>	<u>958.7</u>	<u>1 089.7</u>	<u>1 164.4</u>	<u>1 183.3</u>
Porcentaje	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

a/ Estimación.

Cuadro I-10

EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES EN EL COMERCIO
INTRALATINOAMERICANO, 1960-1967

(Valores i.i.f. en millones de dólares)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967 a/
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio	661.0	585.8	642.8	726.5	821.1	955.5	983.3	964.4
Porcentaje	86.4	84.6	80.6	78.6	76.2	77.2	74.5	70.0
Centroamérica (excepto Panamá)	55.6	57.6	72.9	105.1	154.6	189.7	233.4	299.4
Porcentaje	7.2	8.3	9.1	11.4	14.3	15.3	17.7	21.7
Venezuela	26.6	23.5	29.2	29.2	30.4	39.8	38.9	47.5
Porcentaje	3.5	3.4	3.7	3.1	2.8	3.2	3.0	3.4
Otros países latinoamericanos	22.0	25.9	51.8	64.0	71.7	53.0	63.9	68.7
Porcentaje	2.9	3.7	6.5	6.9	6.7	4.3	4.8	4.9
<u>Total intralatinamericano</u>	<u>765.2</u>	<u>592.8</u>	<u>796.7</u>	<u>924.8</u>	<u>1 077.8</u>	<u>1 238.0</u>	<u>1 319.5</u>	<u>1 380.0</u>
Porcentaje	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

a/ Estimación.

Cuadro I-11

ALALC: EXPORTACIONES INTRAZONALES, 1961, 1965-1967

(Valores f.o.b. en millones de dólares)

Países exportadores	1961		1965		1966		1967 ^{a/}	
	Nuevo países	Once países	Nuevo países	Once países	Nuevo países	Once países	Nuevo países	Once países
Argentina	100.0	112.2	231.1	246.6	242.7	254.5	271.4	283.7 ^{b/}
Brasil	95.2	97.3	197.4	201.8	181.5	187.7	160.5	164.9
Colombia	6.1	7.4	16.7	19.5	29.1	31.8	15.3	20.4
Chile	34.8	37.8	53.2	56.3	53.7	60.1	60.3	66.8
Ecuador	7.5	7.9	13.3	13.5	12.5	12.5	19.4	19.4
México	7.9	11.0	36.3	43.7	56.7	63.9	46.7	54.3
Paraguay	9.9	9.9	17.5	17.5	20.0	20.0	15.6	15.6 ^{b/}
Perú	31.5	33.7	54.0	62.2	52.3	60.5	34.6	40.1
Uruguay	5.8	5.9	15.6	15.7	26.8	26.9	17.0	17.1 ^{b/}
Bolivia	-	6.5	-	3.5	-	7.7	-	14.3
Venezuela	-	160.1	-	154.6	-	149.4	-	150.0
<u>Total intra-ALALC</u>	<u>298.7</u>	<u>489.7</u>	<u>635.1</u>	<u>834.9</u>	<u>675.3</u>	<u>875.0</u>	<u>640.8</u>	<u>846.6</u>

Fuente: ALALC, Síntesis mensual y FMI, Direction of Trade, 1961-1965.^{a/} Estimación.^{b/} Cifras anuales.

Cuadro I-12

ALALC: IMPORTACIONES INTRAZONALES, 1961, 1965-1967

(Valores c.i.f. en millones de dólares)

Países importadores	1961		1965		1966		1967 a/	
	Nueve países	Once países	Nueve países	Once países	Nueve países	Once países	Nueve países	Once países
Argentina	126.0	196.4	255.7	289.4	226.7	252.3	212.0	253.6 b/
Brasil	45.2	145.5	190.4	272.8	167.0	233.0	177.8	232.3
Colombia	10.2	12.1	38.4	39.4	56.0	57.9	33.2	38.4
Chile	94.5	101.9	121.6	137.0	140.9	171.6	160.6	192.4
Ecuador	4.1	5.2	9.0	17.9	8.3	18.7	14.7	28.7
México	4.1	4.5	29.7	29.9	33.7	34.6	35.5	36.0
Paraguay	9.8	9.8	11.4	11.4	14.3	15.1	16.5	17.2 b/
Perú	31.8	34.9	80.9	88.0	91.5	100.2	99.4	107.4
Uruguay	34.5	46.5	32.1	45.1	46.0	57.3	44.1	47.0 b/
Bolivia	-	13.5	-	13.3	-	15.2	-	18.0
Venezuela	-	17.2	-	36.7	-	35.0	-	42.7
<u>Total intra-ALALC</u>	<u>360.2</u>	<u>587.5</u>	<u>769.2</u>	<u>980.9</u>	<u>784.4</u>	<u>995.9</u>	<u>793.8</u>	<u>1 013.7</u>

Fuente: ALALC, Síntesis mensual y FMI, Direction of Trade, 1961-1965.

a/ Estimación.

b/ Cifras anuales.

Cuadro I-13

CENTROAMERICA: IMPORTACIONES INTRARREGIONALES POR GRUPOS DE LA NAUCA

(Millones de dólares, c.i.f.)

Grupos de la NAUCA	1963	1964	1965	1966	1967 <u>a/</u>
<u>Total</u>	<u>66.2 b/</u>	<u>105.4 b/</u>	<u>136.0</u>	<u>176.3</u>	<u>220.8</u>
0. Productos alimenticios	21.6	29.4	36.2	39.7	45.3
1. Bebidas y tabaco	1.1	1.4	1.9	2.5	2.6
2. Materiales crudos no comestibles	3.3	3.9	4.6	6.3	7.0
3. Combustibles y lubricantes	3.7	5.0	3.5	1.9	3.2
4. Aceites y mantecas	1.6	1.6	2.4	5.2	5.9
5. Productos químicos	7.8	18.9	21.1	26.4	36.7
6. Artículos manufacturados, clasificados según el material	16.3	26.3	37.1	51.4	67.8
7. Maquinaria y material de transporte	1.6	3.0	5.0	7.6	7.8
8. Artículos manufacturados diversos	8.9	15.4	23.9	34.6	43.9
9. Transacciones diversas	0.3	0.5	0.3	0.7	0.6

Fuente: SIECA, "Cartas informativas", anexos estadísticos números 3, 25, 35, 51, 66 y 69.

a/ CEPAL, estimado a base de datos de enero a junio.b/ Cifras no revisadas; no coinciden con los datos del cuadro I-14.

/Las cifras

Las cifras disponibles para el primer semestre de 1967 indican que las exportaciones intrarregionales de la mayoría de los países centroamericanos siguen expandiéndose a tasas elevadas, con la excepción de Honduras, cuyo comercio regional se compone en gran parte de productos agropecuarios. Las exportaciones hondureñas a Centroamérica se han estancado en los últimos dos años principalmente a raíz de la baja en las ventas de maíz.^{2/} En cambio, las importaciones hondureñas del resto del área continuaron aumentando a tasas aceleradas. Ello hace prever un aumento en el déficit comercial de este país con la región en 1967. También en el caso de Nicaragua persistió la tendencia de desequilibrio en su comercio con el área, debido a que las importaciones siguen creciendo a un ritmo mayor que sus exportaciones intrazonales. En cambio, es de notar una marcada tendencia hacia el equilibrio del comercio regional de Costa Rica. (Véase el cuadro I-14.)

Sin perjuicio de los sostenidos progresos del comercio en el mercado común centroamericano, el debilitamiento del comercio total intralatinoamericano viene sin duda a acentuar la urgencia de intensificar los esfuerzos por lograr la integración económica de América Latina. En este sentido, destacaron en 1967 varios acontecimientos, particularmente en el plano institucional, de especial significación.

i) Reunión de Jefes de Estado Americanos. En esta Reunión, celebrada en abril de 1967 en el Uruguay, se fijaron posiciones acerca de temas fundamentales para el desarrollo regional y se formuló un programa de acción, cuyo eje es el proceso de integración económica regional. A tal efecto, los Presidentes acordaron actuar en común para crear en forma progresiva el mercado común latinoamericano, el que deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años a partir de 1970; para ello, se prevé el perfeccionamiento y convergencia de los sistemas de la ALALC y el mercado común centroamericano, así como la incorporación de los países que aún no pertenecen a ellos. Con ese propósito, el Plan de Acción aprobado determina los métodos que deberían adoptar tanto los dos sistemas como el conjunto de los países latinoamericanos.

^{2/} En 1967, las exportaciones hondureñas de maíz se recuperaron parcialmente para alcanzar un valor total de 3.6 millones de dólares, nivel muy inferior a la cifra máxima de 5.7 millones de dólares alcanzada en 1965.

Cuadro I-14

CENTROAMERICA: SALDOS DEL COMERCIO ENTRE PAISES, 1963-67

(Millones de dólares c.i.f.)

	Centro- américa	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
<u>Exportaciones</u>						
1963	72.1	20.8	28.7	13.9	4.2	4.5
1964	106.4	30.0	35.3	18.5	6.9	15.7
1965	136.0	38.9	46.1	22.1	10.1	18.8
1966	176.3	55.9	57.5	21.5	15.3	26.1
1966 a/	72.8	23.7	23.0	10.6	5.9	9.6
1967 a/	93.5	29.1	32.1	10.8	8.5	13.0
<u>Importaciones</u>						
1963	72.1	19.7	27.9	13.3	7.4	3.8
1964	106.4	26.4	39.2	18.0	14.5	8.3
1965	136.0	31.5	42.4	26.3	21.1	14.7
1966	176.3	34.7	52.0	35.2	31.7	23.2
1966 a/	72.8	14.0	24.5	14.9	12.1	7.3
1967 a/	93.5	15.9	25.6	19.2	17.9	14.9
<u>Saldos comerciales</u>						
1963	-	1.1	0.8	0.6	-3.2	0.7
1964	-	3.6	-3.9	0.5	-7.6	7.4
1965	-	7.4	3.7	-4.2	-11.0	4.1
1966	-	20.7	5.5	-13.7	-16.4	2.9
1966 a/	-	9.7	-1.5	-4.3	-6.2	2.3
1967 a/	-	13.2	6.5	-8.4	-9.4	-1.9

Fuente: SIECA, "Cartas informativas", anexos estadísticos números 25, 35, 51, 66 y 69.

a/ Enero a junio.

/En cuanto

En cuanto a la ALALC, se convino en acelerar el proceso de conversión de la zona en un mercado común, a cuyo fin se aplicará un régimen de eliminación programada de todos los gravámenes y restricciones y se establecerá progresivamente una tarifa externa común. Asimismo, se acordó coordinar progresivamente y en forma simultánea con el proceso de integración las políticas e instrumentos económicos y aproximar las legislaciones nacionales en la medida en que dicho proceso lo requiera. También se resolvió propiciar la concertación de acuerdos sectoriales de complementación industrial, procurando la participación de los países de menor desarrollo económico relativo, así como la realización de acuerdos subregionales de carácter transitorio, con regímenes de desgravación y de armonización de tratamientos externos en forma más acelerada que la de los compromisos generales. Tales desgravaciones subregionales no se harían extensivas a los países no participantes del acuerdo ni crearían para ellos obligaciones especiales. Por último, se reafirmó el propósito de lograr un desarrollo económico equilibrado en la región, para lo cual se acordó promover una acción inmediata que facilite el libre acceso de los productos originarios de los países de menor desarrollo económico relativo al mercado de los demás países de la ALALC y fomentar la instalación y el financiamiento en esos países de industrias destinadas al mercado ampliado.

Para el mercado común centroamericano, se propuso un programa de acción que comprende, entre otras medidas, las tendientes a perfeccionar la unión aduanera; crear la unión monetaria centroamericana; completar la red regional de obras de infraestructura; perfeccionar el mercado común de productos agropecuarios; acelerar el proceso de libre movilidad de la mano de obra y capitales; llevar a la práctica una política industrial conjunta y coordinada; y propiciar la realización de una política económica externa común. Además, se convino en estimular una creciente vinculación de Panamá, así como una rápida expansión de las relaciones comerciales y de inversión con los países vecinos de la región y del Caribe, y promover la celebración de acuerdos subregionales y de complementación industrial entre Centroamérica y otros países latinoamericanos.

/Para el

Para el conjunto de países latinoamericanos, los Presidentes se comprometieron a no crear nuevas restricciones al comercio entre los países latinoamericanos y a establecer por medio de una reducción arancelaria u otras medidas equivalentes, un margen de preferencia para todos los productos latinoamericanos, teniendo en cuenta los diferentes grados de desarrollo de los países. Se resolvió, asimismo, acelerar los estudios ya iniciados sobre las preferencias que los integrantes de la ALALC podrían otorgar a los países latinoamericanos no miembros, así como sobre la posibilidad de concertar acuerdos de complementación industrial con la participación de todos los países latinoamericanos y acuerdos subregionales de integración económica de carácter transitorio entre el mercado común centroamericano y los países miembros de la ALALC.

Con el fin de coordinar la ejecución de tales medidas, se resolvió establecer una Comisión compuesta por los órganos ejecutivos de la ALALC y del mercado común centroamericano, propiciar reuniones de nivel ministerial y, oportunamente, comenzar la negociación de un tratado general o de los protocolos necesarios para crear el mercado común latinoamericano.

ii) Convergencia entre la ALALC y el mercado común centroamericano.

Entre los días 1 y 2 de septiembre de 1967 se llevó a cabo en Asunción la Primera Reunión Conjunta de Cancilleres de la ALALC y el mercado común centroamericano, a fin de dar cumplimiento a las decisiones emanadas de la Reunión de Jefes de Estado Americanos en lo referente a la convergencia de ambos movimientos de integración económica. Para tal fin, se creó la Comisión Coordinadora ALALC-MCCA, resolviéndose que la misma celebre su primera reunión en el segundo trimestre de 1968 y acordándose una escala de prioridades para los trabajos que deberá desarrollar en el futuro. Esa Comisión está integrada por los órganos ejecutivos de ambos sistemas de integración y tiene como principal cometido el de recomendar a los órganos de la ALALC y del mercado común centroamericano las medidas que considere adecuadas para impulsar ese proceso de convergencia.

iii) Principales acontecimientos dentro de la ALALC. El 31 de enero de 1967 el gobierno de Bolivia depositó el instrumento de adhesión de ese país al Tratado de Montevideo, con lo que treinta días después pasó a constituirse en la undécima Parte Contratante de la ALALC.

/Las principales

Las principales actividades desarrolladas durante el año 1967 comprendieron reuniones extraordinarias, vinculadas fundamentalmente con las decisiones adoptadas en la Reunión de Jefes de Estado Americanos, y otras de carácter ordinario correspondientes a los cuerpos regulares de la Asociación, así como algunas relacionadas con programas específicos o con nuevos trabajos.

Entre los días 28 de agosto y 2 de septiembre de 1967 se reunió el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC, en el Sexto Período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia, para considerar diversas propuestas relacionadas principalmente con la ejecución de las decisiones adoptadas por los Jefes de Estado Americanos.

En esa reunión se consideró necesario continuar los trabajos técnicos relacionados con diversos temas antes de adoptar resoluciones, encomendándose al Comité Ejecutivo Permanente la ejecución de diversos estudios. En primer término, se le solicitó que así proceda en relación con las medidas de liberación del comercio recíproco (régimen de desgravación programada, consolidación de gravámenes y restricciones, desgravación de los productos comprendidos en la lista común y establecimiento de un margen de preferencia zonal), así como con las referentes al programa de armonización arancelaria con vistas al establecimiento de un arancel externo común y a las actitudes comunes de los países de la ALALC ante terceros países y organismos internacionales. También se pidió al Comité Ejecutivo Permanente que, previos los estudios complementarios que sean necesarios, proponga al Consejo de Ministros la política de la Asociación sobre el otorgamiento de preferencias arancelarias sin reciprocidad que los países de la ALALC podrían conceder a Centroamérica y Panamá, con extensión sólo a los países de menor desarrollo económico relativo. Asimismo, se le encomendó el estudio de fórmulas concretas tendientes a propiciar la concertación de acuerdos sectoriales de complementación industrial, que procuren la participación de los países de menor desarrollo económico relativo. Por otra parte, se le encargó la programación de reuniones de expertos a fin de que propongan soluciones que faciliten la coordinación progresiva de las políticas e instrumentos económicos y la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida y con la urgencia requeridos

/por el

por el proceso de integración. De este modo, y por diversas razones, han sido diferentes las decisiones sobre los temas fundamentales del Programa de Acción establecido por los Jefes de Estado Americanos en lo concerniente al proceso de integración económica dentro del ámbito de la ALALC. Sin embargo, fueron aprobados los principios generales para la concertación de acuerdos subregionales de integración entre los países de la ALALC y, al mismo tiempo, se dio aprobación a las bases de un acuerdo subregional a realizarse entre los países del llamado Grupo Andino.

En relación con los países de menor desarrollo económico relativo, se encomendó a la Secretaría Ejecutiva de la ALALC la creación de una unidad operativa de carácter técnico, que coopere con esos países en el estudio y determinación de las posibilidades que les ofrezca el mercado zonal; se adoptaron medidas tendientes a la consideración de los problemas específicos de Bolivia y se declaró que el Uruguay puede invocar a su favor el tratamiento especial previsto en el Tratado de Montevideo para países de menor desarrollo económico relativo. Por último, fue aprobada la lista de materias sobre las cuales tendrá jurisdicción obligatoria y sin necesidad de convenio especial, el Tribunal Arbitral, que se establece en el Protocolo sobre Solución de Controversias.

Entre el 23 de octubre y el 18 de diciembre de 1967 tuvo lugar el Séptimo Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia durante cuyo transcurso se realizó la serie de negociaciones anuales a que se refiere el artículo 4 del Tratado de Montevideo, con la intervención de Bolivia en su condición de Estado adherente. Por su parte, Venezuela prosiguió sus negociaciones pendientes y llegó a acuerdos con la Argentina y el Brasil, en tanto que con respecto al Ecuador su conclusión fue diferida hasta el próximo período de sesiones.

El total de concesiones otorgadas en esta ocasión favorece a 939 productos, de los cuales 832 se incorporan por primera vez a las respectivas listas nacionales y 107 corresponden a nuevas rebajas sobre productos incluidos en el programa de liberación en ruedas negociadoras anteriores. A su vez, de los 832 nuevos productos incorporados ahora al programa de liberación, 120 corresponden a inclusiones sugeridas en las reuniones sectoriales realizadas en el año 1967 y abarcan fundamentalmente

/el sector

el sector de la industria química farmacéutica y en menor escala el de la industria del plástico y el de máquinas y material de oficina. De los 712 restantes, la mayor parte de las concesiones corresponden a productos de las industrias químicas y conexas, máquinas, aparatos y material eléctrico y máquinas herramientas en general.

Además, al amparo de lo dispuesto en el inciso a) del artículo 32 del Tratado de Montevideo, respecto a los países de menor desarrollo económico relativo las Partes Contratantes otorgaron concesiones no extensivas que comprenden un total de 532 productos, de las cuales 372 fueron dadas en favor de Bolivia y las restantes 160 favorecieron al Uruguay.

Las Partes Contratantes procedieron también a negociar los productos que se incluirían en la lista común prevista en el artículo 4 del Tratado, pero no pudieron llegar a un acuerdo unánime por las disidencias manifestadas respecto a trigo y petróleo. En consecuencia, se resolvió completar dichas negociaciones en un período de sesiones extraordinarias que se iniciaría el 16 de julio de 1968.

Por otra parte, se autorizó a Bolivia, Ecuador y Paraguay a eliminar en un plazo no mayor que el de 12 años establecido en el artículo 2 del Tratado, los gravámenes y restricciones de los productos correspondientes a la lista común que individualmente o en conjunto sean de importancia básica para su desarrollo económico o para sus ingresos fiscales.

Asimismo, se dio aprobación al reglamento del Capítulo VI del Tratado referente a la aplicación de las cláusulas de salvaguardia; se adoptaron las normas a las que deberán someterse los acuerdos subregionales; se negoció y suscribió un acuerdo de complementación sobre productos de la industria química y continuaron las negociaciones tendientes a la restitución de los márgenes de preferencia afectados como consecuencia de la reestructuración de los aranceles nacionales de varias Partes Contratantes.

El Comité Ejecutivo Permanente estableció nuevas modalidades de trabajo de los grupos de estudio derivados del Comité Asesor de Desarrollo Industrial (CADI) y que abarcan la siderurgia, industrias químicas derivadas del petróleo, papel y celulosa, así como la situación del grupo de países de menor desarrollo económico relativo. Respecto al sector siderúrgico, se resolvió que el grupo de estudio tenga carácter permanente y

/elabore fórmulas

elabore fórmulas concretas de integración; en lo relativo a las industrias químicas derivadas del petróleo, se acordó crear un grupo a nivel gubernamental con el cometido de elaborar un proyecto de acuerdo de complementación; además, se aprobó una metodología de trabajo para el grupo de estudios sobre papel y celulosa. Por último, atendiendo a su ingreso, se resolvió formar un grupo de estudio para que prepare un informe respecto a Bolivia, análogo al preparado en su momento para el Ecuador y el Paraguay; cumplida esa etapa, se incluiría a Bolivia en el grupo permanente de estudio para los países de menor desarrollo económico relativo.

En lo referente a acuerdos de complementación, además de suscribirse el Protocolo adicional para la reducción de las listas de excepciones contenidas en el acuerdo de válvulas electrónicas, se proyectaron y comunicaron a las Partes Contratantes otros referentes a productos de las industrias electrónicas y de comunicaciones eléctricas, equipos de generación, transmisión y distribución de electricidad, piezas de reposición para automotores, así como productos de las industrias químicas y fonográficas.

En cuanto a los aspectos vinculados a la política comercial, inició sus labores el grupo de estudio sobre arancel externo común, que comenzó a considerar aspectos metodológicos y ciertas definiciones básicas; además, la Secretaría presentó a las Partes Contratantes el anteproyecto de nomenclatura arancelaria común, que fue remitido a los gobiernos para que formulen observaciones a través de los organismos técnicos de la Asociación.

iv) La integración subregional andina. La Comisión Mixta del grupo de países signatarios de la Declaración de Bogotá, al que últimamente se sumó Bolivia, realizó varias reuniones con la finalidad de instrumentar el cumplimiento de los objetivos contenidos en dicha declaración. Se aprobaron las bases para la formulación de un acuerdo subregional, en el que habrán de considerarse el programa de liberación interna, el arancel externo común mínimo, los requisitos de origen, las reglas de la competencia, la coordinación de las políticas económicas y la administración del acuerdo. El proyecto respectivo fue preparado por un Comité de Expertos Gubernamentales en reuniones que se llevaron a cabo en la ciudad de Bogotá entre el 8 de enero y el 30 de abril de 1968. También se acordó constituir la Corporación Andina de Fomento, que estará encargada de la promoción directa

/y de

y de la asistencia técnica para la realización de proyectos de interés común en los países; a tal efecto, se formuló un proyecto de convenio constitutivo, que será considerado por un grupo especial de juristas y expertos financieros y sobre el cual se preparó un proyecto de tratado que fue suscrito el 7 de febrero de 1968, por representantes de los seis países, durante la Quinta Reunión de la Comisión Mixta realizada en Bogotá.

Se estableció un calendario de reuniones para considerar la concertación de acuerdos de complementación en diversos sectores industriales y comenzaron los trabajos en relación con las industrias químicas derivadas del petróleo. Se ha proyectado para dicho sector un acuerdo de complementación que establece la lista de productos cuyos gravámenes y restricciones se eliminarán totalmente antes del 31 de diciembre de 1973; asimismo, se determinan los compromisos en cuanto a coordinación de las inversiones en el sector y otros referentes al programa de armonización arancelaria externa, aplicación de cláusulas de salvaguardia y reglas de origen y competencia comercial.

Capítulo II

LA EVOLUCION SOCIAL ^{1/}

1. Introducción

El propósito del presente capítulo es completar el análisis de las tendencias económicas recientes con algunas informaciones sobre el proceso de cambio social que las viene acompañando.^{2/} En particular, se considerarán los cambios estructurales, en que causas y efectos sociales y económicos se entrelazan en un mismo proceso, de modo que no pueden entenderse aisladamente; y la evolución de los principales sectores de acción social pública. Una y otra categoría encuentran expresión concreta en las orientaciones generales que se han venido imprimiendo a la política latinoamericana de desarrollo, cuyos aspectos sobresalientes son los siguientes: a) la reforma y modernización de las instituciones fundamentales - la administración pública, los sistemas fiscales, los sistemas de tenencia de la tierra - para adecuarlas a un crecimiento dinámico y facilitar la movilización de recursos; y b) la expansión de los servicios públicos y su distribución más equitativa con el afán de elevar el nivel de vida, aumentar la productividad de los "recursos humanos" y lograr la estabilidad social, lo que se relaciona sobre todo con las políticas de educación, salud, vivienda y seguridad social.

-
- 1/ El presente capítulo coincide en su mayor parte con el texto preparado por la secretaría de la CEPAL para el Informe sobre la situación social en el mundo publicado por las Naciones Unidas.
- 2/ Son conocidas las dificultades de informar sobre los aspectos sociales a base de estadísticas referidas a períodos comparables con los que suelen usarse para el análisis de los aspectos propiamente económicos. La mayoría de los datos sobre los cambios sociales no se prestan a evaluaciones anuales de tendencias, ya sea por su propia naturaleza o por ser poco exactos e inadecuados para establecer comparaciones. Algunas de las tendencias sociales más importantes no han sido cuantificadas o no pueden cuantificarse, de tal modo que las posibles interpretaciones se prestan a controversia y a menudo esas tendencias sólo pueden incorporarse en el análisis general en la forma de descripciones o hipótesis más o menos burdas. En otros casos no basta verificar las tendencias sino que hay que considerar también sus efectos en las ideologías y en el diagnóstico de las necesidades del desarrollo.

/Al formalizarse

Al formalizarse estos propósitos a comienzos del presente decenio se formularon metas cuantitativas homogéneas para toda la región con respecto a los servicios sociales, pero esas metas no formaban un conjunto integrado.

Además, la uniformidad de los compromisos asumidos por toda la región en materia de desarrollo y justicia social contrasta con la muy distinta capacidad de los países latinoamericanos de cumplir esos compromisos, pues difieren en cuanto a tamaño de su población y tasa de su crecimiento demográfico; grado de urbanización, industrialización y modernización; recursos naturales; el grado y forma de dependencia de los centros mundiales de industrialización y financiamiento. Todo ello pese a que coinciden en aspectos tan fundamentales como el carácter muy irregular e inseguro de su desarrollo, la complejidad de los problemas de empleo y reforma agraria, y la desigualdad - constante o creciente - entre regiones nacionales, zonas urbanas y rurales, y clases sociales, en cuanto a distribución del ingreso, acceso a los servicios sociales y capacidad de influir en el proceso nacional de toma de decisiones.

El cuadro I-1 indica la posición relativa de los países con arreglo a varios indicadores sociales, económicos y demográficos. Las cifras que aparecen en la mayoría de las columnas no son muy comparables pero sirven para ilustrar la amplitud de las diferencias entre países.

Habría que tener presentes estos indicadores al apreciar la validez que puedan tener para cada país las generalizaciones siguientes, ya que sería imposible incluir en el presente capítulo todas las excepciones y reservas que habría que tener en mente al formular casi cualquier observación sobre América Latina.

También conviene recordar que entre las regiones de los países existen diferencias tan marcadas como entre los países que ocupan los primeros y los últimos lugares del cuadro. Por otro lado, aunque la mayoría de los indicadores demográficos y sociales cambian muy poco de un año a otro, las fluctuaciones anuales de los indicadores económicos pueden ser muy amplias. Las informaciones disponibles - y posiblemente las tendencias mismas - son tan ambiguas como para dar lugar a evaluaciones contradictorias que van desde un optimismo moderado a un pesimismo total sobre el porvenir de América Latina.

Cuadro I-15
AMÉRICA LATINA: INDICADORES DEMOGRÁFICOS, SOCIALES Y ECONÓMICOS

País	Población a media- dos de 1965 (en miles)	Densidad de población		Distribución de la población por edad (en porcentajes a la fecha de los censos más recientes)			Población: porcentaje de 2000 y más habi- tantes, a la fecha de los censos más recientes	Tasa de cambio de la población			Esperanza de vida al nacer (años)	Educación			Tasa anual de cre- cimiento del pro- ducto bruto 1960- 1965	Ingre- sos tri- bitarios del go- bierno central como por- centaje del PIB (1965)	Porcentaje del gasto total del gobierno central en		Producto agrícola bruto como por- centaje del pro- ducto interno bruto Promedio 1963-65	Índice de pro- ducción de ali- mentos por ha- bitante Promedio (1957-59 = 100) 1965	Tasa de creci- miento anual del costo de vida 1960- 1965
		Nacio- nal por km ²	Rural a/ km ²	8-14	15-64	65 y más	(7)	Total	Rural f/ g/	Urbana g/ f/	(11)	Matrifi- cación total como porcen- taje de la pobla- ción (1965)	Tasa anual de in- cremen- to 1956- 1965	Porcen- taje de la matrifi- cación en la ense- ñanza media y supe- rior 1965			Educa- ción (1965)	Salud (1965)			
Argentina	22 352	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)
Bolivia	3 697	8	46	29.0b/	62.1a/	8.9d/	57.5 (1960)	1.8	0.3	3.2	67 (1960-65)	19.8	2.9	28.7	2.8	5.3	17.2	4.4	16.5	100	23.2
Brasil	81 301	3	-	39.6	56.1	4.3	19.6 (1950)	-	-	-	44 (1960-65)	17.8	9.4	15.8	4.7	8.6	27.5k/	2.8n/	28.2	97	5.1
Colombia	17 787	10	335	42.7	52.4e/	4.9f/	28.1 (1960)	3.1	2.1	6.5	56 (1960-65)	14.7	8.0	18.9	4.9	9.7	7.3j/	4.7o/	29.0	110	62.5
Costa Rica	1 433	16	443	42.6	54.3	3.1	36.4 (1964)	3.2	1.9	7.2	60 (1964)	17.9	9.5	17.3	4.5	7.1	9.9	4.7	32.6	100	12.4
Cuba	7 631	28	632	47.8	49.0	3.2	24.0 (1963)	4.0	3.8	4.5	66 (1963-68)	22.7	9.0	15.7	4.4	10.2	24.4	8.4	30.5	88	2.5
Chile	8 567	66	-	36.4	59.4	4.2	42.8 (1963)	2.5	1.2	4.4	66 (1963-68)	20.8	8.2	15.2	-	-	-	-	-	-	-
Ecuador	5 084	12	216	39.6	56.1	4.3	54.7 (1960)	2.8	-0.2	5.9	59 (1960-65)	19.9	4.4	19.9	3.7	15.3	10.6	10.9	11.1	92	27.0
El Salvador	2 929	18	620	45.1	51.6	3.3	26.9 (1962)	3.0	2.0	6.6	54 (1960-65)	17.2	6.4	13.2	4.2	10.7	15.4	5.9	36.7	94	3.8
Guatemala	4 438	139	1 673	44.8	52.0	3.2	17.7 (1961)	2.8	2.3	5.6	52 (1961-66)	15.8	7.6	13.2	7.2	10.6	22.9	10.3	29.8	102	0.2
Haití	4 660	41	1 442	48.8	48.6	2.6	15.5 (1964)	3.1	2.7	5.6	47 (1960-65)	10.5	9.2	11.8	6.0	7.8	14.3	8.8	31.2	113	0.2
Honduras	2 284	166	-	42.2	55.0	2.8	5.1 (1950)	-	-	-	45 (1960-65)	6.5	3.7	9.8	1.8	-	11.6m/	12.4p/	49.2	76	2.9
México	40 913	20	410	47.8	49.7	2.5	11.6 (1961)	3.0	2.5	8.1	49 (1960-65)	14.5	12.0	8.4	6.4	9.5	19.7	6.8	51.1	119	2.9
Nicaragua	1 655	21	185	44.4	52.2	3.4	29.6 (1960)	3.1	2.3	5.2	49 (1960-65)	19.4	8.6	12.7	6.0	7.2j/	23.4	14.9	16.1	111	1.8
Paraná	1 246	12	558	48.3	48.8	2.9	23.0 (1963)	2.6	1.9	5.9	49 (1964)	15.4	9.9	11.0	8.9	10.6	16.6	7.4	38.7	99	1.6
Paraguay	2 030	16	489	43.5	53.0	3.5	33.1 (1960)	2.9	2.0	5.1	61 (1960-65)	20.7	5.6	23.8	8.0	11.3j/	23.7	13.1	22.0	103	1.0
Perú	11 650	5	118	45.5	50.6	3.9	16.8 (1962)	2.6	2.6	2.8	58 (1960-65)	20.5	3.8	10.8	4.3	9.9	16.3	4.1	38.4	93	5.3
Rep. Dominicana	3 619	9	314	43.3	52.9	3.8	28.9 (1961)	2.2	1.3	5.7	54 (1960-65)	18.8	8.1	13.4	6.3	14.9j/	27.1	16.2	23.0	103	9.2
Uruguay	2 715	74	1 480	44.6	52.5	2.9	18.7 (1960)	3.5	2.6	9.0	52 (1960-65)	16.1	2.7	9.9	3.4	14.7j/	13.3	6.8	-	82	2.8
Venezuela	8 722	15	47	28.0	64.2	7.8	61.3 (1963)	-	-	-	71 (1963-68)	18.6	2.9	26.9	0.3	15.3	26.5	-	21.4	115	28.1
Barbados	245	10	153	44.8	52.4	2.8	47.2 (1961)	4.0	1.4	8.1	60 (1961-68)	19.7	14.9	18.5	5.4	12.3	11.9	8.6	7.6	128	-
Guyana	647	568	-	38.3	55.3	6.4	24.8 (1960)	1.5	0.9	4.0	65 (1959-61)	18.6	4.3	8.9	-	-	-	-	-	-	-
Jamaica	1 773	3	-	46.2	50.4	3.4	-	-	-	-	61 (1959-61)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trinidad y Tobago	975	162	-	41.3	54.4	4.3	65 (1959-61)	-	-	-	65 (1959-61)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		190	-	42.4	53.5	4.1	64 (1959-61)	-	-	-	64 (1959-61)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuentes: Col. (1): Boletín Estadístico de América Latina, III, 2, cuadro 2.

Col. (2): Boletín Estadístico de América Latina, III, 2, cuadro 2.

Col. (3): Progreso Socioeconómico de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Fiduciario de Progreso Social, Sexto Informe Anual, 1966. a/ Número de habitantes rurales por cada 1 000 hectáreas dedicadas al cultivo y a pastizales.

Cols. (4) - (5) - (6): Boletín Estadístico de América Latina, III, 2, cuadro 7.

b/ 0-13; c/ 13-59; d/ 60 y más; e/ 15-59.

Col. (7): Cálculos de la CEPAL basados en datos censales.

Cols. (8) - (9) - (10): Estimaciones de la CEPAL basadas en datos censales.

f/ Población de centros de menos de 20 000 habitantes. g/ Población de centros de 20 000 habitantes y más.

Col. (11): Boletín Estadístico de América Latina, IV, 1, cuadro 16.

Cols. (12) - (13) - (14): UNESCO/MINEDUCAL/6.

Col. (15): Estudio Económico de América Latina, 1965, cuadro 6.

Col. (16): - (17) - (18) : i/ 1964. j/ Porcentaje del PNB. k/ 1966. l/ 1964. m/ 1966/67. n/ 1966/67.

o/ 1964. p/ 1966/67.

Col. (19): Estudio Económico de América Latina, 1966, cuadro IV-15.

Col. (20): Evolución reciente de la economía de América Latina, (CIES/1138) cuadro I-4.

Col. (21): Estudio Económico de América Latina, 1965, cuadro 15.

La promulgación de nuevas leyes, la acumulación de experiencia respecto del funcionamiento de nuevos mecanismos administrativos y de planificación, la iniciación de proyectos "piloto" para ensayar nuevos métodos en todos los sectores de la acción social pública han creado condiciones más apropiadas al progreso planificado futuro que las que existían hace cinco años. Bien puede ser que los conflictos y desigualdades presentes no sean tan graves y que el hecho de que la realidad no se haya amoldado a un esquema metódico de progreso social no impida necesariamente que aumente paulatinamente el bienestar de la mayoría de los habitantes de América Latina. Sin embargo, es evidente un clima de insatisfacción generalizada con respecto a lo logrado desde comienzos de la presente década y de incertidumbre sobre lo futuro. Por parte de los gobiernos, esto ha llevado a una búsqueda continua de medios para aumentar la eficacia de la cooperación regional organizada y para encauzar mejor la ayuda externa; por parte de los expertos en ciencias sociales y de los planificadores, ha llevado a reformular el significado del desarrollo y sus requisitos.

Según los nuevos enfoques, el "desarrollo" debe concebirse con otras pautas que las que rigen el tipo de crecimiento económico que se está efectuando ahora, proceso que se considera intrínsecamente autolimitado e inequitativo. El desarrollo "auténtico", entre otras cosas, debe ser un proceso de cambio social con modificaciones trascendentales en las funciones y relaciones de poder de diferentes grupos en determinada sociedad. Como es natural, por algunos grupos ese proceso sería propiciado y resistido por otros.

Esta interpretación ha llevado a efectuar una serie de estudios sobre las élites reales y potenciales - dirigentes políticos, empresarios, administradores, líderes obreros, etc. - de los cuales se desprende a veces una concepción de la estrategia del desarrollo como un asunto de manipulación.

De otra parte, ha contribuido a que se concentre la atención en lo que se ha dado en llamar los estratos "marginales" de la población - las masas desorganizadas y empobrecidas, muy numerosas en muchos países - que no se han beneficiado en absoluto con el tipo de crecimiento económico que se está efectuando y que guardan con la estructura ocupacional relaciones cada vez más precarias. Se sostiene que el auténtico desarrollo debe

/buscar la

buscar la participación activa y organizada de estos estratos y que para cumplir ese objetivo no bastan las campañas de promoción de la unidad nacional, las promesas sociales que se formulan en la pugna partidista, ni el fomento de la acción popular en la esfera local para alcanzar metas transmitidas desde arriba. Debe haber un ir y venir entre las instituciones públicas y la demanda popular organizada, por el cual se modificará el contenido de los programas que afectan al pueblo, los objetivos y los modelos de desarrollo en formas que ahora no pueden preverse en detalle.

Lo que está ocurriendo en la realidad, según varios análisis recientes, no es ni con mucho un proceso de cambio social dinámico de esta índole. Con el progreso de la urbanización, aumenta la variedad y la fuerza organizada de los grupos interesados en la promoción de intereses particulares, en tanto que apenas crece la capacidad del proceso político para incorporar estos intereses en un todo y orientarlos por vías que conduzcan al desarrollo. La protección de los privilegios ocupacionales y la asignación de los recursos públicos a fines predeterminados son ejemplos conspicuos de este fenómeno. La lucha de los estratos marginales se ve deformada inevitablemente por el sistema de compartimentos estancos en el cual tratan de penetrar y por las aspiraciones de consumo que fomentan entre ellos los líderes populistas y los medios de difusión popular. Se dice que en países que se encuentran en las etapas de desarrollo típicas de América Latina, los sistemas políticos basados en la "transacción" y no en la "movilización de fuerzas" se caracterizan necesariamente por evadir o postergar la adopción de las políticas fundamentales necesarias para elevar las tasas de desarrollo. Al ampliar la base de participación política, social y económica, para incluir estratos que anteriormente no tenían derecho a voz, se están planteando sin duda problemas difíciles aún en las sociedades de altos ingresos en que esos estratos constituyen pequeñas minorías. Diversos especialistas en ciencias sociales temen que las élites latinoamericanas, que participaban en los sistemas anteriores basados en la transacción, al ser incapaces de encarar los peligros inevitables de la transición a un orden social en que la

participación popular sea efectiva a la vez que económicamente viable, se inclinen cada vez más a ampararse en regímenes de fuerza.^{3/}

Algunos investigadores han ido más a fondo al formular críticas fundamentales y controvertidas sobre el tipo de crecimiento económico y cambio social que está ocurriendo. Se aduce que aunque tal crecimiento logra por un tiempo tasas satisfactorias de aumento del ingreso por habitante, implica necesariamente una mayor desigualdad en la propia región en su conjunto y entre ésta y las de más antigua industrialización; entre las grandes ciudades, los centros urbanos pequeños y el campo; y entre los estratos sociales de un mismo país. La creciente dependencia del mercado mundial y la inversión extranjera, y la creciente penetración a través de las grandes ciudades de la influencia extranjera en la cultura y el consumo se traducen en el "desarrollo parcial", el "colonialismo interno" y la "concentración del progreso técnico". El sistema actual de relaciones económicas vigentes en el mundo genera, por su propia naturaleza y no por una deficiencia subsanable, un polo de desarrollo y otro de "subdesarrollo". La teoría de que los países latinoamericanos se caracterizan por "sociedades duales" - que supone que la política de desarrollo debe prever la expansión de un "sector moderno" hasta que éste absorba la población que subsiste en un "sector tradicional" estancado y de bajos ingresos - ha sido sustituida por la afirmación de que el tipo de "sector moderno" que ahora está apareciendo exige mantener a los demás sectores en estado de pobreza permanente o creciente, por rápidamente que estos sectores estén perdiendo sus características "tradicionales". El concepto de una creciente clase media

3/ Varios de los estudios reunidos en la obra de Seymour Martín Lipset y Aldo Solari, Ed. Elites y desarrollo en América Latina (Paidós, Buenos Aires, 1967) y en la de Claudio Velis, Ed. Obstacles to Change in Latin America, publicada bajo los auspicios del Royal Institute of International Affairs, (Oxford University Press, 1965) se refieren a los problemas examinados en este trabajo. Véase asimismo, Jorge Graciarena, "Presiones internas, estabilidad política y desarrollo económico en América Latina", Revista Mexicana de Sociología, XXVIII, 2, abril-junio de 1966; Luis Mercier Vega, Mecanismos del poder en América Latina, (Sur, Buenos Aires, 1967); y Martín C. Needler, "Political Development and Military Intervention in Latin America", The American Political Science Review, LX, 3, septiembre de 1966.

como fuente de dinamismo y de estabilidad política es remplazado por una imagen de las clases medias en que éstas son beneficiarias de las rigideces estructurales existentes y las defienden, oponiendo así una barrera a la incorporación efectiva de los estratos marginales a las sociedades nacionales.^{4/}

Sólo recientemente se ha comenzado a someter a prueba, mediante la investigación, la correspondencia entre dichas tesis y las tendencias actuales en cada país. Parece prematuro rechazar de plano la posibilidad de que las pautas actuales de desarrollo puedan llevar a la postre a difundir más ampliamente el progreso y sus frutos, y difícilmente se sostiene esa tesis con los datos disponibles. Por lo demás ofrece escaso aliciente a planificadores y administradores que bregan por aumentar la eficiencia y la equidad de los programas en marcha, sin tener más que una influencia limitada y fragmentaria para cambiar la estructura social y casi nula cuando se trata de modificar la dependencia de su país de los centros mundiales de financiamiento, comercio y tecnología.

Sin embargo, es significativo que los propios organismos de planificación comienzan a preparar análisis de las estructuras sociales junto con las económicas como base para evaluar la viabilidad de las políticas para definir las estrategias destinadas a llevarlas a la práctica. Estos análisis se reflejan en algunas declaraciones formuladas recientemente por líderes políticos.^{5/} Estas iniciativas

^{4/} Véanse Andrés Gunder Frank, Capitalism and Underdevelopment in Latin America, Monthly Review Press, N.Y. 1967 y Rodolfo Stavenhagen, "Siete tesis equivocadas sobre América Latina", Desarrollo, Colombia, 1, 4, 1966, que expone estos argumentos.

^{5/} Por ejemplo, Análisis de la realidad social del Perú, publicado en mayo de 1966 por el Instituto Nacional de Planificación del Perú, y la declaración formulada por el Ministro de Hacienda de Chile ante el Subcomité del CIAP sobre Chile ("Informe Final del Subcomité del CIAP sobre Chile", CIAP/47, 15 de noviembre de 1966).

emanan en gran medida del continuo diálogo entre los funcionarios de planificación, que ahora tienen más experiencia práctica sobre las limitaciones que envuelven las decisiones de planificación que se circunscriben a objetivos cuantitativos, y los investigadores teóricos, que hacen críticas cada vez más penetrantes de las estructuras en las cuales recientemente se ha introducido la planificación. La planificación misma, como proceso continuo de racionalización de la toma de decisiones, hasta ahora sólo ha sido introducida superficialmente en los mecanismos administrativos y políticos existentes, y es demasiado pronto, tanto para esperar resultados prácticos de la búsqueda aún más reciente de medios que le sirvan a la planificación para impulsar un cambio definido en la estructura social, como para que ésta reciba un impulso de dicho cambio.

En esta búsqueda, varios aspectos generales - que ya se destacaban a comienzos del decenio - se manifiestan con creciente claridad como facetas de un mismo problema. Ellos son: 1) la rápida y concentrada urbanización; 2) la crisis rural vinculada con el estancamiento de los ingresos y la producción que se combina con la desintegración parcial de los sistemas anteriores de relaciones de poder; 3) la incapacidad de las economías para ofrecer empleo productivo a una fuerza de trabajo que tiene una elevada tasa de crecimiento y poca especialización; 4) la aparición y rápido crecimiento de nuevos tipos de estratos "marginales" de población que mantienen relaciones crecientemente inseguras y frustradoras con las estructuras nacionales de producción, consumo y participación política. Es evidente que sobre la magnitud de estos problemas han influido muy poco desde 1961 las políticas y planes de desarrollo, derive o no la conclusión de que las políticas son incapaces de resolverlos. No puede inferirse, sin embargo, que las características más específicas de los problemas no hayan sido modificadas por las políticas. A continuación se presentarán primero estos problemas en forma más pormenorizada y luego se examinará la evolución de los programas y políticas sociales en las condiciones establecidas por los problemas no resueltos.

2. Los cambios estructurales

a) Urbanización

La abundante literatura sobre la urbanización en América Latina destaca los aspectos ecológico-demográficos y las "consecuencias sociales". La celeridad con que la población se concentra en unos pocos grandes centros se ha mirado con temor como fuente de un conjunto de problemas que parecen casi insolubles. Las técnicas actuales de planificación urbana, administración y provisión de servicios sociales no parecen prometer una pronta solución, y de persistir las tendencias actuales de crecimiento y redistribución de la población, estos problemas alcanzarían una magnitud que haría aún más difícil resolverlos. De otra parte, las anteriores intenciones de planificar el crecimiento de las grandes ciudades de acuerdo con esquemas trazados por urbanistas de fama mundial aparentemente se han dejado de lado.

Sin embargo, la concentración de la población en grandes centros urbanos sólo en un sentido muy limitado presenta en sí un "problema" que pueda atacarse con medidas directas. En cambio constituye la manifestación más conspicua de fenómenos de alcance nacional y regional que afectan a toda la población, en diversos grados y formas, y cuyos rasgos predominantes difieren según el tamaño y la tasa de crecimiento de la población nacional, su homogeneidad o heterogeneidad cultural y el nivel de industrialización. La "urbanización" en su sentido más amplio es simultáneamente un proceso por el cual se concentra la población, se transforman o "modernizan" los patrones urbanos anteriores, que en América Latina son de largo arraigo, y se difunden patrones urbanos "modernos" - con muchas limitaciones y distorsiones - en toda la población, hasta en los grupos rurales más aislados.^{6/}

^{6/} Esta formulación, así como otras ideas que se expresan más adelante, provienen de un estudio sobre la urbanización que prepara la División de Asuntos Sociales de la CEPAL. Véase Aníbal Quijano, Urbanización y tendencias de cambio en la sociedad rural en Latinoamérica, presentado al Seminario sobre Urbanización como Campo de Investigación en Ciencias Sociales, Comité Interdisciplinario de Desarrollo Urbano, Universidad Católica de Chile, abril de 1967, y La urbanización de la sociedad en América Latina, estudio presentado al VIII Congreso Latinoamericano de Sociología (San Salvador, septiembre de 1967).

En la América Latina de hoy, esta transformación es más rápida en los países relativamente grandes que al mismo tiempo se caracterizan por cierto grado de avance en su proceso de industrialización, altas tasas de crecimiento de la población, reservas apreciables de población rural y grandes contrastes internos entre regiones (como Brasil, Colombia, México y Perú y también Venezuela, en que se ha impuesto con excepcional rapidez un tipo de urbanización concentrada). En la Argentina y el Uruguay, el grado de predominio urbano alcanzado ya hará que la población rural no contribuya en lo futuro más que en proporción relativamente pequeña al proceso de urbanización; lo mismo, aunque en forma menos pronunciada, sucede en Chile. La mayoría de los demás países se encuentran en etapas anteriores de transición, y probablemente se acelerará en ellos el proceso, hasta el límite que imponen sus poblaciones relativamente poco numerosas y su capacidad igualmente escasa para sostener una economía urbana.

Cuba, que en 1960 se habría hallado entre la Argentina y Chile en la escala de concentración urbana y modernización, está transformando las relaciones urbano-rurales alejándose del predominio urbano hacia el cual avanzan los demás países. Los estratos urbanos superiores y medios, fuerza impulsora de los procesos que se describen más adelante, han perdido toda su importancia por la emigración y por la socialización del comercio, la industria y la práctica profesional. Se alientan sistemáticamente el ir y venir de la población entre la ciudad y el campo, en especial por medio de estudios urbanos para la juventud rural y de trabajos de cosecha y de actividades sociales de la juventud urbana en el campo; al mismo tiempo, la política de desarrollo - después de algunas vicisitudes - ha favorecido a la agricultura "industrializada" en gran escala, con preferencia a la industria urbana.^{7/} En éstos y otros aspectos, Cuba avanza hacia una organización social fundamentalmente distinta de la que representan las tendencias observadas en el resto de América Latina.

^{7/} En la decisión cubana de centrar las actividades de desarrollo en la agricultura influyó la existencia de mercados potenciales para sus productos tropicales en la URSS y otros países socialistas. Actualmente el desarrollo agrícola se considera requisito previo para una nueva concentración de recursos en la industria, que se haría a mediados del decenio de 1970; se espera que en esa época no necesite ya apuntalarse el crecimiento agrícola y que las condiciones de vida y las oportunidades en las zonas rurales sean equiparables a las urbanas. La política actual no sólo hace hincapié en las inversiones en mecanización, riego y producción de fertilizantes, sino también en la concentración de gran parte de la enseñanza y capacitación de nivel medio en especialidades necesarias para la agricultura. (Véase El financiamiento y otros problemas del desarrollo agropecuario, informe presentado en la Novena Conferencia Regional de la FAO para América Latina (Punta del Este, 1966) por Carlos Rafael Rodríguez, presidente de la delegación de Cuba a esa conferencia; véase asimismo La situación económica de Cuba, 1965-66, informe de la delegación de Cuba a la Comisión Económica para América Latina en su duodécimo período de sesiones (Caracas, 1967).)

Se ha dicho con frecuencia que la urbanización en América Latina no ha marchado de la mano con la industrialización, lo que es muy cierto, por lo menos en cuanto a que el crecimiento de la mayoría de las ciudades no ha dependido directamente de la ampliación del empleo industrial, pues éste ha absorbido sólo una proporción exigua y declinante de la fuerza de trabajo disponible de las grandes urbes. Pero en el crecimiento de la producción industrial se ha apoyado la expansión del empleo en el sector de los servicios, el cual ha absorbido la mayor parte de la fuerza de trabajo urbana; sin este estímulo, hubiera sido difícil para las ciudades alcanzar el tamaño que tienen y su actual poder de atracción.

El tipo de modernización registrado se calca en los modelos de la industrialización mundial. Las grandes ciudades son centros que introducen, promueven y reparten los bienes industriales, creando necesidades que es preciso satisfacer con productos importados o locales. Según algunos estudios recientes, estas mismas influencias actúan entre las regiones internas de los países más grandes (especialmente en el Brasil y México), ya que las zonas de menores ingresos y escasa industrialización se están urbanizando al influjo de los centros industriales y comerciales del país.

La "modernización" se ha traducido en un intento de reproducir los más nuevos patrones urbanos - también en rápida evolución - de las ciudades norteamericanas y europeas. Es así como a medida que crecen los grandes centros urbanos se transforma su apariencia física y su organización interna. La tradición de que las clases más adineradas vivían cerca de la plaza principal no se ha perdido del todo, con la construcción de lujosos edificios de apartamentos en esos lugares, pero en general predomina ahora el ideal de vivir en casas aisladas en barrios jardines.

Al mismo tiempo, están surgiendo formas nuevas de comercio, como supermercados y centros comerciales suburbanos, que son a menudo organizados directamente por firmas de países industrializados. También han aparecido industrias que fabrican los bienes de consumo característicos de los países industriales con ingresos altos, para satisfacer demandas, que, anteriormente, con un mercado urbano más pequeño, se satisfacían con importaciones. Estas industrias dependen cada vez más del capital y de la dirección técnica de los países industrializados, y muchas producen, con materias primas y /maquinaria importadas,

tendencia a confiar en el apoyo electoral a movimientos políticos populistas. Esta última tendencia ha alentado una verdadera competencia de promesas sociales que posteriormente no pueden cumplirse, por las limitaciones de los recursos públicos y por el poder de veto inherente a las estructuras económicas y sociales existentes.^{8/}

La aparición de nuevas formas de solidaridad, y de una conciencia más aguda de su gravitación política potencial, en los estratos menos capacitados para participar en el consumo urbano moderno y en las actividades económicas modernas marca algunas diferencias entre sus intereses y los de los obreros de las grandes industrias y de otras ocupaciones bien organizadas y capaces de extraer ventajas de las rígidas condiciones actuales de empleo, ingreso y distribución de servicios sociales.^{9/} Por ejemplo, estos últimos pueden recurrir a demandas organizadas de alzas de salarios para compensar los aumentos del costo de la vida; los primeros, en cambio, tienen mayor interés en la estabilidad de los precios, que parece amagada por alzas de salarios que no los beneficiarán.

Los lineamientos actuales de la modernización urbana oponen enormes dificultades a cualquier esfuerzo por hacer que la población contribuya al desarrollo mediante la restricción del consumo y el aumento de la productividad.

8/ Véase Celso Furtado, Dialéctica del desarrollo (Fondo de Cultura Económica, México, 1965), pp. 19-20 y 82-85. Allí se analizan las consecuencias de este fenómeno en un medio en que las masas están desorganizadas y sólo cuentan con su voto para dar a conocer sus aspiraciones. "La masa, por el mismo hecho de ser amorfa, no tiene posibilidad alguna de participar en el proceso político, excepto en el momento de negociar su voto contra promesas electorales. Y cuando esa masa vive en condiciones de subempleo, sometida al castigo permanente del infraconsumo, por una parte, y por otra, a la excitación que representan las formas de consumo conspicuo predominantes entre los grupos de ingresos altos y medios, se comprende con facilidad cuáles serán sus exigencias en el momento supremo de negociar su voto".

9/ Con frecuencia se ha comentado la posición intermedia en la estructura social que ocupan hoy los trabajadores mejor organizados. Los resultados de investigaciones recientes que muestran las aspiraciones relativamente restringidas de los líderes y miembros de estos grupos (a veces contradictorias con su adhesión formal a doctrinas políticas revolucionarias) aparecen en Henry A. Lansberger, "La élite obrera de América Latina y la revolución", Elite y desarrollo en América Latina, op.cit.

Los grupos que han alcanzado estándares urbanos "modernos" de consumo tienden a considerarlos un derecho adquirido, y a culpar del desarrollo nacional insuficiente a la falta de iniciativa y a las exigencias desorbitadas de los pobres. Al mismo tiempo, tienden cada vez más a buscar sus modelos y fuentes de seguridad en el exterior. Síntomas de este fenómeno son la salida de fondos de inversión, generalmente ilegal, desde América Latina a Europa y Norteamérica, y el éxodo creciente de profesionales latinoamericanos. Incluso entre los numerosos intelectuales que rechazan deliberadamente este modelo de modernización, la influencia del mismo causa contradicciones evidentes entre su ideología y su comportamiento. La mayoría de los países de la región han hecho esfuerzos por elevar las tasas impositivas, acentuar el carácter progresivo de los impuestos directos sobre los ingresos y la propiedad, aumentar la eficacia de la recaudación tributaria, así como para eliminar la evasión de impuestos estableciendo gravámenes sobre rentas presuntas que se estiman considerando las muestras visibles de las condiciones de vida.

Al mismo tiempo, los símbolos de la riqueza han subido mucho de precio en los países más avanzados en el proceso de urbanización, y de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones. El costo de la vivienda se ha elevado por la ineficiencia de las industrias de la construcción y los precios especulativos de los solares; los costos de los automóviles y de otros bienes de consumo duraderos, por las restricciones a la importación, los gravámenes internos y por la productividad relativamente baja, determinada en cierta medida por la concurrencia de muchas empresas con escalas reducidas de producción frente a pequeños mercados internos; los costos de los viajes al extranjero, por la depreciación monetaria y las restricciones a la compra de divisas; y los costos del servicio doméstico, por haberse multiplicado las oportunidades de trabajo para la mujer y por el costo de la previsión social.

Cunden los estratos que aspiran a estos símbolos al advertir que la mayoría de ellos son atributos normales de las familias de ingresos medios en los países que sirven como modelo para la transformación urbana. Hasta ahora, las reformas fiscales probablemente no han contrarrestado apreciablemente las tendencias hacia la concentración continuada del ingreso sino en
/algunos pocos

algunos pocos países, pero en todas partes los posibles afectados experimentan temor y resentimiento y buscan manera de evadir las medidas redistributivas y de mantener sus niveles de consumo.

En el otro extremo del cuadro social urbano, algunos gobiernos han iniciado programas que procuran la participación organizada de los estratos de ingresos bajos para alcanzar el desarrollo, con resultados que hasta ahora no pueden apreciarse con claridad. En medio de la intensa competencia política por atraer a las masas urbanas, esta actitud de las esferas oficiales inevitablemente crea movimientos contrarios, que tienen por objeto impedir que el gobierno consolide su base política, y que se manifiestan en mayores ofrecimientos de prestaciones sociales. Los gobiernos de coalición o carentes de libertad para ejecutar un programa en el caso de falta de mayoría parlamentaria han tenido grandes dificultades para lograr una participación popular en el proceso de desarrollo. El juego de las fuerzas políticas intensifica un malentendido entre los dirigentes gubernativos y las organizaciones populares locales, que aún en el mejor de los casos sería inevitable: los primeros consideran los nuevos programas como un medio de estimular la iniciativa local y aliviar al sector público de algunas prestaciones de servicios, en tanto que las organizaciones populares consideran esos mismos programas como un medio de influir para obtener más recursos públicos con los cuales satisfacer necesidades locales. A esto cabe agregar que hasta los gobiernos más decididos a lograr la participación popular dependen en gran medida de la burocracia existente - casi siempre mal dispuesta hacia todo nuevo enfoque - y de sus propios partidarios, salidos en su mayoría de los estratos urbanos medios, predispuestos a las relaciones paternalistas con los estratos de ingresos bajos, y profundamente afectados por las presiones para alcanzar niveles de consumo más altos.

b) Cambio social en las zonas rurales

La política de desarrollo latinoamericano esbozada a comienzos del decenio destacaba la necesidad de transformar las estructuras rurales económicas y sociales mediante reformas agrarias profundas. Desde entonces la mayoría de los países han puesto en vigor nuevas leyes y han creado mecanismos administrativos para aplicar la reforma agraria. Pero exceptuando parcialmente a Chile, aún no se puede añadir país alguno al pequeño grupo

/formado por

formado por Bolivia, Cuba, México y Venezuela, que ya antes de 1961 inició reformas que afectaron directamente al grueso de la población rural y aún en los países que han hecho progresos más apreciables, las tendencias no ponen de manifiesto un tipo de desarrollo rural planificado e internamente coherente como el que se concibió como complemento de las reformas respecto a la tenencia de la tierra.^{10/}

En líneas generales, las leyes últimas han conservado los mismos rasgos que se atribuyen a las leyes latinoamericanas de reforma agraria anteriores a 1961 (complejidad, incoherencias internas, disposiciones que facilitan la acción jurídica dilatoria de los terratenientes), lo que refleja el equilibrio de poder en los cuerpos legislativos nacionales y las tácticas de los grupos que desean impedir su aplicación. Los programas incipientes de reforma agraria han sido en algunos casos los más afectados por las restricciones presupuestarias. Todo esto no significa que la situación rural haya permanecido estática o que la preocupación regional por la reforma agraria haya sido ineficaz. El temor a las reformas agrarias en gran escala y los programas rurales aislados que se han puesto en práctica han actuado en combinación con otras influencias, principalmente de origen urbano, para cambiar el panorama rural en muchos sentidos. Como es natural, los cambios varían de un país a otro y de una región a otra, y apuntan en distintas direcciones de acuerdo con el carácter que puedan tener en el futuro las sociedades rurales; por su parte las investigaciones locales siguen siendo demasiado exiguas como para sustentar generalizaciones sobre lo que está sucediendo bajo la superficie. Pero por lo menos está claro que la complejidad creciente de las estructuras sociales en el medio rural está haciendo de la simple dicotomía entre "terrateniente" y "campesino" un marco cada vez menos satisfactorio para interpretarlas, como lo sugieren los siguientes hechos.

^{10/} En Chile, como en Venezuela, cabe presumir que el avance ordenado de la reforma agraria bajo la dirección de organismos públicos se verá facilitado porque la población rural constituye una minoría: los terratenientes no tienen el predominio económico ni político, y las posibles repercusiones de los cambios en las relaciones rurales de poder no son tan grandes como en los países con mayorías rurales. Sin embargo, en Chile la promulgación de la ley de reforma agraria preconizada en el programa de poder ejecutivo demoró dos años y la difusión de la sindicación campesina, tendiente a exigir mejores salarios y a hacer valer sus derechos legales a los beneficios sociales, ha sido hasta ahora un elemento de cambio rural probablemente más significativo que la expropiación y distribución de los latifundios.

1) El lento aumentar de la producción agrícola global encubre cambios en la importancia relativa de las diferentes zonas agrícolas y cultivos. En general, estos cambios reflejan una declinación de las zonas agrícolas más antiguas y más densamente pobladas, centros tradicionales del complejo latifundio-minifundio, en favor de otras zonas, principalmente costeras o ubicadas en lugares desocupados del interior. Al mismo tiempo, suele declinar la importancia de los cultivos tradicionales de alimentos corrientes en relación con otros cultivos alimenticios (como frutas), materias primas industriales y algunos cultivos para la exportación; sin embargo, en este sentido las tendencias son tan dispares que no admiten generalizaciones.^{11/}

Entre las consecuencias inmediatas de estos cambios figuran: a) el descenso de los niveles de vida y la necesidad de buscar medios con que ganarse la vida para muchísimos pequeños agricultores y trabajadores de las haciendas tradicionales; b) la organización de nuevos latifundios, aplicando, a nuevas zonas, técnicas antiguas basadas en una gran densidad de mano de obra y poca densidad de capital, o bien creando empresas agrícolas que explotan la tierra racionalmente y en forma mecanizada; c) transferencias de población desde las zonas agrícolas tradicionales a nuevas zonas agrícolas y a zonas de agricultura moderna "industrializada", con las transformaciones consiguientes en las relaciones laborales y la organización de la comunidad. (Sin embargo, las transferencias permanentes de esta índole siguen haciéndose en mucho menor escala que la migración a las ciudades, y probablemente tienen menos importancia que la migración temporal en busca de trabajo asalariado en las nuevas zonas.)

^{11/} Es probable que en algunos países se combine la creciente presión de las masas urbanas para mantener bajos los precios de los alimentos corrientes en situaciones inflacionarias con la ineficiencia general de los sistemas productivos y con la gran diferencia entre los precios del productor y los precios al consumidor (derivada de sistemas de distribución caros y antieconómicos), para desalentar la producción de tales alimentos frente a la de otros productos agrícolas. Asimismo, pese a la insuficiencia general de la producción de alimentos, los mercados internos son muy poco flexibles frente a aumentos de la oferta de algún producto. Las cosechas excepcionalmente buenas a menudo sólo significan excedentes imposibles de vender.

2) En las zonas agrícolas más antiguas, la amenaza crónica de reformar el régimen de tenencia y el desasosiego rural se combinan con la productividad decreciente de haciendas trabajadas por métodos tradicionales, con los cambios en las relaciones de precios de los diferentes cultivos y con otros factores, y fomentan: a) la parcelación voluntaria (mediante la subdivisión entre parientes o la venta a pequeños propietarios); b) el remplazo de la numerosa fuerza de trabajo tradicional residente en el predio por personal calificado permanente mucho menos numeroso y la ayuda estacional de jornaleros de fuera, a la vez que se mecanizan las labores y se sustituyen los cultivos tradicionales por otros que necesitan menos mano de obra; o bien c) la reducción de las inversiones al mínimo y la explotación implacable de la tierra en espera de una eventual expropiación.

3) Las familias terratenientes más ricas, que han tenido siempre muchas vinculaciones con los intereses comerciales y últimamente con los industriales, están dependiendo cada vez más de estas fuentes no agrícolas de ingreso y se están haciendo más "urbanas" en sus intereses. Los terratenientes medianos, que en el pasado formaron las clases altas residentes en las ciudades y pueblos provincianos, se están desplazando en número creciente hacia las grandes ciudades, a menudo cediendo sus tierras a los elementos ascendentes que se mencionan más adelante. La causa principal parece ser la atracción de la forma de vida urbana "moderna", en especial para la juventud de esta clase; pero en algunas áreas el éxodo se ha acentuado por el temor a la creciente violencia en el campo. Este éxodo puede debilitar, por lo menos transitoriamente, las estructuras locales de poder que han contenido la presión de los campesinos, aunque por las razones que se indican más adelante, quizás termine por infundirles nuevo vigor.

4) La población rural pueblerina depende día a día más de los bienes de consumo y aún de los alimentos que proporciona el mercado nacional, y menos de la producción local. Esta tendencia obedece en parte a la influencia creciente de los patrones urbanos de consumo, que en muchas zonas va acompañada por un debilitamiento de la base productiva local. En su forma actual, este fenómeno a menudo presenta rasgos contradictorios, ya que

/la mayor

la mayor dependencia del mercado nacional y las mayores necesidades manifiestas de manufacturas suelen ir asociadas al estancamiento o al deterioro del poder de compra. En algunas zonas la economía rural tal vez esté subvencionada en gran medida por remesas de parientes que trabajan en la ciudad. Al mismo tiempo, está aumentando la importancia de los trabajos no agrícolas en las zonas rurales y en los pueblos pequeños, y crece el número de familias que tratan de ganarse la vida en el comercio en pequeña escala, vendiendo alimentos y bebidas, o en labores artesanales como la reparación de artefactos y edificios. Para la mayoría, estos trabajos son poco más que un desempleo encubierto, pero para los individuos más emprendedores e instruidos pueden significar el comienzo de una acumulación de capital y el ingreso a la clase de los intermediarios semi-rurales, que están remplazando a la clase alta local tradicional.

Las apreciaciones actuales respecto a esta "nueva clase" son contradictorias y las informaciones escasas. De un lado, se considera a los intermediarios como una fuerza potencial de cambio rural, con habilidades empresariales en germen, obstaculizadas y desvirtuadas por el medio. Muchos de los líderes de los movimientos campesinos de sindicación y de acción política, por lo menos en algunos países, parecen ser individuos que por tener tiendas o tabernas no dependen económicamente de los terratenientes y usan esos lugares como puntos de reunión para los trabajadores rurales. De otro lado, se aduce que los intermediarios no son un fenómeno nuevo y que ahora, como antes, su único interés es explotar plenamente las ventajas del sistema de "colonialismo interno", sin "el menor interés en una efectiva integración nacional!" ^{12/}

^{12/} Rodolfo Stavenhagen, op.cit. Respecto a México, cuya agricultura es más dinámica que la de la mayoría de los países latinoamericanos, Stavenhagen destaca la importancia de la formación de capital del sector comercial y de servicios en los pueblos pequeños, pero añade que sólo una parte pequeña de ese capital se invierte en la agricultura e industrias locales; el grueso suele ir al comercio y los bienes raíces urbanos. (Rodolfo Stavenhagen, "Social Aspects of Agrarian Structure in Mexico", Social Research, 33, 3, 1966.) En otros lugares los intermediarios parecen dedicar sus utilidades comerciales a comprar tierras en la localidad.

5) Los trabajadores rurales y los pequeños agricultores están expuestos crecientemente a las influencias de organizaciones o de movimientos políticos de origen urbano, al mismo tiempo que ven debilitarse el liderazgo político local de carácter paternalista. Estos influjos externos los han hecho más conscientes de los propósitos de una reforma agraria formulados por los gobiernos y de la existencia de leyes de salario mínimo y de otras disposiciones que protegen al trabajador. Estas disposiciones, que sólo últimamente se han extendido a los trabajadores rurales, se aplican en forma parcial en algunos países y no existen en otros, pero han contribuido sin duda a divulgar la existencia de los "derechos" del trabajador campesino frente al empleador y a los funcionarios públicos.

En algunos países los círculos oficiales han favorecido o tolerado el crecimiento de las organizaciones campesinas, mientras que en otros estos movimientos han debido hacerse clandestinamente; sin embargo, conocen ya el uso de armas como la huelga y la apropiación de tierras, y la posibilidad de influir en la política nacional por medio de la acción política, muchas zonas donde hace uno o dos decenios atrás esas ideas eran inconcebibles. En unos pocos países, los campesinos organizados pueden ya trocar sus votos y su capacidad de acción masiva por concesiones concretas - como desde hace algún tiempo lo han estado haciendo los trabajadores urbanos - y se han convertido en elementos esenciales para las coaliciones de gobierno.

Los movimientos "campesinos" más importantes tienen una afiliación heterogénea. La mayor parte de los 550 000 miembros de la Federación Campesina Venezolana, por ejemplo "combinan la agricultura familiar en predios ocupados sin título de dominio con el trabajo asalariado estacional", pero la Federación también incluye "arrendatarios agrícolas, aparceros y pequeños propietarios de predios entregados por la reforma agraria".^{13/} Los intereses inmediatos de los grupos difieren conforme a sus nexos con la tierra, y la conciencia misma de la posibilidad de actuar organizada-mente para adquirir derechos puede hacer que afloren divergencias que se agrandarán al aplicarse las reformas al régimen de tenencia.

^{13/} John Powell, "Venezuela: The Role of Peasant Organizations in Agrarian Reform", Land Tenure Centre, Newsletter (Universidad de Wisconsin, N° 24, agosto-octubre de 1966).

Los estudios del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA)^{14/} muestran que es imposible que toda la población rural se beneficie directamente con la redistribución de la tierra. En cambio, sería factible que durante el próximo decenio se beneficiara aproximadamente la mitad de las familias que hoy carecen de tierra y de los labradores que están en condiciones precarias de tenencia y esto en el supuesto de persistir el gran éxodo actual de mano de obra agrícola.^{15/}

La competencia por obtener tierras entre minifundistas y trabajadores residentes en las haciendas ha causado ya conflictos en algunas zonas. Los asalariados de empresas agrícolas modernas que trabajan en gran escala se inclinan más bien a luchar por la seguridad en el empleo, mejores salarios y previsión social, que por la propiedad de la tierra. Asimismo los trabajadores estacionales sin tierras, menos organizados y capacitados para administrar predios independientes, probablemente verán empeorar su situación, cualesquiera sean los beneficios que obtengan los demás grupos.^{16/}

^{14/} El CIDA ha efectuado estudios sobre siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú) y prepara otros sobre los tres países que han aplicado reformas agrarias más profundas (Bolivia, México y Venezuela). Los resultados de los estudios del CIDA han sido sintetizados por Solon L. Barraclough y Arthur L. Domike en "La estructura agraria en siete países de América Latina", Trimestre Económico (Vol. 33, N° 130, abril-junio de 1966, pp. 235 a 301). En la cuarta parte del Estudio económico de América Latina 1966 (E/CN.12/767/Add.3), aparece un análisis más reciente de la situación, basado en los estudios del CIDA, que hace hincapié en los posibles beneficios de una reforma agraria bien planificada en cuanto al empleo, la distribución del ingreso y la ampliación de los mercados internos.

^{15/} Véase Estudio Económico de América Latina 1966, cuarta parte, capítulo II, 3.

^{16/} Análisis de la realidad social del Perú, op.cit., contiene uno de los primeros intentos de presentar sistemáticamente las tensiones y conflictos internos de una sociedad rural afectada por las tendencias nacionales de hoy. Andrew Pearse, en The Problem of the National Incorporation of the Smallholder (documento presentado al VII Congreso Latinoamericano de Sociología, San Salvador, septiembre de 1967), analiza los indicios de una creciente diferenciación en zonas donde predominan los pequeños propietarios, a medida que las minorías (generalmente favorecidas por su experiencia en trabajos fuera de la localidad) aprovechan las nuevas oportunidades del mercado, y a medida que "se extienden los sembrados comerciales dentro de las comunidades, y una nueva marginalidad circunda al sector no regenerado".

6) Está creciendo en magnitud relativa y en movilidad geográfica el estrato rural de los asalariados estacionales que no tienen trabajo durante gran parte del año ni vinculaciones con un predio determinado. Los agricultores que no pueden subsistir en sus predios sin contratarse para trabajos estacionales se hallan en situación casi igualmente desmembrada, y su número aumenta a medida que las explotaciones pequeñas se subdividen por la herencia o que pierden fertilidad a causa de la erosión y el uso abusivo. En algunos países, se unen a este estrato los trabajadores de las grandes haciendas que adquieren el dominio de las parcelas que antes cultivaban como compensación parcial por su trabajo, ya sea conforme a disposiciones de las leyes de reforma agraria (como en el Ecuador y el Perú) o de manera extralegal. Pero por lo general, no parecen aumentar las oportunidades de trabajo estacional asalariado que estos dos estratos necesitan desempeñar.^{17/}

7) La creación de organismos de reforma agraria y de desarrollo de la comunidad, junto con la expansión continua de la enseñanza rural y, en menor grado, de los servicios de salud, ha traído a los campos a funcionarios públicos urbanos no identificados con las estructuras locales de poder y que responden (aunque sea de modo ambivalente) a la voluntad política nacional de cambiar esas estructuras e integrar la población rural a la sociedad nacional. Estos nuevos empleados públicos con funciones técnicas y de promoción están esparcidos y están sujetos inevitablemente a predisposiciones urbanas burocráticas, pero en algunos casos se hallan a la vanguardia de la política nacional por su apoyo a la organización rural

^{17/} Stavenhagen, op.cit., afirma que en esta situación se halla más de la mitad de la población agrícola activa de México, y pone de relieve su incapacidad para organizarse y su acceso limitado a las prestaciones sociales del Estado y a los beneficios de la legislación que ampara sus derechos.

popular.^{18/} Algunos elementos de organizaciones religiosas están asumiendo papeles similares con creciente vigor en tanto que las brigadas universitarias que trabajan en las comunidades rurales refuerzan las influencias renovadoras.

8) En muchas zonas cercanas a las grandes ciudades especialmente gratas por su belleza o su clima, las familias urbanas compran tierras movidas por intereses total o parcialmente ajenos a la producción agrícola. El campo se transforma entonces en un anexo recreativo de la ciudad, poniendo ante los ojos de los trabajadores rurales las modalidades más nuevas de consumo urbano, y creando quizá nuevas oportunidades de trabajo, que suelen significar un renacimiento de artesanías tradicionales para satisfacer la demanda de la clase media urbana.

Al considerarlas en forma aislada en el medio rural, varias de las tendencias anteriormente sintetizadas podrían ser etapas de procesos cíclicos que llevarían a situaciones sociales generales poco diferentes del pasado en cuanto a la concentración de la riqueza y el poder, y a los sistemas de control de la fuerza de trabajo. Cabe destacar que la declinación de las haciendas tradicionales y el éxodo a las ciudades de la antigua clase alta pueblerina puede traer una nueva consolidación en manos

^{18/} "El Estado, al lado del desarrollo de la industria y el comercio, es el gran subversivo en la sociedad andina, tanto en el seno de las comunidades como de las haciendas, pues lleva nuevas concepciones y va creando niveles de expectativa que se encuentran muy por encima de los niveles de vida reales, los cuales, en muchos casos, ni siquiera se mantienen a la altura de los niveles tradicionales, sino que, por el contrario descienden, es decir que organismos dependientes de distintos ministerios han venido minando la sociedad tradicional, que vivía, y aún en mucho vive, a espaldas de los principios de la sociedad urbana expresados jurídicamente". (Análisis de la realidad social del Perú, p. 34.) Al mismo tiempo, la influencia innovadora de los nuevos organismos públicos probablemente sea limitada por el hecho de estar varios de ellos dirigidos y formados principalmente por miembros de las familias terratenientes. Una encuesta entre funcionarios de un organismo de reforma agraria reveló que más de las tres cuartas partes del personal profesional y técnico pertenecían a esta clase. (Solon Barraclough, "Agricultural Policy and Land Reform" documento presentado a la Conferencia sobre Principales Problemas de Política Económica en América Latina, Universidad de Chicago, noviembre de 1966.)

de los intermediarios comerciales y dirigentes políticos de los pueblos, como ha ocurrido en el pasado en algunos lugares de la región. También puede suceder que la decadencia del sistema de haciendas en las zonas agrícolas más antiguas se compense con creces por la consolidación de grandes predios en otras zonas, lo que también ha sucedido antes. Los informes del CIDA sugieren que en el Brasil predomina la tendencia a consolidar grandes predios nuevos, en tanto que en algunos países de la costa del Pacífico, este proceso tiene menos importancia que el debilitamiento de las haciendas tradicionales.

Sin embargo, parece ser irreversible la tendencia creciente de las zonas rurales y de los centros locales semiurbanos a depender directamente de las ciudades en lo económico, demográfico, político y cultural, tendencia a la que se agrega el influjo cada día más generalizado de la transformación urbana que se describió antes. En estas circunstancias, parece poco probable que se establezcan las relaciones sociales en el medio rural, y es posible que tanto las potencialidades como las necesidades de reforma agraria cambien con más rapidez que la que cabría suponer a base de los términos en que continúa el debate sobre ella.

La capacidad de los terratenientes para resistir al cambio ha decrecido, sin que haya aumentado en forma correspondiente la capacidad del Estado para planificar y controlar ese cambio. En tanto no se formulen y apliquen políticas más efectivas de desarrollo rural, cabe esperar una combinación confusa de los siguientes procesos: a) aumento de la capacidad de algunos estratos de campesinos y trabajadores rurales para ejercer presión efectiva con el fin de obtener del Estado la distribución de la tierra, el amparo de las leyes y los beneficios sociales; b) aumento del número de minifundios y disminución de su capacidad productiva, c) aumento de la población semirural sin tierras que subsiste recurriendo a diversos expedientes en condiciones agudas de subempleo; d) emigración acelerada de la población rural en edad de trabajar; e) expansión de la agricultura comercial, que ofrece oportunidades limitadas de empleo con salarios relativamente buenos y no trata de abastecer al mercado interno de los productos alimenticios corrientes. La agricultura comercial estaría siempre necesitando nuevas tierras a causa de las demandas cambiantes del mercado, del agotamiento de los suelos y de las enfermedades que suelen afectar a productos de exportación. La producción nacional de alimentos continuaría

a la zaga del crecimiento de la población urbana, en desmedro de los niveles de nutrición y del balance de pagos, esto último porque la población urbana ejercería una presión irresistible para obtener alimentos importados.

Actualmente se dispone de la mayoría de los elementos para formular políticas de desarrollo rural integradas con las de desarrollo general, por difícil que parezca su aplicación en ausencia de una base política sólida y con limitados recursos técnicos y financieros. Surge aquí un grave problema residual que se menciona a menudo, pero que hasta ahora no ha sido encarado directamente. Se supone que una reforma agraria bien planificada ha de aumentar considerablemente la capacidad de la economía para utilizar mano de obra en forma productiva; pero aun así parece difícil esperar que la demanda de mano de obra agrícola aumente a una tasa mucho mayor que la tasa neta actual de incremento de la población rural (aproximadamente 1.5 por ciento anual para la región en su conjunto)^{19/} o que la demanda absorba el total de los trabajadores estacionales actualmente subempleados. La redistribución del ingreso que va unida a la reforma agraria seguramente acrecentará la demanda de bienes de consumo baratos, promoviendo así el crecimiento de industrias que pueden operar en escala relativamente pequeña, ubicadas cerca de los mercados rurales y con un coeficiente más alto de mano de obra con respecto al capital de las industrias que ahora satisfacen las demandas de los estratos urbanos de ingresos más altos. Seguramente aumentará también la demanda rural de una gran variedad de servicios. Sin embargo, es probable que hasta en las circunstancias más favorables, el crecimiento de la población rural siga ampliando los estratos "marginales" que se estudiarán más adelante, en tanto que las oportunidades de empleo para trabajadores analfabetos y sin calificación se hacen todavía más precarias.

c) Empleo

Pese a que las estadísticas latinoamericanas sobre los niveles de empleo y desempleo y sobre la distribución del ingreso y de la productividad en las diferentes categorías de ocupación son muy insuficientes, los datos disponibles confirman las estimaciones generales de que la proporción de la población económicamente activa en la agricultura ha declinado sostenidamente en los últimos años (de 54.1 a 46.1 por ciento entre 1950 y 1965), en tanto que en la mayoría de los países sigue creciendo en cifras absolutas (de 28.1 a 35.2 millones entre 1950 y 1965). Entretanto, la proporción de la población

^{19/} La tasa neta de aumento representa aproximadamente la mitad de la tasa de incremento natural; el resto corresponde a la emigración.

económicamente activa en las industrias manufactureras ha disminuido levemente (de 14.2 a 13.8 por ciento) y el porcentaje de ella ocupada en la construcción y los servicios básicos ha aumentado moderadamente (de 7.8 a 9.1). El resto de la población económicamente activa - cuyo número crece aproximadamente en 3 por ciento anual - ha debido ser absorbida por los demás servicios y por "actividades no especificadas", que en conjunto han aumentado de 22.8 del total a 30.3 por ciento del total, y en cifras absolutas, de 11.9 a 22.9 millones.^{20/}

Las estimaciones de la participación de la industria manufacturera en el empleo no agrícola pone más de relieve la incapacidad de este sector para absorber la mano de obra que afluye a los centros urbanos. Se estima que en 1925, 35.4 por ciento de la fuerza de trabajo no agrícola trabajaba en las actividades manufactureras; al avanzar el proceso de urbanización, este porcentaje bajó a 33.9 en 1930, a 32.6 en 1940, a 30.8 en 1950 y a 27.1 en 1960.^{21/} Desde el punto de vista estadístico, es evidente que los servicios heterogéneos o sector "terciario" han sido el principal refugio de la mano de obra excedente, pero esto no significa que el empleo poco productivo y el subempleo sean problemas coincidentes con este sector.

En realidad, el proceso de "modernización" urbana impulsado por las influencias descritas anteriormente está haciendo que en cada uno de los principales sectores de actividad económica tenga lugar, aunque con muy diversas tasas y proporciones, un crecimiento paralelo de dos tipos de actividades: las tecnológicamente avanzadas y productivas que sólo ofrecen empleo limitado, y las mal remuneradas, poco productivas y que ofrecen empleo

20/ Estudio Económico de América Latina 1966, primera parte, capítulo II, 10. Estas tendencias fueron analizadas anteriormente con más pormenores en "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", Boletín Económico de América Latina (CEPAL, Vol. X, N° 2, octubre de 1965).

21/ Naciones Unidas, El proceso de industrialización en América Latina (E/CN.12/726/Add.2), cuadro 1-14 del anexo estadístico.

intermitente, a la que afluye la mayor parte del incremento de la mano de obra.^{22/} En relación con la agricultura se señaló antes una diferenciación similar.

La manufactura incluye tanto la artesanía como la industria fabril. Aunque las reducciones del porcentaje de la población económicamente activa en la primera de estas subcategorías (de 7.4 a 6.3 entre 1950 y 1965) han anulado con creces los aumentos porcentuales en el empleo fabril (de 6.8 a 7.5), las cifras absolutas respecto a la artesanía siguieron elevándose: de 3.8 millones en 1950, a 4.5 millones en 1960 y a 4.8 millones en 1965. Cabe suponer que en la subcategoría de los artesanos, ha disminuido el empleo en las artesanías tradicionales, en tanto que ha aumentado el empleo en empresas en pequeña escala no reglamentadas que producen bienes de consumo "modernos" de bajo precio (artículos plásticos, utensilios domésticos, juguetes, muebles, etc.). Es probable que una parte de la industria "fabril" tenga también este carácter, pero empleando un número mayor de trabajadores por empresa.^{23/}

^{22/} Por la forma en que parece evolucionar, esta diferenciación se aparta mucho de las "economías duales" que en el pasado se sugirieron como esquemas conceptuales para interpretar la realidad latinoamericana; en un estudio más detallado, habría que distinguir una amplia gama de niveles tecnológicos en cada sector económico. Se ha sugerido últimamente que una diferenciación tripartita proporcionaría un marco analítico más adecuado. "En casi todos los países... podrían distinguirse tres grandes compartimentos: el "moderno", el "intermediario" y el "primitivo", diferenciados esencialmente por sus niveles de productividad, y más al fondo, por lo que determina esos niveles, esto es, el grado de absorción del progreso técnico y el esquema de relaciones sociales predominantes". Cada una de esas áreas económicas incluye segmentos de todos los sectores de actividad económica. (CEPAL, Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina, E/CN.12/770/Add.1).

^{23/} Sin embargo, al comparar las industrias tecnológicamente modernas con las empresas que utilizan una mayor densidad de mano de obra, no puede darse por sentado que el grado de modernización técnica corresponde a mejoramientos reales de la productividad y los costos. Las técnicas modernas para ahorrar mano de obra han sido copiadas directamente de países que ofrecen modelos de modernización; suelen aplicarse estableciendo empresas subsidiarias de las de esos países, generalmente sin análisis comparativos de costo-beneficio, y sin determinar si se ajustan a las prioridades de desarrollo de países que disponen de grandes excedentes de mano de obra mal preparada. La misma generalización se aplica a la agricultura y a otros sectores económicos; en todos ellos, por supuesto, la razón que lleva a los empleadores a aumentar la mecanización y a reducir la fuerza de trabajo puede no residir en los costos relativos inmediatos.

En las actividades mineras y pesqueras se nota aún más la yuxtaposición de empresas en gran escala, muy productivas, con actividades, apenas de subsistencia, desempeñadas en gran proporción por trabajadores por cuenta propia. En la construcción coexisten las técnicas más modernas para construir carreteras y levantar edificios urbanos utilizando equipo pesado, con la construcción por trabajadores ocasionales no calificados, entre ellos minifundistas que buscan empleo asalariado fuera de las temporadas de cosecha. En las cifras que se refieren a los servicios básicos se incluyen líneas aéreas y sistemas de generación de energía eléctrica que utilizan gran densidad de capital y técnicas ultramodernas, con ferrocarriles en mal estado que ocupan exceso de personal, en tanto que el transporte urbano generalmente se deja en manos de muchas empresas pequeñas que compensan lo bajo de las tarifas pagando salarios reducidos y efectuando el mínimo de inversiones. En el comercio minorista se observa a simple vista que la aparición de supermercados y autoservicios coincide con la proliferación de tiendas pequeñas y vendedores ambulantes. En este sector se han planteado algunos interrogantes que aún no obtienen respuesta respecto a la importancia relativa de las preferencias ocupacionales y de la falta de oportunidades optativas; es probable que estos dos factores coincidan para una gran parte de la población de ingresos bajos. El empleo por cuenta propia con libertad para elegir las horas de trabajo se prefiere al empleo asalariado, especialmente si éste es difícil de hallar y mal remunerado.

Por último, en los servicios gubernamentales se observa una difícil coexistencia de ramas bastante eficientes, a menudo formadas con el asesoramiento de expertos en organización y métodos, con otras destinadas principalmente a proporcionar la mayor cantidad posible de fuentes de ingreso, modestas pero poco exigentes.

Es probable que en todos los sectores de empleo se esté agrandando la distancia entre los extremos de ingreso y productividad por habitante. Según una hipótesis, menos de 5 por ciento de la población empleada en la agricultura es de alta productividad; menos de 40 por ciento es de productividad mediana, y el resto es de productividad baja. En las manufacturas, la construcción y los servicios básicos, estas proporciones serían de 20,

60 y 20; en otros servicios, de 15, 50 y 35. En conjunto, 11 por ciento de la población activa, que genera 40 por ciento del producto regional, se hallaría en niveles de productividad similares a los de Europa occidental. En el otro extremo, 40 por ciento de la población tendría los mismos niveles de productividad que los países más pobres del Asia.^{24/} Estudios recientes de la distribución del ingreso en México, donde los incrementos sostenidos en los niveles por habitante han ido acompañados por alguna disminución en la desigualdad distributiva que afecta a la mayoría de la población, muestran que la situación del 20 por ciento más pobre de las familias se ha deteriorado en términos absolutos y relativos.^{25/}

Cabe imaginar que la capacidad de las ocupaciones poco productivas para proporcionar medios de subsistencia a la población que afluye a los grandes centros urbanos puede llegar a saturarse y que entonces el desempleo franco alcance niveles de crisis. Hasta ahora, la medición del desempleo urbano sólo se ha hecho en algunos de los países más urbanizados y menos característicos de la región, y en algunos países pequeños afectados por problemas especiales. En la Argentina, encuestas efectuadas en abril de 1966 señalaron que 6.5 por ciento de la población económicamente activa del Gran Buenos Aires y otras cuatro grandes ciudades estaba desempleada. Hace poco se estimó que el desempleo en el Uruguay era de 8.5 por ciento. En Chile, las encuestas por muestreo realizadas trimestralmente en el Gran Santiago entre 1961 y 1966 mostraron tasas de desempleo que fluctuaban entre 4.3 y 7.6 por ciento; en diciembre de 1966, 5.4 por ciento de la población económicamente activa estaba desempleada, pero 19.3 por ciento de la población inactiva de 14 años y más expresó deseos de trabajar. En Venezuela, donde la migración a las ciudades de trabajadores agrícolas no calificados es parte mucho mayor del problema que en los tres países anteriores, parece haber decrecido el nivel antes muy alto de desempleo urbano, gracias principalmente al fomento de la actividad constructora por el gobierno; en Caracas, los desempleados disminuyeron de 93 000 a 66 000 entre comienzos de 1963 y

^{24/} "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", op. cit.

^{25/} Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina, op. cit.

fines de 1964. Las tasas más altas de desempleo se han registrado en la República Dominicana (17.8 por ciento de la población económicamente activa en 1965) y en Panamá (entre 12 y 17 por ciento de la población urbana económicamente activa en 1960).^{26/}

En otros países, la capacidad de absorción de los diversos medios provisionales de ganarse la vida parece seguir siendo alta, de modo que la magnitud del problema está abierta a conjetura.^{27/} Por ejemplo, en un estudio efectuado recientemente del Brasil se cita una tasa estimada de desempleo transitorio de 15 por ciento de la fuerza de trabajo de São Paulo para agosto de 1965, pero concluye que en el país en su conjunto el empleo industrial aumentó poco o nada en 1965-66; "casi todos los aumentos de la mano de obra urbana - que en esos dos años debió aumentar de 1.5 a 2.0 millones de personas - probablemente han ido a parar a los sectores urbanos de servicios que se caracterizan por baja productividad e ingresos, y altos niveles de desempleo o subempleo ocultos."^{28/}

Lo general y especulativo de tales referencias a las ocupaciones de servicio en relación con el desempleo encubierto reflejan la escasez de información concreta respecto a la forma en que se las arreglan para subsistir los estratos más marginales de la fuerza de trabajo, sin exhibir síntomas más pronunciados de indigencia y desesperación que hasta ahora. Los medios

^{26/} Estas estimaciones están tomadas de los informes sobre países preparados por el CIAP en 1966 y 1967, exceptuando el de Chile. Chile es el único país de la región que desde hace varios años efectúa por muestreo encuestas sistemáticas de empleo y desempleo en las grandes ciudades, aunque algunos otros países han hecho estudios especiales. Los informes periódicos sobre los resultados de estas encuestas son publicados por el Instituto de Economía de la Universidad de Chile con el título de Ocupación y desocupación. Gran Santiago.

^{27/} "Se sabe que medir el desempleo en Latinoamérica es difícil por una cantidad de razones: de concepto (los chicos lustrabotas desganados ¿son desempleados?), de definición (dos días por semana ¿son "desempleo"?), administrativas, políticas, y pocos de los que conocen la región confían en las estimaciones que se publican y en realidad pocos países se preocupan por publicarlas. Los que están familiarizados con la región calcularían que de 15 a 20 por ciento de la fuerza obrera urbana está desempleada o subempleada..." (Henry A. Landsberger, op. cit., p.340).

^{28/} El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de Brazil (CIAP/76, 14 de octubre de 1966, p. 28).

que están a su alcance son fáciles de enumerar, pero se desconoce su importancia relativa. Por ejemplo, parece no haber estudios de las circunstancias por las cuales tanta gente pasa a engrosar las filas de los vendedores ambulantes, ni el nivel de vida que esta ocupación les proporciona. En muchas ciudades la frecuencia de los hurtos y robos causa agudos temores en los asentamientos pobres y también en los barrios suburbanos de ingresos más altos, pero las supuestas relaciones entre este fenómeno y el desempleo no han sido demostradas. Existen sólo algunas informaciones locales fragmentarias respecto a la medida en que la solidaridad familiar y vecinal ayuda a subsistir a los desempleados y a sus dependientes. Un estudio de barrios de una nueva ciudad industrial venezolana (Ciudad Guayana), donde coexiste el empleo bien remunerado con un gran desempleo de migrantes no calificados, indica que este sistema de ayuda al desempleado sigue siendo sorprendentemente efectivo, incluso en un clima de rápida urbanización y desbaratamiento de antiguos vínculos locales, por lo menos mientras la clase trabajadora con empleo regular es de formación reciente y vive en los mismos barrios que los desempleados.^{29/}

En las grandes ciudades, sin embargo, se diferencian cada vez más los lugares de residencia de los trabajadores con empleo regular y de los estratos marginales, lo que coincide también con una saturación creciente de la capacidad de absorción de las ocupaciones provisionales y con una elevación de las aspiraciones de consumo de los estratos marginales. Como las masas urbanas tienen una capacidad bastante grande para la acción política organizada, las autoridades públicas se ven en la disyuntiva de incorporar en sus políticas de desarrollo una estrategia amplia y verdaderamente eficaz para lograr el empleo pleno, o bien, de dar subsidios de cesantía y de consumo y prestar servicios de asistencia social en una escala que excede en mucho a su capacidad de movilizar recursos.

^{29/} "... los ingresos del sector empleado de la población llegaban hasta el sector sin empleo a través de una complicada red social en que los complejos lazos familiares eran vitales... De donde se deduce que parece muy lógico gastar el tiempo en ser sociable más bien que en buscar trabajo o en capacitarse técnicamente." (Lisa Peattie, "La movilidad social", Desarrollo económico, 2, 3, 1965.)

Para hacer viables las políticas de empleo pleno habría que decidir prontamente las grandes reformas estructurales a las que los países se han comprometido, en especial, los proyectos de reforma agraria deberían especificar qué cantidad de fuerza trabajadora ocupará la agricultura y qué otras posibilidades de trabajo habrá para la mano de obra rural excedente. Tales políticas también obligarían a efectuar un examen de la capacidad de absorción de todos los demás sectores ocupacionales, no tanto en términos globales, como en relación con las ventajas relativas de crear empleo en las grandes ciudades fortaleciendo así las actuales fuerzas centrípetas de concentración económica, o de fortalecer las economías y la capacidad de dar empleo de los centros urbanos más pequeños y de las regiones del interior que ahora son las menos capaces de proporcionar a sus pobladores los medios de ganarse la vida. Las iniciativas de planificación regional de varios países han permitido ensayar diversos sistemas que van desde la concentración de recursos en regiones internas excepcionalmente bien dotadas de recursos y con escasa población hasta la concentración de recursos en regiones extraordinariamente pobres; sin embargo, hasta ahora no parece haberse logrado una eficaz integración de estas iniciativas con la planificación de desarrollo nacional.

Habría que reconsiderar también los niveles tecnológicos de la industria y de la construcción a fin de que se ajusten mejor a las calificaciones de la mano de obra que deberá ser absorbida, así como la factibilidad de apoyar sistemáticamente a pequeñas industrias de gran densidad de mano de obra.^{30/} Habrá que aprovechar la facilidad de adaptación, el afán de movilidad y la juventud de la fuerza de trabajo marginal para compensar su escasa preparación escolar. No hay que olvidar, sin embargo, que las características del mercado actual de bienes industriales y construcciones, las exigencias del desarrollo en cuanto a mayor productividad, costos más bajos y producción en

^{30/} Las deficiencias de las líneas actuales de crecimiento industrial han sido analizadas en varios estudios de la CEPAL. Véase en especial El proceso de industrialización en América Latina (Publicaciones de las Naciones Unidas, N° de venta: 66.II.G.4). El Seminario sobre la Pequeña Industria en América Latina, realizado en Quito en noviembre-diciembre de 1966 bajo los auspicios de la CEPAL y de otros organismos de las Naciones Unidas, ofrece información reciente y abundante sobre la situación y potencialidades de la pequeña industria en los distintos países.

serie; y el creciente control administrativo y financiero de las industrias nacionales por compañías que actúan en el plano internacional, son obstáculos formidables para una estrategia de creación de industrias con gran densidad de mano de obra, que pudieran modificar significativamente las tendencias del empleo. Por último, habría que modificar los servicios educativos, los sistemas de previsión y asistencia sociales y la legislación del trabajo (lo que sería difícil por los intereses creados envueltos en su orientación actual) para permitirles promover en lugar de coartar la absorción de la mano de obra marginal. Estos programas sociales se analizarán en la última sección de este capítulo, pero primero convendrá examinar más de cerca el fenómeno de la "marginalidad", del cual es componente el problema del subempleo.

d) Marginalidad y marginalización

En el pasado, la "marginalidad" tuvo distintas acepciones entre los sociólogos. Su reciente popularidad en América Latina le ha agregado connotaciones que se asocian con diferentes interpretaciones de la realidad social, y quizá se halle en vías de convertirse nada más que en un sinónimo pedante de la palabra "pobreza". Es preciso distinguir entonces las divergencias de origen semántico de las que derivan de hipótesis acerca de un fenómeno real merecedor de un nombre específico. Las hipótesis que parecen más útiles para los fines de este estudio parten de la premisa que proporciones crecientes de la población latinoamericana guardan con el cambio socioeconómico una relación de marginalidad, distinta de la situación desmedrada que tenían las masas populares en el pasado. En este sentido, los trabajadores rurales sometidos al sistema de haciendas no eran marginales, por pobres que fuesen y por excluidos que estuviesen de participar en la sociedad más amplia, como no lo eran los agricultores de subsistencia ni los tribeños. Tampoco son marginales los trabajadores urbanos si tienen acceso a empleo regular y son capaces de velar por sus intereses utilizando sus propias organizaciones.

Las páginas precedentes han señalado el crecimiento de estratos en estrecho contacto con las economías y sociedades nacionales e impulsados por múltiples estímulos a participar en ellas, pero que sólo pueden hacerlo "marginalmente". Día a día las ocupaciones tradicionales les ofrecen menos posibilidades de ganarse la vida, los medios de comunicación urbanos los

/apremian a

apremian a diversificar sus modalidades de consumo y los movimientos políticos y el propio Estado les informan de su derecho a alcanzar niveles de vida más adecuados. La acentuación de la pobreza - ya sea en términos absolutos o en función de la diferencia creciente entre las necesidades manifiestas y los ingresos; la creciente incertidumbre en cuanto al empleo, a los lazos comunitarios y familiares, a la vivienda y a la propia capacidad para encarar problemas, y la movilidad geográfica y ocupacional también creciente son fenómenos que se dan juntos. La última de estas tendencias hace que las diferencias entre el fenómeno de la marginalidad en medios rurales y urbanos, todavía considerables, estén destinadas a desaparecer.

Presiones y estímulos contradictorios están dando forma a grupos sociales demasiado variados como para sintetizarlos en una interpretación tan simplificada; cabe suponer que la mayoría no juzga su propia situación en los mismos términos desoladores en que se ha expuesto aquí. La primera generación de migrantes venidos desde las zonas rurales y los pueblos pequeños parece creer que ha mejorado de condición al poner pie en la sociedad urbana moderna, y está dispuesta a soportar privaciones mientras busca la manera de arraigarse. Es considerable el despliegue de ductilidad e ingenio para buscar la manera de ganarse la vida y de hallar albergue, así como para dar nacimiento a nuevas formas de organización social.

La prueba más clara del aumento de la marginalidad urbana se halla en el medio físico de las ciudades, en la rápida expansión de asentamientos que escapan a las normas modernas de construcción urbana. Las estimaciones de la población que vive en asentamientos de esa índole varían según las definiciones que se adopten, pero es probable que por lo menos 25 por ciento de la población de las ciudades latinoamericanas en su conjunto habite ese tipo de asentamiento, y que esta población marginal esté creciendo con rapidez mayor que el resto de la población urbana, con tasas que fluctúan entre 10 y 15 por ciento anual. De persistir estas tendencias, al cabo de algunos años los asentamientos irregulares albergarán a una mayoría de la población urbana.

A medida que este fenómeno se ha ido estudiando con más detenimiento su análisis ha ido tomando otro cariz. Es evidente ahora que existen diversos tipos de asentamiento, que muchos de ellos están habitados por

/familias de

familias de trabajadores relativamente acomodados que pueden invertir en materiales de construcción y pagar gastos de transporte entre un barrio periférico y su lugar de trabajo; en cambio, las familias que se hallan en situación más precaria y los migrantes recientes generalmente se instalan en tugurios urbanos más centrales. Cabe agregar que la ampliación de los asentamientos irregulares ya no se considera en sí un mal sin atenuantes. Por una parte, es un síntoma de la "marginalización" de estratos urbanos de bajos ingresos más numerosos que los grupos agudamente marginales, provocada por modalidades de administración urbana y de los mercados de viviendas urbanas que los excluyen. Por otra parte, indica una flexibilidad de adaptación y deseo vehemente de lograr la seguridad familiar que pueden ser de valor incalculable en una política de desarrollo urbano que logre encauzarlas y alentarlas.^{31/}

La preocupación de especialistas en ciencias sociales y en política social por el hecho de que las tendencias actuales apunten hacia un incremento persistente de la proporción de población que es marginal en la nueva aceptación del término, y a un ensanchamiento de la diferencia entre los estratos marginales y otros grupos de población no ha llevado aún a orientaciones claras de política, pero sí permite distinguir varios criterios basados en interpretaciones distintas respecto a las características principales de la marginalidad.

^{31/} Entre las contribuciones más recientes al estudio de las modalidades de asentamiento urbano y su relación con la marginalidad se hallan las siguientes: John F. C. Turner, "Asentamientos urbanos no controlados". Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, N° 36-37, noviembre de 1966. (Este estudio fue documento de trabajo del Seminario interregional sobre políticas de desarrollo y planeamiento en relación con la urbanización, realizado en Pittsburgh, en octubre y noviembre de 1966.); Rubén Utría, "Los factores estructurales del desarrollo y los problemas de la vivienda en América Latina", Boletín económico de América Latina, XI, N° 2, 1966, y William Manjui "Latin American Squatter Settlements: a Problem and a Solution", Latin American Research Review, II, 3, 1967. En otro documento reciente se concluye que los pobladores de los asentamientos "han sustituido al sector público en la producción de la infraestructura indispensable para un grueso sector de la población y han creado un marco institucional sui generis que reemplaza a muchos de los mecanismos sociales y económicos del sector integrado". (Banco Interamericano de Desarrollo, Vivienda y desarrollo urbano integrado: perspectivas en América Latina, septiembre de 1966.)

Según uno de estos criterios, la condición de marginalidad implica una incapacidad inherente de la población para superar sus desventajas y aprovechar las oportunidades y servicios que teóricamente están a su alcance, sin que el Estado y otros grupos organizados de la sociedad refuercen sistemáticamente su capacidad de organización y de ayuda recíproca, se ocupen en mejorar la preparación de estos grupos y adapten todos los servicios sociales públicos a sus necesidades y limitaciones especiales. Este punto de vista se refleja en diversos programas de desarrollo de la comunidad, de educación de adultos, y de asistencia social.

Otro criterio no niega la utilidad potencial de las medidas anteriores, pero considera la marginalidad como un proceso de "marginalización" derivado del carácter del crecimiento económico y de la modernización urbana que están en marcha, que se caracteriza por la incapacidad de los sectores más dinámicos de las economías para ofrecer suficientes oportunidades de empleo y para permitir que toda la población tenga pleno acceso al mercado.^{32/}

^{32/} En varios análisis efectuados últimamente se ha distinguido entre la evolución de la clase trabajadora en el siglo XIX, y su secuela de pobreza y desempleo agudizados, con la actual marginalidad latinoamericana. Se ha dicho que los procesos de cambio del siglo pasado ayudaron - en parte por designio - a crear la fuerza de trabajo que la industria necesitaba, y que la presencia de una reserva fluctuante de desempleados constituía parte esencial de la fuerza de trabajo en un sistema industrial deseoso de mantener bajos los salarios y de acelerar la formación de capital. Sin embargo, en los sistemas económicos latinoamericanos, la dependencia del capital, los mercados y la tecnología avanzada del exterior, ha divorciado la oferta de mano de obra de la demanda. Las industrias no necesitan una fuerza de trabajo marginal de la magnitud actual, les es difícil absorberla por la disparidad entre las exigencias de la tecnología actual y el bajo nivel de instrucción y capacitación de la mano de obra, y no pueden usar de ella para reducir los salarios, porque se lo impide la fuerza organizada de los obreros industriales y la fijación de salarios mínimos por el Estado.

De ser así, sería absurdo esperar que por sí solas las medidas de índole social lograsen superar la marginalidad, excepto para pequeñas minorías de los estratos marginales. Sería también ilusorio esperar que el estímulo para la organización efectiva de la población marginal fuese principalmente externo y emanase de las mismas estructuras causantes de su marginalización. Ante todo se necesitaría modificar las estructuras económicas y sociales más amplias para alterar el proceso de marginalización. El aumento mismo de los estratos marginales puede fortalecer las presiones para efectuar reformas estructurales y modificaciones profundas de las estrategias de desarrollo. Al mismo tiempo, los actuales procesos de adaptación de los estratos marginales permiten alimentar alguna esperanza de que la marginalidad no ha de ser un círculo vicioso permanente de pobreza, y de que los estratos marginales pueden llegar a una participación constructiva en la evolución de las nuevas sociedades. En un ámbito más estrecho de la política de desarrollo urbano, la magnitud misma de los estratos marginales impide considerarlos como anomalías que han de ajustarse de alguna manera a normas urbanas preestablecidas. Estos estratos serán necesariamente los agentes de una evolución hacia normas diferentes.

3. Evolución de los programas sociales

Los acuerdos regionales suscritos en 1961 y en los años subsiguientes vinculaban los compromisos generales de efectuar las reformas institucionales y redistribuir el ingreso con metas más concretas que exigían la expansión de varios de los sectores de acción social pública. Podrían invocarse razones de peso basadas en el concepto de "desarrollo de los recursos humanos", para alegar que los programas en todos estos sectores son indispensables para la causa misma del desarrollo, aparte de que responden a poderosas exigencias populares. Sus objetivos pueden formularse en términos sencillos y de atractivo político no habiendo encontrado su expansión la tenaz resistencia puesta a las medidas de reforma agraria y redistribución del ingreso. Por estos motivos, cabría haber esperado que avanzarían más rápidamente y con menos tropiezos que las medidas de reforma.

Las tendencias reales observadas desde 1961 en los distintos países y en los distintos sectores de acción social parecen bastante irregulares. Algunos países han elevado sus gastos públicos sociales a un nivel que sólo pueden sostener con grandes dificultades.^{33/} Según los informes más recientes del CIAP, otros países, entre ellos algunos con tasas de incremento del ingreso por habitante bastante elevadas, han mantenido sus asignaciones presupuestarias para programas sociales a niveles muy inferiores al que podrían alcanzar. Los intentos de incorporar los sectores sociales

^{33/} Por ejemplo, en una declaración formulada en 1967 ante el Subcomité del CIAP el Ministro de Planificación de Costa Rica destacó las dificultades de financiar los proyectos de desarrollo o reducir el déficit presupuestario cuando casi la mitad del presupuesto se destina a la educación, la salud pública y a otros servicios sociales cuyas entradas se fijan por ley (CIAP/44, Rev. 4, 4 de enero de 1967). El informe sobre Costa Rica preparado en 1967 por la Secretaría del CIAP concluye que "las políticas de redistribución del ingreso y beneficios sociales deberían recibir una atención prioritaria menor... la ampliación de los egresos sociales, particularmente cuando no significan ampliación de los servicios, sino aumentos de salarios y prestaciones al personal existente, relativamente bien remunerado, debe ponderarse muy cuidadosamente frente al crecimiento a largo plazo de la economía". (CIAP/153, 3 de octubre de 1967, p. 11.)

a la planificación general del desarrollo, o incluso de someter su crecimiento a la programación sectorial, han tenido un éxito limitado, y la situación actual es la resultante de las presiones ejercidas por los diversos sectores de la sociedad que se estrellan con recursos presupuestarios limitados e inestables.^{34/} En lo que toca a toda la región y a los programas sociales en su conjunto, en esa pugna aparentemente han quedado éstos en una situación en que apenas sostienen su posición frente a otras formas de gasto público y privado. La relación entre el consumo público, que financia los programas sociales y el consumo privado parece haber permanecido relativamente estable.^{35/}

No se puede suponer que los obstáculos que se han opuesto a la ampliación de los programas sociales hayan sido exclusivamente problemas de carácter financiero. Las interpretaciones anteriores de los procesos actuales de cambio económico y social sugieren que las exigencias que, a falta de una planificación eficaz están configurando la pauta de crecimiento de dichos programas, pueden discrepar ampliamente, en su efecto global, de los objetivos de justicia social y desarrollo de los recursos humanos que cuentan con el respaldo oficial. Estas exigencias pueden proceder de:

1.) Las crecientes agrupaciones de profesionales y empleados públicos especializados en los diferentes sectores sociales y de las empresas privadas cuyos mercados dependen de los programas sectoriales (esta última fuente de presiones es muy importante en la relación entre la industria de la construcción y los programas de vivienda). Cada sector tiene su propio impulso interno y sus aspiraciones para conseguir una proporción mayor de los recursos públicos. Los profesores secundarios y en algunos

^{34/} Véase " 'Desarrollo social' y 'planificación': Estudios de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", Boletín Económico de América Latina, XI, 1, 1966.

^{35/} Estudio económico de América Latina, 1966, Primera Parte, Capítulo II, 8. Muchos factores obstaculizan la elaboración de cálculos exactos y comparables de las tendencias que registran los gastos públicos en los distintos sectores sociales. Los gastos reales rara vez coinciden con los gastos previstos y es probable que ambos difieran del monto que por ley debe asignar el estado a las instituciones sociales.

países el personal de salud pública y los médicos constituyen ahora importantes componentes de la fuerza de trabajo organizada capaces de hacer valer su derecho a obtener salarios más adecuados, mediante la acción sindical. Simultáneamente, la rápida expansión de la educación media y superior y la limitada capacidad del sector privado para absorber el producto del sector de la educación han contribuido a intensificar las presiones para aumentar el empleo público y a la hipertrofia del personal administrativo de muchas instituciones sociales. Se formulan quejas en relación con una amplia variedad de programas sociales en el sentido de que la rigidez de los gastos de personal deja muy pocos recursos disponibles para atender otras necesidades que constituyen el propósito directo de los programas, aunque paradójicamente suele ser muy escaso el personal que posee los conocimientos más necesarios y que realmente está prestando servicios especializados. Tienden a postergarse las inversiones de capital necesarias para la expansión futura, y los edificios y otros equipos de capital se deterioran por falta de fondos para su conservación.

2) Los estratos sociales que hasta ahora han constituido la principal clientela de los servicios de educación, vivienda, salud, seguridad social y bienestar social.^{36/} Estos estratos son casi totalmente urbanos, y se componen de empleados y obreros pertenecientes a los sectores "modernos" de la economía cuyos ingresos les permite sufragar en parte los costos del servicio (por intermedio de aportes de seguridad social, honorarios médicos, la amortización por la compra de viviendas, mantenimiento de los niños durante el prolongado período escolar y adquisición de útiles

^{36/} Cabría esperar que los servicios de bienestar social concentraran sus actividades en los estratos más necesitados de la población urbana. Sin embargo, estos servicios han surgido en gran medida dentro de los servicios de seguridad social, los programas de vivienda, las empresas industriales modernas y los programas especiales para los empleados públicos, las fuerzas armadas, etc. Por consiguiente se han ocupado de grupos que tienen un trabajo y un ingreso relativamente seguros más bien que de la población marginal. Incluso en los programas orientados hacia esos grupos, la escasez de recursos ha hecho imposible evitar la selección entre los beneficiarios potenciales, y hay que tener en cuenta que los beneficiarios potenciales con mayor instrucción y socialmente más integrados tienen naturalmente más posibilidades de informarse sobre los beneficios y optar a ellos.

escolares). Si bien las características de estos estratos varían según el ritmo y etapa de urbanización e industrialización, probablemente no sólo están creciendo en términos absolutos sino en proporción a la población total en todos los países, excepto en algunos muy pequeños cuyas economías se encuentran relativamente estancadas. Sus aspiraciones, por efecto de las influencias descritas y del aumento de su escolaridad, crecen con más rapidez que su capacidad para satisfacerlas y esta tendencia se intensifica por su concentración en las ciudades más grandes y más modernas. Estos estratos tienen una capacidad casi ilimitada para absorber la ayuda del sector público destinada a satisfacer sus necesidades sociales, en especial en materia de educación y de vivienda.

3) De los estratos rurales y urbanos mucho más numerosos que sólo han recibido beneficios mínimos de la acción social pública - principalmente en forma de un año o dos de educación elemental y alguna protección contra las enfermedades transmisibles. La urbanización, como ya se señaló, coincide con la destrucción parcial de las fuentes tradicionales de seguridad mínima y de los sistemas tradicionales de control, y con la difusión en las zonas rurales de formas de organización y de llamamientos políticos de origen urbano. Estas tendencias están cambiando el significado de los "déficit" de educación, seguridad social, bienestar social, vivienda y salud. Mientras las ciudades eran pequeñas y las mayorías rurales eran controladas y aisladas por la hacienda o por sus propios sistemas comunitarios, los déficit cuantitativos evidentes no se traducían en demandas reales que ejercían presión sobre el sector público. Estas demandas no guardan relación con el poder adquisitivo privado o público y los estratos más marginales tienen actualmente una capacidad limitada para establecer la relación entre ellas y sus necesidades más inmediatas. Sin embargo, desde el punto de vista político las demandas son reales y podrían llegar a ser abrumadoras. Los compromisos asumidos por los gobiernos en el sentido de brindar servicios sociales equitativos para todos, a pesar de no haber sido llevados a la práctica, han hecho cobrar cada vez mayor conciencia respecto de los derechos sociales. Esta nueva conciencia respecto de los derechos sociales que se pueden hacer valer ante el Estado ha coincidido en el caso de importantes grupos con un verdadero deterioro del nivel de vida y de la seguridad en el empleo.

El Estado enfrenta así presiones para aumentar los beneficios, de parte de la población que ya tenía acceso a ellos, y para universalizarlos, de parte de los beneficiarios potenciales. El primer grupo parece estar poco dispuesto a moderar sus demandas en nombre de la justicia y la solidaridad social, en parte, sin duda, porque no están convencidos que los recursos que se desvían de la satisfacción de sus necesidades se destinarían realmente a esos fines. En estas circunstancias, todos los sectores de la acción pública social tienen problemas de costos, contenido, participación y relación con la política general de desarrollo que aún no han sido resueltos. Aunque los problemas de los distintos sectores muestran muchas similitudes, el carácter de las necesidades hacia cuya satisfacción están orientados los programas sectoriales y su evolución difieren tanto que vale la pena examinar por separado las crisis que experimentan actualmente y las medidas que han adoptado las autoridades públicas para resolverlas.

Como es natural, el impulso que dan a los programas sociales sus propósitos manifiestos, unidos a las presiones descritas anteriormente, difiere de acuerdo con la situación de cada país. En un estudio general como el presente sólo ha sido posible hacer algunas referencias ocasionales a esas diferencias, y dar algunas indicaciones cuantitativas de su magnitud en el cuadro I-15. Sin embargo, antes de considerar los problemas de los distintos sectores sociales, convendrá relacionar directamente las diferencias nacionales con las perspectivas de los programas sociales, utilizando una tipología burda. Se distinguen así cuatro modalidades nacionales, con diferentes niveles económicos y tasas de crecimiento y distintos procesos de cambio social, entre los cuales se destaca la urbanización entendida en su sentido más amplio que se traducen en diferentes oportunidades y limitaciones para estos programas. Evidentemente, sería inútil tratar de identificar exactamente cada país con alguno de los cuatro tipos. Los grupos expuestos en el cuadro I-16 son abstracciones a las que corresponden con bastante exactitud algunos países de la región, en tanto que otros muestran características intermedias o situaciones anómalas derivadas de circunstancias políticas o económicas especiales. En un país, Cuba, la aplicación de modalidades económicas y sociales fundamentalmente distintas a las que predominan en el resto de la región ha modificado el crecimiento, distribución y contenido de los programas sociales hasta el extremo de hacer inaplicables a ese país la mayoría de los criterios empleados en la tipología.

TIPOLOGIA DE LAS SITUACIONES NACIONALES EN RELACION CON LAS LINEAS
DE CRECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES a/

	I	II	III	IV
Producto por habitante	Alto	Mediano	Bajo	Bajo
Tasa de crecimiento del producto por habitante	Baja	Mediana/alta	Mediana/alta	Baja
Grado de industrialización y diversificación económica	Mediano/alto	Mediano/alto	Bajo	Bajo
Nivel de urbanización y tamaño de los estratos urbanos medios	Alto	Mediano	Bajo	Bajo
Tasa de urbanización y crecimiento de los estratos urbanos medios	Mediana/baja	Alta	Mediana	Baja
Importancia de los estratos marginales en la población urbana	Mediana/baja	Alta	Mediana/alta	Mediana/alta
Porcentaje de la población en la agricultura	Bajo	Mediano	Alto	Alto
Proporción de la población que puede participar en el proceso político mediante el voto y las demandas organizadas	Alta	Mediana	Baja	Baja
Grado de desigualdad del desarrollo y el ingreso entre las regiones del país	Mediano	Alto	Mediano	Bajo
Capacidad de absorción de profesiones y especialidades	Baja	Alta	Mediana	Baja
Alcance de los servicios educativos y otros servicios sociales y proporción del producto nacional que se les asigna	Altos	Medianos	Bajos	Bajos
Tasa de crecimiento del alcance de tales servicios	Mediana/baja	Mediana/alta	Mediana/alta	Baja
Presiones internas para ampliar los servicios siguiendo las mismas líneas actuales	Altas	Medianas/altas	Medianas	Bajas
Presiones para reformar y equiparar los servicios	Medianas/bajas	Altas	Medianas/bajas	Bajas
Capacidad técnica para planificar y reformar servicios	Alta	Mediana	Baja	Baja
Capacidad del sector público para aumentar las asignaciones a los servicios sociales	Baja	Mediana	Mediana/alta	Baja

a/ La calificación se basa en el promedio latinoamericano y no en las normas internacionales.

/En el

En el tipo I se incluyen los países con niveles de producción por habitante muy superiores al promedio regional, pero con tasas bajas de crecimiento económico en el último decenio. La mayoría de su población es urbana, y los estratos medios son una proporción relativamente alta de ella. El crecimiento de la población se ha hecho más lento, los estratos urbanos marginales son relativamente pequeños, y la población rural-agrícola ya no constituye una enorme reserva de migrantes potenciales hacia la ciudad. Los programas de educación, salud pública y seguridad social llegan a la mayoría de la población, por despareja que sea su distribución. Estos sectores de acción social pública absorben proporciones elevadas del producto nacional y su impulso interno hacia una mayor expansión es vigoroso. Puesto que las tasas bajas de crecimiento económico limitan el crecimiento de los ingresos públicos reclamados por muchos sectores, la satisfacción de las exigencias sociales sectoriales se hace cada vez más difícil. Los dirigentes nacionales reconocen la necesidad de planificar y reformar los programas sociales y la capacidad técnica de la administración pública para ejecutar tales reformas es adecuada, pero estas necesidades no generan presiones suficientemente poderosas como para compensar el impulso hacia la expansión por cauces tradicionales. Los resultados de esta contradicción son especialmente marcados en el sector educativo. Existe una presión irresistible por ampliar la enseñanza, especialmente media y superior, pero la demanda ocupacional del producto del sistema educativo es débil. El sector privado sólo puede absorber una fracción de los egresados, y el sector público sólo puede hacer lo mismo a expensas de déficit presupuestarios y de la expansión de una burocracia ya excesiva. En estos países hay mucha emigración de profesionales y técnicos. Los países del cono sur de América Latina podrían asimilarse en distintos grados al tipo I.

El tipo II incluye países con ingresos por habitante mediano y tasas relativamente altas de crecimiento en relación con el promedio regional; con cifras nacionales que encubren grandes disparidades internas; con un proceso de urbanización y estratos medios crecientes, pero que aún no alcanzan los niveles característicos del tipo I, y con grandes estratos urbanos marginales, que pueden acrecentarse incalculablemente por la

/migración de

migración de las poblaciones rurales y desde las zonas rezagadas del interior. El alcance de los programas sociales se amplía con alguna rapidez desde niveles bajos, pero sus recursos se concentran desproporcionadamente en las ciudades más grandes y sus estratos medios. Estos países han alcanzado etapas de industrialización y diversificación económica en que la escasez de profesionales y técnicos y de trabajadores con instrucción elemental, estables y de buena salud, que la industria pueda absorber de inmediato, constituyen evidentes estrangulamientos de la capacidad para seguirse desarrollando; al mismo tiempo, sus instituciones públicas tienen necesidades reales de administradores calificados, economistas, especialistas en ciencias sociales, etc., que los sistemas educativos no son capaces de satisfacer. En los países de este tipo existe capacidad para asignar mayores recursos a los programas sociales, pero esa capacidad está lejos de ser ilimitada. El impulso interno hacia la expansión es vigoroso pero confuso, en tanto que los estratos urbanos marginales y la población rural exigen con creciente insistencia una distribución más equitativa de los servicios. La demanda externa (ocupacional) de reforma y diversificación de los programas educativos y de otros programas sociales para adecuarlos a las necesidades del desarrollo es también vigorosa. La capacidad técnica del sector público para efectuar reformas generales con los recursos humanos de que dispone y frente a una rápida expansión de los programas, es relativamente limitada. Esto da margen para que, bajo auspicios públicos o privados, surja una gran variedad de iniciativas sociales desarticuladas destinadas a satisfacer las necesidades más urgentes. Nacen así, en especial, nuevos mecanismos educativos y de capacitación para responder a las demandas inmediatas de especialidades en el sector público y la industria, en tanto que el resto del sistema educativo sigue creciendo con algún desorden y muchos conflictos internos. La mayoría de los países latinoamericanos más grandes se acercan en diversos grados al tipo II.

En el tipo III, los ingresos por habitante tienen el mismo nivel que en el tipo II y también crecen con tasa bastante alta, pero la industrialización y la diversificación económicas son más limitadas y el crecimiento más dependiente de las exportaciones de algunas pocas materias primas.

/La urbanización

La urbanización y el tamaño de los estratos medios aumentan aproximadamente con las mismas tasas que en los países del tipo II, pero partiendo de niveles anteriores más bajos. El predominio de la población rural sigue siendo mayor que en el grupo II, y menor la importancia de la población marginal urbana. El alcance de los programas sociales también se está ampliando con tasas similares a las que se observan en los países del tipo II, pero como han partido de niveles recientes muy inferiores, su alcance y su participación en el producto todavía son bajos. En estos países las necesidades aparentes de asignaciones sociales más cuantiosas son muy altas, si se las juzga por normas internacionales, pero tanto el impulso interno hacia la expansión como la demanda externa u ocupacional de la contribución que pueden hacer tales programas al desarrollo de los recursos humanos son moderados. El carácter especializado del crecimiento económico y las funciones limitadas del sector público no generan una demanda fuerte de recursos humanos altamente calificados. La capacidad técnica del sector público para reformar y dirigir la ampliación de los programas sociales es poca. Los bajos porcentajes del producto nacional que se dedican a los programas sociales indican que hay posibilidades de expansión, pero la capacidad del sector público para captar una proporción mayor del producto para el financiamiento de tales programas suele ser escasa. En estas circunstancias, el apremio para ampliar y reformar los programas sociales suele provenir de organismos internacionales que comparan los niveles existentes con las necesidades del desarrollo y la capacidad de las economías para asignar más recursos a los programas sociales. Los informes anuales de la Secretaría del CIAP indican que varios de los países latinoamericanos más pequeños se ajustan al tipo III.

Los países del tipo IV tienen un producto por habitante bajo y poco crecimiento económico, con un proceso de urbanización limitado y estratos urbanos medios pequeños en lento crecimiento. La población rural es en mayoría abrumadora, y la pobreza rural aún no ha generado una ampliación considerable de los estratos urbanos marginales. El alcance de los servicios sociales, su tasa de ampliación y los recursos que se les asignan son muy bajos. En estos países las presiones por obtener tales servicios que ejercen los diferentes estratos sociales son ineficaces y la demanda

de los sectores ocupacionales por obtener recursos humanos más calificados es débil. A ello se agrega la incapacidad del sector público para obtener recursos que le permitan financiar programas sociales, y su escasa capacidad técnica para dirigir tales programas. En función de las necesidades ideales de desarrollo, las necesidades de educación y otras necesidades sociales de los países de este tipo son enormes, pero su capacidad para satisfacerlas y para absorber recursos humanos mejor preparados son igualmente débiles. Así paradójicamente, tales países comparten con los tipo I tasas muy altas de migración de los pocos profesionales y técnicos que pueden formar. Actualmente, sólo uno o dos de los países latinoamericanos se encuentran en el tipo IV, pero muchas de las características de este grupo han surgido en otros países pequeños en períodos de convulsión política o de contracción de sus mercados externos. A falta de una integración latinoamericana efectiva, la posibilidad de quedar estancado en niveles tan bajos parece amenazar muy especialmente a los países pequeños con economías especializadas.

El resumen que figura a continuación se refiere a los cuatro sectores que formulan las mayores exigencias sobre los recursos públicos y que figuran en primer plano en las discusiones sobre la política social de la región. Podrían mencionarse varios otros sectores de acción social, cada uno de los cuales tiene sus propios problemas de conciliar los objetivos explícitos con las exigencias reales. En la práctica, estos sectores se han limitado a desarrollar actividades mínimas - como es el caso de muchos programas de bienestar social - o han sido particularmente vulnerables a reducciones severas de sus presupuestos, debido a que son relativamente nuevos en las estructuras administrativas, a que no hay precedentes de asignaciones presupuestarias anuales elevadas, y a la desconfianza política que inspiran sus propósitos, como es el caso de los programas que corrientemente se denominan de "desarrollo de la comunidad".

Los problemas de las formas de acción pública que no plantean exigencias directas apreciables sobre los recursos, especialmente la amplia gama de leyes de protección y leyes que fijan normas, merecen ser discutidos separadamente. Como era de esperar, el crecimiento esporádico de tal legislación, respondiendo a presiones internas y a la aceptación de

/normas internacionales,

normas internacionales, ha producido efectos secundarios imprevistos. Uno de importancia ha sido el de acentuar las diferencias entre las empresas y actividades que respetan esta regulación y las restantes. Esta diferencia no sólo se traduce en falta de protección adecuada para gran parte de la población; la incapacidad para desenredar marañas reglamentarias, unida a la facilidad con que las regulaciones se pueden evadir o desestimar, tiende a coartar o deformar el crecimiento de la pequeña industria y del comercio al por menor, a impedir su acceso a las fuentes convencionales de crédito y de asesoramiento técnico, y a acentuar sus rasgos de marginalidad. Similar es el efecto en el desarrollo urbano de los planes reguladores y las normas de construcción que sólo pueden hacerse cumplir en los centros comerciales y las zonas residenciales de ingresos más altos: las zonas y actividades no controladas siguen creciendo, pero sus deficiencias se acentúan por su incapacidad para someterse a controles viables y para obtener asistencia adecuada. También tiene consecuencia involuntaria la evolución de las disposiciones sobre sindicatos, los que ahora comienzan a duplicarse en las nuevas formas de organización social de los estratos de ingresos bajos. Tales regulaciones han derivado comúnmente de motivos mixtos de apoyo y control por parte de las autoridades nacionales y de los grupos políticos que contribuyeron a forjarlas. En muchos casos, los cambios en el carácter de las organizaciones y en el poder político relativo de las distintas fuerzas sociales han hecho que el marco rígido de las leyes sea cada vez menos capaz de dirigir el comportamiento orgánico. Así, los trabajadores rurales y los empleados públicos con prohibición legal de organizarse o declararse en huelga, hacen ambas cosas, enfrentando posibilidades de sanciones que dependen de la evaluación que hagan las autoridades nacionales de la fuerza del movimiento, y del grado en que sus demandas amaguen los objetivos económicos y presupuestarios inmediatos. En general, los trabajadores soslayan los complicados procedimientos necesarios para decretar una huelga legal, y la distinta capacidad para hacerlo con éxito afecta a la distribución del ingreso entre los grupos asalariados más influyentes y los demás grupos de asalariados.

Educación. En el campo de la educación, las tendencias al crecimiento que se manifestaban desde mucho antes de 1962 han cobrado un impulso que ha transformado a los sistemas de educación en factores clave dentro de los procesos actuales de cambio social, como objeto de presiones ejercidas desde las sociedades a la vez que como fuentes de presiones ejercidas sobre las sociedades. Entre 1956 y 1965, en la región en su conjunto, el porcentaje de la población total matriculada en escuelas de toda índole subió de 13.3 a 17.1. Este aumento exigió una tasa anual media de crecimiento de 7.2 por ciento, aproximadamente dos veces la tasa regional de crecimiento demográfico. En la enseñanza primaria la matrícula subió 57.6 por ciento en el decenio, en la enseñanza media 110.6 por ciento y en la enseñanza superior alrededor de 92.3 por ciento. Estas tasas diferenciales de aumento hicieron bajar la participación de la matrícula primaria en la matrícula total de 86.0 por ciento en 1957 a 82.2 por ciento en 1965, en tanto que en la enseñanza media la matrícula subió de 12.4 por ciento a 15.8 por ciento y en la enseñanza superior de 1.6 a 2.0 por ciento. Naturalmente varían las tasas de incremento en cada país; en efecto, tasas relativamente bajas caracterizan a algunos países cuyos coeficientes de matrícula eran elevados al comienzo del período y asimismo a algunos países que habían partido con tasas de matrícula muy bajas. Sin embargo, salvo una excepción (la República Dominicana) todos los países acusan una tendencia al crecimiento.^{37/} La proporción del gasto público en educación dentro del gasto público total y del ingreso nacional subió rápidamente en algunos países, aunque estos incrementos no parecen ser tan generales como en aumento de la matrícula, y a las diferencias entre los países en cuanto al financiamiento de la educación se suman otros factores que tornan arriesgadas las comparaciones. En 1964, Costa Rica, el Perú y Venezuela y algunos otros países probablemente dedicaban cinco por ciento o más de su producto nacional bruto a la educación, más del doble del porcentaje dedicado por algunos de los demás países.^{38/}

^{37/} Estos datos fueron extraídos de "Evolución de la situación educativa de América Latina" (UNESCO/UNEDCAL/6), documento preparado por la Secretaría de la UNESCO para la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Planeamiento Económico en los Países de América Latina y del Caribe, celebrada en Buenos Aires en junio de 1966. En este documento figuran asimismo estadísticas nacionales completas.

^{38/} Véase "Financiamiento de la educación en América Latina" (UNESCO/SS/Ed. Inv/G7) y otros documentos preparados por la UNESCO para el Seminario Regional de Asistencia Técnica sobre Inversiones en Educación en América Latina, efectuado en Santiago de Chile en diciembre de 1966.

Entre tanto, casi no mejoró la eficiencia interna del sistema de enseñanza, medida en función de su capacidad para retener a los estudiantes hasta completar su ciclo de estudios. En 1957, en la región en su conjunto, 41 por ciento de la matrícula primaria se concentraba en el primer grado en tanto que sólo 7 por ciento correspondía al último grado de la enseñanza primaria. En 1965, los porcentajes eran 38 y 8 por ciento.^{39/} En once de los diecisiete países que proporcionaron información por separado sobre la matrícula en las zonas rurales, el porcentaje que terminaba la enseñanza primaria en las escuelas rurales era inferior a la mitad del porcentaje correspondiente en las escuelas urbanas. Hay algunos motivos para creer que las tasas de retención han disminuido en la enseñanza secundaria y superior - en las cuales la matrícula aumentó con mucho mayor rapidez que en la primaria. Algunas universidades cuya matrícula acusa un aumento apreciable, no están produciendo más profesionales que antes.^{40/}

Estas tendencias han hecho que los países en que se ha expandido con mayor rapidez la educación hayan llegado a un punto en que confrontan un difícil problema. Los fondos públicos asignados a la educación, en los países en que llegan al cuatro o cinco por ciento del ingreso nacional, no pueden aumentar mucho más.^{41/} Y la ayuda externa, si bien puede significar

^{39/} "Evolución de la situación educativa de América Latina" *op. cit.*, cuadro 8.

^{40/} El bajo rendimiento de las universidades latinoamericanas medido en función del coeficiente entre profesionales y matriculados se examina en un estudio preparado por la División de Estudios Sociales de la CEPAL sobre "La Universidad en América Latina y los problemas del desarrollo" que será publicado próximamente.

^{41/} Según un cálculo aproximado, los gastos públicos actuales en educación en América Latina ascienden a alrededor de 3 000 millones de dólares, es decir un poco más del 3.5 por ciento del producto interno bruto. De mantenerse las actuales tendencias al alza habría que hacer un gasto anual de 11 000 millones de dólares en 1980, o sea más o menos 5.5 por ciento del producto interno bruto, basándose en la hipótesis más bien optimista de que el producto interno bruto se duplique en el período. Esta proyección tiene en cuenta el aumento probable de los costos por educando en todos los grados de enseñanza, el aumento permanente de la importancia relativa de la educación media y superior, cuyos costos unitarios son mucho más altos, y un cambio en la enseñanza media en el sentido de aumentar la formación técnica y vocacional, que tiene costos unitarios superiores a los de la enseñanza secundaria académica. ("El financiamiento de la educación y la capacitación de los recursos humanos en América Latina" (ECLA/ED.Inv./6G), documento presentado por la secretaría de la CEPAL al Seminario Regional de Asistencia Técnica sobre Inversiones en Educación en América Latina.)

un importante apoyo a determinados aspectos de la educación superior y la formación técnica, tiene limitaciones inherentes que le impiden aliviar en gran medida la carga general.^{42/} Entretanto la expansión de la educación primaria y media genera irresistibles presiones para ampliar la enseñanza inmediatamente superior. En la medida en que una mejor planificación y el aumento de la eficiencia interna elevan la capacidad de retención de las escuelas de modo que un número mayor de estudiantes terminen los cursos primarios y secundarios, estas presiones se harán aún más intensas.

^{42/} En una exposición efectuada por Benjamín Higgins, aplicable a otros programas sociales además de la educación, se aduce que la asignación específica de la ayuda externa a dichos programas es ilusoria cuando se considera que complementa los recursos internos disponibles, excepto en la medida en que sea necesario para los programas traer personal o materiales del exterior. "Queda claramente de manifiesto en algunos de los trabajos sobre el financiamiento externo de la educación que lo que realmente pretenden las personas interesadas en ampliar los programas de educación es obtener mayores asignaciones en moneda local para adquirir los recursos humanos y físicos disponibles en el país, en tanto que las divisas se emplean en otros proyectos ... Indudablemente, en la medida en que la expansión de los programas educativos exige atraer recursos humanos y físicos de otros campos de actividad, reduciéndose así la producción de otros bienes y servicios y aumentando las presiones inflacionistas, los mayores recursos en divisas pueden usarse para importar materias primas y equipo para otros proyectos e incluso bienes de consumo terminados con lo que se compensarían las presiones inflacionistas y se contrarrestaría así cualquier efecto perjudicial de la expansión de los programas educativos. Sin embargo, hay que tener presente que en este caso no tendría ninguna importancia asignar la ayuda externa primordialmente a los programas de educación. El resultado final es exactamente igual si la ayuda externa se proporciona para el conjunto de programas económicos y sociales, y en ese caso hay menos probabilidades de que la ayuda externa se distribuya en forma inadecuada." (Benjamín Higgins "Investment in Education in Latin America", SS/Ed.Inv./6A, documento presentado al Seminario Regional de Asistencia Técnica sobre Inversiones en Educación en América Latina.)

Cabe esperar por varias razones que los costos de la educación aumenten con mayor rapidez que la matrícula. Asimismo ha mejorado la preparación de los maestros mismos y el creciente número de profesores puede hacer exigencias cada vez más enérgicas a fin de obtener ingresos que correspondan a su preparación. Su fuerza queda de manifiesto por el hecho de que en muchos países el sector de la educación es la "industria" que ocupa el segundo lugar, después de la agricultura, en materia de empleo.^{43/} Para poder dar efectivamente educación primaria a los niños de familias de bajos ingresos habrá que elevar apreciablemente las reducidísimas sumas que hasta ahora se han asignado para equipos, alimentación y servicios de bienestar escolares. Y aún más importante es el hecho de que el aumento diferencial de la educación media y superior hará subir desproporcionadamente los costos. Se ha calculado que el costo actual por educando primario asciende a 42 dólares; por alumno secundario general, a 155 dólares; por estudiante vocacional o normal a 210 dólares y por estudiante universitario, a 700 dólares.^{44/} Es necesario hacer hincapié en el elevado costo unitario de la educación vocacional puesto que este elemento suele dejarse de lado en las proposiciones para lograr la rápida transformación de la enseñanza media. Podría agregarse el llamado "costo de oportunidad" que representa el ingreso que dejan de ganar los estudiantes que están en edad de trabajar. Sin embargo, cabe aducir que en las sociedades abrumadas por un enorme desempleo encubierto este costo sólo afecta a las familias del estudiante y no a la economía nacional. Se ha criticado a los sistemas de educación porque no aportan todo lo que podrían al aumento de la producción necesario para satisfacer sus propias crecientes demandas; dicho aporte consistiría en preparar profesionales que correspondieran más directamente a las necesidades prioritarias de desarrollo. Dejando de lado las pérdidas evidentes que representan los estudiantes que abandonan sus estudios sin completarlos, es evidente que un número creciente de estudiantes queda varado al terminar los cursos secundarios preparatorios para el ingreso a la universidad porque no logran entrar a ella, y que elevadas proporciones de estudiantes que terminan estudios especializados no aprovechan sus conocimientos o se marchan a trabajar al extranjero. La emigración de técnicos y profesionales a los países de elevados ingresos, especialmente a los

^{43/} "Financiamiento de la educación en América Latina", op. cit.

^{44/} "El financiamiento de la educación y la capacitación de los recursos humanos en América Latina" op. cit. Pese al rápido crecimiento de la matrícula de la enseñanza media y superior ya indicado, el porcentaje de alumnos del grupo de edad correspondiente matriculados en ellas continúa siendo reducido en la mayoría de los países, y por consiguiente hay enormes posibilidades de aumento futuro.

Estados Unidos, parece indicar que una proporción apreciable de las inversiones latinoamericanas en educación contribuyen al crecimiento económico y a los programas sociales de otras regiones. La incapacidad del sistema de educación para distribuir la matrícula en una forma que se ajuste mejor a las necesidades del desarrollo deriva, sin embargo, en gran medida del hecho de que estas necesidades no se reflejan en exigencias bien definidas de la estructura ocupacional, unidas a una diferenciación en cuanto a los salarios y a las condiciones de trabajo. Este desajuste se refleja en forma más evidente en la educación agrícola. En las recomendaciones internacionales al respecto siempre se repite que es necesario preparar un número de técnicos muy superior al actual, pero no hay que olvidar que la agricultura ofrece oportunidades de trabajo insuficientes y poco interesantes para el pequeño número de técnicos preparados actualmente. Al no existir esa demanda, la juventud empeñosa que desea subir en la escala social por intermedio de la educación inevitablemente se concentra en la enseñanza tradicional que lleva a carreras que ya cuentan con una oferta relativamente adecuada y a las cuales, en la mayoría de los casos, los aspirantes no tienen acceso porque no cumplen los requisitos o porque no cuentan con recursos para estudiar durante un largo período.

Las actuales tensiones en el sector educacional provocadas por la inflexibilidad o la inestabilidad de los recursos, las presiones a favor de una expansión y las exigencias de aumentar la contribución al desarrollo de los recursos humanos parecen tener consecuencias positivas a la vez que negativas. Por una parte, es evidente que la educación es objeto de una constante presión que hace bajar su calidad, a medida que se da cabida al creciente número de alumnos que pugna por obtener educación, ampliando las clases, estableciendo varios turnos, rebajando las inversiones en equipos y libros (lo cual suele ir acompañado, paradójicamente de una desviación de recursos hacia la construcción de edificios ostentosos). De otra parte, la educación está a la cabeza de los sectores sociales que hacen un examen crítico de sus objetivos y métodos, un esfuerzo serio por aumentar la eficiencia interna y encontrar medios de obtener nuevos recursos, y por establecer vínculos entre la planificación de la educación y las iniciativas de planificar la mano de obra que todavía están en una etapa muy rudimentaria.

/Entre los

Entre los encargados de la planificación de la educación y en las conferencias regionales se ha empezado a dejar de insistir en el aumento de los recursos para hacer hincapié en su mejor aprovechamiento, aunque este punto de vista no habría logrado todavía penetrar en el personal docente y en la administración pública. A medida que se hace evidente la falta de viabilidad del sistema actual, está empezando a ganar terreno, contra las muchas fuentes de resistencia en la sociedad, la idea de reformar la enseñanza secundaria para diversificar la educación y poner fin a su orientación predominantemente universitaria. En las universidades hay algunas indicaciones de que la combinación de la efervescencia ideológica y parálisis de la organización derivada de las presiones contradictorias que sobre ellas se ejercen, comienza a ceder el paso a nuevas estructuras capaces de satisfacer las actuales necesidades del desarrollo.^{45/}

Salud. En la Carta de Punta del Este, aprobada en 1961, se establecen metas de salud para el decenio, expresadas en función de incrementos de cinco años en la esperanza de vida y de una reducción a la mitad de las tasas de mortalidad infantil para los menores de cinco años. La naturaleza de las estadísticas de esperanza de vida (calculadas sobre la base de censos decenales) y la falta de cabalidad de las estadísticas vitales de la región impiden hacer una evaluación general del grado en que las tendencias actuales responden a dichas metas. Es probable que se mantengan las tendencias anteriores de aumento de la esperanza de vida y de disminución de la mortalidad, pero el ritmo de variación de esas tasas se ha hecho más lento a medida que se han obtenido los resultados más fáciles vinculados con las medidas de cuarentena, vacunación y control de insectos vectores en tanto que al

^{45/} Véase el examen sobre la reforma y la planificación de la educación como parte de la política general de desarrollo y planificación en "La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina", Boletín Económico de América Latina, XI, 2, octubre de 1966; Marchall Wolfe, "Educación, estructuras sociales y desarrollo en América Latina", América Latina, Río de Janeiro, 1967; Simón Romero Lozano y otros, El planeamiento de la educación: aspectos conceptuales (que será publicado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social); y Luis Ratinoff, "La expansión de la escolarización", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, 37-38, febrero de 1967.

ampliarse el campo de acción de los servicios de salud pública se ha tropezado con las limitaciones impuestas por los bajos - e incluso decrecientes - niveles nutricionales y ambientales.

El abastecimiento de agua potable y la aplicación de medidas de sanidad ambiental en las zonas urbanas de bajos ingresos, las ciudades pequeñas y las aldeas constituyen una nueva etapa importante y relativamente onerosa de la lucha contra las enfermedades cuyos efectos sobre la mortalidad y la esperanza de vida pueden reducirse cualesquiera que sean las tendencias de las condiciones generales de vida. El conjunto de enfermedades propagadas por las aguas contaminadas constituye la causa más importante de las defunciones en muchos países latinoamericanos y es importante en casi todas ellas. Se han estimulado los programas de abastecimiento de agua potable y de sanidad ambiental mediante préstamos que representan casi la tercera parte de los recursos externos que el Banco Interamericano de Desarrollo asignó a América Latina entre 1961 y 1966 por intermedio del Fondo Fiduciario de Progreso Social. El BID estima que cuando se hayan cumplido los programas actuales se habrá dotado de nuevos sistemas de agua potable y alcantarillado a 20 millones de personas y se habrán mejorado los servicios con que cuentan actualmente otros 17.6 millones.^{46/} Estas cifras representan más o menos la sexta parte de la población regional, y probablemente continuarían sin protección los núcleos rurales más pequeños.

Como lo indica el cuadro I-15, los servicios de salud pública absorben ahora un porcentaje apreciable de los gastos efectuados por el gobierno central en la mayoría de los países. La magnitud y el impulso interno mismo

^{46/} Entre 1961 y 1966 el BID aprobó préstamos por un total de aproximadamente 353 millones de dólares, 75.6 por ciento del financiamiento internacional recibido con este objeto por América Latina. Durante el mismo período los fondos asignados por los países sumaron alrededor de 356.5 millones de dólares. La relación entre el financiamiento externo y el interno parece ser mayor que en cualquier otro sector importante de acción social excepto el de suministro de alimentos, probablemente debido al componente relativamente importante que se requiere de equipo importado. (Progreso Socioeconómico en América Latina, Fondo Fiduciario de Progreso Social, Sexto Informe Anual, 1966, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1967). En el informe aparecen también los indicadores estadísticos más recientes sobre salud y nutrición.

de estos servicios, como es el caso de la educación, los protege en cierta medida de la inestabilidad presupuestaria, pero la expansión real de sus recursos parece haber sido relativamente limitada. El efecto agregado de las tres fuentes de demanda mencionadas se manifiesta en la permanente concentración de los hospitales y médicos en las ciudades grandes, en los persistentes problemas de duplicación de los servicios de salud para el público en general y los servicios proporcionados con los fondos de seguridad social, y en la demora con que se organizan y se dotan de personal las pequeñas clínicas para atender las zonas rurales y las zonas urbanas marginales.

Los aumentos notables de la esperanza de vida en los últimos dos o tres decenios - en México de más o menos 50 años en 1950 a 66 años en 1965, en tanto que en varios otros países se observan aumentos de ocho años o más - no han influido apreciablemente en la distribución por edades, debido a que se mantiene la elevada fecundidad. Sin embargo, el hecho de que un mayor número de personas de todas las edades sobreviva en condiciones desfavorables para su salud, en un medio urbano que les permite enterarse de la existencia de servicios médicos, significa que aumentarán rápidamente las presiones para obtener una amplia variedad de esos servicios, desde los pediátricos hasta los geriátricos. La discrepancia que hay entre los servicios médicos a los cuales tienen derecho por ley los estratos urbanos de bajos ingresos y las largas esperas y la atención superficial que reciben cuando tratan de hacer valer sus derechos, pone de manifiesto la incapacidad de los servicios actuales para satisfacer esas demandas.

El consumo de alimentos es uno de los elementos básicos que determina el estado de salud y las tendencias ya mencionadas que se observan en la agricultura indican que el nivel de consumo de la mayoría de la población no puede haber mejorado mucho, en tanto que en muchos países tiene que haber declinado en los estratos de bajos ingresos. Con todo, la nutrición no es todavía un sector de acción social pública comparable en importancia con otros sectores que se ocupan de otros componentes del nivel de vida. La política pública no ha resuelto aún el problema planteado por la contraposición entre las presiones para elevar los precios agrícolas y las presiones para mantener bajos los precios de los alimentos. Bien podría buscarse la solución de esta disyuntiva aparente en un cambio en los sistemas de

/comercialización que

comercialización que se caracterizan por la enorme diferencia entre los precios cobrados por los productores y los pagados por los consumidores y por las enormes pérdidas de alimentos que se descomponen antes de llegar a los consumidores. Las enormes ciudades de la región dependen del transporte, almacenamiento y venta de alimentos perecederos que han evolucionado al azar y en grado insuficiente a partir de sistemas adecuados a centros pequeños cuyas necesidades podrían satisfacerse con productos traídos de lugares vecinos del interior por los propios productores. Algunos países han creado organismos que compran directamente los alimentos a los productores y los venden directamente a los consumidores, y es de suponer que se adoptarán más medidas de esta índole y que se tendrá un apoyo más decidido de cooperativas de productores y consumidores al ponerse en práctica los programas de reforma agraria. Los grupos que tienen intereses en el sistema actual de comercialización han opuesto naturalmente una fuerte resistencia y se han criticado severamente las deficiencias administrativas de algunos de los nuevos organismos. La proporción de los recursos internos destinada a mantener los niveles de nutrición mediante la distribución directa de alimentos a las familias de bajos ingresos o a los escolares ha sido pequeña. La ayuda externa en este campo ha alcanzado proporciones considerables y está causando cierta inquietud la perspectiva de que aumente la dependencia de las donaciones de alimentos procedentes del extranjero, aunque dicha dependencia es mucho menos marcada en América Latina que en las regiones de bajos ingresos más densamente pobladas del mundo.

Vivienda. Los procesos de cambio social, el crecimiento económico desigual y la redistribución geográfica de la población, conjuntamente con las características especiales de la vivienda considerada como un sector de política social, han contribuido a que este sector se aprecie en forma más notoria que en cualquier otro la falta de un progreso sistemático. En repetidas oportunidades se han descrito los aspectos más aparentes de este problema: el ritmo de construcción de viviendas en la mayoría de los países se ha quedado a la zaga del ritmo de crecimiento de las ciudades, y la desigual distribución del ingreso excluye a una mayoría de la población urbana del mercado de nuevas viviendas construidas. Esta mayoría ha tenido que optar entre vivir más hacinada en los barrios de tugurios más antiguos

y en las casas que abandonan las familias de altos ingresos que se trasladan a los suburbios o improvisar su propia vivienda en cualquier sitio desocupado que encuentre. Crecientemente se ha recurrido a esta última solución y en muchos países el ritmo de construcción "no fiscalizada" o "clandestina" supera ahora el ritmo de construcción conforme a las disposiciones legales. Entre tanto, la intensificación de la precaria situación general en que se encuentra gran parte de la población rural justifica la presunción de que se han deteriorado los bajos niveles anteriores de vivienda rural.

Hacia comienzos del presente decenio la solución obvia parecía ser la aceleración planificada de la construcción de viviendas económicas para impedir que creciera el déficit habitacional, y luego comenzar a reducir ese déficit. Un compromiso general en este sentido se incluyó en la Carta de Punta del Este y las exigencias de las masas urbanas les confirieron un marcado atractivo político a los programas nacionales de vivienda expresados en metas cuantitativas. Los resultados han sido desalentadores casi en todas partes.

En los programas tradicionales de vivienda, a diferencia de los programas de educación y de salud, los costos principales no son el de brindar un servicio permanente (aunque los costos administrativos abultados por las presiones sobre el empleo público han absorbido en la práctica una proporción importante de los recursos en muchos programas de vivienda). Se necesita una inversión inicial elevada que sólo puede amortizarse lentamente. Los pocos países que han tratado de efectuar dichas inversiones en una escala que permita satisfacer las necesidades urbanas sólo han podido hacerlo durante unos pocos años consecutivos. El ritmo de construcción pública ha fluctuado apreciablemente según el estado de los ingresos públicos y la intensidad de las exigencias contrapuestas que sobre ellos se hacen, con los consiguientes efectos desfavorables sobre la eficiencia y el empleo en la industria de la construcción y la frustración de miles de familias que esperan su turno para obtener una vivienda. Ningún país ha alcanzado un ritmo sostenido de construcción equiparable al aumento anual calculado del déficit de viviendas. Por las razones indicadas (véase la llamada 42) la ayuda externa sólo tiene una aplicación limitada en relación con los costos que representan los insumos de materiales y la mano de obra local.

/Más aún,

Más aún, las dificultades con que tropiezan los programas de vivienda tienen raíces más hondas en las estructuras social y económica. Los estratos de población urbana que tienen necesidades más apremiantes de vivienda por regla general perciben ingresos demasiado bajos y precarios como para pagar la amortización de las viviendas de "bajo costo", sin tener que hacer sacrificios excesivos en otros rubros de consumo. En el caso de los programas públicos en pequeña escala esto significa que en la práctica las viviendas son ocupadas por familias de ingresos medios bajos, de las cuales una elevada proporción son empleados públicos. En los programas en gran escala, en la medida en que incluían familias de bajos ingresos, era difícil o imposible recaudar los pagos, especialmente cuando para mantener su nivel real era necesario efectuar reajustes periódicos a fin de compensar los efectos de la inflación. Las expectativas de que los programas nacionales permitieran crear un fondo rotativo que sirviera para nuevas construcciones se vieron por lo general defraudadas. Las Asociaciones de Ahorro y Préstamos, las cooperativas y otros mecanismos que tienen por fin encauzar el ahorro privado hacia la vivienda tampoco han podido superar la barrera entre las normas habitacionales y capacidad de ahorro de los grupos de ingresos medianos, y las muy distintas capacidades y necesidades prioritarias de las masas de ingresos bajos.

Estas y otras dificultades están obligando a hacer una seria reevaluación de la política de vivienda en la que se tome crecientemente en cuenta la función potencial de millones de familias que han tratado de satisfacer sus propias necesidades con sus limitados recursos, no sólo sin ayuda sino también luchando contra las trabas impuestas por la legislación y la política oficial actuales.^{47/}

Seguridad social. Los sistemas de seguridad social difieren de los demás sectores de acción social pública en que tienen mucho mayor autonomía administrativa y en que una apreciable proporción de sus recursos aparentemente

^{47/} Varios de los informes por países del CIAP correspondientes a 1966 (especialmente los relativos al Brasil, Chile y México) y asimismo las fuentes citadas en la llamada 31/ indican que esta reevaluación comienza a ceñirse a pautas similares en varias de las instituciones regionales y nacionales.

queda al margen de la competencia por los recursos públicos. En realidad, en las primeras etapas hacen, por regla general, un aporte neto a los fondos del sector público. Quizás por esta razón la seguridad social ha recibido hasta el presente menos atención que cualquier otro sector social importante de parte de los que proponen planes globales de desarrollo, pese a las enormes sumas encauzadas por intermedio de esos sistemas y las influencias multilaterales que ejercen en la fuerza trabajadora.^{48/} La evolución de los sistemas de seguridad social en la región ha asumido principalmente dos formas: 1) Establecimiento de fondos especiales para determinadas categorías de empleados y trabajadores cada uno de los cuales tiene sus propias fuentes de ingresos legalmente establecidas, condiciones de afiliación, variedad de prestaciones, y aparato administrativo. La proliferación de estos fondos suele ir seguida pero no ser sustituida por la creación de instituciones más amplias que incluyen a la mayoría de los asalariados excepto los que abarcan los fondos existentes. 2) Establecimiento de instituciones generales de seguridad social en virtud de una legislación que prevé la ampliación gradual del campo de acción en cuanto a nuevas ocupaciones, zonas geográficas y formas de protección. El primero de los sistemas por regla general se encuentra en los países en que primero se crearon instituciones de seguridad social, en tanto que el segundo caracteriza a los países que crearon esas instituciones en 1930 y posteriormente. Expresado en forma muy simple, parece que en los últimos años los sistemas del primer tipo - más antiguos, más grandes y que se encuentran en etapas de su evolución en que para obtener excedentes ya no pueden depender del aumento del número de afiliados - están sufriendo crisis de financiamiento y de hipertrofia administrativa particularmente graves. Son incapaces de cumplir los compromisos asumidos en materia de beneficios, y son desiguales las prestaciones que reciben los asegurados de diversas categorías. Dichos sistemas se caracterizan por la existencia de líneas divisorias rígidas

^{48/} En Chile y en el Uruguay, el ingreso de los sistemas de seguridad social equivale al 12 por ciento o más del producto nacional bruto. En muchos otros países representa un porcentaje similar (2 a 5 por ciento) al de la educación, el sector social que hace las mayores exigencias directas sobre los recursos públicos.

entre los empleados que perciben sueldos y los trabajadores asalariados, que reflejan enormes diferencias entre los ingresos y las influencias de ambos grupos. En Chile, por ejemplo, una comisión oficial de estudios de seguridad social calculó que en 1959 un millón y medio de trabajadores afiliados al fondo de seguridad social más grande recibían 33 por ciento de los beneficios de seguridad social totales proporcionados en el país, en tanto que 550 000 empleados afiliados a otros fondos recibían 59 por ciento; no hay motivos para creer que desde entonces se hayan alterado apreciablemente esas proporciones. En los sistemas del segundo tipo, se destacan los problemas de incapacidad para cumplir el objetivo original de universalizar gradualmente el campo de acción, que parece haberse ampliado lentamente desde 1961. Mientras dicho campo continúe siendo limitado, los sistemas de esta índole serán particularmente susceptibles a las críticas de que redistribuyen el ingreso en una forma que perjudica a los estratos de bajos ingresos. Las industrias y las empresas comerciales corrientemente pueden traspasar los costos de la seguridad social a los consumidores, incluidos los estratos no protegidos, y éstos también contribuyen a sufragar los costos de la seguridad social por intermedio de los impuestos.

La escala de beneficios otorgados a los asegurados en virtud de una legislación fragmentaria, la rentabilidad muy baja de las inversiones efectuadas por las instituciones de seguridad social; los costos administrativos onerosos; y la evasión o demora generalizados en el pago de los aportes adeudados por el Estado, se combinan para ocasionar a la mayoría de los sistemas dificultades financieras cada vez más agudas.^{49/} Al aumentar las tasas de los aportes - que en algunos países han alcanzado niveles equivalentes a casi la mitad del costo total de la mano de obra -

^{49/} En muchos países el Estado se encuentra atrasado en el pago de tres tipos de obligaciones: sus obligaciones directas establecidas en virtud de sistemas tripartitos de financiamiento, y sus obligaciones como empleador de aportar las sumas correspondientes a los sueldos de los empleados públicos y asimismo las sumas retenidas de esos sueldos. Los empleadores privados, al demorar el pago de su propio aporte y del retenido a los empleados al fondo de seguridad social pueden a veces acrecentar apreciablemente su capital de trabajo sin tener que pagar intereses sobre esos "préstamos". En otros casos hay un acuerdo tácito entre empleadores y empleados para evadir el pago de los aportes.

sólo se aumentan los incentivos para evadir los pagos. Además el Estado se siente tentado a recurrir a las reservas de seguridad social para enjugar su propio déficit al inducir a los fondos a comprar bonos del gobierno, en tanto que por efectos de la inflación se reduce el pago real a los beneficiarios; las largas demoras típicas de la tramitación de las solicitudes de jubilación sirven al mismo fin. Los países en que el campo de acción de la seguridad social es amplio son, por regla general, países que también tienen una inflación grave y crónica y entre las más destacadas consecuencias de la inflación se cuentan las luchas continuas para reajustar los beneficios; las jubilaciones casi nunca recuperan su valor inicial excepto en el caso de algunas categorías de jubilados privilegiados. Por lo tanto, los sistemas se encuentran desfinanciados en un período en que son objeto de presiones para asumir responsabilidades más amplias de protección de los grupos urbanos y marginales que no pueden hacer aportes importantes para costear dicha protección.

Los beneficios de la seguridad social - incluidos los servicios de salud y bienestar social proporcionados mediante los sistemas de seguridad social y asimismo las jubilaciones - son ahora elementos de suma importancia en las expectativas de los empleados y obreros urbanos, y en algunos países también de los asalariados rurales. Desde el punto de vista político no puede pensarse en reducir los beneficios actuales, y se ejercen fuertes presiones sobre los cuerpos legislativos para que aprueben nuevos beneficios. En la práctica, se ajustan los beneficios a los recursos disponibles del sistema mediante las demoras administrativas, las evasiones y el empeoramiento de la calidad de los servicios. La consiguiente frustración que experimentan los beneficiarios se refleja en los ataques contra las características "kafkianas" de los sistemas en medios que representan los sectores más variados de la opinión pública.

Varios países ya han iniciado estudios para proponer proyectos de reforma globales, y los organismos internacionales que se ocupan de la seguridad social están reuniendo informaciones sobre las deficiencias e :

/insistiendo en

insistiendo en la urgencia que revisten esas reformas.^{50/} Es difícil formular los requisitos técnicos para que funcionen mejor los sistemas de seguridad social, en vista de la necesidad casi unánimemente reconocida de hacerlos extensivos a los estratos de población con ingresos muy bajos y precarios. El problema más complejo, sin embargo, reside en que los sistemas de seguridad social están enclavados en las estructuras sociales descritas, y en que una gama de intereses particularmente amplia se ampara en la autonomía de las instituciones y en la compleja legislación aplicada. Aunque se ha generalizado la conciencia de que es inevitable la reforma no se aprecia ninguna disposición marcada a ceder privilegios en aras de tal reforma. En estas circunstancias los avances en la materia exigirán la adopción de decisiones firmes de política a la vez que habrá que convencer a los sectores mayoritarios de que a la postre la reforma les reportará beneficios.

^{50/} Véase especialmente "Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en el progreso social y económico", informe presentado a la Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo celebrado en Ottawa en septiembre de 1966. Este documento que examina la historia de la seguridad social en América Latina y analiza la crisis actual, demuestra que las estadísticas proporcionadas por instituciones de seguridad social son muy fragmentarias y están muy atrasadas a pesar de que por la naturaleza misma de estas instituciones cabría esperar que dedicaran bastante atención a la recopilación de estadísticas, de informaciones y a la contabilidad de costos. Pese a los esfuerzos desplegados durante varios años para reunir datos sobre los costos de la seguridad social, la OIT llega a la conclusión de que las dificultades para obtener informaciones completas parecen ser insuperables (página 84). Tampoco hay pruebas de que ninguno de los sistemas de seguridad social haya utilizado las proyecciones demográficas para calcular los costos futuros de determinados tipos y niveles de beneficios.

Capítulo III

EL COMERCIO EXTERIOR Y EL BALANCE DE PAGOS

I. EL COMERCIO EXTERIOR

1. Tendencias de las exportaciones mundiales

En 1967 bajó el alto ritmo de crecimiento que venían exhibiendo las exportaciones mundiales en los cuatro años anteriores. Informaciones parciales indican que en el primer semestre de 1967 el incremento de las exportaciones mundiales registró el punto más bajo del último quinquenio, superior sólo al de 1962. En efecto, la tasa cayó del 11 al 7.1 por ciento, en comparación con el primer semestre de 1966. (Véase el cuadro I-17.) Esta situación parece relacionarse estrechamente con una caída en el ritmo de crecimiento de la economía mundial, sobre todo con el menor dinamismo de los índices de la producción industrial en los países desarrollados.

Esas condiciones repercutieron desfavorablemente sobre los países en desarrollo, cuyas exportaciones aumentaron sólo 2.3 por ciento en el primer semestre de 1967 (en comparación con 9.3 por ciento en igual período del año anterior), tasa que probablemente fue aun menor en el resto del año por los efectos del conflicto que aquejó en junio al Medio Oriente, por el estancamiento de las exportaciones de América Latina y posiblemente de Africa, debido a la persistencia de las dificultades internas de Nigeria y a los problemas de Zambia y Rodesia, factores a los que se unen las consecuencias de la devaluación de la libra esterlina.

Quedó así nuevamente en evidencia en 1967, y con mayor amplitud, la diferencia entre la tasa de crecimiento de las exportaciones de los países desarrollados y la que corresponde a los países en desarrollo que refleja los efectos que tiene sobre la demanda de productos primarios el estancamiento de la producción industrial de los países desarrollados así como las rigideces y dificultades de acceso a los principales mercados, en particular en el caso de los países latinoamericanos.

Cuadro I-17

VARIACIONES DEL VALOR CORRIENTE DE LA EXPORTACION MUNDIAL

(Tasas anuales acumulativas)

	<u>1962</u> <u>1961</u>	<u>1963</u> <u>1962</u>	<u>1964</u> <u>1963</u>	<u>1965</u> <u>1964</u>	<u>1966</u> <u>1965</u>	Primer Semestre 1966 Primer Semestre 1965	Primer Semestre 1967 Primer Semestre 1966
Mundo	5.6	8.6	12.6	8.2	9.1	11.0 a/	7.1 a/
Países desarrollados	5.1	9.1	13.7	9.2	10.4	11.3	8.5
Países en proceso de desarrollo	4.7	7.8	11.1	5.3	6.1	9.3	2.3
Países de economías centralmente plani- ficadas b/	10.4	7.4	8.6	7.1	6.2	14.1 a/	7.2 a/
Estados Unidos	3.0	7.5	14.4	3.5	10.4	15.7	6.9
América Latina	5.7	4.8	10.4	4.3	4.6	9.9	0.8
Europa occidental	5.6	9.2	12.5	11.0	9.3	10.1	8.1
CEE c/	5.8	9.8	13.3	12.5	10.0	10.8	8.1
AELI d/	4.9	8.6	10.6	8.5	7.3	7.7	7.7
Otros países de Europa occidental	7.5	6.5	15.4	9.6	13.4	15.6	9.6
Japón	16.0	10.8	22.4	26.7	15.7	13.0	8.8
Europa oriental	11.7	7.4	8.6	7.1	6.0	13.3 a/	7.3 a/
China continental	-0.6	6.8	8.7	7.0	8.0	17.5 a/ e/	6.8 a/ e/

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics, junio de 1964,
diciembre de 1966, junio y diciembre de 1967.

a/ Excluye el comercio entre países de economías centralmente planificadas.

b/ URSS y otros países de Europa oriental, China continental, Mongolia,
Corea del Norte y Vietnam del Norte.

c/ Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal
de Alemania.

d/ Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

e/ Estimación.

/Como se

Como se aprecia en el cuadro I-17, el descenso del ritmo de crecimiento de las exportaciones fue general; sólo se exceptúan los países de la Asociación Europea de Libre Comercio que mantuvieron la tasa de 7.7 por ciento registrada en el primer semestre del año anterior. Esto se explica por la situación particular del Reino Unido, principal mercado entre estos países. A fines de 1966, el Reino Unido levantó el impuesto transitorio que gravaba las importaciones, reactivándose las compras de este país principalmente a consecuencia de demandas postergadas, lo que tuvo resultados favorables para el comercio de estos países en el primer semestre de 1967. Sin embargo, siguiendo la tendencia general del comercio mundial, es probable que también haya decaído este ritmo de crecimiento de las exportaciones de la AELI en el resto del año, a raíz de la devaluación de la libra y de las medidas restrictivas adoptadas por el Reino Unido.

En los Estados Unidos hubo una baja apreciable en la tasa de incremento de las exportaciones en el primer semestre de 1967, al bajar de 13.7 por ciento en el primer semestre de 1966 a 6.9 por ciento, cifra que queda por debajo del promedio mundial.

Algo parecido sucedió en los países de la Comunidad Económica Europea donde la tasa bajó de 10.8 por ciento en el primer semestre de 1966 a 8.1 por ciento en el primer semestre de 1967, aunque este nivel se mantiene por encima del promedio mundial.

Los demás países de Europa occidental y el Japón acusan en el primer semestre de 1967 las tasas más altas de incremento de las exportaciones, (9.6 y 8.8 por ciento respectivamente) que superan en forma apreciable el promedio mundial, pero muestran también las bajas más pronunciadas con respecto a igual período de 1966.

Mucho más desfavorable es la situación de América Latina. Desde 1963 sus aumentos anuales eran inferiores a los de las demás regiones en desarrollo, pero descienden bruscamente en el primer semestre de 1967 al registrar apenas un 0.8 por ciento frente al 9.9 por ciento de igual período del año anterior. Es así como la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales descendió de 20.6 a menos de 19 por ciento entre 1962 y 1967 y ese fenómeno fue relativamente más pronunciado en el caso de América Latina, cuya participación decayó de 6.5 a menos de 5.5 por ciento entre ambos años. (Véase el cuadro I-18.)

Cuadro I-18

PARTICIPACION DE DIFERENTES REGIONES EN LA EXPORTACION MUNDIAL

(Porcentajes)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967 Primer Semestre
Mundo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Países desarro- llados	67.0	67.2	68.1	68.7	69.6	70.5
Países en desarrollo	20.6	20.6	20.1	19.6	19.1	18.2
Países de economías centralmente planificadas a/	12.4	12.2	11.8	11.7	11.3	11.3
Estados Unidos	15.2	15.0	15.3	14.6	14.8	14.7
América Latina	6.5	6.3	6.2	5.9	5.7	5.3
Europa occidental	41.2	41.4	41.4	42.4	42.6	43.0
CEE b/	24.3	24.6	24.7	25.7	26.0	26.2
AELI c/	14.3	14.2	14.0	14.0	13.8	13.9
Otros países de Europa occidental	2.6	2.6	2.7	2.7	2.8	2.9
Japón	3.5	3.6	3.9	4.5	4.8	4.9
Europa oriental	12.2	11.1	10.7	10.6	10.3	10.4
China continental	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin Statistics, junio de 1964,
junio y diciembre de 1967.

a/ URSS y otros países de Europa oriental, China continental, Mongolia,
Corea del Norte y Vietnam del Norte.

b/ Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal
de Alemania.

c/ Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

/Si se

Si se analizan separadamente las variaciones del volumen físico y las de los precios, la situación de América Latina se presenta más desfavorable aún, pues para conseguir el incremento de 0.8 por ciento en el valor de las exportaciones durante el primer semestre de 1967 fue necesario que el volumen físico aumentara en un 2.8 por ciento, debido a la baja en los precios unitarios. (Véanse los cuadros I-19 y I-20.)

En cambio en los países desarrollados, igual que en las áreas en desarrollo en su conjunto, los precios unitarios de las exportaciones se mantienen al nivel del año anterior, lo cual indicaría que el descenso en la tasa de crecimiento del valor corriente de sus exportaciones se debió exclusivamente a los cambios en el ritmo de incremento de los volúmenes físicos.

2. Participación de América Latina en los principales mercados

La participación relativa de América Latina en los principales mercados mundiales se caracterizó, según datos parciales disponibles del año 1967, por un nuevo deterioro en los mercados de Estados Unidos, Canadá y Japón, el sostenimiento de su posición en los de Europa occidental y un aumento de la proporción correspondiente al comercio interlatinoamericano. (Véase el cuadro I-21.)

Igual que en años anteriores siguió bajando la participación de los abastecimientos latinoamericanos en el mercado de los Estados Unidos, hasta llegar en el primer semestre de 1967 a sólo 15 por ciento, cifra bastante inferior al 20.8 por ciento registrado en 1962. Las importaciones totales efectuadas por los Estados Unidos crecieron en 63 por ciento entre 1962 y 1967 mientras que las compras de ese país en América Latina aumentaba sólo en 17 por ciento. Aún más, es probable que en 1967 el valor de las ventas totales de América Latina a los Estados Unidos haya sido igual al de 1966 (unos 4 000 millones de dólares), lo que reflejaría un estancamiento absoluto, luego de cuatro años de alzas sostenidas aunque moderadas.

Cuadro I-19

VARIACION DEL VOLUMEN FISICO DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES, 1962-67

(Tasas anuales)

Año	Mundo <u>a/</u>	Países des- arrollados	Países en desarrollo	América Latina	América Latina sin Cuba <u>b/</u>
1962	5.6	4.8	7.6	9.8	9.3
1963	7.6	8.3	5.5	1.6	3.5
1964	10.6	11.9	6.7	3.2	2.3
1965	7.1	8.1	5.6	3.9	5.5
1966	7.8	8.1	4.6	3.7	3.2
1967	5.7 <u>c/</u>	7.1 <u>c/</u>	1.5 <u>c/</u>	2.8 <u>d/</u>	1.6 <u>e/</u>

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics, enero de 1968.

a/ Excluye países de economías centralmente planificadas.

b/ CEFAL, sobre datos oficiales.

c/ Enero a septiembre.

d/ Enero a junio.

e/ Preliminar.

Cuadro I-20

INDICES DE PRECIOS DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES 1962-67

(Base: 1960=100)

Año	Mundo <u>a/</u>	Países des- arrollados	Países en desarrollo	América Latina	América Latina sin Cuba <u>b/</u>
1962	99	101	95	96	96.3
1963	100	102	97	99	97.8
1964	102	103	99	106	103.0
1965	103	104	99	106	102.3
1966	105	106	101	108	104.6
1967 <u>e/</u>	104 <u>c/</u>	106 <u>c/</u>	101 <u>c/</u>	106 <u>d/</u>	102.1 <u>e/</u>

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.

a/ Excluye países de economías centralmente planificadas.

b/ CEPAL, sobre datos oficiales.

c/ Enero a septiembre.

d/ Enero a junio.

e/ Preliminar año 1967.

Cuadro I-21

AMERICA LATINA: ^{a/} PARTICIPACION EN LAS CUPIENTES DEL COMERCIO MUNDIAL

(Porcentajes)

	1962	1963	1964	1965	1966	<u>Enero-junio</u> <u>1966 1967</u>	
<u>Total mundial</u> ^{b/}	7.6	7.3	6.9	6.7	6.4	6.3	6.0
Estados Unidos ^{c/}	20.8	20.3	19.0	17.3	15.6	16.3	15.0
Canadá ^{c/}	5.5	5.7	5.6	4.7	3.6	4.0	3.2
Japón	7.7	7.9	7.6	8.1	7.7	7.9	7.0
Europa occidental	5.4	5.0	4.8	4.7	4.6	4.5	4.6
CEE ^{d/}	5.9	5.4	5.3	5.2	4.9	5.0	5.0
AELI ^{e/}	5.1	4.7	4.4	4.2	4.0	4.1	4.1
Otros países de Europa occidental	3.6	4.2	3.7	4.1	4.5	4.3	4.6
América Latina	9.7	11.5	12.6	14.1	13.5	10.6	11.0
Resto del mundo	4.6	4.3	3.9	3.6	...	...	...

Fuente: Direction of trade annual, 1960 a 1966 y trimestral 1967.

^{a/} Excepto Cuba.

^{b/} Excepto países de economías centralmente planificadas.

^{c/} A base de datos f.o.b.

^{d/} Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos y República Federal de Alemania.

^{e/} Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

/En el

En el mercado del Canadá la participación relativa de los abastecimientos latinoamericanos bajó de 4.0 a 3.2 por ciento, entre el primer semestre de 1966 y de 1967. Esta tendencia descendente viene manifestándose desde 1964, habiendo además en los últimos tres años disminuido el valor absoluto de las ventas desde el máximo de 390 millones de dólares alcanzado en 1964, pese a que las importaciones totales efectuadas por el Canadá aumentaron en 45 por ciento entre ese año y 1967.

En el comercio con el Japón, América Latina sufrió por segundo año consecutivo una pérdida de participación luego de haber alcanzado el nivel máximo de 8.1 por ciento en 1965. Sin embargo, como las importaciones totales realizadas por el Japón se han duplicado en los últimos cinco años, el valor absoluto de las ventas latinoamericanas a ese país se incrementó en esos años en alrededor del 80 por ciento.

Las ventas de América Latina a la CEE y a la AELI mantuvieron durante el primer semestre de 1967 la misma participación relativa que en igual período del año anterior - 5.0 y 4.1 por ciento respectivamente - lo cual indicaría una interrupción de la tendencia a una sostenida pérdida relativa que se venía presentando en esos mercados. El mercado más dinámico para América Latina es la CEE pues mientras sus importaciones totales aumentaron en 50 por ciento entre 1962 y 1966 las ventas latinoamericanas crecieron en igual período en 26 por ciento, en tanto que el grupo de la AELI incrementó sus importaciones totales en 38 por ciento y las ventas latinoamericanas apenas se elevaron en 9 por ciento entre los años citados.

El comercio con el resto de los países de Europa occidental mostró por tercer año consecutivo un alza en la participación relativa de América Latina, en particular por el incremento que vienen registrando las ventas a España.

Que América Latina siga perdiendo participación relativa en los principales mercados se explica por la persistencia de medidas restrictivas y políticas discriminatorias en el comercio de productos primarios, por competencias que presentan los productos sucedáneos y la producción fomentada en regiones desarrolladas, por los desequilibrios de la oferta y la demanda, y por las dificultades para el acceso de manufacturas. Todo ello hace temer que, mientras subsistan estas condiciones, la participación relativa de América Latina

/en los

en los principales mercados seguirá empeorando, sobre todo si continúa decayendo el ritmo de crecimiento de la economía mundial y se refuerzan las iniciativas que han tomado recientemente los Estados Unidos y el Reino Unido para mejorar la posición de su balance de pagos. Este último propósito supone un conjunto de medidas restrictivas de orden interno y externo que repercutirá forzosamente en las exportaciones latinoamericanas pudiendo hacer más críticas las posibilidades de comercio de la región, al afectar no sólo a su participación relativa sino a sus montos absolutos.

En este cuadro general, tienen una significación particular los cambios de la participación latinoamericana en las importaciones totales de los Estados Unidos. A este respecto cabe destacar que la tendencia descendente a que se ha aludido alcanza tanto a la región en su conjunto como a la mayoría de los países considerados individualmente (véase el cuadro I-22).

3. Distribución geográfica de las exportaciones de América Latina

Las tendencias a que se viene haciendo referencia han motivado cambios apreciables en la distribución geográfica de las exportaciones de América Latina (véase el cuadro I-23). La tendencia más clara que se advierte es la pérdida de la proporción que retiene Estados Unidos: del 41.8 por ciento que le correspondía en el año 1960, baja en forma continuada hasta llegar al 32 por ciento en 1965, en 1966 registra una leve recuperación y luego alcanza el nivel más bajo en el primer semestre de 1967, con un 31.7 por ciento. En cambio la proporción de las exportaciones latinoamericanas que corresponde a Europa occidental, influida por el comercio de la CEE y de España, ha venido aumentando en forma moderada con interrupciones en algunos años, pero alcanza a su nivel más alto en el primer semestre de 1967, superando la participación de los Estados Unidos. Por otro lado el dinamismo que se ha venido registrando en las corrientes de exportación hacia el Japón así como en el comercio intrazonal se acentúa en el primer semestre de 1967. Finalmente en las exportaciones hacia Europa oriental se produce en 1967 un fuerte descenso luego de los altos porcentajes alcanzados en 1965 y 1966. (Véase nuevamente el cuadro I-23.)

Cuadro I-22

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS EN LAS IMPORTACIONES TOTALES
 DE LOS ESTADOS UNIDOS

(Per mil del total)

Año	América Latina	Argentina	Uruguay y Paraguay	Brasil	Colombia	Ecuador	Centro- américa	Chile	Bolivia	Perú	Venezuela	México
1962	207.7	6.4	1.9	32.9	16.8	4.3	12.7	11.8	0.8	12.5	59.4	36.0
1963	203.1	9.5	2.0	32.6	14.4	4.1	12.9	11.0	1.1	13.5	54.3	35.5
1964	189.8	6.0	1.3	28.5	15.0	4.7	12.7	11.8	1.7	12.1	51.0	34.9
1965	173.0	5.7	2.3	23.9	12.9	4.9	13.2	9.9	1.6	11.8	47.6	30.2
1966	156.3	5.8	1.7	23.3	9.6	3.7	12.0	9.1	1.2	12.7	39.1	29.7
1966 a/	158.7	5.9	2.0	22.9	10.5	3.7	12.1	9.3	1.3	12.8	40.4	29.8
1967 a/	147.0	5.3	0.9	20.9	9.4	3.9	11.8	7.2	1.6	11.5	37.0	28.6

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Direction of Trade, 1962-66 y noviembre de 1967.

a/ Enero a septiembre.

Cuadro I-23
AMERICA LATINA:^{a/} DESTINO DE LAS EXPORTACIONES
(Porcentajes del total)

Región de destino	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	Primer semestre 1966	Primer semestre 1967
América del Norte	43.5	39.5	39.1	37.8	35.1	34.9	35.7	34.7	33.9
Estados Unidos	41.8	37.7	36.0	34.5	32.2	32.0	33.2	32.3	31.7
Canadá	1.7	1.8	3.1	3.3	2.9	2.9	2.5	2.4	2.2
Europa Occidental	31.6	31.8	32.9	34.1	33.7	32.7	32.3	32.5	34.9
CFE b/	18.4	18.5	20.0	21.0	20.8	19.9	19.7	19.4	21.1
AFET c/	11.7	11.3	12.9	13.8	12.9	12.8	12.6	13.1	13.8
Otros países de Europa Occidental	1.5	2.0	2.0	2.3	2.7	3.2	3.5	3.7	3.7
Japón	2.8	3.9	3.7	4.3	4.7	4.3	4.7	4.9	5.3
América Latina	7.9	6.7	7.2	7.7	9.2	9.8	9.8	9.0	9.8
Europa oriental	3.1	5.8	5.4	4.8	5.0	6.6	6.4	7.3	5.4
Resto del mundo	11.1	12.3	11.7	11.3	12.3	11.7	11.1	11.6	10.7

Fuente: Naciones Unidas, Yearbook of International Trade Statistics, 1964 y Monthly Bulletin of Statistics, junio y diciembre de 1965, junio y diciembre de 1966, junio y diciembre de 1967.

a/ Incluye Cuba.

b/ Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal de Alemania.

c/ Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

/Al analizar

Al analizar las ventas por países de América Latina a la CEE durante el primer semestre de 1967, se observa que el incremento de su valor se debe a la Argentina y a Chile, y sobre todo a este último. Aunque hubo también pequeños aumentos en las exportaciones del Brasil, Colombia, Cuba y algunos países centroamericanos, ocurrieron disminuciones en los de México, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. (La posición de este último probablemente varió en el segundo semestre por el conflicto del Medio Oriente.) En las exportaciones hacia la CEE continúan predominando las de la Argentina y el Brasil, con un 45 por ciento de participación sobre el total, aunque debe destacarse el ascenso que han tenido en los últimos años Chile, Ecuador y México y en menor medida Colombia y algunos países centroamericanos, los cuales compensaron con creces las disminuciones registradas en las ventas de Venezuela y Cuba.

En las exportaciones latinoamericanas a la AELI se observan en el primer semestre de 1967 situaciones análogas a las registradas en el mercado de la CEE. Argentina y Chile, en particular éste último, son determinantes del aumento de valor de las exportaciones a la AELI. También se observan pequeños incrementos de las exportaciones de Colombia, el Ecuador y algunos países centroamericanos, disminuyendo las de los demás.

A la Argentina, el Brasil y Venezuela corresponde en conjunto alrededor del 55 por ciento de las exportaciones a este mercado y la posición de los demás países (con excepción de Chile) no ha mostrado variaciones de importancia. Esto quizá se deba al modesto incremento del valor total de estas exportaciones en los últimos cuatro años, en que evidentemente pesan las preferencias otorgadas a los países de la Comunidad Británica.

Las exportaciones al Japón siguen creciendo y han aumentado en más de 80 por ciento en los últimos cinco años. En ese mismo lapso Chile casi triplicó el valor de sus exportaciones a este mercado y el Perú más que lo duplicó. Ambos países con México absorben en la actualidad el 60 por ciento de este comercio. Además de Chile y Perú, en el primer semestre de 1967 aumentaron sus exportaciones la Argentina, el Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador y Venezuela, disminuyendo ligeramente las del resto.

4. Evolución de las exportaciones por países

El año 1967 marca para las exportaciones de América Latina la primera interrupción del proceso de crecimiento que se venía advirtiendo desde comienzos del decenio. En 1966 el valor de las exportaciones alcanzó a unos 10 770 millones; ese valor bajó en 1967 a alrededor de 10 670 millones ^{1/} (1 por ciento). El volumen aumentó en 1.5 por ciento, pero compensó sólo parcialmente la caída de 2.4 por ciento en los precios unitarios de exportación. (Véanse los cuadros I-24 y I-25.)

En esta disminución han influido las fuertes bajas de los tres países grandes - Argentina, Brasil y México - y de Guatemala y el Uruguay, así como, en menor medida, las de Colombia y el Perú, y las pequeñas contracciones de Nicaragua y el Paraguay. En conjunto estos países redujeron sus exportaciones en unos 340 millones de dólares, correspondiéndoles a la Argentina y el Brasil el 65 por ciento de ese valor. Los diez países restantes registraron un aumento global de unos 240 millones en sus exportaciones, de los cuales corresponde el 50 por ciento a Venezuela. Entre ellos cabe destacar el incremento relativo de las exportaciones de Bolivia (17 por ciento), Ecuador, República Dominicana y el Salvador (más del 10 por ciento), Costa Rica, Panamá y Venezuela (5 por ciento y más) y Haití, Chile y Honduras con pequeños incrementos respecto del año anterior.

Las exportaciones de Argentina, Brasil, Guatemala, México y Uruguay disminuyeron por efecto de una contracción del volumen - en especial en los dos últimos países -, y de los precios unitarios, excepto en México. El volumen de las exportaciones del resto de los países, fuera de Nicaragua que lo mantuvo, aumentó entre un 0.5 y 2.0 por ciento. Los precios unitarios de las exportaciones sólo mejoraron en pequeña proporción en México, Chile, ^{2/} Ecuador y la República Dominicana, manteniéndose alrededor del nivel del año anterior en Panamá, Nicaragua y Honduras y empeorando en los doce países restantes en una proporción que oscila entre el 1 y el 6 por ciento.

^{1/} Según valores de aduana, que no siempre coinciden con los del balance de pagos.

^{2/} Durante 1967 Chile comercializó su cobre a los precios del mercado de Londres, en tanto que en 1966 se realizaron ventas parciales a los precios del mercado interno de los Estados Unidos, resultando así un promedio de precios inferior al de 1967, no obstante la baja de las cotizaciones del cobre en el mercado de Londres durante el último año.

Cuadro I-24

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES (FOB), 1960-67

(Millones de dólares corrientes)

País	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967 a/
América Latina excepto Cuba	7 908.8	8 122.8	8 595.8	9 028.3	9 655.4	10 109.3	10 767.8	10 665.6
América Latina excepto Cuba y Venezuela	5 524.9	5 670.5	6 052.4	6 563.0	7 174.2	7 649.6	8 363.8	8 143.6
Argentina	1 079.2	964.1	1 216.0	1 365.1	1 410.4	1 492.8	1 593.2	1 485.0
Bolivia	51.3	58.0	58.9	65.7	93.3	109.5	126.2	147.8
Brasil	1 268.8	1 403.0	1 234.2	1 406.5	1 429.8	1 595.5	1 741.4	1 630.0
Colombia	464.6	434.5	450.3	446.1	548.1	522.1	507.6	500.0
Costa Rica	81.9	81.7	92.0	95.0	112.7	110.7	138.2	149.0
Chile	490.0	508.1	532.1	542.0	625.8	687.9	880.8	898.0
Ecuador	147.6	126.9	142.8	148.7	161.4	174.4	192.2	215.0
El Salvador	116.8	119.1	136.3	153.8	178.1	183.7	188.9	210.0
Guatemala	116.6	112.7	117.7	154.1	166.8	185.9	227.8	200.0
Haití	33.1	32.2	42.4	47.4	40.4	36.1	33.8	35.0
Honduras	61.9	72.3	79.8	81.9	91.8	125.0	141.5	142.5
México	762.6	825.7	929.3	984.2	1 053.3	1 145.2	1 228.1	1 185.0
Nicaragua	56.0	60.6	82.4	99.7	118.3	143.5	137.7	137.0
Panamá	26.0	28.2	46.1	59.2	70.3	70.9	88.3	94.0
Paraguay	27.0	30.7	33.5	40.2	49.8	57.2	49.4	49.0
Perú	432.4	495.9	539.8	541.0	666.7	665.2	765.4	757.0
República Dominicana	179.7	142.1	172.4	173.2	178.3	121.8	137.5	155.0
Uruguay	129.4	174.7	153.4	165.2	178.9	191.2	185.8	154.3
Venezuela	2 383.9	2 452.3	2 543.4	2 465.3	2 481.2	2 459.7	2 404.0	2 522.0

Fuente: CEPAL a base de datos de las aduanas, que para determinados países no incluyen los ajustes del balance de pagos.

a/ Cifras provisionales.

Cuadro I-25

AMERICA LATINA: VALOR CORRIENTE DE LAS EXPORTACIONES, 1960 a 1967

(Tasas anuales acumulativas)

País	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67
América Latina excepto Cuba	2.7	5.8	5.0	6.9	4.7	6.5	-1.0
América Latina excepto Cuba y Venezuela	2.6	6.7	8.4	9.3	6.6	9.3	-2.6
Argentina	-10.7	26.1	12.3	3.3	5.8	6.7	-6.8
Bolivia	13.1	1.6	11.5	42.0	17.4	15.3	17.1
Brasil	10.6	-13.5	15.8	1.7	11.6	9.1	-6.4
Colombia	-6.5	6.6	-3.7	22.9	-1.6	-5.8	-1.5
Costa Rica	-0.2	12.6	3.3	18.6	-1.8	34.6	7.8
Chile	3.7	4.7	1.9	15.5	9.9	28.0	2.0
Ecuador	-14.0	12.5	4.1	8.5	8.1	10.2	11.9
El Salvador	2.0	14.4	12.8	15.8	6.0	0.1	11.2
Guatemala	-3.3	4.4	30.9	8.2	12.1	21.9	-12.2
Haití	-3.6	32.3	-1.9	-2.4	-10.6	-6.4	3.6
Honduras	16.8	10.4	2.6	12.1	37.2	12.3	0.7
México	8.3	12.5	5.9	7.0	8.7	7.2	-3.5
Nicaragua	8.2	36.0	21.0	18.7	21.3	-4.0	-0.5
Panamá	8.5	63.5	28.4	18.8	9.4	14.8	6.5
Paraguay	13.7	9.1	20.0	23.9	14.9	-13.6	-0.8
Perú	14.7	8.9	0.2	23.2	-0.1	14.9	-1.1
República Dominicana	-20.9	21.3	0.5	2.9	-31.7	12.9	12.7
Uruguay	35.0	-12.2	7.7	8.3	6.9	-2.8	-17.0
Venezuela	2.9	3.3	1.5	0.6	-0.9	-2.3	4.9

Fuente: Cuadro I-24.

/Durante este

Durante este decenio se han producido algunos cambios en la participación relativa de los países en el total de las exportaciones de América Latina. El sentido de esos cambios se apreciará mejor si se agrupan los países por tamaño y se compara su participación relativa en el total latinoamericano en 1960 y 1967 (véase el cuadro I-26). Al hacerlo conviene examinar por separado la posición de Venezuela por su alta incidencia en el conjunto regional y la amplitud de los cambios que registra. La participación de Venezuela en el conjunto bajó de 30.1 a 23.6 por ciento entre 1960 y 1967, al crecer sus exportaciones apenas en 0.8 por ciento anual, mientras el total regional aumentaba a una tasa de 4.3 por ciento. La actual rigidez de las exportaciones venezolanas contrasta con su rápido crecimiento en el decenio anterior. A partir de 1958 la caída persistente de los precios del petróleo y en los últimos años las limitaciones de la demanda han limitado sus posibilidades externas.

En el primer grupo, que reúne a los países más grandes se observa una menor participación del Brasil, cierta estabilidad en la proporción correspondiente a la Argentina y un mayor dinamismo de las exportaciones mexicanas, cuyas mejoras relativas permitieron elevar la proporción de todo el grupo. En el caso del Brasil influyen el deterioro de los precios del café y las escasas posibilidades de aumentar su participación en el abastecimiento mundial de este producto, factores que el país no ha podido compensar con los esfuerzos que despliega en los últimos años por fomentar sus exportaciones de manufacturas.

En el segundo grupo destacan la pérdida de participación de Colombia y el fuerte crecimiento de las exportaciones de Chile y el Perú. Como en el caso del Brasil, las exportaciones de Colombia se encuentran restringidas por el debilitamiento de los precios y las limitaciones de la demanda de café.

Cuadro I-26

PARTICIPACION RELATIVA POR PAISES EN EL TOTAL DE LAS
EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA a/

(Porcentajes)

	1960	1967
<u>Primer grupo</u>	<u>39.3</u>	<u>40.3</u>
Argentina	13.7	13.9
Brasil	16.0	15.3
México	9.6	11.1
<u>Segundo grupo</u>	<u>17.6</u>	<u>20.2</u>
Colombia	5.9	4.7
Chile	6.2	8.4
Perú	5.5	7.1
<u>Tercer grupo</u>	<u>13.0</u>	<u>15.9</u>
Centroamérica	5.5	7.9
Haití	0.4	0.3
República Dominicana	2.3	1.5
Panamá	0.3	0.9
Bolivia	0.7	1.4
Ecuador	1.9	2.0
Paraguay	0.3	0.5
Uruguay	1.6	1.4
<u>Venezuela</u>	<u>30.1</u>	<u>23.6</u>

Fuente: Cuadro I-24.

a/ Excepto Cuba.

El tercer grupo, que incluye principalmente a países de menor desarrollo económico relativo, es el que mejora en mayor medida su participación relativa. En particular, cabe mencionar el aumento de la proporción que corresponde a Bolivia, Panamá, Centroamérica y en menor medida al Paraguay y al Ecuador. No obstante Haití, la República Dominicana y el Uruguay muestran pérdidas en su participación, éste último, por problemas de oferta interna y el segundo por los acontecimientos políticos que le afectaron en 1965.

En suma, el escaso crecimiento de las exportaciones de América Latina refleja principalmente la evolución que han tenido en Venezuela, Brasil, Colombia y en menor medida el Uruguay. En los tres primeros las causas radican en la restricción de la demanda y el deterioro de los precios, en tanto que en el Uruguay influyó además la situación de la oferta interna.

/Los países

Los países más pequeños, por su escasa ponderación en el mercado mundial - salvo el estaño de Bolivia - parecen haber tenido mayores posibilidades de aumentar sus exportaciones de productos tradicionales y de entrar en otras exportaciones que contrarrestan las bajas de precios.

Finalmente, parecen quedar bastante en claro las dificultades para promover las exportaciones de productos tradicionales en aquellos países, entre ellos Venezuela, que tienen ya una participación importante en el comercio mundial. Los estímulos suelen tener un carácter transitorio y obedecen a situaciones más bien circunstanciales - deficiencias en la producción de otras zonas, conflictos bélicos, etc. Esto pone de manifiesto una vez más la necesidad de intensificar las medidas destinadas a fomentar la exportación de manufacturas, entre ellas las que tienen por objeto facilitar el acceso de estos productos en los mercados de los países industrializados.

5. Evolución de las importaciones por países

No obstante el estancamiento de las exportaciones, América Latina pudo aumentar sus importaciones en alrededor de 4 por ciento en 1967. Aunque esta tasa es muy inferior a la del año 1966, corresponde a la tasa media acumulativa anual de los últimos siete años. En valores c.i.f. las importaciones alcanzaron a 10 140 millones en comparación con los 9 762 millones de dólares de 1966. Este nuevo aumento, que coincidió con una evolución desfavorable de las exportaciones, se logró gracias a una afluencia extraordinaria de capitales, comparable sólo con la que se dio en 1957. El volumen físico de las importaciones aumentó en 3 por ciento, y los precios unitarios se elevaron ligeramente. (Véanse los cuadros I-27 y I-28.)

Las importaciones aumentaron en casi todos los países, salvo en Colombia donde disminuyeron fuertemente, Uruguay y la Argentina. Se nota asimismo un estancamiento en Haití y el Perú, aunque en este país se había registrado un crecimiento extraordinario en casi todos los años anteriores del decenio.

/Cuadro I-27

Cuadro I-27

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES (c.i.f.) 1955 Y 1960-67

(Millones de dólares corrientes)

	1955	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967 a/
América Latina excepto Cuba	6 874.1	7 690.3	7 962.9	8 036.3	7 787.1	8 587.5	8 869.3	9 762.4	10 140.0
Argentina	1 172.6	1 249.3	1 460.4	1 356.5	981.0	1 077.2	1 198.6	1 124.0	1 120.0
Bolivia	82.4	71.5	77.7	97.7	103.3	102.7	133.8	138.4	152.0
Brasil	1 303.8	1 461.6	1 459.1	1 475.0	1 486.8	1 262.6	1 095.7	1 496.2	1 610.0
Colombia	669.3	518.6	557.1	540.4	506.0	586.3	453.4	674.3	510.0
Costa Rica	87.5	110.4	107.2	113.3	123.8	138.6	178.2	178.6	190.0
Chile	376.3	499.7	590.5	511.6	557.5	607.2	604.2	755.3	800.0
Ecuador	108.0	115.0	106.4	96.2	128.8	151.9	166.2	172.0	200.0
El Salvador	91.9	122.4	108.7	124.8	151.7	191.1	201.8	221.0	232.0
Guatemala	103.5	137.9	133.6	132.9	171.1	202.1	229.3	206.9	240.0
Haití	39.6	36.1	41.9	45.9	38.9	41.4	36.3	36.2	36.3
Honduras	62.0	71.8	72.0	79.8	95.1	101.6	122.0	149.1	150.7
México	883.7	1 186.5	1 138.6	1 143.0	1 239.8	1 492.9	1 560.7	1 605.2	1 750.0
Nicaragua	69.6	71.7	74.4	97.4	110.4	136.0	160.7	182.0	200.0
Panamá	86.1	128.2	147.0	173.3	192.0	198.3	219.4	253.6	268.4
Paraguay	33.6	33.4	40.9	41.2	38.7	39.8	51.7	56.8	63.0
Perú	299.5	372.8	468.1	534.3	553.2	570.9	718.6	816.9	818.9
República Dominicana	113.2	100.0	80.0	148.0	184.0	220.0	135.0	180.6	213.7
Uruguay	236.7	215.9	207.5	228.6	175.0	197.9	150.7	184.2	170.0
Venezuela	1 054.8	1 187.5	1 091.8	1 096.4	950.0	1 269.0	1 453.0	1 331.0	1 415.0

Fuente: CEPAL, a base de datos aduaneros, que para determinados países no incluyen los ajustes del balance de pagos.

a/ Cifras provisionales.

Cuadro I-28

AMERICA LATINA: VALOR CORRIENTE DE LAS IMPORTACIONES, 1955 A 1967

(Tasas anuales acumulativas)

	1955-60	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67
América Latina excepto								
Cuba	2.3	3.5	0.9	-3.1	10.3	3.3	10.1	3.9
Argentina	1.3	16.9	-7.1	-27.7	9.8	11.3	-6.2	-0.4
Bolivia	-2.7	8.7	25.7	5.7	-0.6	30.3	3.4	9.8
Brasil	2.3	-0.2	1.1	0.8	-15.1	-13.2	36.6	7.6
Colombia	-5.0	7.4	-3.0	-6.4	15.9	-22.7	48.7	-24.4
Costa Rica	4.8	-2.9	5.7	9.3	12.0	28.6	0.2	6.4
Chile	5.8	18.2	-13.4	9.0	8.9	-0.5	25.0	5.9
Ecuador	1.3	-7.5	-9.6	33.9	17.9	9.4	3.5	16.3
El Salvador	5.9	-11.2	14.8	21.6	26.0	5.6	9.5	5.0
Guatemala	5.9	-3.1	-0.5	28.7	18.1	13.5	-9.8	16.0
Haití	-1.9	16.1	9.5	-15.3	6.4	-12.3	0.0	0.0
Honduras	3.0	0.3	10.8	19.2	6.8	20.1	22.2	1.1
México	6.1	-4.0	0.4	8.5	20.4	4.5	2.9	9.2
Nicaragua	0.6	3.8	30.9	13.3	23.2	18.2	13.3	9.9
Panamá	8.3	14.7	17.9	10.8	3.3	10.6	15.6	5.8
Paraguay	-0.1	22.5	0.7	-6.1	2.8	29.9	9.9	10.9
Perú	4.5	25.6	14.1	3.5	3.2	25.9	13.7	0.2
República Dominicana	-2.4	-20.0	85.0	24.3	19.6	-38.6	33.8	18.3
Uruguay	1.4	-3.9	10.2	-23.4	13.1	-23.9	22.2	-7.7
Venezuela	2.4	-8.1	0.4	-13.4	33.6	14.5	-8.4	6.3

Fuente: Cuadro I-26.

/Las importaciones

Las importaciones aumentaron en la República Dominicana, Ecuador y Guatemala (16 a 18 por ciento), Paraguay, Nicaragua, Bolivia y México (9 a 11 por ciento), Brasil, Costa Rica, Venezuela y Chile (6 a 8 por ciento) y Panamá, El Salvador y Honduras (entre 1 y casi 6 por ciento). Bolivia, Centroamérica, Chile, Ecuador, México y Panamá apoyaron una expansión sostenida de sus compras externas en la favorable evolución de sus exportaciones y la afluencia de capitales extranjeros. Análogas circunstancias así como el fortalecimiento anterior de las reservas internacionales, hicieron posible el aumento de las importaciones del Brasil y la República Dominicana por segundo año consecutivo, del Paraguay por tercer año y de Venezuela en el último año.

En la Argentina persiste un bajo nivel de importaciones por quinto año consecutivo, efecto de las tensiones del balance de pagos ocasionadas por los servicios de la deuda externa que han exigido la formación de fuertes excedentes corrientes. Aunque en 1967, después de cuatro años, se invirtió la tendencia al ingreso de capitales autónomos, volviéndose positivo, nuevamente se generó un excedente corriente basado en la contención de las importaciones, que se usó en su totalidad para mejorar las reservas internacionales, cuyos valores se encuentran actualmente sólo un poco por debajo de las de Venezuela.

Las importaciones de Colombia sufrieron una fuerte contracción a raíz de las restricciones cambiarias establecidas a fines de 1966, cuando las importaciones llegaron a valores relativamente altos, creándose situaciones de premura para el cumplimiento de los compromisos externos y la posición de las reservas internacionales.

6. Origen geográfico de las importaciones de América Latina
y saldos regionales de comercio

Según antecedentes parciales para el primer semestre de 1967, América Latina se abasteció relativamente en mayor medida de Europa occidental y de otras zonas que de los Estados Unidos, pero la participación de las diferentes regiones en las compras de América Latina continúan mostrando casi las mismas tendencias que se han venido observando desde 1960. Las importaciones que proceden de los Estados Unidos, después de un ligero aumento en 1966, volvieron a deteriorarse en términos relativos en el primer semestre de 1967. (Véase el cuadro I-29.)

Cuadro I-29

AMERICA LATINA: ORIGEN GEOGRAFICO DE LAS IMPORTACIONES ^{a/}

(Porcentaje del total)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	Primer semes- tre 1966	Primer semes- tre 1967
América del Norte	46.5	43.9	41.6	42.4	44.8	43.2	43.6	44.3	42.9
Estados Unidos	44.0	41.1	39.0	39.3	41.4	40.0	40.3	41.4	39.7
Canadá	2.5	2.8	2.6	3.1	3.4	3.2	3.3	2.9	3.2
Europa occidental	33.2	33.8	32.6	30.4	28.5	28.9	29.6	29.3	30.5
CEE ^{b/}	20.1	21.1	20.2	18.8	17.5	17.5	17.7	17.9	18.5
AELI ^{c/}	11.5	11.1	10.6	10.0	9.1	9.3	9.2	9.0	9.6
Otros países	1.6	1.6	1.8	1.6	1.9	2.1	2.7	2.4	2.4
Japón	3.5	3.9	3.9	4.0	4.4	4.4	4.5	4.3	4.5
América Latina	8.7	7.1	8.1	9.4	10.6	11.6	11.0	11.1	11.5
Países de economía centralmente plani- ficada	2.9	7.5	8.5	9.3	7.7	7.7	7.6	7.4	7.2
Resto del mundo	5.2	3.8	5.3	4.5	4.0	4.2	3.7	3.6	3.4

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics, diciembre de 1965, junio y diciembre de 1966, junio y diciembre de 1967.

^{a/} Incluye Cuba.

^{b/} Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal de Alemania.

^{c/} Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

/En los

En los dos últimos años, América Latina ha intensificado sus compras en Europa occidental con lo cual ha subido la participación de esa región. Asimismo continúan aumentando las importaciones que proceden del Japón y las intrazonales.

Según datos parciales de 1967, en los saldos regionales de comercio habría habido una nueva acentuación del desequilibrio con los Estados Unidos, como resultado de una disminución de las ventas a ese país en tanto que seguían aumentando las compras en términos absolutos. El desnivel que se viene presentando desde 1964 y que se acentúa en los dos últimos años es una indicación de la rigidez que caracteriza a las exportaciones hacia los Estados Unidos, en circunstancias que siguen creciendo las compras de América Latina de ese país. (Véase el cuadro I-30.)

En cambio, los saldos regionales con Europa occidental en el primer semestre de 1967 registran un pequeño aumento del superávit comercial en relación con el que anotó en el mismo período del año anterior. El excedente comercial, que había aumentado considerablemente y que se mantuvo hasta 1965, disminuyó marcadamente en 1966. En la medida en que esta tendencia haya persistido en todo el año 1967, la triangulación entre el comercio de los Estados Unidos, Europa occidental y América Latina se debilitaría fuertemente, lo que supondría cambios en el comercio con los Estados Unidos para reducir el desequilibrio regional con ese país. Esta exigencia tendría que apoyarse necesariamente en una aceleración de las exportaciones latinoamericanas y cierta contención de las compras regionales en los Estados Unidos.

Los saldos comerciales con Europa oriental, según datos parciales para el primer semestre de 1967, habrían sufrido una notable reducción en comparación con igual período de 1966. Este intercambio que fue deficitario hasta 1964 para América Latina, se había vuelto favorable desde 1965, pero los datos parciales de 1967 parecen indicar que se habría vuelto a la situación de comienzos del decenio. En efecto, el superávit regional con Europa oriental parece originarse, fuera de las particularidades del comercio de Cuba, en factores circunstanciales que incrementaron en forma temporal la demanda de algunos productos latinoamericanos - como el trigo - para salvar deficiencias de producción. Normalizada esta situación en 1967 este excedente tendió a desaparecer.

El intercambio con el Japón en los dos últimos años se presenta para América Latina como el más dinámico, manteniéndose un excedente comercial sin mayores variaciones. Llama la atención el incremento que en 1967 registraron tanto las compras como las ventas a ese país. De continuar esta tendencia, el intercambio con el Japón representaría otra base firme de sustentación para el comercio de América Latina.

Cuadro I-30

AMERICA LATINA: SALDOS REGIONALES DEL COMERCIO^{a/}

(Millones de dólares corrientes)

	Año	Exportaciones (f.o.b.)	Importaciones (f.o.b.)	Saldo
Mundo	1961	8 670	8 130	540
	1962	9 150	8 100	1 050
	1963	9 740	8 010	1 730
	1964	10 600	9 170	1 430
	1965	11 060	9 320	1 740
	1966	11 570	10 360	1 210
	1966 b/	5 970	4 850	1 120
	1967 b/	6 020	5 140	880
Estados Unidos	1961	3 270	3 340	-70
	1962	3 290	3 160	130
	1963	3 400	3 140	260
	1964	3 410	3 770	-360
	1965	3 540	3 730	-190
	1966	3 840	4 170	-330
	1966 b/	1 330	2 010	-80
	1967 b/	1 910	2 040	-130
Europa occidental	1961	2 760	2 750	10
	1962	3 010	2 640	370
	1963	3 340	2 430	910
	1964	3 560	2 610	950
	1965	3 620	2 690	930
	1966	3 740	3 060	680
	1966 b/	1 940	1 420	520
	1967 b/	2 100	1 570	530
Europa oriental	1961	505	510	-5
	1962	495	585	-90
	1963	465	660	-195
	1964	530	610	-80
	1965	730	590	140
	1966	790	710	80
	1966 b/	435	310	125
	1967 b/	325	320	5
Japón	1961	340	320	20
	1962	335	315	20
	1963	410	320	90
	1964	500	400	100
	1965	480	410	70
	1966	540	465	75
	1966 b/	290	210	80
	1967 b/	320	230	90

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics, diciembre de 1965, junio y diciembre de 1966, junio y diciembre de 1967.

a/ Incluye Cuba.

b/ Primer semestre.

II. LOS PRODUCTOS BASICOS DE EXPORTACION

Azúcar

1. Azúcar

En 1967 hubo una apreciable recuperación en los precios del azúcar en el mercado libre, aunque sus niveles están todavía muy deprimidos en comparación con 1964 y años anteriores. La baja que llegó a su punto máximo en el cuarto trimestre de 1966, comenzó a superarse ya a principios de 1967. En el segundo trimestre los precios subieron en 40 por ciento, pero la cotización volvió a caer por debajo de los 2 centavos de dólar la libra en el tercer trimestre. Sin embargo, el año terminó con una nota de firmeza, posiblemente transitoria.

La mejoría de las cotizaciones azucareras en el mercado libre ocurrió pese a un pequeño aumento de las existencias, fruto de un crecimiento mayor de la producción mundial que del consumo.

Al cerrar 1967, eran inciertas las perspectivas de los precios para el año siguiente. Mucho dependerá de la cosecha, sobre la cual se han presentado estimaciones diversas, pero también cabe mencionar, como elemento positivo, la ampliación de las compras de azúcar para otros usos que el consumo humano. Los medios comerciales suponen que estas compras se mantendrán e incluso podrían ampliarse siempre que el precio no sobrepase unos 50 dólares la tonelada métrica (2.20 centavos de dólar la libra).

Los mercados reservados tienen especial importancia para los países productores de América Latina. La totalidad de la producción cubana, en su volumen actual, está comprometida con la URSS y otros países de economía centralmente planificada, en tanto que los demás países latinoamericanos se benefician con el sistema de cuotas establecido por el gobierno de los Estados Unidos que les permite exportar a ese mercado al mismo precio de garantía fijado para los productores internos.

A principios de 1967 el consumo total de los Estados Unidos se evaluaba en 10.2 millones de toneladas cortas, pero el consumo real fue 10.8 millones, siendo las cuotas otorgadas a los países extranjeros de 4 437 000 toneladas. Para 1968, una primera estimación del consumo da 10.4 millones de toneladas, y, por consiguiente, se han reducido las cuotas por países a 3 855 000 toneladas. En menor grado se han rebajado también las cuotas para los productores /nacionales, con

nacionales, con excepción de Puerto Rico, cuya participación en el abastecimiento del mercado estadounidense aumenta en cerca de 60 por ciento (de 725 000 a 1 140 000 toneladas). Con la nueva repartición de las cuotas para 1968 la participación de los exportadores extranjeros en el mercado de los Estados Unidos descendería a 37 por ciento, frente al 46 por ciento del año anterior. En el curso de 1967 los precios del azúcar en el mercado interno de los Estados Unidos siguieron la tendencia ascendente iniciada en 1966 y llegaron a fines del año a 7.40 centavos la libra. (Véase el cuadro I-31.)

Cuadro I-31

AZUCAR: EVOLUCION DE LOS PRECIOS, 1963 A 1967

(Centavos de dólar la libra e índice: 1963=100)

	1963	1964	1965	1966	1967	Por trimestre							
						1966				1967			
						I	II	III	IV	I	II	III	IV
Mercado libre:													
Precio	8.50	5.89	2.12	1.86	2.08	2.29	1.98	1.70	1.48	1.57	2.53	1.86	2.38
Indice	100.00	69.30	24.90	21.90	24.50	26.90	23.30	20.00	17.40	18.40	29.80	21.90	28.00
Estados Unidos:													
Precio	8.18	6.90	6.75	6.99	7.29	6.88	6.90	7.05	7.13	7.16	7.26	7.33	7.40
Indice	100.00	84.40	82.50	85.40	89.10	84.10	84.40	86.20	87.20	87.50	88.80	89.60	90.40

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.

Aunque los precios en el mercado de los Estados Unidos se han mantenido constantemente por debajo del nivel alcanzado en 1963 tomado como año base, cabe recordar que éste fue un año excepcional, ya que los precios subieron en 30 por ciento en comparación con los años anteriores. Parte de este incremento se ha consolidado posteriormente y los precios van aumentando desde 1965 en forma lenta pero sostenida. Por el contrario, el mercado libre que también había demostrado un alza inusitada en 1963 volvió a caer por debajo de las cotizaciones anteriores a 1963. A este respecto las Naciones Unidas prosiguen sus esfuerzos por llevar a cabo la negociación de un acuerdo azucarero.

2. Café

Los problemas del café en el comercio mundial siguen derivando en buena medida de la fuerte acumulación de existencias que tuvo lugar entre 1958/59 y 1962/63, período en que aumentaron a razón de un 30 por ciento anual. Desde que entró en vigor el Convenio Internacional del Café, el incremento anual de las existencias no pasa del 5 por ciento, lo que se debe, en esencia, al programa brasileño de reducción de las superficies cafetaleras y de diversificación de los cultivos. Sin embargo, como en promedio el consumo crece a una tasa anual de 2.5 por ciento, sigue empeorando la posición del producto en el mercado mundial. Los mecanismos de precios límites y de cuotas establecidos por el Convenio no han sido eficaces para impedir el descenso continuo de los precios; el Brasil y Colombia siguen acumulando existencias, lo que constituye una carga cada vez más pesada para su economía. Además, pese a que se ha retenido la producción excedentaria, la buena cosecha del ciclo 1966/67 ha intensificado la tendencia bajista en los precios mundiales. (Véase el cuadro I-32.)

Cuadro I-32

CAFE: EVOLUCION DE LOS PRECIOS, 1963 A 1967

(Centavos de dólar la libra e índices 1963=100)

	1963	1964	1965	1966	1967	Por trimestre							
						1966				1967			
						I	II	III	IV	I	II	III	IV
						<u>Precios</u>							
Santos 4	34.1	46.7	44.7	40.8	37.8	42.3	41.0	40.4	39.6	38.2	38.9	37.7	36.6
Manizales	39.6	48.8	48.5	47.4	42.0	49.5	48.6	46.8	44.8	42.5	42.0	40.7	42.5
<u>Indices</u>													
Santos 4	100.0	137.6	131.1	119.6	110.9	124.0	120.2	118.5	118.4	112.0	114.1	110.6	107.3
Manizales	100.0	123.2	122.5	119.7	106.1	125.0	122.7	118.2	113.1	107.3	106.1	102.8	107.3

Fuente: CEPAL, a base de Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.

/En la

En la campaña de 1967/68 la posición del café en el mercado mundial seguirá empeorando. A fines de septiembre de 1967 se estimaba una producción exportable de 53.3 millones de sacos frente a un consumo aproximado de 50 millones y eso que el excedente se había reducido ya a la mitad de lo que se preveía a principios del año cafetalero, al bajar en 3 millones de sacos la cosecha brasileña por efecto de las heladas. Las exportaciones mundiales, que habían aumentado en más del 10 por ciento en 1966 con respecto a 1965 (49 956 000 sacos contra 44 578 000), se estaban desarrollando en forma algo más pausada en 1967. Las cifras de los tres primeros trimestres hacían prever un aumento de apenas un 2 por ciento, para todo el año, aunque estas cifras se refieren tan sólo al café en grano, sin incluir el café soluble cuya exportación ha tenido recientemente un auge notable.

En los nueve primeros meses de 1967, los Estados Unidos importaron 18 660 000 libras de café soluble, el triple del año anterior. En cambio, sus exportaciones disminuyeron a 4 810 000 libras (frente a 6 243 000 libras en 1966) de modo que el saldo comercial de este producto pasó de una exportación neta de 190 000 libras en 1966 a una importación neta de 13 850 libras en 1967, comparando los nueve primeros meses de ambos años. El principal proveedor de café soluble para el mercado norteamericano es el Brasil, que en el período analizado de 1967, al proveer 15 millones de libras, cubrió 80 por ciento de las importaciones totales. Estas importaciones representaron 14 por ciento del volumen de la producción norteamericana de café soluble, siendo que en 1965 equivalían sólo al 1 por ciento. De ahí entonces, la fuerte reacción de las industrias americanas frente a la competencia del Brasil, quienes alegan que los productores brasileños disponen de materia prima a precios preferenciales, pues usan granos de inferior tipificación — quebrados en buena parte — que no pueden exportarse en verde. También se quejan de que el gobierno del Brasil, en una campaña por fomentar las exportaciones de manufacturas, no aplica al café soluble el impuesto a la exportación que grava al café en grano. Desde el punto de vista del Brasil, el desarrollo de la industria del café soluble en el país derivó en parte de la preferencia que habían mostrado los productores norteamericanos por los cafés africanos del tipo Robusta para la preparación del café soluble. Por otro lado, el establecimiento de esta industria en el Brasil fue favorecido por

/el Gobierno

el Gobierno de los Estados Unidos y tres de las cinco plantas instaladas han contado con ayuda estadounidense. Además, el gobierno del Brasil ha manifestado que no hay ningún impedimento para que las firmas norteamericanas instalen plantas productoras de café soluble en territorio brasileño, aprovechando las ventajas vigentes.

Así planteadas las discusiones se temió en los últimos meses de 1967 que la oposición de los industriales norteamericanos pudiera impedir la firma de un nuevo convenio internacional del café. De hecho, el acuerdo de renovación se consiguió en condiciones que no descartan todo peligro para el futuro. El problema de las exportaciones de café soluble no fue resuelto a nivel internacional, sino que se dejó en manos de las cancillerías del Brasil y de los Estados Unidos buscar, a breve plazo, un arreglo que satisfaga a ambas partes y permita asegurar la ratificación del nuevo convenio por parte del Congreso norteamericano.

Entretanto la Conferencia del Café decidió reducir el margen de precio hasta ahora existente entre las variedades Robusta y Arábica. (Véase el cuadro I-33.)

Cuadro I-33

CAFE: PRECIOS MINIMOS Y MAXIMOS POR TIPOS

(Centavos de dólar la libra)

Tipos	Precios mínimos		Precios máximos	
	1966/67	1967/68	1966/67	1967/68
<u>Arabica</u> tipo				
Colombia	43.50	38.75	47.50	42.75
Otros café suaves	40.50	37.25	44.50	41.25
<u>Arabica</u> sin lavar	37.50	35.25	41.50	39.25
<u>Robusta</u>	30.50	30.50	34.50	34.25

Fuente: Boletín Mensual del Banco de Londres y Sud América.

/Las nuevas

Las nuevas escalas han sido establecidas a un nivel apreciablemente inferior. En cambio, hay pocas diferencias en el reparto de las cuotas iniciales del nuevo año cafetalero. La exportación total prevista sube de 46.9 a 47.6 millones de bolsas, de las cuales corresponden a América Latina 32.3 millones en vez de los 31.7 millones del año anterior. Salvo reducciones casi insignificantes para México, Guatemala y el Ecuador, todos los países latinoamericanos tienen parte en el pequeño aumento de las cuotas básicas. Para futuras distribuciones, se admitieron dos nuevos países: Bolivia y Paraguay, con cuotas de 50 000 y 70 000 bolsas respectivamente.

3. El cacao

Las cotizaciones internacionales del cacao mejoraron en 1967 por segundo año consecutivo y alcanzaron en promedio el nivel de 1963. (Véase el cuadro I-34.) Esta recuperación, después de la brusca caída de 1965, es atribuible sobre todo al fortalecimiento de los mercados compradores y la menor producción en los dos últimos años.

La caída de los precios en 1965 (36 por ciento en relación con 1963) se originó principalmente en el aumento extraordinario de la producción mundial en 1964/65, cuando llegó a 1 505 000 toneladas largas por efecto de la excepcional cosecha del África. (Véase el cuadro I-35.) En los dos años comerciales siguientes (1965/66 y 1966/67) la producción mundial bajó a 1 212 000 y 1 325 000 toneladas respectivamente, lo que representa una disminución de 20 y de 13 por ciento, en comparación con 1964/65. Por el continuo crecimiento del consumo de cacao - estimado para los últimos 15 años en un 4.5 por ciento anual - se han podido absorber las 166 000 toneladas sobrantes de 1965 y reducir sostenidamente las existencias. Para 1967 se estima un déficit en el mercado mundial del orden de las 100 000 toneladas, que podría ser mayor ya que la producción mundial para 1967/68 se calcula en 1 281 000 toneladas largas, o sea, 3 por ciento menos que el año anterior.

Cuadro I-34

CACAO EN GRANO: PRECIOS EN NUEVA YORK (BAHIA)

Años	Centavos de dólar la libra	Indice (1963 = 100)
1963	26.5	100.0
1964	23.1	87.2
1965	16.9	63.8
1966	23.0	86.8
1967	26.1 a/	98.4 a/

Trimestres:

1966	I	21.6	81.5
	II	23.3	87.9
	III	24.4	92.1
	IV	22.9	86.4
1967	I	26.1	98.4
	II	25.5	96.2
	III	26.0	98.1
	IV	27.3 b/	103.0 b/

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.

a/ Promedio de enero a noviembre.

b/ Estimado.

Cuadro I-35

CACAO EN GRANO: PRODUCCION MUNDIAL POR PAISES Y REGIONES SELECCIONADOS

(Miles de toneladas largas)

	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68 a/	Tasas anuales de crecimiento			
						<u>1964/65</u>	<u>1965/66</u>	<u>1966/67</u>	<u>1967/68</u>
						1963/64	1964/65	1965/66	1966/67
Brasil	123	116	171	173	153	-5.7	47.4	1.2	-11.6
Ecuador	35	48	35	42	45	37.1	-27.1	20.0	7.1
México	17	20	24	25	25	17.6	20.0	4.2	-
Venezuela	21	22	22	23	23	4.8	-	4.5	-
República Dominicana	40	32	28	23	25	-20.0	-12.5	-17.9	8.7
Costa Rica	11	12	7	9	7	9.1	-41.7	28.6	-22.2
Otros países latino-americanos	45	45	44	46	47	-	-2.2	4.5	2.2
<u>Total América Latina</u>	<u>292</u>	<u>295</u>	<u>331</u>	<u>341</u>	<u>325</u>	<u>1.0</u>	<u>12.2</u>	<u>3.0</u>	<u>-4.7</u>
Africa	886	1 177	852	951	916	32.8	-27.6	11.6	-3.7
Otros países	29	33	29	33	40	13.8	-12.1	13.8	21.2
<u>Total mundial</u>	<u>1 207</u>	<u>1 505</u>	<u>1 212</u>	<u>1 325</u>	<u>1 281</u>	<u>24.7</u>	<u>-19.5</u>	<u>9.3</u>	<u>-3.3</u>

Fuente: Gill y Duffus, Cocoa Market Report N° 210, enero de 1968.

a/ Estimación.

/Como ha

Como ha ocurrido anteriormente, el alza continua de los precios del cacao podría otra vez estimular el consumo de sucedáneos ya que la producción manufacturera tiende a economizar materia prima. Asimismo hay que tener en cuenta el notable incremento de la producción de cacao molido (16 por ciento del total mundial en 1966) y la exportación de productos semielaborados por parte de los países productores, que están influyendo siempre en mayor grado en el mercado mundial.

Datos parciales sobre las exportaciones latinoamericanas de cacao indican que en los primeros ocho meses de 1967 crecieron en 11 por ciento las del Brasil y en 58 por ciento las del Ecuador, habiéndose estancado las de la República Dominicana, en comparación con igual período del año anterior. (Véase el cuadro I-36.) Dada la importancia de estos tres países en la exportación total de América Latina, cabría suponer que en 1967 se superó el porcentaje de aumento del año anterior, cuando se alcanzó un nivel 20 por ciento más alto que en 1963.

Estimaciones preliminares de la producción de cacao en América Latina, para el año comercial 1967/68 muestran una caída de la producción total en relación con el año anterior, después de un crecimiento continuo desde 1963/64. (Véase nuevamente el cuadro I-35.)

Este descenso se debe a una disminución considerable en la producción del Brasil (20 000 toneladas o 12 por ciento), ya que los otros países productores muestran un pequeño crecimiento o mantienen el mismo nivel del año anterior.

No obstante la situación actual del mercado y la firme posición de los países productores en 1967, no se logró concertar el convenio internacional sobre el cacao que se está gestionando desde 1958.^{3/} El acuerdo previo logrado en Ginebra el 4 de octubre de 1967 entre los 14 países productores y consumidores más importantes (Brasil, Camerún, Ecuador, Ghana, Costa de Marfil, México y Nigeria, de una parte, y Alemania occidental, Estados Unidos, Francia, Países Bajos, Reino Unido, Suiza y URSS, de otra, tampoco se concretó en la Conferencia de las Naciones Unidas efectuada también en Ginebra entre el 28 de noviembre y el 19 de diciembre de 1967 bajo los auspicios de la UNCTAD.

3/ Véase Estudio Económico de América Latina, 1966 (E/CN.12/767).

Cuadro I-36

CACAO EN GRANO: EXPORTACIONES DE PAISES LATINOAMERICANOS

(Miles de toneladas largas)

	1963	1964	1965	1966	1966	1967	Tasas anuales de crecimiento		
					Enero a agosto		1965	1966	1967
							1964	1965	(8 meses) 1966 (8 meses)
Brasil	68	74	90	111	56	62	21.6	23.3	10.7
Costa Rica	9	9	6	8	-	-	-33.3	33.3	-
República Dominicana	23	27	22	26	22	21	-18.5	18.2	-4.5
Ecuador	35	26	39	32	19	30	50.0	-18.0	57.9
México	18	3	9	8	-	-	200.0	-11.1	-
Venezuela	12	12	12	12	-	-	-	-	-
<u>Total</u>	<u>165</u>	<u>151</u>	<u>178</u>	<u>197</u>	-	-	<u>17.9</u>	<u>10.7</u>	-

Fuente: Gill y Duffus, Cocoa Market Report N° 210, enero de 1968.

/El acuerdo

El acuerdo previo de octubre de 1967 parecía haber resuelto entre los países participantes las mayores dificultades relacionadas con la fijación del precio mínimo y la naturaleza de las operaciones de la reserva estabilizadora. En efecto, se acordaba establecer un precio indicativo situado entre 24.5 y 28.0 centavos de dólar la libra, límites dentro de los cuales el Consejo Administrador del Convenio tomaría ciertas medidas relacionadas con las cuotas de exportación, en el caso de que ellas entraran en vigencia. Se fijaron también precios tope mínimo y máximo de 20 y 29 centavos de dólar la libra, respectivamente, señalando las medidas que debería adoptar el Consejo cuando tales tope se excedieran, incluyendo la intervención de la reserva estabilizadora. Respecto de las operaciones de esta última no se suministraban detalles en el Memorandum de Acuerdo en relación con la escala de precios.^{4/} Sin embargo, informaciones de otras fuentes^{5/} indican que los gobiernos de Estados Unidos y Ghana llegaron a un acuerdo sobre el particular. Según estas informaciones, la reserva estabilizadora se financiaría con un impuesto de un centavo de dólar la libra sobre las ventas de cacao en grano hechas por los países productores en el mercado mundial. Los países productores podrían vender a la reserva estabilizadora aquellas cantidades que excedan las cuotas de exportación, pero el precio que percibirían sería equivalente a la mitad del precio mínimo fijado en el Convenio, lo que a su vez debería impedir tendencias a la sobreproducción. Si en el futuro la reserva estabilizadora vendía sus existencias (para detener un alza de los precios por encima del tope máximo), pagaría a los países productores, a los que hubiese comprado cacao, la mitad restante del precio mínimo. El tonelaje máximo de la reserva estabilizadora se fijaría en 250 000 toneladas, cifra que representa aproximadamente el excedente de producción de dos años en el período reciente.

Este acuerdo previo encontró una fuerte oposición de parte de las industrias del cacao, sobre todo de los Estados Unidos y del Reino Unido. Estas argumentan que el mecanismo de cuotas y de la reserva estabilizadora dirigido por el Consejo del Cacao regularía el mercado en forma arbitraria y restringiría

^{4/} Memorandum de Acuerdo de 4 octubre de 1967 (TD/Cocoa 1/11) 25 octubre 1967.

^{5/} The Economist, Londres, 14 de octubre de 1967.

las operaciones del mercado (que están determinadas por unas pocas firmas comerciales que controlan las compras de este producto). Pero la ausencia de acuerdo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cacao se debió no sólo a la oposición de los intereses creados en los países consumidores sino también a la divergencia entre los propios países productores.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cacao cerró sus actividades el 19 de diciembre de 1967 después de tres semanas de negociaciones sin lograr acuerdo sobre 13 de los 16 puntos del programa ni fijar fecha para la reanudación de las negociaciones.

Las mayores discrepancias surgieron entre el Brasil y los países africanos y entre los Estados Unidos y los países productores en general. En primer término, el Brasil pidió la eliminación del régimen preferencial concedido a los países africanos asociados a la CEE a partir del segundo año de la firma del convenio sobre el cacao. Aunque los países africanos la aceptaron en principio, rechazaron el plazo solicitado por el Brasil. Luego el Brasil pidió a los mayores consumidores que no crearan nuevos obstáculos al consumo de cacao en la forma de gravámenes internos y que eliminaran gradualmente los existentes para incrementar el consumo. Otra propuesta brasileña fue la de no deducir del precio mínimo de 20 centavos previamente acordado, los costos de administración de la reserva estabilizadora (transporte, seguro, etc.), proposición rechazada por los Estados Unidos.

Otra divergencia importante en los planteamientos de los países productores y consumidores se relaciona con los cacaos solubles. Actualmente los países productores de cacao están aumentando sus exportaciones de artículos elaborados y semielaborados, pues pueden hacer competencia de precios en los países consumidores ya que la materia prima les resulta más barata. Los Estados Unidos y los Países Bajos han solicitado la eliminación de este tipo de competencia, mientras que el Brasil mantiene la misma posición que en el café.

La defensa de los países consumidores ante el acceso de los productos manufacturados y semimanufacturados se reflejó también en la estructura de las concesiones arancelarias otorgadas a los países productores por la CEE dentro de la Rueda Kennedy. Aunque estas reducciones (que deben aplicarse sucesivamente hasta el año 1972) son relativamente grandes (40 por ciento) subsiste la discriminación en cuanto a los productos elaborados del cacao. Mientras el gravamen para el cacao en grano se ha consolidado en 5.4 por ciento ad valorem, para la pasta y el polvo de cacao rigen un 15 y un 16 por ciento, respectivamente.

4. Bananos

Las cifras provisionales para 1967 indican una leve recuperación de los precios en relación con el año anterior, a juzgar por las cotizaciones de los mercados alemán y estadounidense. Pese al sostenido aumento de la demanda mundial, los precios logrados en 1967 son más bajos que los de 1963.

Cuadro I-37

BANANOS: PRECIOS MEDIOS DE IMPORTACION

	1963	1964	1965	1966	1967 <u>a/</u>
Alemania occidental <u>b/</u>	589	531	568	542	564
Indice	100.0	90.2	96.4	92.0	95.8
Estados Unidos <u>c/</u>	16.8	17.0	15.9	15.4	15.5
Indice	100.0	101.2	94.6	91.7	92.3

Fuente: FAO, Boletín Mensual, 1967.

a/ Estimación provisional.

b/ Precio f.o.b. del producto ecuatoriano en marcos por 1 000 kilogramos.

c/ Para el producto de América Central y del Sur, en centavos de kilogramo.

El volumen del comercio mundial de bananos registró en 1966 otro notable aumento al llegar a 5.4 millones de toneladas, 10 por ciento más que en 1965, después de otro avance parecido en ese mismo año. (Véase el cuadro I-38.) En los Estados Unidos, que es el principal mercado, las importaciones aumentaron alrededor de 7 por ciento alcanzando el máximo de 1.7 millones de toneladas. En el Canadá se dio en 1966 una evolución análoga. En el mismo año las importaciones de Europa occidental no registraron tanto aumento como en años anteriores, lo que no es de extrañar, ya que en 1965 habían crecido en más de 20 por ciento. Las importaciones de la Comunidad Económica Europea llegaron en 1966 a 1.6 millones de toneladas (8 por ciento más que el año anterior). Los mayores incrementos se dieron en Francia y en los países del Benelux, quedando Alemania occidental como el principal mercado europeo de bananos. Las importaciones del Reino Unido, estimadas en unas 375 000 toneladas para 1966, fueron casi idénticas a las de 1965. En otros países de Europa occidental las importaciones aumentaron de nuevo, notablemente en Austria (20 por ciento), Suiza (10 por ciento) y Escandinavia (7 por ciento). Se calcula que las importaciones de Europa oriental y la URSS oscilaron en torno a las 70 000 a 75 000 toneladas en 1966. Las importaciones japonesas que habían aumentado sólo moderadamente en 1965 crecieron en más del 20 por ciento en 1966.

En lo que se refiere a la exportación, el año 1966 fue particularmente favorable para América Central, que parece estar recuperando rápidamente su posición anterior en el comercio bananero mundial. En particular, Honduras consiguió aumentos considerables tanto en sus exportaciones a los Estados Unidos (aunque a largo plazo su participación en este mercado está disminuyendo en favor de otros países de Centroamérica) como a Europa y también consiguieron avances Panamá y Costa Rica. En cambio, las exportaciones de Guatemala fueron nuevamente escasas en relación con los años anteriores debido al cese de la producción en la costa del Pacífico. Con el tiempo, sin embargo, esta reducción quedará compensada con creces cuando las nuevas plantaciones entren en producción en la zona Atlántica. En la República Dominicana las exportaciones han disminuido bruscamente quizá por el cese de actividades de la United Fruit Company en ese país en 1965 y la situación interna del país.

Cuadro I-38

BANANOS: EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA E IMPORTACIONES
MUNDIALES

(Miles de toneladas)

	Promedio 1961-1963	1964	1965	1966 (provisional)
<u>Exportaciones:</u>				
Ecuador	1 141.8	1 382.7	1 200.0	1 264.8
Brasil	222.7	225.5	215.8	230.0
Colombia	185.1	171.6	253.5	310.0
Costa Rica	261.8	293.7	312.2	340.0
República Dominicana	154.3	69.1	48.0	25.0
Guatemala	125.0	94.4	34.1	47.0
Honduras	384.1	349.0	511.6	700.0
Panamá	273.5	266.6	335.5	420.0
Otros	53.2	69.3	58.2	76.2
Total América Latina	<u>2 801.5</u>	<u>2 921.9</u>	<u>3 028.9</u>	<u>3 413.0</u>
<u>Importaciones:</u>				
Total mundial (excl. URSS)	<u>4 055.7</u>	<u>4 368.1</u>	<u>4 932.6</u>	<u>5 391.9</u>
CEE total	1 117.9	1 139.4	1 462.1	1 581.6
Reino Unido	369.7	352.5	376.3	372.7
Escandinavia	113.2	121.2	135.6	143.5
Estados Unidos	1 418.4	1 448.3	1 565.3	1 685.8
Canadá	134.8	152.3	165.7	175.0
Japón	137.4	351.8	357.6	440.0

Fuente: "FAO, Bananos: situación del mercado en 1966 y perspectivas para 1967",
Boletín mensual, junio de 1967.

/En América

En América del Sur, el Ecuador tuvo un año bastante satisfactorio, ya que sus exportaciones aumentaron alrededor del 5 por ciento. La participación del Ecuador en los mercados mundiales (sobre todo en los Estados Unidos) ha disminuido, pero se ha mantenido el nivel absoluto de las exportaciones mediante aumentos en otras zonas, especialmente en los países de la CEE. Las exportaciones de Colombia aumentaron también, aunque hubo algunas dificultades al retirarse la United Fruit de Santa Marta para concentrar sus actividades en la región de Turbo.

Datos preliminares para 1967 indican un nuevo aumento del comercio bananero, aunque dudoso que se alcancen las tasas extraordinarias de 1965 y 1966. En primer lugar dejará de sentirse en 1967 el efecto del cambio de envase (de racimos a cartones) que prácticamente terminó en 1966. En segundo lugar, el consumo anual en América del Norte y en la mayoría de los países de Europa occidental ha llegado a unos 9 kilogramos por persona y todo nuevo aumento tendrá que ser gradual. Asimismo, los exportadores de América Latina seguramente sentirán con mayor intensidad las preferencias arancelarias otorgadas por la CEE a los países asociados de África.

5. Trigo

Las cotizaciones internacionales del trigo subieron en 1967 en 3.4 por ciento en comparación con 1966, y superaron el precio relativamente alto registrado en 1964. (Véase el cuadro I-39.)

El principal exportador de América Latina - la Argentina - no ha podido aprovechar plenamente la bonanza del mercado mundial porque bajaron considerablemente sus existencias a comienzos del año comercial 1966/67 por efecto de las grandes exportaciones de los dos años anteriores en circunstancias que la cosecha de 1966/67 fue, por segundo año consecutivo, relativamente pequeña. Por estas razones, el gobierno se vio obligado a suspender las exportaciones de trigo a mediados de junio de 1967 salvo las 117 000 toneladas prometidas al Brasil como parte del acuerdo de entregarle entre 1965 y 1967 un millón de toneladas anuales. (Véase el cuadro I-40.)

/Cuadro I-39

Cuadro I-39

TRIGO Y CARNE: EVOLUCION RECIENTE DE LOS
PRECIOS EN LONDRES

(Indice 1963 = 100)

Año/trimestre	Trigo	Carne de vacuno
1964	103.1	118.8
1965	96.5	130.4
1966	100.0	122.1
1967	103.4	118.1
1966 - I	97.3	126.8
II	98.5	137.7
III	100.8	124.3
IV	101.5	98.9
1967 - I	103.1	105.8
II	103.1	125.7
III	101.9	115.2
IV	105.7	125.7

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.

Cuadro I-40

ARGENTINA: PRODUCCION, CONSUMO Y EXPORTACION DE TRIGO

(Miles de toneladas)

	Año comercial <u>a/</u>		
	1964/65	1965/66	1966/67
Existencias a principios de año	2 213	3 340	175
Cosecha	<u>11 260</u>	<u>5 400</u>	<u>6 380</u>
Recursos totales	13 473	8 740	6 555
Consumo interno	3 729	2 998	3 900 <u>b/</u>
Exportación	<u>6 404</u>	<u>5 567</u>	<u>1 963</u> <u>b/</u>
Existencias a fin de año	3 340	175	692 <u>b/</u>

Fuente: The Review of the River Plate, No. 3643, 30 de junio de 1967.

a/ Desde el 1° de diciembre hasta el 30 de noviembre.

b/ Estimación.

La exportación de trigo argentino en 1966/67 equivale a las dos terceras partes de la aquí alcanzada en los dos años anteriores. En cambio las estimaciones preliminares de la cosecha de 1967/68 parecen muy favorables tanto para la Argentina como para otros grandes proveedores de trigo en el mercado mundial. (Véase el cuadro I-41.)

Cuadro I-41

TRIGO: ESTIMACION PRELIMINAR DE LA COSECHA MUNDIAL, 1967/68

(Millones de toneladas)

País/región	1966/67	1967/68	País/región	1966/67	1967/68
Estados Unidos	35.6	42.0	Asia	33.5	38.0
Canadá	23.0	15.0	América del Sur	8.4	11.1
Europa occidental	44.5	49.9	Argentina	6.4	9.0
CEE	26.5	30.6	Africa	4.7	5.6
Europa oriental	118.3	100.0	Australia	12.5	12.0
URSS	100.4	81.0			

Fuente: The Economist, 28 de octubre de 1967.

La cosecha de 1967/68 supera a la del año anterior en todos los países productores, salvo en el Canadá - que tiene grandes existencias - la URSS, que en 1966/67 tuvo una cosecha sin precedentes y Australia, donde se igualó la producción del ciclo anterior. El comercio mundial de trigo, que en 1966/67 alcanzó unos 57 millones de toneladas, podría así estar equilibrado en 1967/68 sin las presiones extraordinarias ocurridas a principios de los años sesenta por las grandes compras de la URSS y de los demás países socialistas, ni las de 1966/67 derivadas de las entregas urgentes a la India.

La cosecha de la Argentina, estimada en unos 9 millones de toneladas - muy superior a la de los dos años anteriores y casi tan buena como la de 1964/65 (véase de nuevo el cuadro I-41) - podría permitir una expansión notable de las exportaciones, aunque la competencia mundial, basada en el crecimiento de los saldos exportables de los principales países proveedores, podría influir negativamente en las cotizaciones internacionales.

De otra parte, el comercio mundial quedaría regulado por el nuevo acuerdo internacional sobre el trigo aprobado por la Conferencia Internacional efectuada en Roma entre el 12 de julio y el 18 de agosto de 1967. El

/nuevo acuerdo

nuevo acuerdo remplazará al actual, vigente desde 1962. Entrará en vigencia el 1° de julio de 1968 y durará hasta 1971. Tienen que ratificarlo antes los signatarios de la Rueda Kennedy (CEE, Argentina, Australia, Canadá, Estados Unidos, Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Suiza, Reino Unido y el Japón) y también los otros países participantes en la Conferencia de Roma.

El nuevo acuerdo fija el precio de referencia sobre la base del trigo Hard Winter No. 2, f.o.b., puertos del Golfo de México en vez del Manitoba No. 1 estipulado en el acuerdo de 1962. El precio mínimo fue acordado por los participantes en 1.73 y el máximo en 2.13 dólares por bushel (27.215 kg.). El precio del trigo argentino Plata fue fijado al mismo nivel que el de referencia. En el mercado de Londres el trigo argentino se había cotizado en los últimos años a precios que quedaban entre los límites fijados, pero la abundante cosecha de 1967/68 podría hacer lograr precios antes del 1° de julio de 1968 por debajo de los niveles fijados en el nuevo acuerdo. Por otra parte, la perspectiva de más altos precios desde julio podría estimular la acumulación de existencias y estabilizar así la oferta.

El acuerdo sobre el trigo fija también cuotas para los importadores y exportadores, permitiendo a éstos vender el trigo por encima del precio máximo solamente cuando han cumplido sus obligaciones cuantitativas con los países importadores participantes.

La Conferencia de Roma, aprobó la creación de un fondo de ayuda internacional alimenticia, que con la decisiva participación de los países desarrollados, se ha fijado en 4.5 millones de toneladas de cereales para el consumo humano al año. Esta cantidad se asignará mediante un acuerdo bilateral entre el país donador y el beneficiario. La ejecución del acuerdo será controlada por un comité creado por los países donadores.^{6/}

^{6/} La participación en el Fondo es la siguiente: Estados Unidos, 42 por ciento; CEE, 23; Canadá, 11; y el Reino Unido, Australia y Japón, cada uno 5 por ciento, dividiéndose el resto entre los demás signatarios.

6. Las carnes

Continuó la tendencia bajista de las cotizaciones internacionales de la carne bovina en 1967. Después de descender en 6 por ciento en 1966 en relación con 1965, los precios en los tres trimestres de 1967 volvieron a bajar y sólo se recuperaron a fines de año. (Véase nuevamente el cuadro I-39.) Esta evolución refleja el crecimiento de la producción bovina (5.4 por ciento en el total mundial y 8.7 por ciento en América del Sur en 1966) y las restricciones comerciales aplicada en los principales mercados de Europa y en los Estados Unidos.

Las exportaciones argentinas de carne bovina congelada y refrigerada aumentaron en 1966 en 22.1 por ciento con respecto al año anterior estimándose para 1967 otro aumento de 15 a 20 por ciento, con lo cual se estaría alcanzando el alto nivel de 1963. Véase el cuadro I-42). La Argentina sigue en primer lugar con una participación de 27.3 por ciento en las exportaciones mundiales en 1966 (seguida de Australia con 20.8 por ciento).

Cuadro I-42

ARGENTINA: EXPORTACIONES DE CARNE BOVINA

(Miles de toneladas)

	1963	1964	1965	1966
Carne congelada	264.3	228.3	173.8	236.8
Carne refrigerada	262.4	162.7	133.5	138.4
<u>Total</u>	<u>526.7</u>	<u>391.0</u>	<u>307.3</u>	<u>375.2</u>

Fuente: The Review of the River Plate.

No obstante, las condiciones de acceso de la carne argentina en los principales mercados siguen empeorando. Así, en su mercado más importante - la CEE - que absorbe alrededor de la tercera parte de estas exportaciones, la participación del producto argentino en las importaciones totales de carne bovina ha bajado continuamente. (Véase el cuadro I-43.)

Cuadro I-43

CEE: PARTICIPACION DE LA ARGENTINA EN LAS IMPORTACIONES
TOTALES DE CARNE BOVINA

(Miles de toneladas)

	1963	1964	1965	1966
Importación total	416	560	613	526
Importación de Argentina	132	204	129	123
Porcentaje	32	36	21	23

Fuente: The Review of the River Plate, No. 3643, 30 de junio de 1967.

Para mejorar la capacidad de competencia de sus exportaciones en el mercado de la CEE la Argentina firmó el 16 de mayo de 1967, en las negociaciones de la Rueda Kennedy, un acuerdo con los representantes de la CEE para reducir el gravamen corriente de importación que recae sobre la carne congelada del 20 al 16 por ciento. Además se incluían disminuciones temporales en ciertos meses del año para los derechos adicionales y se establecía cierta seguridad en la fijación de los precios de orientación. Sin embargo, por la oposición del gobierno francés el acuerdo no entró en vigor y está todavía en estudio. Esta situación resulta de la política proteccionista de autoabastecimiento iniciada por la CEE en los últimos años en lo referente a productos agropecuarios.

Desde 1964 los precios de las carnes de origen latinoamericano son objeto de un gravamen igual a la diferencia entre su valor f.o.b. y los precios de orientación del país miembro importador, que absorbe su ventaja relativa de precios con respecto al producto interno de los países de la CEE. Este mecanismo ya empezó a ejercer efectos negativos sobre la participación de la carne argentina en el mercado de la CEE (véase nuevamente el cuadro I-43). A partir del 1º de abril de 1968 entró en vigor el mercado único para la carne bovina con lo cual se intensificará la política de desarrollar la ganadería interna y eliminar progresivamente la

/competencia extranjera.

competencia extranjera. Para 1968 el Consejo de Ministros de la CEE elevó el precio interno de la carne bovina en 2.8 por ciento, lo que se traducirá en un incremento comparable del gravamen móvil compensatorio pagado en las fronteras de la Comunidad.

Las importaciones del Reino Unido de carne procedente de América Latina aumentaron entre 1965 y 1966, pero se vieron frenadas a fines de 1967 por las restricciones sanitarias impuestas a la carne argentina a raíz de la epidemia de fiebre aftosa que afectó a la ganadería inglesa. Las perspectivas de este importante mercado tampoco son favorables si se tiene en cuenta su Plan Nacional 1965-70 que supone un notable aumento de las disponibilidades internas de carne y la expectativa - aunque no inminente todavía - del ingreso de este país a la CEE que supondría cambios en la política comercial desfavorables a las exportaciones de América Latina.

En los Estados Unidos - otro importante mercado para la carne - están empeorando también las condiciones de importación. Según la ley 88-442 las importaciones de este producto están sujetas a cuotas fijadas de acuerdo con la situación registrada entre 1959 y 1963. Como esta limitación no se aplicó en 1967, porque no se alcanzó a llenar la cuota básica de 995 millones de libras para ese año, se presentó al Senado de los Estados Unidos en octubre de 1967 un proyecto de ley que hace más riguroso el control aplicable a las carnes importadas. Por las repercusiones que tendría el proyecto, en contraposición con los compromisos contraídos por los Estados Unidos, cabría esperar su rechazo. En todo caso su presentación (como otros proyectos de este tipo) muestra el clima adverso a la liberalización de las importaciones de este país, que está abocado a la solución del déficit crónico y creciente de su balance de pagos externos.

7. Algodón

Tomando como base los precios medios de 1963, la evolución de los valores de las calidades principales producidas en América Latina se caracteriza por la tendencia común a la baja en 1965 y 1966, seguida de una recuperación importante que se inicia a fines de 1966 y se afirma en el curso de 1967. Asimismo se advierte una diferenciación notable entre los precios de las tres calidades representativas de las exportaciones latinoamericanas.

/La recuperación

La recuperación general de los precios del algodón a partir del cuarto trimestre de 1966 se debe, fundamentalmente a la fuerte reducción de la cosecha en los Estados Unidos, fruto de un cambio en la política algodonera. La producción de este país bajó de 14.9 millones de fardos en 1965 a 9.9 millones en 1966 y 8.0 millones en 1967. Aunque la producción siguió creciendo moderadamente en los demás países, la oferta mundial sufrió una disminución apreciable, que repercutió en las existencias mundiales - a pesar de un leve debilitamiento de la demanda industrial en el curso de 1967 - logrando así afianzarse los precios. (Véase el cuadro I-44.)

Cuadro I-44

PRODUCCION MUNDIAL DE ALGODON

(Millones de fardos)

	1955/56	1965/66	1966/67	1967/68
Estados Unidos	14.2	14.9	9.9	8.0
Países de economía centralmente planificada	12.6	14.7	15.2	15.5
Otros países	16.3	23.5	22.8	23.9
Total mundial	<u>43.1</u>	<u>53.1</u>	<u>47.9</u>	<u>47.4</u>

Fuente: International Cotton Advisory Committee.

Las existencias mundiales, que habían subido de 28.0 a 30.4 millones de fardos entre el 1º de agosto de 1965 y la misma fecha de 1966, bajaron a 26.2 millones al 1º de agosto de 1967.

El precio del algodón brasileño bajó ya en 1964 y se mantuvo constantemente por debajo del nivel de referencia, aunque el promedio provisional del año 1967 se acerca nuevamente al de 1963. La última cotización disponible (28.3 centavos al 15 de noviembre) alcanza el índice de 107.2 respecto del promedio de 1963. (Véase el cuadro I-45.)

Cuadro I-45

EVOLUCION RECIENTE DE LOS PRECIOS DEL ALGODON SEGUN CALIDADES

(Centavos de dólar por libra e índice 1963 = 100)

Productos	1963		1964		1965		1966		1967 a/	
	Precio	Indice	Precio	Indice	Precio	Indice	Precio	Indice	Precio	Indice
S. Paulo 5	26.4	100	26.1	98.9	26.1	98.9	24.4	92.4	25.7	97.3
Matamoros										
S.M. 1 1/16	29.3	100	29.5	100.7	28.8	98.3	28.2	96.2	30.4	103.8
Pima 1										
1 9/16	38.9	100	45.5	117.0	41.0	105.4	42.4	109.0	45.8	117.7

Fuente: International Cotton Advisory Committee.

a/ Estimación provisional.

El algodón mexicano presenta un cuadro más favorable. La baja de su precio abarcó sólo los años 1965 y 1966 y su recuperación ha sido más acentuada en 1967. Lo mismo que para las demás calidades las cotizaciones de los últimos meses del año son más elevadas: 31.9 centavos a mediados de noviembre, lo que corresponde a un índice de 108.8 con respecto a 1963.

Finalmente, el algodón peruano (de fibra larga) que había tenido una fuerte alza en 1964, bajó en 1965, pero se recuperó ya en 1966, alcanzando nuevamente en 1967 el alto promedio de 1964. La última cotización (48.0 centavos a mediados de noviembre) corresponde a un índice de 123.4 con respecto a 1963.

En estas condiciones el año 1967 ha sido más favorable para los productores de algodón y la posición del mercado permite esperar una consolidación, en 1968, de la recuperación alcanzada. Evidentemente, ello dependerá de varios factores, como la continuación de la política algodonera de los Estados Unidos y el mantenimiento de la demanda en los países industrializados.

/En algunos

En algunos círculos se ha manifestado recientemente el temor a una competencia acentuada del algodón procedente de los países de economía centralmente planificada. El examen de las cifras no corrobora este planteamiento. De hecho la producción ha aumentado mucho más en los últimos doce años, en los países de economía de mercado: 47 por ciento contra 23 por ciento en los países de economía centralizada. Además, en estos últimos países, el aumento medio anual de la producción algodонера no alcanza al 2 por ciento, es decir que se mantiene al ritmo del crecimiento demográfico.

Las perspectivas a largo plazo del mercado algodonero no son tan favorables, debido a la competencia creciente de las fibras sintéticas, cuya producción tiende a aumentar, bajando sus precios a medida que prospera la técnica industrial. La experiencia de los últimos años indica que si los precios del algodón suben por encima de sus niveles actuales se corre el riesgo de aumentar la demanda de rayón, cuyo precio se ha mantenido estable, a 28,0 centavos la libra, desde 1964. Se ha intensificado la competencia del polyester, que afecta principalmente al algodón de fibra larga. El precio de esa fibra ha descendido de 188 centavos de dólar en 1953 a 141 entre 1958 y 1961, 114 en 1962, 90 en 1965, 84 en 1966 y 61 centavos en 1967. Incluso hubo una rebaja adicional de 3 centavos en el primer semestre de 1967, pero el incremento de la demanda sobrepasó la capacidad de producción y se volvió al precio de 61 centavos unos meses después.

8. Lana

En el mercado lanero se acentuó en 1967 la baja de los precios iniciada en 1965, aunque las lanas finas y las gruesas tuvieron una evolución distinta, pues la reducción en las lanas para vestuario ha sido moderada, en comparación con una caída espectacular en los precios de las lanas gruesas, utilizadas principalmente para alfombras. (Véase el cuadro I-46.)

Cuadro I-46

LANAS: COTIZACIONES DEL MERCADO DE BOSTON

(Centavos de dólar la libra para lanas de base limpia
e índice 1963 = 100)

	1963	1964	1965	1966	1967				Pro- medio
					I	II	III	IV	
Lana uruguaya									
Super 0's (58's-60's)									
Precio	110	123	92	104	98.3	93.7	94.3	81.0	92.0
Indice	100.0	111.8	83.6	94.5	89.4	85.2	85.7	73.6	83.6
Lana argentina									
5/6's (40-36's)									
Precio	81	89	73	68	50.3	44.7	42.0	42.0	45.0
Indice	100.0	109.9	90.1	84.0	62.1	55.2	51.9	51.9	55.6

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.

La explicación de ese fenómeno no se encuentra aparentemente en un desequilibrio fundamental entre la producción y el consumo, pues ambos se han mantenido a niveles bastante parejos, con excepción 1967, según se aprecia en los datos siguientes:^{7/}

	<u>Consumo mundial</u>	<u>Producción mundial</u>	<u>Excedente</u>
	<u>(en millones de libras)</u>		
1963	3 316	3 321	+5
1964-66 (promedio anual)	3 268	3 303	+35
1967 (estimación)	3 270	3 437	+167

^{7/} Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Wool situation, 24 de octubre de 1967.

/Aunque la

Aunque la producción de 1967 es extraordinaria, el aumento con respecto a años anteriores es pequeño, menos de 4 por ciento. Ese aumento es tanto menos importante dado que el nivel de las existencias, a principios del año lanero, era apenas normal.

Más que el aumento de la producción la reducción de la demanda es la que determina la tendencia de los precios. El consumo de la industria de los países desarrollados ha disminuido, sobre todo en los Estados Unidos, y se ha acentuado la competencia de la fibras sintéticas (véase el cuadro I-47).

Cuadro I-47

CONSUMO DE FIBRAS NATURALES Y SINTÉTICAS EN LA
INDUSTRIA NORTEAMERICANA

(Millones de libras y porcentajes)

	Lanas para todo uso excepto alfombras				Lana para alfombras			
	Fibra natural		Sintética		Fibra natural		Sintética	
	Volumen	Por ciento	Volumen	Por ciento	Volumen	Por ciento	Volumen	Por ciento
1963	64.2	31.9	43.3	21.5	94.7	69.6	30.5	22.4
1965	60.2	31.3	49.3	25.6	64.0	45.5	67.0	47.7
1966	61.4	31.2	52.4	26.6	61.7	43.3	71.8	50.4
1967 a/	55.1	31.8	53.3	30.8	45.2	39.2	65.5	56.8

Fuente: Wool situation, op. cit.

a/ Estimado.

En la confección de prendas de vestir, la lana de primer uso mantiene su posición relativa y las fibras sintéticas han conquistado terreno a expensas de las lanas de recuperación, las que no aparecen en el cuadro.

/En cambio,

En cambio, en la fabricación de alfombras, en cuatro años el empleo de lana natural se ha reducido a poco más de la mitad por efecto de la competencia de los sintéticos y no es posible prever hasta donde llegará este proceso de sustitución.^{8/}

La contracción de la demanda de lana gruesa explica la distinta evolución tanto de los precios de ambos tipos de lanas, como el aumento de las existencias durante 1967.

La devaluación de la libra esterlina, en noviembre, debilitó aún más el mercado lanero, aunque no en la proporción correspondiente a la baja de esa moneda. Las cotizaciones del mercado de Bradford en dólares por tonelada, para lana merino de 64's son las siguientes:

Antes de la devaluación (17 de noviembre): 2 434

Después " " (24 de noviembre): 2 264

(8 de diciembre): 2 315

En el mismo mercado la recuperación de los precios de la lana peinada ha sido más rápida. En las mismas fechas los precios, han sido 2 545, 2 403 y 2 535 dólares.

9. Cobre

El año 1967 ha sido otro año de fuertes fluctuaciones en el precio del cobre. Habiendo llegado las existencias acumuladas en 1966 a un nivel relativamente alto en circunstancias que disminuía la demanda en Europa occidental, el mercado se debilitó rápidamente durante el primer semestre de 1967. Aun la iniciación de la huelga cuprera en los Estados Unidos, en julio no bastó al comienzo para impulsar una nueva tendencia alcista, la que demoró en manifestarse hasta los últimos meses del año. Aún así el precio medio del metal, en el mercado de Londres, fue inferior en más del 25 por ciento al del año anterior. (Véase el cuadro I-48.)

^{8/} Nuevos avances en la tecnología lanera ofrecen un estímulo a los productores de lanas finas. En los Estados Unidos y el Reino Unido se ha iniciado la fabricación de tejidos de lana tipo wash and wear, es decir, que pueden ser lavados a máquina y no necesitan ser planchados.

Cuadro I-48

COBRE: PRECIOS MEDIOS DEL COBRE REFINADO EN
VARIOS MERCADOS

(Centavos de dólar la libra e índice: 1963 = 100)

A. Promedios anuales

		1963	1964	1965	1966	1967 a/
Mercado de Londres	Precio	29.2	43.9	58.5	69.4	51.3
	Índice	100	150	200	237.2	175.3
Mercado interno de los Estados Unidos	Precio	30.6	32.0	35.0	36.2	38.5
	Índice	100	104.6	114.4	118.3	125.8
Mercado de exportación de los Estados Unidos	Precio	28.4	31.0	35.6	49.6	47.2
	Índice	100	109.2	125.4	174.6	166.1
Precio de venta del cobre chileno	Precio	29.2	34.4	39.7	54.2	49.6
	Índice	100	117.8	136.0	185.6	169.9

B. Promedios trimestrales

		1966				1967			
		I	II	III	IV	I	II	III	IVa/
Mercado de Londres	Precio	82.0	79.5	58.6	57.2	53.8	46.0	46.9	58.5
	Índice	280.3	271.8	200.4	195.7	183.8	157.3	160.3	200.0
Mercado interno de los Estados Unidos	Precio	36.1	36.0	36.0	36.5	38.0	38.1	38.7	...
	Índice	118.0	117.6	117.6	199.3	124.2	124.5	126.5	...
Mercado de exportación de los Estados Unidos	Precio	43.0	52.3	51.2	51.8	48.9	43.3	44.6	51.9
	Índice	151.4	184.2	180.3	182.4	172.2	152.5	157.0	182.7
Precio de venta del cobre chileno	Precio	42.0	59.3	58.7	56.7	52.6	44.6	46.2	55.1
	Índice	143.8	203.1	201.0	194.2	180.1	152.7	158.2	188.7

fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.

a/ Estimado.

/A principios

A principios de 1967 se preveía un equilibrio casi total entre la producción mundial y el consumo. Se estimaba la producción en 5 384 000 toneladas métricas y el consumo en 5 203 000. La diferencia de 180 000 toneladas (apenas 3.5 por ciento del consumo previsto), no hubiera significado un gran peso en el mercado.^{9/} Sin embargo, los precios en el mercado libre de Londres que ya habían retrocedido de los niveles excepcionales alcanzados a principios de 1966, siguieron bajando en los primeros seis meses de 1967. La causa aparente fue la reducción de la demanda tanto en los Estados Unidos como en los países de Europa occidental, que alcanzó a 13 por ciento, entre el primer semestre de 1967 y el mismo período de 1966, para los países de economía de mercado, excepto los Estados Unidos. En este país, la baja de la demanda de las industrias de consumo se compensó en parte con el aumento de la producción bélica.

El hecho más saliente de 1967 fue la iniciación de la huelga cuprera en los Estados Unidos, que comenzó a mediados de julio y paralizó el 90 por ciento de la industria de refinación. Se calcula que la producción norteamericana de cobre refinado perdió, hasta fines de 1967, más de 700 000 toneladas métricas. La producción mundial efectiva del año se establecería entonces en una cifra no muy superior a los 4.6 millones de toneladas, habida cuenta de la pequeña reducción debida a una huelga parcial y de corta duración ocurrida en Chile y a ciertos trastornos en abastecimiento del metal procedente de Zambia, a causa de las tensiones políticas con Rhodesia. Una pequeña parte de esta disminución se compensó con las entregas de las reservas estratégicas de los Estados Unidos. Este factor no tendrá mucho peso en el futuro inmediato, porque las reservas habían llegado, a fines de 1967, a un volumen del orden de las 225 000 toneladas, es decir poco más del 10 por ciento del consumo anual del país.

Desde el punto de vista de los consumidores la posición del cobre empezó a deteriorarse considerablemente hacia fines de 1967. Las existencias de cobre refinado en poder de la industria manufacturera norteamericana habían llegado a un nivel alto a fines de diciembre de 1966: 240 000 toneladas. A fines de octubre de 1967 se mantenían todavía 210 000 toneladas pero la prolongación de la huelga amenazaba con llevarlas rápidamente a un nivel crítico.

A corto plazo, o sea durante el primer semestre de 1968, por lo menos, la huelga cuprera de los Estados Unidos seguirá siendo el factor determinante de las fluctuaciones en la cotización del cobre. Es razonable incluso prever que esa cotización seguirá firme varios meses después de terminada la huelga, por la necesidad de reponer las existencias.

^{9/} Estas cifras se refieren únicamente a los países de economía de mercado.
/Cuadro I-49

Cuadro I-49

COBRE CONSUMADO, PRODUCCION Y EXCEDENTES DE COBRE REFINADO DESDE 1960
(Miles de toneladas métricas)

	A. Consumo						1967 ^{a/}
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Estados Unidos	1 224.6	1 327.1	1 451.2	1 582.4	1 640.9	1 799.0	2 119.1
Otros países de economía de mercado	2 603.8	2 749.7	2 653.8	2 782.0	3 212.0	3 092.6	2 978.7
Subtotal	3 828.4	4 096.8	4 105.0	4 364.4	4 852.9	4 891.6	4 800
Países socialistas	911.6	941.8	985.1	1 021.0	1 045.0	...	...
Total mundial	4 740.0	5 038.6	5 090.1	5 385.4	5 879.9	...	...
	B. Producción						
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Estados Unidos	1 642.6	1 661.8	1 725.0	1 722.2	1 820.0	1 958.5	1 999.2
Otros países de economía de mercado	2 556.1	2 636.0	2 668.5	2 741.5	3 152.4	3 124.7	3 242.6
Subtotal	4 198.7	4 297.8	4 393.5	4 463.7	4 972.6	5 083.2	5 241.8
Países socialistas	799.9	840.9	873.9	929.0	968.8	1 041.6	1 045.7
Total mundial	4 998.6	5 138.7	5 267.4	5 392.7	5 941.4	6 124.8	6 287.5
	C. Excedentes						
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Estados Unidos	418.0	334.7	273.8	139.8	179.3	159.5	-119.9
Otros países de economía de mercado	-47.7	-133.7	14.7	-40.5	-59.6	32.1	263.9
Subtotal	370.3	201.0	288.5	99.3	119.7	191.6	144.0
Países socialistas	-111.7	-100.9	-111.2	-92.0	-76.2	...	...
Total mundial	258.6	100.1	177.3	7.3	43.5	...	...

Fuente: Metal Statistics, hasta 1964, 1965 y 1966: British Bureau of Non-Ferrous Metals Statistics.
a/ Estimado.

El consumo

El consumo de cobre refinado había crecido entre 1960 y 1964 más que su producción en los países de economía de mercado. Se observaba una tendencia inversa en los países de economía centralmente planificada. La comparación de las tasas anuales de crecimiento acumulativo de la producción y del consumo aclara mejor aún el fenómeno. (Véase el cuadro I-50.)

Cuadro I-50

COBRE: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION Y DEL
CONSUMO MUNDIAL, 1960-66

(Porcientos)

	Producción		Consumo	
	1960-64	1964-66	1960-64	1964-66
Estados Unidos	2.6	4.8	7.6	13.6
Otros países de economía de mercado	5.4	1.5	5.4	-8.0
<u>Subtotal</u>	<u>4.3</u>	<u>2.7</u>	<u>6.1</u>	<u>5.0</u>
Países socialistas	4.9	3.9	3.5	...
<u>Total mundial</u>	<u>4.4</u>	<u>2.9</u>	<u>5.5</u>	...

Fuente: CEPAL, a base de los datos del cuadro I-49.

Por las diferentes tasas de crecimiento, el excedente anual de la producción mundial de cobre refinado sobre el consumo se redujo de 259 000 toneladas métricas en 1960 a sólo 43 000 toneladas en 1964, llegando así a una situación de ajustado equilibrio.

A partir de 1965 se presentan cambios importantes. El consumo de los Estados Unidos aumenta en casi en 30 por ciento en dos años, al intensificarse la acción bélica en el sudeste asiático. Sin embargo, este aumento no se refleja en la situación mundial (sin considerar los países socialistas para los cuales no hay datos de consumo), ya que el ritmo de crecimiento del consumo disminuye apreciablemente, debido a una reducción absoluta del volumen de la demanda en los países de economía de mercado fuera de los Estados Unidos. Aunque en ello puede haber influido el ritmo más pausado de crecimiento económico de estos países, el motivo principal parece ser la sustitución del cobre por otros materiales en ciertas manufacturas.

/Sin embargo

Sin embargo, se mantiene el equilibrio ya que los Estados Unidos de exportador neto que era se volvió importador a partir de 1966. En cambio, desde 1965, los demás países de economía de mercado habían pasado ya de importadores a exportadores netos.^{10/}

Pese a la demanda excepcional derivada de las operaciones bélicas, la tendencia al crecimiento tanto de la producción como del consumo mundial de cobre ha experimentado una notable disminución en los últimos años. De desaparecer la demanda para fines bélicos, los ritmos de crecimiento del consumo y de la producción cuprera serían muy parecidos. Aunque la larga huelga de 1967, que aún se prolonga en 1968, altera las perspectivas inmediatas, en cualquier apreciación del mercado cuprero a más largo plazo deben tenerse en cuenta las tendencias no muy favorables del mercado en el presente decenio.

En efecto, el mercado del cobre aparece relativamente vulnerable. Si se descarta la demanda provocada por los acontecimientos bélicos de Vietnam, estimada en 320 000 toneladas al año, el crecimiento del consumo es inferior al aumento de la producción industrial en los países más avanzados. No hay duda de que este retroceso relativo del cobre se debe al uso creciente de materiales sustitutivos. Por ejemplo, desde 1964 el uso del aluminio en la industria alemana de cables ha crecido en 85 por ciento. En el Japón el uso de conductores de aluminio pasó de 415 toneladas en 1965 a 6 000 en 1966. Asimismo la industria japonesa empieza a utilizar aluminio en la fabricación de transformadores, generadores, radiadores y hasta en tubos de televisión. Se estima en 400 000 toneladas métricas el volumen del cobre desplazado por el aluminio en 1965 y 1966.^{11/}

El factor determinante en el proceso de sustitución del cobre por el aluminio es la relación de precios entre ambos metales. No se trata tan sólo del alto nivel que ha alcanzado el cobre desde 1964 sino también de las grandes fluctuaciones que registran con la inseguridad consiguiente de los usuarios en cuanto a la evolución de sus costos. Tradicionalmente los

^{10/} Estas consideraciones se fundamentan exclusivamente en los datos de consumo y producción aunque las corrientes comerciales no hayan respondido de inmediato a los cambios observados en la relación entre producción y consumo de las zonas consideradas.

^{11/} Chase Manhattan Bank, World Business, noviembre de 1967.

precios del aluminio han fluctuado entre estrechos márgenes y se mantienen estables por largos períodos. En lo que va del actual decenio el precio máximo para el lingote de aluminio fue de 26.0 centavos de dólar la libra en 1960, y el más bajo de 22.6 en 1963. Se mantuvo estable a 24.5 durante 1965 y 1966 y subió apenas medio centavo en abril de 1967.

Estimaciones muy generales suponen para el cobre un margen de seguridad del 40 por ciento, es decir, gracias a sus ventajas técnicas el cobre resiste la competencia del aluminio mientras su precio no supere al del aluminio en más del porcentaje indicado. Este hecho puede confirmarse observando las fluctuaciones del precio interno del cobre en los Estados Unidos cuando la presión del mercado no es demasiado intensa.

Los grandes proyectos en estudio para la explotación de mineral de cobre pueden afectar también el futuro del metal. Tomando como base la situación de equilibrio de la producción y del consumo en 1966 y considerando que la tasa anual de crecimiento acumulativo en el decenio de 1960 puede estimarse en algo menos de 4 por ciento (descartando la influencia de las actividades bélicas en el Sudeste asiático) no sería prudente que lleven a un incremento de producción anual mayor de 1 800 000 a 2 000 000 toneladas para el año 1975. Los planes en estudio por los grandes productores fuera de los Estados Unidos (Chile, Perú y Zambia) prevén tan sólo una capacidad de producción adicional del orden de 1 200 000 toneladas. Son antecedentes como éstos los que probablemente tendrán en cuenta los países que constituyeron en junio de 1967 un Consejo Intergubernamental de los Exportadores de Cobre, con el propósito de desarrollar este sector evitando las grandes fluctuaciones de precios, que, si bien pueden tener de inmediato un efecto estimulante agravan la inestabilidad y agudizan las distorsiones de su economía.

10. Otros metales

La evolución del mercado del estaño, del plomo y del zinc no presenta grandes variaciones en 1967. Los precios habían bajado notablemente en 1966, aunque manteniéndose muy por encima de los niveles de 1963, y en los primeros tres trimestres de 1967 se mantuvieron a la altura del cuarto trimestre de 1966, con una leve recuperación en el último trimestre. (Véase el cuadro I-51.)

Cuadro I-51

ESTAÑO, PLOMO Y ZINC: EVOLUCION RECIENTE DE LOS PRECIOS

(Libras esterlinas por tonelada larga e índice: 1963 = 100)

	1963	1964	1965	1966	1966/IV	1967				Pro- medio
						I	II	III	IV	
Estaño: Precio	910	1 237	1 412	1 299	1 211	1 201	1 219	1 200	1 271	1 223
Indice	100	135.9	155.2	142.7	133.1	131.9	132.0	131.9	139.7	134.4
Plomo: Precio	63.4	101.0	115.1	95.2	82.3	81.1	82.6	83.6	88.0	83.8
Indice	100	159.3	181.5	150.2	129.8	127.9	130.3	131.9	138.8	132.2
Zinc: Precio	76.8	117.9	113.0	102.0	102.8	101.7	99.4	96.8	104.2	100.6
Indice	100	153.5	147.1	132.8	133.8	132.4	129.4	126.0	135.7	131.0

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.

La relativa estabilidad de los precios del estaño en 1967 resulta del juego de factores opuestos. La relación entre la producción y el consumo del metal de primera fusión se ha deteriorado apreciablemente, en detrimento de los productores. Después de varios años de crecimiento moderado, la producción creció en más de 12 por ciento en los primeros siete meses de 1967, en tanto que el consumo del metal de primera refinación seguía subiendo al lentísimo ritmo de años anteriores. (Véase el cuadro I-52.)

/Cuadro I-52

Cuadro I-52

ESTAÑO: PRODUCCION Y CONSUMO DE METAL DE PRIMERA FUSION
EN LOS ULTIMOS AÑOS a/

(Miles de toneladas largas)

	Producción	Consumo	Saldo
1960-1964 b/	142.5	162.2	-19.7
1965	149.4	165.1	-15.7
1966	156.1	166.7	-10.6
1967 c/	175.6	167.6	+8.0

Fuente: International Tin Council, Statistical Bulletin.

a/ No incluye los países de economía centralmente planificada, excepto Yugoslavia y, a partir de 1962, Checoslovaquia.

b/ Promedio anual.

c/ Basado en datos de siete meses.

Se observa también en 1967 una reducción importante en el volumen de las ventas operadas con cargo a las reservas estratégicas de los Estados Unidos. Frente a liquidaciones que habían alcanzado un total de cerca de 65 000 toneladas en el curso de los tres años anteriores, la cifra para los primeros nueve meses de 1967, llegó sólo a 4 188 toneladas. Por último es posible que el Consejo Internacional del Estaño haya tomado medidas para sostener los precios cuando estaban bajando a menos de 1 200 libras esterlinas por tonelada.^{12/}

A mediados de noviembre, justo antes de la devaluación de la libra esterlina, el precio del metal para entrega inmediata había subido, en el mercado de Nueva York, a 156 centavos de dólar, lo que correspondía entonces a una cotización de 1 247 por tonelada larga.

Los precios del mineral de hierro se mantuvieron con muy pocas variaciones durante 1967, un poco por debajo del promedio de 1966.

^{12/} Las operaciones de compra y venta relacionadas con la reserva reguladora administrada por el Consejo se mantienen en secreto durante los nueve meses siguientes. Por lo tanto la única operación hasta ahora conocida es una compra de 1 500 toneladas efectuada en marzo de 1967. Las existencias anteriores del Consejo habían sido totalmente liquidadas en 1963.

III. EL BALANCE DE PAGOS Y EL FINANCIAMIENTO EXTERNO

1. El balance de pagos antes del financiamiento compensatorio

Una aceleración de la corriente de capital autónomo hacia América Latina en 1967 permitió nuevamente a la región conseguir un excedente de unos 500 millones de dólares en su balance de pagos antes del financiamiento compensatorio lo que ha significado un incremento en sus reservas internacionales de cerca de 300 millones y una disminución en los pasivos de los bancos centrales de más de 200 millones de dólares. (Véase el cuadro I-53.) En esta forma América Latina viene sosteniendo la tendencia observada desde hace cinco años de aumentar la liquidez de las autoridades monetarias mediante el mejoramiento de la posición neta de sus reservas de oro y divisas, cuyo monto bruto alcanza actualmente los valores registrados diez años atrás.

Durante los cinco años pasados América Latina acrecentó sus reservas internacionales en alrededor de 1 150 millones (incluida la posición con el FMI), y redujo pasivos de los bancos centrales en unos 500 millones. (Véase nuevamente el cuadro I-53.) El total de 1 650 millones de dólares es casi igual al desequilibrio en el balance de pagos de los tres primeros años del decenio (1 630 millones de dólares) antes del financiamiento compensatorio, que supuso un aumento de pasivos de las autoridades monetarias de alrededor de 940 millones y una disminución de sus reservas (incluida la posición con el FMI) de cerca de 690 millones de dólares. El endeudamiento de los bancos centrales y el grado en que bajaron las reservas durante este período colocaron a algunos países - Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay y Venezuela - en situaciones de tensión externa que los forzaron a tomar medidas para mejorar la posición de sus balances de pagos. Este esfuerzo, que caracteriza los años 1963-67, significó para esos países una política restrictiva de importaciones, con excepción de Chile, de aumento de las exportaciones, y de renegociaciones de deudas; además, en la medida en que los logros a estos niveles no cubrían las exigencias de mejoramiento, se canalizaron recursos de capitales autónomos hacia el financiamiento compensatorio con el fin de reducir los pasivos y aumentar las reservas de las autoridades monetarias en las magnitudes señaladas.

Cuadro I-53

AMERICA LATINA:^{a/} SALDOS DEL BALANCE DE PAGOS ANTES DEL
FINANCIAMIENTO COMPENSATORIO

(Millones de dólares)

	Suma del período 1960-62	1963	1964	1965	1966	1967 b/	Suma del período 1963-67
Argentina	-283.9	145.3	-80.0	99.0	64.0	432.8	661.1
Bolivia	-4.3	5.4	16.8	13.9	4.8	-2.0	38.9
Brasil	-586.0	-92.0	55.0	329.0	94.0	-77.0	309.0
Colombia	-119.0	-31.0	-16.5	43.4	-55.5	57.0	-2.6
Chile	-262.8	-35.2	-6.2	39.1	75.4	-27.0	46.1
Ecuador	-4.8	10.8	4.7	-12.3	11.4	8.4	23.0
México	-39.3	123.0	44.0	-61.0	-18.0	49.0	137.0
Paraguay	-1.1	0.2	2.7	7.8	1.7	0.1	12.5
Perú	73.2	18.5	25.0	14.5	-22.2	-60.1	-24.3
Uruguay	-66.3	-21.3	-100.7	6.2	18.8	15.5	-81.5
Venezuela	-263.6	288.0	133.0	-6.0	-22.0	112.0	505.0
Haití	1.0	-2.4	-1.4	-1.0	0.4	-1.8	-6.2
Panamá	-	-	-	-	-	-	-
República Dominicana	-26.7	16.4	-12.9	-2.4	-32.2	3.4	-27.7
Centroamérica	-41.7	33.6	26.3	22.6	-23.3	-9.7	49.5
Costa Rica	-20.3	-5.5	-4.8	-7.3	-9.8	15.1	-12.3
El Salvador	-8.0	15.6	13.0	1.6	-12.5	-3.7	14.0
Guatemala	-7.3	12.2	5.3	3.0	-7.5	-11.6	1.4
Honduras	-2.2	0.3	4.9	5.8	3.6	3.2	17.8
Nicaragua	-3.9	11.0	7.9	19.5	2.9	-12.7	28.6
Total	-1 625.3	459.3	89.8	492.8	97.3	500.6	1 639.8
Financiamiento compensatorio	1 625.3	-459.3	-89.8	-492.8	-97.3	-500.6	-1 639.8
Préstamos netos de balance de pagos, atrasos comerciales, pagos diferidos de importación y swaps	891.9	-88.9	122.9	-113.0	-99.9	-203.4	-501.7
Otros pasivos netos de las autoridades monetarias	46.6	18.7	-120.4	-9.7	-8.0		
Operaciones netas con el FMI	183.7	111.4	-76.2	-38.1	-152.9	-13.8	-169.6
Créditos contingentes	288.5	57.4	-62.8	-22.8	-32.3	-37.0	
Créditos compensatorios	-	60.0	-	-	-8.9	13.7	
Otras posiciones	-104.8	-6.0	13.4	15.3	-111.7	9.5	
Oro y divisas oficiales (-aumento)	503.1	-500.5	-16.1	-332.0	163.5	-283.4	-968.5

Fuente: FMI, Balance of Payments Yearbook, Vol. 17, 18 y 19.

a/ Excepto Cuba.

b/ Estimaciones preliminares sujetas a modificaciones.

/Podrá observarse

Podrá observarse en el cuadro I-53 que las mejoras globales en la posición neta de las reservas internacionales, representada por la suma de los excedentes antes del financiamiento compensatorio del período 1963-67 se concentró en mayor medida en la Argentina y Venezuela (1 166 millones de dólares) como resultado de la formación de fuertes excedentes corrientes externos conseguidos en todos o algunos de esos años. Les siguen el Brasil, México, Chile, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Honduras, El Salvador, Paraguay y en menor medida Guatemala, cuyas mejoras del nivel neto de sus reservas internacionales se apoyaron - a diferencia de las de Argentina y Venezuela - en el exceso que presentaba la corriente de capitales autónomos con respecto a los desequilibrios corrientes externos. Esto significó un aumento efectivo de la liquidez de las autoridades monetarias, logrado a costa de un mayor endeudamiento externo en la línea de los movimientos de capital autónomo.

En el resto de los países - Uruguay, República Dominicana, Perú, Costa Rica, Haití y Colombia - se observa en el conjunto de los años 1963-67 desequilibrios globales en el balance de pagos antes de la compensación que reflejaron nuevos desmejoramientos de la posición neta de sus reservas internacionales, no obstante los esfuerzos por mejorarlos realizados por algunos de ellos en particular el Uruguay y Colombia, frustrados por la insuficiencia de sus exportaciones.

Al circunscribir el análisis a lo ocurrido en el año 1967 se puede notar (véase el cuadro I-53) que la magnitud del excedente registrado en el balance de pagos antes de la compensación - cinco veces superior al del año anterior y comparable por su nivel con los años 1963 y 1965 - contrasta con la fuerte ampliación del déficit corriente; pero la mayor afluencia de capitales autónomos - a un nivel sólo conseguido por la región en 1957 - permitió la obtención de un superávit de ese monto. Aunque un total de diez países lograron esta posición, mejorando sus reservas netas de oro y divisas, el excedente antes de la compensación de la Argentina es el determinante del elevado valor que alcanzó.

/En efecto,

En efecto, los saldos favorables antes de la compensación que presentan en 1967 Venezuela, Colombia, México, Uruguay, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, Honduras y muy ligeramente Paraguay sumaron apenas unos 260 millones de dólares, de los cuales un 82 por ciento correspondió a los tres primeros países, mientras que el de la Argentina en particular llegó a alrededor de 430 millones, dando así un total que oscila en 690 millones, que se redujo a 500 para la región en su conjunto, por el desequilibrio o el uso de reservas netas de oro y divisas de unos 190 millones de dólares que anotan globalmente los ocho países restantes, sin computar a Panamá ya que las modalidades especiales de su sistema monetario aconsejan no incluirlo.

No obstante el carácter decisivo de la afluencia de capital autónomo para el logro de los excedentes antes de la compensación, la Argentina y el Uruguay se apoyaron además en los superávits corrientes de sus balances de pagos y Colombia en la fuerte reducción del desequilibrio corriente externo. De los diez países con posiciones excedentarias, la Argentina, el Uruguay, Honduras, el Paraguay y el Ecuador reflejan mejoras sostenidas de dos o más años y en los demás son cambios conseguidos en esa posición durante el último año.

De los países con desequilibrios antes del financiamiento compensatorio que significaron deterioros en sus reservas netas de oro y divisas destacan en 1967 el Brasil, Perú, Chile, Nicaragua, Guatemala y en menor medida El Salvador, Bolivia y Haití. Con excepción de Bolivia, ese resultado se originó en un comportamiento desfavorable o poco dinámico de las exportaciones, en tanto las importaciones seguían creciendo o no se limitaban suficientemente. Por segundo año consecutivo se deteriora posición del Perú, El Salvador y Guatemala, mientras el resto de los países ya citados reflejan esta condición sólo en el último año.

El aumento de la corriente de capitales autónomos en 1967, frente al estancamiento de las exportaciones apoyó sólo un moderado incremento de las importaciones de América Latina y se destinaron en cambio mayores recursos al mejoramiento de las reservas netas de oro y divisas, advirtiéndose nuevamente cómo las exigencias de mantener determinado nivel de reservas impiden ampliar la capacidad para importar.

2. El balance de pagos en cuenta corriente

En 1967 vuelve a ampliarse el desequilibrio corriente externo de América Latina al alcanzar unos 1 600 millones de dólares. (Véase el cuadro I-54.) En 1966 el déficit corriente llegó a cerca de 1 100 millones y el correspondiente al período 1963-65 registró apenas unos 500 millones de dólares en promedio anual. Se manifiesta entonces una tendencia hacia la aceleración del desequilibrio corriente externo en los dos últimos años y el elevado nivel que anotó en 1967 sólo se encuentra por debajo del que tuvo la región en 1957 con motivo de la crisis de Suez.

Mientras en 1967 se registra un estancamiento - el primero en esta década - de las exportaciones de bienes de América Latina, sus importaciones siguieron aumentando, reduciéndose fuertemente el excedente de la cuenta de mercancías. Como este excedente ya es superado en casi un 60 por ciento por el valor, que también se incrementó, de los pagos por concepto de utilidades e intereses del capital extranjero, al agregar los servicios netos importados en el resto de las transacciones, el desequilibrio en relación con ese excedente se acentúa y ello explica la ampliación notable del déficit corriente.

Aunque estas mayores importaciones, frente a una evolución desfavorable de las exportaciones, pudieron haber estado influidas por el temor a un empeoramiento de la situación internacional debido al recrudecimiento de la guerra en el sudeste asiático y al conflicto que aquejó en junio pasado al Medio Oriente, su financiamiento se facilitó por el aumento de la corriente de capitales autónomos.

El análisis por países muestra que el crecimiento del déficit corriente externo en 1967 fue más acentuado en el Brasil, México, Guatemala, Chile, Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Paraguay y El Salvador y presentó pequeñas variaciones con respecto al año anterior en el Ecuador, Haití, Panamá, República Dominicana, Costa Rica y Honduras. De otra parte como en la Argentina hubo una disminución importante del superávit corriente y éste prácticamente desaparece en el Uruguay, la ampliación del déficit se facilitó para el conjunto regional aunque se contrarrestó en alguna medida por una reducción importante del desequilibrio en Colombia y en menor proporción en el Perú.

Cuadro I-54

AMERICA LATINA: SALDOS DE LA CUENTA CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

	Promedio 1960-62	1963	1964	1965	1966	1967 a/
Argentina	-355.0	+231.8	+33.0	+220.0	+257.0	+184.0
Bolivia	-35.9	-46.2	-29.9	-38.4	-31.7	-45.2
Brasil	-431.7	-204.0	+50.0	+247.0	-67.0	-310.0
Colombia	-132.2	-137.1	-138.0	-19.8	-276.9	-72.0
Chile	-227.4	-204.1	-137.9	-38.5	-83.1	-166.1
Ecuador	-17.6	-8.1	-27.8	-23.5	-20.7	-21.2
México	-255.1	-217.0	-421.0	-397.0	-367.0	-540.0
Paraguay	-10.3	-8.8	-10.5	-7.9	-13.8	-21.0
Perú	-12.4	-84.0	+13.7	-161.0	-183.2	-163.4
Uruguay	-56.9	-4.9	-6.1	+68.2	+35.4	+0.8
Venezuela	+418.2	+476.0	+200.0	-29.0	-45.0	-70.0
Haiti	-12.3	-6.5	-10.6	-17.8	-8.9	-8.6
Panamá	-32.5	-35.0	-22.9	-35.6	-39.6	-36.0
República Dominicana	+20.1	-38.1	-70.5	-27.1	-68.2	-63.8
<u>Centroamérica</u>	-63.5	-87.1	-120.8	-159.6	-183.4	-270.3
Costa Rica	-19.6	-29.0	-26.6	-70.9	-47.8	-48.9
El Salvador	-10.1	-13.6	-27.4	-15.0	-43.8	-53.3
Guatemala	-23.9	-19.7	-40.0	-38.3	-17.1	-70.1
Honduras	-0.3	-17.4	-15.0	-9.1	-20.9	-23.7
Nicaragua	-10.2	-7.4	-11.8	-26.3	-53.8	-74.3
<u>América Latina excepto Cuba</u>	-1 204.5	-373.1	-699.3	-420.0	-1 096.1	-1 602.8
<u>América Latina excepto Cuba y Venezuela</u>	-1 622.7	-849.1	-899.3	-391.0	-1 051.1	1 532.8

Fuente: FMI, Balance of payments yearbooks, Vol. 17, 18 y 19.

a/ Estimaciones preliminares sujetas a modificaciones.

/Las causas

Las causas de estos movimientos difieren según los países. En cuatro - Brasil, México, Guatemala y Nicaragua - el desequilibrio corriente se acentúa a causa de la divergencia entre un aumento de las importaciones y una disminución de las exportaciones al igual que la reducción del excedente en el Uruguay y en cierta medida en la de la Argentina. Con excepción de Colombia y el Perú, en el resto de los países el aumento del déficit corriente respondió a un incremento más alto de las importaciones en relación con las exportaciones. En todos ellos, fuera de la Argentina y el Perú, influyó asimismo el incremento de los pagos por concepto de utilidades e intereses del capital extranjero.

Respecto de las tendencias generales que se vienen observando, se nota entre los países tensiones que, independiente o conjuntamente, fueron provocadas por el endeudamiento externo o por un comportamiento irregular de las exportaciones. Se observa así una disminución del superávit corriente en la Argentina y en particular en el Uruguay, una fuerte ampliación del déficit en el Brasil y en menor medida en Venezuela y finalmente una reducción significativa en Colombia. Frente a la irregularidad de los movimientos corrientes en estos países, se encuentra Centroamérica, con desequilibrios globales que se elevan fuerte y sostenidamente, México cuyo desnivel sigue siendo el más alto de la región y Perú, República Dominicana y Paraguay con déficit corrientes de elevado monto en los últimos años, lo que desde otro aspecto expresa la mayor concentración en este grupo de países del financiamiento neto externo.

3. Los excedentes de mercancías y los gastos netos de invisibles en la cuenta corriente del balance de pagos

El excedente de la cuenta de mercancías, que se incrementó fuertemente hasta 1965, tiende a bajar también con intensidad en los dos años siguientes, caracterizando así dos períodos. Durante el primero las exportaciones crecieron en mayor medida que las importaciones, mientras que en el segundo al seguir creciendo éstas, las exportaciones mostraron un estancamiento hacia 1967. (Véase el cuadro I-55.)

Cuadro I-55

AMERICA LATINA (EXCEPTO CUBA): TRANSACCIONES DE MERCANCIAS, SALDOS O GASTOS NETOS
DE INVISIBLES Y RESULTADOS DE LA CUENTA CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

	Transacciones de mercancías a/			Saldos o gastos netos de la cuenta de invisibles b/			Donacio- nes pri- vadas y oro no moneta- rio netos	Saldo de la cuenta corriente del balan- ce de pagos
	Expor- taciones	Impor- taciones	Saldo de mercancías	Fletes, seguros y otros trans- portes, viajes y otros servicios	Pagos ne- tos de utili- dades e intere- ses del capital extran- jero	Gastos netos totales de invi- sibles		
1960	7 923.4	7 119.4	804.0	-674.5	-1 182.7	-1 857.2	-83.6	-1 136.8
1961	8 133.9	7 316.2	817.7	-629.4	-1 344.1	-1 973.5	-83.2	-1 239.0
1962	8 590.0	7 565.5	1 024.5	-751.2	-1 451.5	-2 202.7	-59.5	-1 237.7
1963	9 034.3	7 263.3	1 771.0	-686.6	-1 418.6	-2 105.2	-38.9	-373.1
1964	9 729.2	7 854.9	1 874.3	-914.2	-1 651.0	-2 565.2	-8.4	-699.3
1965	10 191.4	8 085.0	2 106.4	-721.5	-1 783.1	-2 504.6	-21.8	-420.0
1966	10 753.2	8 959.6	1 793.6	-828.5	-2 047.7	-2 876.2	-13.5	-1 096.1
1967 c/	10 660.0	9 294.3	1 365.7	-793.8	-2 160.2	-2 954.0	-14.5	-1 602.8

Fuente: FMI, Balance of Payments Yearbook, Vol. 17, 18 y 19.

a/ Excluye oro no monetario.

b/ Excluye donaciones privadas.

c/ Estimaciones preliminares sujetas a modificaciones.

/En contraste

En contraste con esta posición los gastos netos de invisibles, cuyos niveles han superado históricamente los excedentes de la cuenta de mercancías, continuaron elevándose en todo el período a causa de la magnitud y del crecimiento sostenido de los pagos netos por concepto de utilidades, intereses y otras rentas del capital extranjero, dado que los gastos netos por transporte, seguros, viajes y otros servicios sólo han mostrado una leve tendencia al alza dentro de variaciones anuales con aumentos y disminuciones.

La contraposición anterior pone en evidencia que en los años 1960-62 los excedentes de mercancías sólo financiaban el 44 por ciento de los gastos netos de invisibles, pero se elevan al 80 por ciento en 1963-65 para bajar nuevamente a un 54 por ciento en 1966-67 y a apenas un 46 por ciento si se considera el último año en particular. Los cambios ocurridos en estas relaciones definen también las magnitudes del desequilibrio de la cuenta corriente durante el decenio, correspondiendo al primer período aumentos en las exportaciones, cuando sus precios bajaron así como su poder de compra, lo que exigió para mantener cierto nivel de importaciones y gastos netos de invisibles elevados, altos desequilibrios corrientes externos. Por otra parte, éstos significaron un fuerte deterioro de la posición neta de las autoridades monetarias debido a una escasa afluencia de capitales autónomos. En los años 1963-65 continuaron elevándose las exportaciones con cierta recuperación de sus precios, pero para incrementar el excedente de mercancías y afrontar gastos netos de invisibles crecientes hubo que contener la expansión de las importaciones, reduciendo así fuertemente el déficit corriente externo y con el exceso que sobre este nivel presentaba la corriente de capitales autónomos permitir a las autoridades monetarias mejorar su posición neta. Aunque las exportaciones se intensificaron en 1966, se estancaron en 1967, mientras las importaciones siguieron creciendo en los dos años, lo que reduce notablemente el excedente de mercancías. Al no contrarrestarse la expansión sostenida de los gastos netos de invisibles, se acentúa el desequilibrio corriente que llega en 1967 al más alto nivel del decenio. Sin embargo, su financiamiento pudo realizarse, a diferencia de los años 1960-62, con la mayor afluencia de capitales autónomos, permitiendo además a las autoridades monetarias seguir mejorando su posición neta.

/Los grados

Los grados de tensión externa se han venido acentuando en América Latina en la medida en que ha aumentado el endeudamiento externo y lo que en términos de intereses, utilidades y otras rentas del capital extranjero está representando en las transacciones corrientes de balance de pagos. Según se deduce del cuadro I-55, mientras las exportaciones de bienes han crecido en los últimos siete años a una tasa acumulativa del 4.3 por ciento, los pagos netos de utilidades, intereses y otras rentas del capital extranjero lo hicieron a un 9 por ciento anual. Así pues, la absorción de recursos que tales pagos causaban a las exportaciones aumentó de un 15 a un 20 por ciento entre 1960 y 1967, lo que ha significado una reducción de unos 530 millones de dólares en la capacidad para importar del último año.

De otra parte los intentos que hicieron algunos países de América Latina por mejorar su posición externa a partir de 1963 se apoyaron en la imposibilidad de acelerar más el aumento de sus exportaciones, en una contención de las importaciones. Si bien ello se tradujo en mayores incentivos a la sustitución por producción interna en algunas ramas con coeficientes de capital más bien altos, supuso limitaciones al crecimiento de otros sectores que no pudieron ampliar su base productiva debido a la absorción de los recursos de inversión que originalmente hicieron esas nuevas industrias, que al madurar, originaron nuevas demandas de importación de productos intermedios. En suma, esa contención representó limitaciones a la capitalización interna y al crecimiento económico.

De este modo, se comprueba una vez más la experiencia de otros períodos: para sostener cierto grado de aceleración del desarrollo económico de América Latina, es fundamental una ampliación de las exportaciones a una tasa cuyo aumento anual sea cuando menos igual al de la renta del capital extranjero que gravita sobre el balance de pagos, pues sólo de esta manera, puede atenderse a las exigencias de importación que el crecimiento impone, y aliviarse efectivamente las tensiones generadas por el endeudamiento externo. Pero esa aceleración de las exportaciones al nivel requerido por el financiamiento extranjero sólo puede darse eliminando las discriminaciones existentes en los grandes mercados para los productos básicos de la región, estableciendo para los mismos garantías de precios y otorgando facilidades al acceso de manufacturas.

4. La cuenta capital del balance de pagos

a) Financiamiento del desequilibrio corriente ^{13/}

Desde 1966 se observa una reactivación del financiamiento neto externo que se acentúa en 1967 al alcanzar el desequilibrio corriente unos 1 600 millones de dólares que pudo financiarse con entradas netas de capital autónomo también en aumento, permitiendo a su vez una nueva mejora, en un monto importante, en la posición neta de las autoridades monetarias. Estas mejoras se consiguieron asimismo en los años 1963-65 pero en el marco de un fuerte descenso del financiamiento neto externo, mientras que cuando éste en los tres primeros años del decenio fue asimismo relativamente elevado, hubo una intensa utilización de reservas y un aumento de los pasivos de las autoridades monetarias a causa de una insuficiente afluencia neta de capitales autónomos (véase el cuadro I-56).

En realidad los hechos anotados corresponden a situaciones diferentes que han caracterizado la evolución del sector externo durante este decenio. Los años 1960-62 se distinguieron como un período de deterioro de los precios de las exportaciones, que al mantenerse ciertos niveles de importación y ser insuficiente el ingreso neto de capital autónomo exigieron una intensa utilización del financiamiento compensatorio. El período siguiente (1963-65) fue de recuperación de los precios de las exportaciones pero de contención de las importaciones, para mejorar la posición neta de las autoridades monetarias en momentos en que se registraban corrientes muy irregulares de capital autónomo. Finalmente en los dos últimos años (1966-67) las importaciones se incrementaron cuando las exportaciones sólo lo hicieron hasta 1966, pero la reactivación de la entrada de capital autónomo permitió seguir fortaleciendo las reservas netas internacionales, cuya reconstitución en los últimos cinco años significó un monto casi igual al que se usó durante el período 1960-62.

^{13/} Como es sabido, el desequilibrio corriente del balance de pagos se compensa con el financiamiento neto externo de fuentes que proceden del movimiento de capital autónomo (activos y pasivos con el exterior) y del compensatorio (reservas y pasivos de las autoridades monetarias).

Cuadro I-56

AMERICA LATINA: FINANCIAMIENTO DEL DESEQUILIBRIO
DE LA CUENTA CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

	Movimiento neto de capital autónomo	Movimiento neto compen satorio (-aumento)	Errores y omisiones	Total finan ciamiento neto externo	Movimiento neto de capital autónomo	Movimiento neto compen satorio (-aumento)	Errores y omisiones	Total finan ciamiento neto externo
	<u>Total excepto Cuba</u>				<u>Venezuela</u>			
1960	911.9	547.9	-323.0	1 136.8	-351.3	310.6	-353.9	-394.6
1961	992.1	342.3	-95.4	1 239.0	-431.0	32.0	-76.0	-475.0
1962	911.3	735.1	-408.7	1 237.7	-465.0	-79.0	159.0	-385.0
1963	880.4	-459.3	-48.0	373.1	-221.0	-288.0	33.0	-476.0
1964	1 672.2	-89.8	-883.1	699.3	29.0	-133.0	-96.0	-200.0
1965	868.1	-492.8	144.7	420.0	82.0	6.0	-59.0	29.0
1966	1 593.8	-97.3	-400.4	1 096.1	61.0	22.0	-38.0	45.0
1967 a/	2 368.2	-500.6	-264.8	1 602.8	242.0	-112.0	-60.0	70.0
	<u>Argentina</u>				<u>Brasil</u>			
1960	556.6	-175.2	-176.5	204.9	195.0	329.0	10.0	534.0
1961	352.6	162.5	70.6	585.7	288.0	-60.0	49.0	277.0
1962	241.2	296.6	-263.3	274.5	302.0	317.0	-135.0	484.0
1963	-14.7	-145.3	-71.8	-231.8	180.0	92.0	-68.0	204.0
1964	-21.0	80.0	-92.0	-33.0	210.0	-55.0	-205.0	-50.0
1965	-146.0	-99.0	25.0	-220.0	110.0	-329.0	-28.0	-247.0
1966	-145.0	-64.0	-48.0	-257.0	205.0	-94.0	-44.0	67.0
1967 a/	252.8	-432.8	-4.0	-184.0	263.0	77.0	-30.0	310.0
	<u>México</u>				<u>Resto de países de América Latina</u>			
1960	187.5	20.3	131.5	339.3	324.1	63.2	65.9	453.2
1961	282.0	27.0	-67.0	242.0	500.5	180.8	-72.0	609.3
1962	202.0	-8.0	-10.0	184.0	631.1	208.5	-159.4	680.2
1963	278.0	-123.0	62.0	217.0	658.1	5.0	-3.2	659.9
1964	628.0	-44.0	-163.0	421.0	826.2	62.2	-327.1	561.3
1965	145.0	61.0	191.0	397.0	677.1	-131.8	-84.3	461.0
1966	531.0	18.0	-182.0	367.0	941.8	20.7	88.4	874.1
1967 a/	639.0	-49.0	-50.0	540.0	971.4	16.2	-120.8	866.8

Fuente: Balance of Payments Yearbook, Vol. 17, 18 y 19.

a/ Estimaciones preliminares sujetas a modificaciones.

La diversidad de condiciones que encubre estos resultados hace necesario una desagregación de los países que han influido en ellos. En Venezuela el financiamiento neto externo negativo se extiende hasta 1964 por efecto de una desinversión neta de capital autónomo y de mejoras en la posición neta de las autoridades monetarias. A partir de 1965, con un financiamiento neto externo positivo de nivel más bien bajo, la afluencia de capital autónomo invierte su sentido y llega en 1967 a cierto valor de importancia que apoya un nuevo aumento de las reservas internacionales netas. Además de las exigencias que se planteaban del lado de las transacciones de capital, los elementos condicionantes de esta evolución fueron el persistente deterioro de precios que sigue afectando a las exportaciones de Venezuela, cierta limitación por la competencia de otras zonas geográficas de la demanda de petróleo y un nivel muy alto de pago de utilidades del capital extranjero que llevaron a una contención de las importaciones pero que favoreció la sustitución por producción interna.

En la Argentina, los niveles del endeudamiento externo tanto del lado del financiamiento de capital autónomo como del compensatorio que se registraron hasta 1962 exigieron en los años siguientes un financiamiento neto externo negativo como consecuencia de una sostenida desinversión neta de capital autónomo, que sólo se hace positiva en cantidad significativa en 1967, y de mejoras en la posición neta de las autoridades monetarias en particular la obtenida en el último año. Todo esto requirió un aumento de sus exportaciones y una contención de importaciones que no apoyó el crecimiento interno pues ya se planteaban limitaciones en cuanto a sustituciones fáciles.

También el Brasil hubo de reducir fuertemente su financiamiento neto externo y en algunos años registrar una posición negativa debido a exigencias de las autoridades monetarias de mejorar su posición neta. El ingreso de capital autónomo se redujo y tuvo un ritmo muy irregular por el curso que tomaron las amortizaciones de su deuda externa que en algunos años absorbieron casi totalmente los montos de los nuevos préstamos. En 1967 un comportamiento desfavorable de las exportaciones ante importaciones crecientes, incrementa nuevamente el nivel del financiamiento externo y con una mayor corriente de capital autónomo, aunque insuficiente, obliga a un deterioro

/en la

en la posición neta de las reservas internacionales. En los años anteriores se logra una expansión de las exportaciones, pero las exigencias del endeudamiento externo llevan a contener las importaciones en la mayor parte del período.

El caso de México difiere de los tres países anteriores. El financiamiento neto externo, si bien irregular, es considerable y creciente, y no supuso un debilitamiento de las reservas internacionales, pues la afluencia de capital autónomo se mantuvo en niveles altos, con excepción de unos pocos años. Estas condiciones se apoyaron en el dinamismo de las exportaciones de bienes y en los crecientes excedentes de sus transacciones frontizas y de viajes.

En el resto de los países de América Latina, el financiamiento neto externo, a pesar de algunas irregularidades, llega casi a duplicarse y la afluencia neta de capital autónomo alcanza a triplicarse; pero aun así fue insuficiente en casi todos los años del período, al plantearse una utilización neta de reservas internacionales o un deterioro de la posición neta de las autoridades monetarias. (Véase nuevamente el cuadro I-56.) Aunque en el resto de los países en conjunto se nota a lo largo del período un deterioro en esta posición, países como Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay han mejorado sus reservas internacionales y se da el caso de Colombia y Uruguay cuyos esfuerzos en este sentido han sido grandes, pero insuficiencias de sus exportaciones y de la afluencia de capital autónomo los han frustrado.

Del contraste de estas dos posiciones surge que tanto el financiamiento neto externo como la mayor afluencia de capital autónomo fue concentrándose en mayor medida hacia los países medianos y pequeños - con algunas excepciones - que hacia los países grandes, salvo México que continúa siendo el mayor beneficiario en la corriente de capital autónomo de los últimos años.

Vale la pena indicar finalmente que en 1967, además del aumento significativo del financiamiento neto externo, se consiguió un nuevo incremento de la corriente de capital autónomo, cuyo nivel posiblemente se ubique sólo por debajo del que se dio hace diez años. Como ya se dijo, en los dos últimos años sigue siendo México el mayor favorecido en la afluencia de capital autónomo, pero si se toma como base los valores que éstos tuvieron

/en 1966,

en 1966, es de destacar los aumentos que registraron Argentina y Venezuela. Con excepción de Colombia y Perú, que señalaron en 1967 fuertes descensos en esas corrientes, deben citarse los ascensos que tuvieron Guatemala, la República Dominicana, Chile, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Uruguay, Paraguay y Haití y en menor medida Brasil, Bolivia, Honduras y Panamá.

a) Los movimientos netos de fondos extranjeros y nacionales (autónomos y compensatorios) en el financiamiento neto externo

El análisis de la sección precedente sobre el financiamiento neto externo basado en los movimientos de capitales autónomos y compensatorios para 1967 y años anteriores permite evaluar el papel que han desempeñado esas fuentes de recursos en la compensación final del balance de pagos de América Latina, pero no muestra la contribución de las corrientes de capitales extranjero y nacional en ese balance externo. Por ello los estudios pasados, al poner de manifiesto las modalidades del financiamiento externo han distinguido entre los fondos extranjeros autónomos y compensatorios (pasivos con no residentes de corto y largo plazo), los fondos nacionales autónomos (activos de residentes de corto y largo plazo) y las reservas brutas de las autoridades monetarias. Sin embargo, de estas cifras desagregadas sólo se dispone hasta 1966, pues las informaciones completas de los balances de pagos por países tienen un retraso de por lo menos un año.

Según puede observarse en el cuadro I-57 la afluencia total neta de fondos extranjeros que había alcanzado su nivel máximo en 1964 decayó fuertemente al año siguiente, con apenas 1 000 millones de dólares; pero se recupera nuevamente en 1966 al registrar 1 750 millones de dólares. Para 1967, en vista de la magnitud a que llegó el financiamiento neto externo, puede conjeturarse otro nuevo aumento cuyo valor posiblemente exceda los 2 000 millones de dólares. La mayor entrada neta de fondos extranjeros en los últimos años se apoyó exclusivamente en las fuentes de recursos autónomos, pues los fondos compensatorios, con las medidas de las autoridades monetarias de ciertos países de reducir sus pasivos, señalan una posición negativa desde 1964.

Cuadro I-57

AMERICA LATINA EXCEPTO CUBA: CUENTA DE CAPITAL DEL
BALANCE DE PAGOS, 1960 A 1967

(Millones de dólares corrientes)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967 e/
Financiamiento neto externo (A + D + E)	1 136.8	1 239.0	1 237.7	373.1	699.3	420.0	1 096.1	1 602.8
A. Fondos extranjeros netos (a + b)	1 651.1	1 776.8	1 545.0	1 385.8	1 900.6	1 025.0	1 771.3	
a) Fondos extranjeros netos no compensatorios	971.6	1 502.0	1 272.3	1 338.6	1 960.9	1 170.5	1 920.4	
1. Inversión directa neta	417.4	371.6	221.4	233.5	395.7	513.2	566.3	
2. Préstamos de largo plazo netos	227.0	790.7	763.2	855.3	836.5	401.4	904.8	
3. Donaciones oficiales	122.5	130.3	127.1	134.2	127.5	179.9	145.8	
4. Capital a corto plazo (pasivo)	204.7	209.4	160.6	115.6	601.2	76.0	303.5	
b) Fondos extranjeros netos compensatorios	679.5	274.8	272.7	47.2	-60.3	-145.5	-149.1	
1. Pagos diferidos de importación neta	177.3	-36.0	327.8	46.1	216.6	-277.3	-82.9	
2. Préstamos de Balance de Pagos netos	226.7	165.3	30.3	-135.0	-93.7	164.3	-17.0	
3. Otros pasivos netos a corto plazo de las autoridades monetarias	192.9	-129.9	-16.4	18.7	-120.4	-9.7	-8.0	
4. Préstamos contingentes y compensatorios netos de F.M.I.	82.1	275.4	-69.0	117.4	-62.8	-22.8	-41.2	
B. Fondos nacionales netos según aparecen en los balances de pago	-59.7	-509.9	-361.0	-458.2	-288.7	-302.4	-326.6	
1. Capital privado a largo plazo (activo)	-13.2	-222.2	-177.0	-96.3	-48.2	-39.9	-51.0	
2. Capital público a largo plazo (activo)	-86.2	-138.7	-111.3	-25.2	-46.6	-73.0	-49.6	
3. Capital a corto plazo (activo)	+39.7	-149.0	-72.7	-336.7	-193.9	-189.5	-226.0	
C. Errores y omisiones	-323.0	-95.4	-408.7	-48.0	-883.1	44.7	-400.4	
D. Fondos nacionales netos más errores y omisiones (B + C)	-382.7	-605.3	-769.7	-506.2	-1 171.8	-257.7	-727.0	
E. Movimiento de reservas brutas de oro y divisas (-aumento)	-131.6	67.5	462.4	-506.5	-29.5	-347.3	51.8	-283.4
1. Activos a corto plazo de las auto- ridades monetarias	-281.1	149.4	222.8	-511.4	-49.2	-387.0	67.8	
2. Oro monetario oficial	227.6	-56.6	241.0	10.9	33.1	55.0	95.7	
3. Cuotas del FMI	-78.1	-25.3	-1.4	-6.0	-13.4	-15.3	-111.7	

Fuente: FMI; Balance of Payments Yearbook, Vol. 17, 18 y 19.

a/ Estimaciones preliminares.

En la reactivación de la afluencia neta de fondos extranjeros no compensatorios es de destacar la recuperación desde 1964 y el aumento sostenido de los valores de la inversión directa extranjera, con niveles actuales de los más altos del decenio (unos 570 millones de dólares) y el incremento en 1966 de los préstamos no compensatorios en un monto neto no registrado antes (unos 900 millones de dólares) cantidad esta que parece superarse nuevamente en 1967 por los indicadores globales señalados anteriormente. Se nota a su vez una recuperación notable de los pasivos de corto plazo, tendencia que también podría mantenerse en 1967.

El incremento de los fondos extranjeros autónomos, que en 1966 permitió afrontar las reducciones netas en los pasivos de las autoridades monetarias (fondos compensatorios) sólo contrarrestó parcialmente las salidas netas de fondos nacionales y de los valores que quedan englobados en el rubro de errores y omisiones, exigiendo finalmente una pequeña utilización bruta de las reservas internacionales. Como en 1967 éstas aumentaron en cerca de 300 millones de dólares cabe suponer que esa mejora se apoyó en otra nueva ampliación de los ingresos netos de fondos extranjeros no compensatorios ya que los fondos nacionales históricamente han sido negativos para la región.

Los elementos de tensión que han estado gravitando sobre el balance de pagos de ciertos países han determinado un comportamiento irregular del financiamiento neto externo que no corresponde al resto de los países de América Latina. En el cuadro I-58 se observa la posición de Venezuela donde el financiamiento neto externo, negativo hasta 1964, estuvo determinado en un comienzo por una desinversión neta considerable de capitales autónomos - en particular de la inversión directa - a la que luego se sumaron salidas netas del lado de los fondos compensatorios y reconstituciones significativas de las reservas internacionales, mejorando así la posición neta de las autoridades monetarias. A partir de 1964 la afluencia de recursos extranjeros autónomos se hace positiva así como también al año siguiente el financiamiento neto externo los que fueron elevándose sostenidamente hasta el final del período apoyando con excepción de unos años, nuevas reducciones de los pasivos del banco central (fondos compensatorios) e incrementos en las reservas brutas de oro y divisas.

Cuadro I-58

AMÉRICA LATINA: MOVIMIENTOS NETOS DE FONDOS EXTRANJEROS Y NACIONALES (AUTÓNOMOS Y COMPENSATORIOS)
EN EL FINANCIAMIENTO NETO EXTERNO DE ALGUNOS PAÍSES
(Millones de dólares)

	Fondos extranjeros netos				Finan- ciamien- to neto externo	Movimien- to bruto de reser- va (- au- mento)	Errores y emi- siones netas	Fondos extranjeros netos				Finan- ciamien- to neto externo	Movimien- to bruto de reser- va (- au- mento)	
	Autón- omos o no compen- satorios	Compen- satorios	Total	Fondos nacio- nales autón- omos				Autón- omos o no compen- satorios	Compen- satorios	Total				
<u>Venezuela</u>														
1960	-394.6	-553.2	155.5	-137.7	-10.1	-553.9	504.9	131.2	696.1	-8.3	-176.5	-306.4		
1961	-475.0	-148.0	3.0	-145.0	-283.0	-76.0	365.7	-22.5	343.2	-13.1	70.6	185.0		
1962	-385.0	-280.0	-77.0	-357.0	-185.0	159.0	244.0	-9.4	234.6	-2.8	-263.3	306.0		
1963	-476.0	-34.0	-125.0	-159.0	-187.0	33.0	36.4	7.1	43.5	-51.1	-71.8	-152.4		
1964	-200.0	51.0	-47.0	4.0	-22.0	-96.0	-9.0	-51.0	-60.0	-12.0	-92.0	131.0		
1965	29.0	134.0	17.0	151.0	-52.0	-59.0	-166.0	-31.0	-197.0	20.0	25.0	-68.0		
1966	45.0	169.0	-45.0	124.0	-103.0	-38.0	-79.0	-53.5	-132.5	-66.0	-48.0	-10.5		
1967 a/	70.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-483.0
<u>Brasil</u>														
1960	534.0	233.0	353.0	536.0	-38.0	10.0	189.6	4.8	194.4	-2.1	131.5	15.5		
1961	277.0	373.0	81.0	454.0	-85.0	49.0	364.0	42.0	406.0	-82.0	-67.0	-15.0		
1962	484.0	281.0	212.0	493.0	21.0	-135.0	267.0	-39.0	228.0	-65.0	-18.0	31.0		
1963	204.0	189.0	66.0	255.0	-9.0	-68.0	362.0	-3.0	359.0	-84.0	62.0	-120.0		
1964	-50.0	235.0	-129.0	106.0	-25.0	-205.0	713.0	-2.0	711.0	-81.0	-167.0	-42.0		
1965	-247.0	148.0	-114.0	34.0	-38.0	-28.0	237.0	-	237.0	-92.0	191.0	61.0		
1966	67.0	249.0	-120.5	128.5	-44.0	-44.0	458.0	20.0	478.0	73.0	-182.0	-2.0		
1967 a/	310.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-29.0
<u>México</u>														

Fuente: FMI, *Balance of Payments Yearbook*, Vol. 17, 18 y 19.

a/ Estimaciones preliminares sujetas a modificación.

En la Argentina la acumulación del endeudamiento externo, debido al uso intenso de créditos de proveedores a mediano plazo con renegociaciones sucesivas, y los montos en que bajaron las reservas brutas internacionales hacen crisis hacia 1962 y desde el año siguiente él se vio forzado a presentar sostenidamente un financiamiento externo negativo por salidas netas de fondos extranjeros autónomos y compensatorios (en especial el rubro de préstamos), de fondos nacionales y reconstituciones de reservas brutas de oro y divisas cuyos valores fueron considerables en el último año.

También en el Brasil la acumulación de endeudamiento externo - predominantemente de mediano plazo, como resultado de renegociaciones sucesivas en particular de tipo compensatorio - llega a forzar un financiamiento neto externo negativo hacia los años 1964 y 1965, que si bien vuelve a hacerse positivo al año siguiente se amplía nuevamente en 1967. Tales condiciones facilitaron en esos años las amortizaciones aceleradas de los préstamos compensatorios que significaron una desinversión neta en dichos fondos y apoyaron un aumento importante en 1965 de las reservas brutas internacionales; con ello pudieron afrontarse los desembolsos de los dos años siguientes, al ser insuficiente la corriente neta de capitales extranjeros para financiar el desequilibrio corriente.

A diferencia de los tres países anteriores, en México la corriente de capitales extranjeros no compensatorios, si bien irregular, se mantuvo en altos niveles al igual que el financiamiento neto externo y ello permitió mejorar en casi todos los años las reservas brutas de oro y divisas.

En el resto de los países de América Latina (véase el cuadro I-59) la afluencia neta de fondos extranjeros, con algunas irregularidades, llega casi a cuadruplicarse en el marco de un financiamiento neto externo que con ciertas desviaciones sólo casi se duplica, con lo cual se hizo frente a salidas netas de fondos nacionales y a las de los movimientos englobados en el rubro errores y omisiones, mejorándose las reservas brutas internacionales desde 1963 hasta 1966, pues en 1967 se dio una disminución. La

/corriente neta

corriente neta de fondos extranjeros no compensatorios alcanza más que a triplicarse y del lado de los fondos compensatorios, fuera de dos años, hay cierta tendencia a acumular un endeudamiento con el aumento de los pasivos de las autoridades monetarias, cuyas reducciones netas, en vista del nivel alcanzado, ya se hicieron necesarias en los últimos años en Uruguay, Colombia y Chile, aunque otros países siguieron incurriendo en atrasos comerciales o requiriendo créditos contingentes y compensatorios del FMI.

En este grupo de países, a comienzos del decenio, los fondos extranjeros no compensatorios se integraban en su gran mayoría con los montos de la inversión directa y de las donaciones oficiales. En la actualidad son los préstamos autónomos de largo plazo, que se incrementaron doce veces entre 1960 y 1966, el renglón de capital extranjero más importante de aquellos fondos, pues la inversión directa, con la caída que tuvo en los años intermedios del decenio, sólo se ubica en los niveles de los primeros años del sesenta.

En esta forma durante el transcurso del decenio la corriente de los fondos extranjeros por países fue orientándose diferentemente. La absorción de préstamos autónomos y compensatorios, altamente concentrada en los primeros años del decenio en los grandes países, desde 1962 se canaliza en mayor medida hacia los medianos y pequeños países. No ocurre lo mismo con la inversión directa cuya recuperación y aumento de los últimos años benefició principalmente a los países grandes en particular México y el Brasil.

Cuadro I-59

AMERICA LATINA (EXCEPTUADOS ARGENTINA, BRASIL, CUBA, MEXICO Y VENEZUELA): MOVIMIENTOS NETOS DE FONDOS
EXTRANJEROS Y NACIONALES (AUTONOMOS Y COMPENSATORIOS) EN EL FINANCIAMIENTO NETO EXTERNO

(Millones de dólares)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967 a/
Financiamiento neto externo	453.2	609.3	660.2	659.9	561.3	461.0	874.1	866.8
A. Fondos extranjeros netos	312.3	718.6	946.4	887.3	1 139.6	800.0	1 173.3	
a) Fondos extranjeros netos autónomos o no compensatorios	317.3	547.3	760.3	785.2	970.9	817.5	1 123.4	
1. Inversión directa neta	111.5	147.3	131.6	34.6	144.7	99.2	116.3	
2. Préstamos de largo plazo netos	51.9	125.1	345.3	517.7	481.5	520.4	634.8	
3. Donaciones oficiales	105.0	114.1	91.4	100.2	94.5	142.9	116.8	
4. Capital a corto plazo (pasivos)	50.9	150.2	191.5	132.7	250.2	55.0	255.5	
b) Fondos extranjeros netos compensatorios	-5.0	171.3	186.1	102.1	169.7	-17.5	49.9	
1. Pagos diferidos de importación	-0.2	13.0	97.8	40.1	81.6	17.7	35.1	
2. Préstamos de balanceo de pagos netos	-46.0	54.0	30.2	-18.6	73.3	-1.7	-19.0	
3. Otros pasivos netos a corto plazo de las autoridades monetarias	55.6	-39.1	55.1	-17.8	6.6	-34.7	7.0	
4. Créditos contingentes y compensatorios	-14.4	143.4	3.0	93.4	7.2	1.2	26.8	
B. Fondos nacionales netos según aparecen en los Balances de Pagos	6.8	-46.8	-129.2	-127.1	-144.7	-140.4	-181.6	
1. Capital privado a largo plazo (activo)	28.0	-0.2	-1.0	16.9	-1.2	0.1	-2.0	
2. Capital público a largo plazo (activo)	-24.9	-40.9	-33.1	-5.5	-10.6	-28.0	-15.6	
3. Capital a corto plazo (activo)	3.7	-5.7	-95.1	-138.5	-132.9	-112.5	-164.0	
C. Errores y omisiones	65.9	-72.0	-159.4	-3.2	-327.1	-84.3	-88.4	
D. Fondos nacionales más Errores y Omisiones								
E. Movimiento de reservas brutas de oro y divisas (-aumento)	63.2	9.5	22.4	-37.1	-106.5	-114.3	-29.2	193.6
1. Activos de corto plazo de las autoridades monetarias	103.8	16.3	-10.2	-87.0	-91.2	-145.0	-31.2	
2. Oro monetario oficial	-24.3	2.5	34.0	-4.1	-1.9	36.0	21.7	
3. Cuotas del FMI	-11.3	-9.3	-1.4	-6.0	-13.4	-5.3	-19.7	

Fuente: FMI, Balance of Payments Yearbook, Vol. 17, 18 y 19.

a/ Cifras estimadas sujetas a modificación.

5. Corrientes y servicios de fondos extranjeros autónomos
y compensatorios y su aporte neto a la
capacidad de compra externa

En el Estudio Económico correspondiente a 1966 ^{14/} se analiza en forma global el aporte a la capacidad de compra externa de América Latina de la totalidad de los fondos extranjeros autónomos y compensatorios deducidas las amortizaciones, sin desagregar las diversas corrientes de capital que integran esos fondos. Como complemento de ese análisis, se trata ahora de examinar separadamente cada corriente de capital, en particular los préstamos brutos autónomos y compensatorios, la incidencia de sus servicios de amortización e intereses, la afluencia de la inversión directa en contraste con su renta anual - las utilidades - y otros movimientos de fondos extranjeros, para concluir con el aporte neto que cada uno de ellos hizo a la capacidad de compra externa.

Entre las fuentes de financiamiento extranjero más importantes durante este decenio se encuentran los préstamos autónomos y compensatorios. La afluencia bruta canalizada por estos conceptos hacia América Latina entre los años 1960 y 1966 alcanzó a unos 18 150 millones de dólares, o sea un promedio anual de 2 600 millones. Parte de unos 2 000 millones en 1960, se eleva a poco más de 2 750 millones en 1961 y se mantiene por debajo pero cerca de esta cantidad hasta 1966 cuando aumenta a unos 2 860 millones de dólares. (Véase el cuadro I-60.) De ese ingreso bruto total dos terceras partes corresponden a los créditos autónomos y el resto a los préstamos compensatorios, es decir un promedio anual de 1 750 y 840 millones de dólares respectivamente, cifras que no se alejan mucho de la afluencia efectiva de cada año, excepto que el primero supera esa cantidad en 1964 y nuevamente en 1966, cuando pasa de 2 200 millones de dólares y que el segundo baja en este último año a unos 650 millones de dólares.

^{14/} Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S68.II.G.1,
pp. 73 a 94.

Años	Préstamos brutos			Amortización de préstamos			Intereses de préstamos externos	Aporte neto de los préstamos automáticos y compensatorios	Inversión directa neta	Utilidades de la inversión directa	Aporte neto de la inversión directa	Otros movimientos netos de fondos extranjeros				Aporte global neto a la capacidad de compra externa
	Autónomo o compensatorio	Compensatorios	Total	Autónomo o compensatorio	Compensatorios	Total						Pasivos netos no compensatorios de corto plazo	Denominaciones oficiales	Otros pasivos netos de las autoridades monetarias	Aporte neto total de otros fondos extranjeros	
(a)	(b)	(c=a+b)	(d)	(e)	(f=d+e)	(g)	(h=a-f-e)	(i)	(j)	(k = i-j)	(l)	(m)	(n)	(o=l+m+n)	(p=h+k+o)	
América Latina, excepto Cuba																
1960	1 194.8	837.6	2 032.4	967.8	351.0	1 318.8	288.8	424.8	417.4	949.2	-531.0	204.7	122.5	192.9	520.1	413.1
1961	1 778.5	981.2	2 759.7	987.8	576.5	1 564.3	340.4	855.0	371.6	1 094.0	-722.4	209.4	130.3	-129.9	209.8	342.4
1962	1 748.1	908.2	2 656.3	984.9	619.1	1 604.0	361.2	691.1	221.4	1 120.6	-899.2	160.6	127.1	-16.4	271.3	63.2
1963	1 724.7	844.6	2 569.3	869.4	816.1	1 685.5	357.1	526.7	233.5	1 096.6	-863.1	115.6	134.2	18.7	268.5	-67.9
1964	1 914.7	822.6	2 737.3	1 078.2	762.5	1 840.7	447.4	449.2	395.7	1 252.7	-857.0	601.2	127.5	-120.4	608.3	208.5
1965	1 694.8	835.8	2 529.9	1 292.6	970.8	2 263.4	545.2	-279.6	513.2	1 303.4	-790.2	76.9	179.9	-9.7	246.2	-823.6
1966	2 208.4	653.8	2 862.2	1 303.6	794.9	2 098.5	605.5	158.2	566.3	1 518.1	-951.8	303.5	145.8	-8.8	441.3	-352.3
Venezuela																
1960	17.6	300.4	318.0	212.9	99.8	312.7	15.7	-18.4	-126.0	517.6	-643.6	-12.8	0.1	-5.1	-17.3	-671.0
1961	5.0	231.0	236.0	135.0	226.0	361.0	36.9	-161.0	-25.0	561.0	-586.5	9.0	-2.0	-2.0	5.0	-742.0
1962	57.0	50.9	107.9	62.9	124.0	186.0	21.9	-100.0	-241.0	622.0	-863.0	-34.1	-	-3.9	-37.1	-1 000.1
1963	53.8	-	53.8	16.0	124.0	140.0	17.0	-104.0	-84.0	610.0	-694.0	13.0	-	-1.0	12.0	-786.0
1964	58.0	-	58.0	18.0	48.0	66.0	16.0	-24.0	-24.0	683.0	-707.0	34.0	1.0	1.0	36.0	-695.0
1965	106.9	-	106.9	20.9	15.0	35.0	18.0	53.0	3.0	720.0	-717.0	46.0	-1.0	32.0	77.0	-587.0
1966	113.0	-	113.0	28.0	15.0	43.0	22.9	48.0	75.0	696.0	-621.0	8.0	1.0	-30.1	-21.0	-594.0
Argentina																
1960	257.0	201.6	458.6	41.3	59.0	100.3	25.4	332.9	332.0	63.0	269.0	16.6	0.6	-11.4	5.8	607.7
1961	439.6	92.2	531.8	96.0	114.9	210.9	49.9	271.0	-18.2	115.9	-134.1	39.1	1.2	0.2	40.5	177.4
1962	414.6	87.0	501.6	187.2	94.9	282.1	42.9	176.6	71.8	37.2	34.6	-56.9	1.7	-1.5	-56.7	154.5
1963	264.1	99.1	363.2	191.5	92.5	284.0	41.1	38.1	77.9	30.4	47.5	-116.1	2.0	0.5	-113.6	-28.1
1964	176.0	134.0	310.0	249.0	186.0	435.0	50.0	-175.0	27.0	63.0	-36.0	34.0	3.0	1.0	38.0	-173.0
1965	171.0	104.1	275.1	368.0	133.9	501.0	50.3	-276.0	43.0	9.0	34.0	-14.0	2.0	-2.0	-14.0	-256.0
1966	119.0	164.5	283.5	170.0	216.0	386.0	71.0	-173.5	30.0	92.0	-62.0	-54.0	-4.0	-2.0	-60.0	-295.5
Brasil																
1960	351.0	254.0	605.0	370.0	50.0	420.0	137.0	48.0	138.0	61.0	77.0	97.0	17.0	149.0	263.0	988.0
1961	584.0	280.0	864.0	307.0	113.0	420.0	126.0	518.0	147.0	61.0	86.0	-67.0	16.0	-86.0	-137.0	267.0
1962	324.0	347.5	671.5	262.0	62.5	324.5	123.0	224.0	132.0	79.0	59.0	55.0	32.0	-73.0	14.0	291.0
1963	248.0	262.5	510.5	215.0	236.5	451.5	98.0	-31.0	87.0	57.0	30.0	36.0	33.0	40.0	109.0	108.0
1964	187.0	219.0	406.0	183.0	221.0	404.0	134.0	-132.0	86.0	58.0	28.0	114.0	31.0	-127.0	18.0	-86.0
1965	258.0	455.0	713.0	267.0	564.0	831.0	167.0	-285.0	154.0	102.0	52.0	-33.0	36.0	-5.0	-2.0	-235.0
1966	373.0	201.0	574.0	294.0	318.5	612.5	166.0	-204.5	159.0	125.0	34.0	-23.0	34.0	-3.0	8.0	-162.5
México																
1960	363.2	-	363.2	189.5	-	189.5	48.9	124.8	-38.1	141.6	-179.7	52.2	1.8	4.8	58.8	3.9
1961	352.9	45.0	397.0	187.9	-	187.0	56.0	154.0	120.9	148.0	-28.0	78.0	1.0	-3.8	76.0	202.0
1962	401.0	-	401.0	268.0	45.0	313.0	78.0	10.0	127.0	159.0	-32.0	5.0	2.0	6.0	13.0	-9.0
1963	426.0	-	426.0	231.0	-	231.0	80.0	115.0	118.0	186.0	-68.0	50.0	-1.0	-3.0	46.0	93.0
1964	755.0	-	755.0	371.0	-	371.0	88.0	296.0	162.0	236.0	-74.0	169.0	-2.0	-2.0	165.0	387.0
1965	370.0	-	370.0	369.0	-	369.0	103.0	-102.0	214.0	236.0	-22.0	22.0	-	-	22.0	-102.0
1966	643.0	-	643.0	486.0	-	486.0	123.0	34.0	186.0	250.0	-64.0	117.0	-2.0	20.0	135.0	105.0
Chile																
1960	50.5	33.9	83.5	41.5	30.2	71.7	18.5	-6.7	29.0	46.1	-17.1	10.2	34.4	25.7	70.3	46.5
1961	143.1	151.6	294.7	57.1	54.9	112.0	28.4	154.3	51.9	53.3	-1.4	42.5	16.8	-18.5	40.8	193.7
1962	197.7	189.6	387.3	61.9	73.1	135.0	36.3	216.0	35.8	57.3	-21.5	44.2	11.2	-5.3	50.1	244.6
1963	212.5	216.1	428.6	63.1	180.9	244.0	41.4	143.2	-30.1	48.6	-78.7	22.4	1.6	-2.0	22.0	86.5
1964	239.5	186.9	426.4	68.7	161.7	230.4	39.0	156.1	-8.5	66.7	-75.2	-7.2	2.2	-6.2	-11.2	69.7
1965	191.0	133.4	324.4	89.7	119.7	209.4	66.5	48.5	-6.6	51.5	-58.1	-3.9	-8.6	-4.2	-8.7	-18.3
1966	257.3	47.6	304.9	108.7	98.9	207.6	73.6	23.7	-30.2	111.2	-141.4	9.1	11.9	9.7	117.7	-
Resto de América Latina																
1960	155.5	48.6	204.1	112.6	112.0	224.6	49.3	-69.8	82.5	119.9	-37.4	40.7	68.6	29.9	139.2	98.0
1961	254.8	181.4	436.2	205.7	67.7	273.4	44.1	118.7	95.9	154.8	-58.9	107.8	97.3	-20.6	184.5	244.3
1962	353.8	234.1	587.9	143.8	219.6	363.4	60.0	164.5	95.8	166.1	-70.3	147.3	80.2	60.4	287.9	382.1
1963	521.1	266.9	788.0	152.8	182.2	335.0	87.6	365.4	64.7	164.6	-99.9	111.3	98.6	-15.8	193.1	452.6
1964	499.2	283.6	782.8	188.5	145.8	334.3	120.4	328.1	153.2	146.0	7.2	257.4	92.3	12.8	362.5	697.8
1965	598.9	142.6	741.6	178.9	139.1	318.0	140.7	281.9	105.8	184.9	-79.1	58.9	143.5	-30.5	171.9	374.7
1966	703.1	240.7	943.8	216.9	146.5	363.4	149.9	430.5	146.5	243.9	-97.4	151.4	104.9	-2.7	261.6	594.7

4

5

Los desembolsos brutos de préstamos hacia la región fueron considerables, pero también lo fueron sus reembolsos; además, en aquéllos predominó cierto grado de estabilidad en sus montos anuales, en tanto que los últimos exhibieron un crecimiento sostenido. Las amortizaciones de préstamos autónomos y compensatorios llegaron en el período aludido a unos 12 375 millones de dólares, o sea un promedio por año de 1 765 millones de dólares, dentro de una corriente efectiva de aumento constante, salvo en 1966 cuando decayeron los reembolsos de préstamos compensatorios. A tal punto se aceleran éstos que a partir de 1963 anularon o excedieron la afluencia de préstamos compensatorios, si bien ello se explica por la política de las autoridades monetarias de reducir sus pasivos para mejorar su posición neta.

Otra variable que viene a deprimir la contribución de los préstamos extranjeros son sus intereses. Estos sumaron 2 945 millones de dólares, es decir, un promedio de 420 millones anuales, pero en forma de pagos efectivos cuyos niveles se duplican entre 1960 y 1966, lo cual indicaría un crecimiento aún más acelerado que el de los reembolsos de créditos autónomos y compensatorios. Si se suman las amortizaciones y los intereses y se deducen de la afluencia bruta de créditos, se podrá observar en el cuadro I-60 que la afluencia neta de unos 855 millones de dólares de 1962 vino decreciendo sostenidamente hasta hacerse negativa hacia 1965 pero al año siguiente vuelve a hacerse positiva en una pequeña cantidad, debido a un aumento importante de la corriente de préstamos autónomos y a una disminución de los reembolsos de carácter compensatorio. Ha habido de parte de ciertos países - Venezuela, Argentina, Brasil - hasta 1962 un uso intenso de créditos de proveedores de mediano plazo que los llevaron en los años siguientes a reembolsos acelerados, limitándose así su capacidad de usar nuevos créditos para sanear su posición externa. Este hecho supuso para el conjunto de la región que al incrementarse las amortizaciones y no acompañarse de un aumento igual en los préstamos fuera absorbiéndose la casi totalidad o más de los nuevos créditos, deteriorando finalmente su aporte neto a la capacidad global de compra externa.

/Otra fuente

Otra fuente tradicional de financiamiento externo, si bien disminuida en importancia en relación con otros períodos, es la inversión directa extranjera, cuyo ingreso durante los años 1960 a 1966 fue de sólo unos 2 720 millones de dólares ^{15/} o sea un promedio anual de unos 390 millones; este promedio es resultado de una tendencia que decrece hasta 1963 para recuperarse luego y aumentar en 1966 a unos 570 millones de dólares. La contrapartida de estos recursos de capital ha significado para América Latina una suma en el mismo período de unos 8 335 millones de dólares como pago de utilidades y otras rentas, es decir, un promedio por año de 1 190 millones, que varió dentro de una tendencia de sostenido crecimiento y fue superior en tres veces al ingreso medio anual registrado por concepto de inversión directa. La transferencia neta de recursos al exterior que representó este exceso deprimió la capacidad para importar por año en un promedio de unos 800 millones, con márgenes que se elevaron de unos 530 hasta 950 millones de dólares entre 1960 y 1966. (Véase nuevamente el cuadro I-60.)

Además de las dos fuentes anteriores de financiamiento externo se dan otras corrientes de capital extranjero, como los pasivos de corto plazo, autónomos y compensatorios y las donaciones oficiales, cuyo aporte, aunque irregular en todo el período, fue favorable globalmente considerado. La entrada de las donaciones oficiales y los pasivos de corto plazo de carácter autónomo pudieron contrarrestar las salidas netas de casi todo el período que representaron las disminuciones de los pasivos de corto plazo de las autoridades monetarias (compensatorios) para mejorar su posición neta, y presentar finalmente un ingreso neto que apoyó una mayor capacidad de compra externa. (Véase nuevamente el cuadro I-60.) Con todo, cabe expresar que la acumulación creciente de un endeudamiento externo en la línea de los pasivos de corto plazo autónomos - de exigibilidad inmediata - bien podría provocar tensiones en el largo plazo que exigirían un financiamiento adicional para su conversión a obligaciones con servicios anuales de deudas regulares. Esas condiciones todavía parecen no presentarse por la garantía que suponen los activos nacionales colocados en el exterior. No obstante, algunos países en ciertos años se han visto forzados a realizar pagos netos para reducir la acumulación del endeudamiento originado en los pasivos de corto plazo autónomos. Es posible además que la afluencia de estos capitales se reduzca en el futuro por las medidas impuestas por los Estados Unidos exigiendo a sus empresas con filiales en el exterior reducir sus activos financieros netos de corto plazo, ^{15/} Incluyendo la reinversión de utilidades.

/En esta

En esta forma, sin considerar la significación de los movimientos de capital englobados en los errores y omisiones de los balances de pagos, la corriente global de fondos extranjeros autónomos y compensatorios contribuyó efectivamente a una mayor importación hasta 1962, aunque con sentido fuertemente descendente. En los años siguientes, salvo en 1964, la situación se invierte y es negativa en unos 820 y 350 millones de dólares en 1965 y 1966 respectivamente, deteriorando en esos montos las importaciones de dichos años. En la medida que fue reduciéndose el aporte neto de los préstamos autónomos y compensatorios, debido al incremento de sus amortizaciones e intereses, no pudo contrarrestarse la transferencia neta de recursos que supuso el exceso de los pagos de las utilidades sobre los ingresos de la inversión directa como tampoco pudo compensarse con el resto de los fondos extranjeros. En tales condiciones, las importaciones efectuadas por América Latina en los últimos años se apoyaron exclusivamente en los recursos de sus exportaciones y en tanto éstas no aumenten, las tensiones del endeudamiento externo limitarán la capacidad para importar al no acompañarse de fondos que compensen los servicios del capital extranjero.

Como en casos anteriores, la situación descrita para el conjunto de América Latina se encuentra particularmente influenciada por la posición de ciertos países que conviene separar para considerar la evolución que tuvo el financiamiento extranjero en el resto de las economías de la región.

La posición externa de Venezuela (véase el cuadro I-60) a comienzos del decenio adolecía de graves tensiones por los montos a que llegaron los niveles del endeudamiento externo, tanto del lado de los préstamos autónomos como del compensatorio - generalmente de mediano plazo -, por salidas netas de capitales de la inversión directa y por los valores que venía reflejando el pago de las utilidades del capital extranjero, los cuales en conjunto deprimieron la capacidad para importar en cantidades crecientes que en 1962 se elevaron en 1 000 millones de dólares. El aporte neto de los préstamos autónomos y compensatorios (deducidas amortizaciones e intereses) fue negativo hasta 1964, lo mismo que la inversión directa, pero ambos con sentido descendente. En el primer caso pesan fuertemente las amortizaciones de préstamos autónomos (recuperación de letras de tesorería colocadas en el exterior) y los reembolsos de préstamos compensatorios (atrasos). En el

/segundo caso,

segundo caso, gravitaron los decrecimientos de la inversión directa causados por las depreciaciones cuyos valores se transfirieron al exterior. En tanto fueron reduciéndose los servicios de la deuda externa y habiéndose intensificado el uso de préstamos autónomos, el aporte neto de éstos se hizo positivo - desde 1965 - al igual que la inversión directa. Con ellos y con la corriente del resto de los fondos extranjeros, se pudo contrarrestar en alguna medida la magnitud de los pagos de las utilidades, reduciéndose la transferencia neta de recursos de los últimos años a un valor de unos 600 millones de dólares.

En la Argentina hubo, hasta 1962, un intenso uso de préstamos autónomos de mediano plazo ^{16/} y en menor medida de préstamos compensatorios. Al acelerarse los reembolsos de préstamos autónomos a partir de 1962, descendieron notablemente los créditos brutos por este concepto, ^{17/} intensificándose más la utilización de préstamos compensatorios que por lo mismo supuso un incremento de amortizaciones. Sumados estos reembolsos a los intereses de la deuda, representaron desde 1964 un aporte neto negativo de cierta magnitud del conjunto de los préstamos, que no solamente mejoró la posición neta del Banco Central al reducirse sus pasivos, sino también la de los sectores no monetarios, aunque ello fue posible a costa de menores importaciones.

Del lado de la inversión directa, luego de una afluencia considerable en 1960 (unos 330 millones de dólares), en su mayor parte concentrada en el petróleo, en los años siguientes decrece considerablemente para registrar hacia fines del período un ingreso de unos 20 a 40 millones de dólares. ^{18/} Estos ingresos se enfrentaron a pagos de utilidades de valores muy irregulares que, según fueran sus magnitudes, adicionaron o restaron recursos a la capacidad de compra externa.

^{16/} En su mayor parte crédito de proveedores utilizado en el equipamiento de gran parte de las industrias del país.

^{17/} En cierta medida no se facilitaron para la concreción de algunos grandes proyectos de inversión fuentes de financiamiento internacional.

^{18/} No incluye la reinversión de utilidades.

El resto de los fondos extranjeros, en particular los pasivos de corto plazo autónomos y compensatorios, señalaron también en la mayor parte del período disminuciones o pagos netos al exterior que mejoraron la posición de los sectores monetarios y no monetarios, pero con resultados deprimentes sobre el nivel de las importaciones.

En el caso argentino, la reducción de las tensiones de su endeudamiento externo representó una desinversión neta de capitales extranjeros autónomos y compensatorios que deprimió su capacidad de compra externa en un monto de 28 millones de dólares en 1963 que luego fue ampliándose sostenidamente hasta alcanzar en 1966 unos 300 millones de dólares, explicándose así los bajos niveles de importación anotados desde aquel año.

También en el Brasil los más altos niveles de préstamos autónomos y compensatorios -- en su mayor parte de mediano plazo -- se dieron hasta 1962, decreciendo luego ^{19/} y se recuperaron parcialmente sólo hacia fines del período. Los valores de esta afluencia bruta con la tendencia descrita fueron absorbidos casi totalmente desde 1963 por los reembolsos de préstamos, y al sumarse éstos a los intereses de la deuda, el aporte neto de estos fondos resulta negativo igualmente desde ese año en cantidades significativas, lo que supuso mejorar la posición neta de los sectores monetarios y no monetarios, pero deteriorando su capacidad para importar.

La corriente de inversiones directas fue asimismo de cierta importancia en los primeros años del decenio, disminuye en 1963 y 1964 y se recupera hacia fines del período, mientras que el pago de las utilidades del capital extranjero invertido en el país reflejó en todos los años una cantidad inferior al correspondiente ingreso de capital, resultando por ello adiciones efectivas a la capacidad de compra externa, aunque dentro de una tendencia descendente.

En el resto de los fondos extranjeros, los pasivos de corto plazo de carácter compensatorio registraron en casi todos los años disminuciones o pagos netos de capital e igualmente los de tipo autónomo hacia el fin del período. Así, la corriente de donaciones oficiales recibidas, prácticamente de nivel constante, tiende a ser absorbida por aquellos movimientos negativos.

19/ Al igual que a la Argentina no se facilitaron fuentes de financiamiento internacional para la concreción de proyectos específicos de inversión.

En esta forma, el conjunto de los movimientos de capitales extranjeros deducidos sus servicios correspondientes llega a ser negativo en el Brasil desde 1964, en particular por la influencia de la desinversión neta registrada en la corriente de préstamos, y finalmente se traduce en una menor capacidad de compra externa.

A diferencia de lo ocurrido en la Argentina y en el Brasil, la evolución de los préstamos autónomos en México fue sostenidamente creciente hasta 1964, decae al año siguiente y se recupera nuevamente en 1966. Como México tampoco hizo uso de préstamos compensatorios, que en la Argentina, Brasil y Venezuela fueron considerables, el reembolso de préstamos autónomos tendió a duplicarse, pero manteniéndose por debajo de la afluencia bruta de créditos salvo en 1964. Una vez adicionadas las amortizaciones y los intereses de la deuda, el aporte neto de los préstamos fue positivo y contribuyó a ampliar la capacidad de compra externa en todo el período (salvo nuevamente en 1964) aunque con niveles decrecientes, situación que estaría indicando cierto grado de tensión en los niveles del endeudamiento por la prevalencia en él de condiciones de plazo medianos y altos intereses.

Los ingresos de capital por concepto de inversiones directas se concentraron en México durante este decenio en mayor medida que en cualquier otro país, pero el pago de las utilidades de cada año siempre fue superior a las inversiones anuales, por lo que su aporte neto a la capacidad para importar fue negativo en todo el período.

Finalmente en el resto de los fondos extranjeros predominan los pasivos de corto plazo autónomos con afluencia irregular pero importante en determinados años, la cual, con el aporte neto de préstamos, contrarrestó en exceso las transferencias que se dieron en las utilidades de la inversión directa, apoyando en el total de las corrientes, fuera de dos años, una mayor capacidad para importar.

Chile es otro de los países donde la afluencia global de fondos extranjeros, después de haber apoyado en gran parte de este decenio una mayor capacidad para importar, en la actualidad representa una contribución que va siendo nula por el incremento de los servicios de ese capital, y si el país pudo mantener en estos años un ritmo de altas importaciones, éstas se apoyaron en la coyuntura favorable del cobre.

Los desembolsos de préstamos extranjeros hacia Chile se incrementaron considerablemente hasta 1964, bajando luego en los últimos dos años del período analizado. Con todo, este descenso está dado fundamentalmente por el menor uso de préstamos compensatorios, pues los préstamos autónomos, después de haber decaído en 1965, vuelven a incrementarse en 1966. Los reembolsos de estos préstamos también se aceleraron - en algunos años se han más que triplicado -, en mayor medida los de carácter compensatorio que los de tipo autónomo, como reflejo de la política de las autoridades monetarias de mejorar su posición neta. Los intereses de la deuda casi se cuadruplicaron y no obstante esta circunstancia, el aporte neto de estos fondos sigue siendo positivo, contribuyendo a una mayor capacidad de importar, pero a un nivel fuertemente decreciente, en particular en los últimos dos años.

La corriente de la inversión directa extranjera de positiva que era hasta 1962, se vuelve negativa a partir del año siguiente registrándose desinversiones netas de capital. En cambio, las utilidades de la inversión directa, que se mantuvieron hasta 1965 alrededor de ciertos niveles, se duplican al año siguiente como resultado del auge de los precios del cobre. La desinversión neta de capitales unida a las utilidades, acentúan más las transferencias de recursos al exterior, que deprimen la capacidad de compra externa.

En la corriente del resto de los fondos extranjeros, salvo dos años, en los demás del período se anotan corrientes netas positivas determinadas por los pasivos de corto plazo autónomos, pues los compensatorios señalan en casi todos los años reducciones o pagos netos que mejoraron la posición de las autoridades monetarias. La afluencia positiva de estos recursos con la de los préstamos contrarrestan las transferencias de las utilidades de la inversión directa y con el excedente logran apoyar una mayor capacidad para importar hasta 1964, que se anula en los dos años siguientes.

La desagregación sucesiva de los países anteriormente analizados da la posibilidad de estudiar sin la influencia de éstos, la evolución del financiamiento extranjero en el resto de las economías de América Latina. (Véase nuevamente el cuadro I-60).

En 1960 mientras la corriente de préstamos extranjeros - autónomos y compensatorios - era en estos países de unos 200 millones de dólares, sus reembolsos ya la superaban y al agregarse los intereses de la deuda, el saldo neto de estos fondos resulta negativo. Sin embargo, desde 1961 se intensifica sostenidamente la afluencia de préstamos hasta alcanzar en 1966 unos 950 millones de dólares en cuyo aumento participaron tanto créditos autónomos como compensatorios. Las amortizaciones de estos préstamos se mantuvieron desde 1962 alrededor de ciertos niveles, posiblemente como consecuencia de plazos más liberales de los que se dieron en los países que fueron analizados anteriormente, en especial en lo que toca a los préstamos autónomos. En contraste con esta evolución, los intereses de la deuda se han más que triplicado, lo que indicaría que si bien los préstamos tuvieron condiciones más liberales en cuanto a plazo no ocurrió lo mismo en lo que se refiere al tipo de interés. Los movimientos de los reembolsos y los intereses de la deuda significaron aportes netos que oscilaron a partir de 1963 entre los 300 y los 400 millones de dólares, contribuyendo esos montos a una mayor capacidad de compra externa. Esta situación difiere de la experiencia de la Argentina, Brasil, México y Chile, donde estas corrientes netas fueron negativas en algunos casos desde 1963, y en otros se redujeron o casi se anularon hacia fines del período.

La afluencia de capital por concepto de inversión directa extranjera en estos países también se incrementó en casi todos los años, pero como sus montos fueron inferiores al pago de las utilidades, la capacidad para importar de todo el período, salvo un año, se deprime en valores que oscilan entre los 50 y 100 millones de dólares.

Los movimientos del resto de los fondos extranjeros sumaron en total recursos de cierta importancia a la capacidad de compra externa, dentro de una tendencia irregular. Estuvieron determinados por los ingresos de capital registrados en los pasivos de corto plazo autónomos y las donaciones oficiales recibidas, que contrarrestaron en exceso los pagos netos que se dieron en los pasivos de corto plazo de carácter compensatorio.

La magnitud de los aportes netos que señalaron tanto los préstamos como los pasivos de corto plazo autónomos y las donaciones oficiales recibidas, compensaron con creces el exceso que representó el pago de las utilidades sobre la inversión directa y en esta forma la corriente neta global de los fondos extranjeros contribuyó a una mayor capacidad para importar. Esta fue creciendo sostenidamente hasta 1964, cuando alcanzó unos 700 millones de dólares, y si bien disminuyó al año siguiente, subió otra vez en 1966 a unos 600 millones de dólares. El panorama anotado en este grupo de países difiere fundamentalmente del que se dio en la región en su conjunto, así como en Venezuela, Argentina, Brasil y Chile.

En el resto de los países de América Latina se sostuvo una corriente creciente de préstamos cuyos reembolsos a plazos más liberales atenuó el crecimiento de estos pagos, lo que contrasta con la situación en la Argentina, el Brasil, y en menor medida Chile y México. Cuando se aceleran las amortizaciones en la Argentina y el Brasil la afluencia bruta de préstamos decrece y sus recuperaciones posteriores son muy débiles para compensar el crecimiento de los reembolsos. En Chile y México, aunque la corriente de préstamos sigue siendo grande, los servicios correspondientes crecen tanto que va reduciéndose su aporte neto a la capacidad para importar. Se trata de una situación que probablemente tienda a reproducirse más adelante en el resto de los países de América Latina, como ha ocurrido en Colombia y Uruguay, puesto que los servicios de la deuda tienden a incrementarse en mayor medida que la afluencia de préstamos. Frente a esa eventualidad, si las exportaciones no tienen el dinamismo suficiente para crear recursos adicionales que cubran la desinversión neta de capitales que a largo plazo supone el financiamiento extranjero, ésta tendría que compensarse a costa de menores importaciones, como ha sucedido en Argentina, Brasil y Venezuela.

Capítulo IV

ALGUNOS CAMBIOS RECIENTES EN EL FINANCIAMIENTO TRIBUTARIO

1. Apreciaciones de conjunto

Para dar una idea de la evolución tributaria en la región se analizará lo sucedido en Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, México y Venezuela, en el período 1960-66.

En las comunidades modernas tienden a aumentar las responsabilidades públicas y, por ende, el gasto fiscal, por efecto de factores que a veces son comunes a las economías industrializadas y a las economías en vías de desarrollo, como las necesidades que derivan de la urbanización y de la provisión de servicios sociales, pero que otras veces son propios de uno u otro tipo de sociedad. Así ocurre, por ejemplo, en las economías menos desarrolladas, en las exigencias de participación estatal en la promoción del desarrollo.

Cualesquiera sean las causas de la tendencia, en todas partes se registra un mayor o menor desajuste entre la evolución del gasto público y la de los ingresos fiscales, siendo en general mucho más vigoroso el ascenso del primero, ya que las comunidades o los grupos influyentes en ellas concuerdan con mayor facilidad en mantener o ampliar las funciones gubernamentales, que en proveer los recursos necesarios. En esa disociación suele estar el origen de las inclinaciones hacia el desequilibrio de las cuentas fiscales.

El problema se plantea con particular relieve en los países en vías de desarrollo. Por una parte, con bajos niveles promedios de ingreso, la transferencia de recursos en beneficio del estado implica sacrificios relativamente más grandes que en las economías desarrolladas, aparte de la influencia que ejercen la concentración del ingreso, la distribución de la carga tributaria y los beneficios compensatorios de la actividad gubernamental. Por otro lado, los países industrializados pueden recurrir, a veces en importante proporción, a la cesión de ahorros privados, esto es, a la deuda pública, posibilidad mucho menos al alcance de los países en desarrollo que se ven entonces obligados a utilizar expedientes de traslación, "forzosa" sean de orden tributario o monetario, como préstamos de los bancos centrales.

/En el

En el presente examen, se ha partido del supuesto de que el financiamiento fiscal en los países latinoamericanos depende fundamentalmente de las entradas tributarias, ya que otras formas de allegar recursos, - incluso el endeudamiento exterior - son precarias, circunstanciales o envuelven repercusiones inflacionarias, sin perjuicio de que resulten indispensables en algunas situaciones.

2. Tendencias y representación del gasto público

Los gastos del gobierno central en los países nombrados se acrecentaron en términos absolutos entre 1960 y 1966.^{1/} Aunque era previsible una tendencia de esa naturaleza, interesa particularmente compararla con el ritmo de crecimiento del producto interno, para apreciar cómo ha variado la importancia de la gestión pública.

Desde este ángulo, se aprecia que sólo en Venezuela y Guatemala los gastos subieron a una tasa claramente inferior a la del producto. En los demás, en cambio, la elasticidad-producto del gasto fiscal supera la unidad, pero sólo en México se da un movimiento claramente más acelerado de los gastos que de la producción interna. (Véase el cuadro I-61.)

Por lo menos en el período observado, no se comprueba una presión muy acentuada de la demanda pública sobre los bienes y servicios disponibles y podría agregarse que allí donde se manifiesta, esto es, en México, ella coincide con un crecimiento sostenido del producto global. En otros países donde los gastos muestran una elasticidad positiva en el período - por ejemplo en Brasil y Chile - se registran fluctuaciones muy pronunciadas, en que se alternan altas tasas de expansión con severas contracciones.

^{1/} Se escogieron como indicador los gastos del Gobierno central, por las dificultades de reunir cifras comparables del llamado "sector público" que darían una idea más fiel del peso y evolución de la influencia estatal. Por esta razón, las relaciones entre gastos fiscales y producto interno en países como Argentina, Brasil, México y en menor medida en el de Chile, subestiman la representación efectiva de esa influencia. De todos modos, hay razón para suponer que ha existido una correspondencia más o menos estrecha entre la evolución de los gastos del gobierno central y la del resto del sector público, ya que el proceso de descentralización de diversas actividades públicas ha significado transferencias directas y crecientes desde la caja fiscal.

Cuadro I-61

ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA: INDICADORES DEL FINANCIAMIENTO TRIBUTARIO DEL GOBIERNO CENTRAL

Conceptos	Período	Argentina	Brasil	Chile	Guatemala	México	Venezuela
1. Gastos totales/Producto interno	1960-1962 1964-1966	13.4 13.1	13.8 13.9	21.6 22.9	12.2 10.8	10.0 10.0	24.7 20.0
2. Inversión pública/Inversión total fija a/	1960-1962 1964-1966	22.4 28.5	34.5 61.8	59.5 66.5	26.8 23.1	32.7 31.3	43.7 39.6
3. Ingresos corrientes/Gastos totales	1960-1962 1964-1966	84.4 73.3	68.1 83.5	76.9 82.8	67.7 74.4	70.0 76.5	84.0 97.6
4. Ingresos tributarios/Producto interno	1960-1962 1964-1966	8.6 6.6	7.8 9.9	15.6 17.7	7.5 7.4	6.4 7.2	19.9 18.7
5. Elasticidad $\frac{\Delta \text{Gastos totales}}{\Delta \text{Producto interno}}$ b/	1960-1966	1.015	1.008	1.042	0.540	1.273	0.417
6. Elasticidad $\frac{\Delta \text{Ingresos tributarios}}{\Delta \text{Producto interno}}$ b/	1960-1966	0.832	1.109	1.103	0.719	1.133	0.827
7. Elasticidad $\frac{\Delta \text{Ingresos tributarios}}{\Delta \text{Gastos totales}}$ b/	1960-1966	0.823	1.096	1.060	1.004	0.925	1.631
8. Estructura porcentual del sistema tributario							
Directos	1960 1966	25 26	34 29	23 27	11 14	38 47	10 14
Indirectos		38 49	54 62	43 40	43 54	35 37	8 9
Externos		37 25	12 9	34 33	46 32	27 16	82 77

Fuente: Véanse los cuadros correspondientes a los países indicados en la sección siguiente.

a/ Los datos se refieren al sector público.

b/ Calculada mediante la inclinación de la recta de regresión.

El problema se relaciona con el nivel alcanzado por la participación fiscal y el ritmo de expansión del producto. En principio, podría suponerse que si es relativamente baja la proporción de recursos absorbida o empleada por el estado y más o menos rápido el crecimiento del producto interno, los gastos públicos tenderán a incrementarse con más vigor. La evolución de México cuadra perfectamente con estas suposiciones. A pesar de la diversificación de su economía (y no olvidando que los datos respecto al gobierno central subestiman notoriamente la acción estatal), la representación del gasto fiscal - alrededor de un 10 por ciento - es baja en relación con el producto, menos de la mitad que en Chile o Venezuela. Por otro lado, su economía ha crecido con singular rapidez en el medio regional.

En los demás casos, la importancia del gasto fiscal es alta o las tendencias recientes del desarrollo no han sido muy auspiciosas. En cuanto al Brasil, si al gobierno central se sumaran los otros niveles de su organización federal, aun sin considerar las empresas descentralizadas, se llegaría a una participación pública de las más elevadas en el ámbito regional.

Aparentemente el elemento clave es la tasa de desarrollo económico, que si es favorable, facilita el crecimiento de los gastos fiscales al mismo ritmo o a un ritmo superior, ya que habrá un incremento sostenido de la disponibilidad privada de bienes y servicios. Habría también que considerar que uno de los condicionantes de esta tasa es, precisamente, el gasto público.

Sin embargo, a la luz de la experiencia reciente y de los países observados parece difícil sustentar una hipótesis respecto al carácter decisivo y efectivamente "autónomo" del gasto público como agente impulsor del desarrollo. Sólo el caso de Chile en los años 1965-66 da cierto apoyo a esa hipótesis, aunque allí actuaron también otros elementos. La expansión del gasto en cierto grado vino a compensar el estancamiento que se había manifestado en los años inmediatamente anteriores tanto en la actividad pública como en la general; la expansión del sector externo por efecto de exportaciones de cobre y el apoyo de créditos, además de sostener el aumento de los gastos fiscales, constituyó otro factor de reactivación del sistema

/en general;

en general; y ya en 1967 se comprobó que no podía mantenerse "autónomamente" el ritmo de expansión del gasto público sin un crecimiento correlativo del sistema interno de producción.

Lo anterior, no implica en modo alguno menoscabar la significación de la iniciativa fiscal sino que se trata de evaluarla en sus justos términos. En este sentido, y dada su magnitud y carácter actuales y la naturaleza de los sistemas económicos, parece que ella no puede ser una palanca que por sí sola o por encima de todo otro factor mueva las tendencias del desarrollo, aunque ese efecto pueda conseguirse con la política económica en su conjunto, como lo sugieren los efectos de algunas políticas de estabilización.

Por otro lado, el manejo de los ingresos y los gastos públicos - especialmente de los últimos - ha desempeñado un papel de cierta importancia en los intentos por moderar desequilibrios inflacionarios o deflacionarios. Las restricciones más o menos rigurosas de la expansión del gasto fiscal han sido un elemento común en las campañas de estabilización, aunque al acelerarse las presiones inflacionarias ha resultado punto menos que imposible mantener las tasas de crecimiento de los gastos. Así también al sobrevenir tendencias depresivas, casi todos los países han tratado de moderarlas recurriendo a la inversión pública para compensar el decaimiento de la inversión privada, pero los resultados han sido menos satisfactorios que en el caso anterior.

En resumen, salvo alguna excepción, no se discierne a lo largo de ese período y en el conjunto de países analizados una tendencia muy marcada al incremento de la significación del gasto público, como tampoco de su influencia sobre el desarrollo. La última sigue siendo importante, pero da la impresión de que ha habido otros factores de mayor gravitación, entre ellos la política económica general. De la operación y efectos de esos elementos parece depender en alto grado la propia posibilidad de acrecentar el gasto fiscal. En último término, más que un factor "autónomo", ese gasto se presenta como dependiendo de otras circunstancias, al menos en el período cubierto y en una apreciación global de los países observados.

3. Papel y evolución de los ingresos tributarios

Hay buenos fundamentos para suponer que en los países latinoamericanos - y en general, en los de en vías de desarrollo - las posibilidades de financiar un monto creciente de gastos fiscales depende primordialmente de los ingresos tributarios. De aceptarse esa hipótesis, de ningún modo absoluta o dogmática, habría razón para suponer también que una de las relaciones más significativas para las cuentas fiscales es la existente entre los gastos totales y los ingresos corrientes. En la medida en que los últimos se distancian de los primeros, los gobiernos tendrán que contraer algún tipo de obligaciones, que en la realidad regional habitualmente toman la forma de préstamos de la banca central o del exterior. Estos expedientes, aparte de no representar la mejor solución de largo plazo, involucran al menos potencialmente riesgos para el equilibrio interno y el externo.

En casi todos los países examinados es relativamente amplia la diferencia entre ingresos corrientes y gastos totales. En el período 1964-66, por ejemplo, y con la excepción de Venezuela, todos ellos debieron cubrir entre el 16 y el 26 por ciento de sus gastos con diversas clases de endeudamiento. El déficit es particularmente grande en la Argentina, que experimentó un retroceso con respecto al período 1960-62 y tampoco México presenta una situación muy favorable aunque haya habido un progreso notable entre los dos períodos considerados. El hecho de que el gobierno haya acudido persistentemente al crédito del Banco Central y a otras fuentes para suplir sus ingresos corrientes, no ha impedido que México mantenga una estabilidad razonable, señal de que no debe exagerarse la significación de la diferencia comentada, sobre todo cuando otras medidas de la política económica son capaces de compensar sus efectos potenciales. Por otro lado, la situación muy ventajosa de Venezuela en cuanto a la cobertura que dan sus ingresos corrientes al total del gasto, en cierto modo tiene su contrapartida en la gran dependencia de la recaudación respecto a la contribución petrolera.

De todos modos, aunque el margen entre ingresos corrientes y gastos totales fuera todavía amplio en 1964-66, en todos los países, a excepción de Argentina, se registró un mejoramiento con relación a la situación existente en 1960-62, cuando países como el Brasil y México financiaban por medio del endeudamiento el 30 por ciento o más de sus gastos.

Las entradas tributarias salvo en la Argentina, siguieron la tendencia de los gastos, situación que fue muy evidente en Venezuela. En este país, en parte porque el producto interno creció bastante más que el gasto fiscal, los ingresos tributarios se mostraron muy elásticos; en los demás países la elasticidad-gasto de los impuestos se aproximó a la unidad o la superó ligeramente. (Véase nuevamente el cuadro I-61.)

Aunque la situación de Argentina contrasta con la de los demás, el comportamiento de sus ingresos tributarios no presenta grandes diferencias, pese a que su fuerte descenso en 1964, precisamente el año en que los gastos alcanzaron la tasa más alta de aumento, contribuyó a que la tendencia media del período mostrara una marcada inelasticidad. En el Brasil los ingresos tributarios quedaron muy rezagados en los primeros años del período frente al rápido incremento de los gastos fiscales, y a partir de 1964 sucedió lo contrario: los impuestos subieron con mucho mayor velocidad que los desembolsos.

Cuando los ingresos tributarios tendieron a crecer más que los gastos totales, la ventaja fue más pronunciada en comparación sólo con los gastos corrientes, de modo que en casi todos los países se elevaron los excedentes disponibles para el financiamiento de los gastos de capital, sobre todo en Brasil, Chile y Venezuela. En este último, el superávit en cuenta corriente llegó a financiar más del 90 por ciento de los gastos de capital en los años finales del período cubierto. Por otro lado, además de ser habitualmente elevada la participación de la inversión pública (fiscal y paraestatal), ella aumentó considerablemente en el último trienio (1964-66), sobre todo en el Brasil y Chile, donde llegó a representar el 62 y el 65 por ciento de la total aproximadamente. En ambos casos se trataba de compensar el decaimiento de la inversión particular para imprimir mayor dinamismo al proceso de desarrollo.

En lo que toca a la llamada "carga tributaria", se aprecian diferencias notables entre los países considerados. Mientras en cuatro de ellos los ingresos por impuestos representaban entre algo más del 6 por ciento y menos del 10 por ciento del producto, en los dos restantes, Chile y Venezuela, absorben entre cerca del 18 y casi 20 por ciento. No es una coincidencia que en estas dos últimas economías haya un sector exportador de alta productividad y de propiedad extranjera, de evidente potencial tributario, y que por la vía del ingreso y el gasto públicos se transfiera parte del ingreso que genera ese sector hacia el resto del sistema. Sin embargo, el peso de la tributación sobre las actividades internas es mucho mayor en Chile que en Venezuela porque el petróleo tiene mayor gravitación en la economía y en las finanzas públicas de Venezuela que el cobre en Chile.

4. La estructura tributaria

Tanto por la necesidad de financiar gastos públicos en inevitable ascenso como por una mayor preocupación por las repercusiones distributivas del sistema de impuestos, pocos temas han recibido mayor atención en América Latina durante el período considerado que el de la reforma tributaria. Sus objetivos son claros y definidos: avanzar hacia un régimen tributario con elasticidad suficiente para responder a la evolución de los gastos fiscales y del producto interno, que suponga una repartición más equitativa de la carga impositiva sin que se estimulen o desalienten actividades en detrimento del desarrollo económico.

Aunque el progreso no ha sido espectacular - sobre todo si se tiene en cuenta el desequilibrio básico de las cuentas fiscales - los ingresos tributarios han mostrado una flexibilidad razonable para ajustarse a la evolución de los gastos y del producto interno. En cambio, como instrumento del desarrollo - papel que muchos países han querido atribuirles - los resultados no parecen haber sido muy halagadores.

El uso de incentivos, generalmente en forma de exenciones de diverso tipo, muchas veces ha significado sacrificios fiscales de alguna magnitud, sin una contrapartida apropiada por el lado de los efectos perseguidos. Sin duda influye en ello el que no se hayan consolidado sistemas de planificación plenamente eficaces y que se carezca por lo tanto, de un esquema de prioridades definidas y coordinadas, no pudiendo entonces establecerse un sistema adecuado de estímulos y disuasivos.

/La evaluación

La evaluación de los efectos distributivos presenta dificultades considerables, porque aún se realiza con criterios demasiado burdos, suponiéndose que la mayor importancia relativa de los impuestos directos en globo significa un avance de la progresividad y un retroceso si acrecientan su representación los impuestos indirectos.

No está en tela de juicio la validez general de esas relaciones, pero cabe señalar que los resultados de la acción tributaria (sin considerar la cuestión no menos importante de la composición de los gastos) depende en alto grado de la naturaleza e incidencia de la imposición indirecta. Este problema adquiere especial significación en los países en vías de desarrollo, ya que el bajo promedio de ingresos supone que grandes grupos de la población están marginados de ciertos consumos o tienen acceso muy limitado a ellos, como es el caso de los bienes de consumo durable o una variedad de servicios caros. Siendo así, una tributación indirecta que, por ejemplo, eximiera los consumos básicos y gravara con mayor o menor fuerza a los restantes, podría tener una incidencia progresiva y no regresiva.^{2/}

No se dispone de antecedentes que permitan discernir en las experiencias latinoamericanas recientes el impacto social de la tributación indirecta desde el ángulo comentado, pero es evidente que, en general, se ha tratado de exceptuar o reducir el peso impositivo que cae sobre los bienes y servicios esenciales, que algunas veces también reciben alguna forma de subsidio.

Con estas reservas, puede señalarse en el conjunto de los países examinados, además de continuar siendo elevada la representación de la tributación indirecta, ha aumentado en todos ellos, con la excepción de Chile, si se comparan 1960 y 1966, aunque con la sola excepción del Brasil, también ha crecido la participación de los impuestos directos, sobre todo en México.

^{2/} Este tipo de discriminación ha sido característico de los sistemas fiscales en los países socialistas, donde, además, ha servido como instrumento complementario de la planificación al influir sobre el esquema de precios relativos, y, por ende, en la asignación de recursos y en los equilibrios de oferta y demanda.

La explicación de esa paradoja es que en todos los países se redujo la significación de los impuestos sobre las transacciones del comercio exterior, siendo más marcada la reducción en la Argentina, Guatemala y México. En Chile y Venezuela la disminución es más bien pequeña y la representación de esos tributos, por la evidente gravitación del cobre y el petróleo, sigue siendo alta, sobre todo en el segundo. En el Brasil, en cambio, su importancia, ya escasa, se redujo aún más, hasta cubrir en 1966 sólo el 9 por ciento de la recaudación tributaria.

Diversas causas han obrado en esa evolución, pero la más general parece ser el cambio en la composición de las importaciones. A causa de las restricciones del poder de compra exterior, las divisas disponibles sólo permiten adquirir bienes de consumo esencial, insumos básicos o bienes de capital, que a menudo son gravados muy ligeramente o eximidos o, incluso, subvencionados. En Guatemala, ha tenido alguna influencia también el régimen de franquicias acordadas a los países miembros del mercado común centroamericano. Por último, salvo en Chile y Venezuela, la tendencia dominante suele ser la de exceptuar de gravámenes a la producción exportable, a lo que se han sumado otros incentivos, como el sistema de devolución de los tributos internos que pesan sobre las actividades que exportan y en la parte que afecta la colocación en el exterior de sus producciones.

La pérdida de posición relativa de los impuestos sobre el sector externo se suma en algunos casos a la desaparición de las manipulaciones cambiarias que en los decenios anteriores significaron a menudo una importante fuente de recursos. Aunque su contribución fue remplazada generalmente por el aumento de los impuestos sobre la renta, no en todos los casos ha resultado este instrumento tan expedito administrativamente como las tasas de cambio discriminatorias. Hasta en Venezuela, donde la concentración del sector petrolero podría haber facilitado el paso de un sistema al otro, aparentemente la pérdida de utilidades fiscales originadas en las diferencias de cambio no se compensó enteramente con la elevación de los gravámenes sobre las utilidades. Más difícil habría sido conseguir este resultado cuando los productores de exportación son numerosos ya que aquí la tributación sobre la renta encuentra todos los obstáculos propios de las economías en vías de desarrollo.

/Sin embargo,

Sin embargo, la Argentina, sin restaurar el sistema de cambios múltiples, aprovechó la coyuntura de dos fuertes devaluaciones, las de 1965 y 1967, para retener parte de las ganancias casuales del sector exportador en beneficio fiscal. Se trata, evidentemente de un expediente transitorio.

La única modificación significativa en las estructuras globales de la tributación parece ser la mencionada reducción de la cuota de los impuestos sobre las transacciones con el exterior, lo que estaría indicando de que las preocupaciones en torno a las "reformas tributarias" no se han traducido en cambios sustantivos en los sistemas existentes.

Sin embargo, ha habido reajustes continuos del sistema impositivo que en países como Brasil, Chile o México, por ejemplo, han supuesto cambios no despreciables.

En los países con tradición inflacionaria, sobresale un empeño por adecuar los ingresos tributarios al movimiento de los precios, que ha sido decisivo para estrechar los márgenes que antes se abrían ante la dispar evolución de unas entradas fiscales más o menos rígidas y el de los precios que debía pagar el estado por los recursos que adquiría.

Asimismo, se observa la tendencia a ampliar el ámbito y la representación de los impuestos a la renta personal y de hacer más progresivas sus tasas, en imitación de los sistemas aplicados en los países industrializados. A juicio de algunos analistas esta tendencia podría no ser la más apropiada, teniendo en consideración las exigencias que de ella derivan para el aparato de fiscalización y recaudación, que podría enfrentar un problema de "rendimientos decrecientes" o "costos crecientes" en la medida que se amplía el universo tributable y se llega a grupos de ingresos absoluta o relativamente bajos. Para quienes enfocan así el asunto, sería más provechoso concentrar los recursos administrativos en un control eficaz de la minoría de altos ingresos, alcanzando a otros grupos por la vía de medidas más simples de manejar, como los tributos al gasto.

Por otro lado, parece avanzarse hacia la concentración de la carga impositiva en algunos impuestos claves, reduciendo así la característica dispersión y multiplicidad de gravámenes que, además del costo y dificultades que envuelven, entraban el funcionamiento de las actividades económicas.

/Por último

Por último podría mencionarse una experiencia particular, pero que responde a una recomendación reiterada de parte de los expertos tributarios. Se trata de la iniciativa chilena de combinar los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio. Fuera de su relativa simplicidad administrativa, ese instrumento impositivo alcanza a una forma particular de acumulación privada, cual es la que se realiza en la forma de contribuciones y bienes de consumo durables "pesados", como los automóviles, y que puede extenderse, como en el sistema francés, a otros "signos de bienestar". Conocida la proclividad de los sectores de altas rentas a esas modalidades de gasto, parece evidente que el sistema puede tener proyecciones más amplias que las estrictamente fiscales.

5. El potencial tributario y el caso particular del petróleo y del cobre en Venezuela y Chile

No es aventurado predecir que se mantendrá en los próximos años la presión en favor de una actividad y participación más intensa de los gobiernos y del sector público, en especial en la formación de capital y en los servicios sociales. Esto se traducirá necesariamente en aumentos de los gastos públicos y, por derivación en la búsqueda de las fuentes de financiamiento correspondientes. Por las razones antedichas, que en algunos casos se unen al nivel relativamente bajo de la carga tributaria, parece indiscutible que cabrá al sistema impositivo la principal responsabilidad para allegar los recursos exigidos.

No es ésta la oportunidad para recapitular las orientaciones generales que debería seguir una política en la materia, tanto en relación con su incidencia social como con sus repercusiones sobre el desarrollo.^{3/} Pero sí puede ser útil llamar la atención sobre un tipo de enfoque que podría agregarse al más o menos tradicional y obligado sobre el "reparto equitativo de los sacrificios" que, como se comprende, plantea el asunto primordialmente a nivel de las personas sujetos de la tributación.

^{3/} Algunos aspectos de este tema fueron examinados, por ejemplo, en el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL. Véase Reforma tributaria para América Latina: II Problemas de política fiscal (documentos de la Conferencia sobre Política Fiscal, celebrada en Santiago de Chile, del 5 al 14 de diciembre de 1962).

Desde otra perspectiva, correspondería descomponer las principales actividades económicas según sus niveles relativos de productividad, partiendo del supuesto de que aquéllas situadas claramente por encima de la productividad media del sistema son las que disponen de un "excedente" mayor y, por tanto, constituyen el principal "potencial tributario"

Siguiendo este razonamiento y tomando como referencia algunas categorizaciones globales que se han propuesto en algunos estudios de la CEPAL,^{4/} para una primera aproximación sería dable distinguir tres grandes áreas multi-sectoriales: la "moderna", la "intermedia" y la "primitiva" o subdesarrollada. En una estimación conjetural respecto de la significación de las mismas, considerado el conjunto de América Latina, se tendría que la primera emplearía alrededor del 13 por ciento de la población activa, pero generaría casi el 48 por ciento del producto bruto interno; en la segunda se radicaría alrededor del 47 por ciento de los activos y proveería un 46 por ciento del producto; y en la tercera estaría un 40 por ciento de la población activa, pero su contribución al producto sólo alcanzaría a aproximadamente 7 por ciento del total. Estas relaciones, cambian notablemente de un país a otro según su grado de desarrollo. En general, en tanto más avanzado, un sistema tendrá una proporción más alta de los activos en el sector "moderno".

Por otro lado tendrían que considerarse los niveles de productividad por hombre en cada una de esas agrupaciones. Desde este ángulo puede conjeturarse que la correspondiente al sector "moderno" es casi cuatro veces mayor que la del promedio; la del "intermedio" es análoga al promedio; y la del "primitivo" no llega al 20 por ciento.

Si cada sector contribuyera al financiamiento fiscal en proporción a la cuota que aporta al producto no habría ningún efecto redistributivo. Más aún, desde el ángulo de la utilidad marginal de los ingresos, el efecto total sería regresivo, ya que cada unidad de renta cedida, por ejemplo, por el sector "primitivo", representaría un sacrificio mucho mayor que la respectiva entregada por el sector "moderno".

^{4/} Véase sobre esta materia, "La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años", CEPAL, E/CN.12/L.1, trabajo preparado por Zygmunt Slawinski y presentado al Seminario organizado por la OIT y realizado en Río de Janeiro, Brasil, octubre de 1964.

Suponiendo un caso extremo, - que el ingreso tributario fiscal representara un 24 por ciento del producto y que el sector "moderno" renunciara a la mitad de su ingreso global para financiarlo -, aún así su ingreso medio por persona (que se supone equivalente al de su productividad media, para simplificar) sería aproximadamente el doble del promedio y del correspondiente al sector "intermedio" y casi 10 veces superior a la del sector "primitivo".

A pesar de la imposibilidad de detallar más precisamente las magnitudes sin estudios detenidos, basta trazar esas situaciones y relaciones a grandes rasgos para apreciar el potencial tributario que encierra la presencia de un sector "moderno" en este tipo de economías.

Como ilustración indirecta por el papel singular que tienen en los países considerados, es interesante comparar la significación de dos principales focos exportadores: los vinculados a la gran minería del cobre en Chile y a la industria petrolera en Venezuela. Ambas actividades son decisivas en los respectivos países, por su representación en las exportaciones, su contribución fiscal y su papel en la dinámica del sistema.

Sin embargo, el peso de una y otra industria en el conjunto es bastante diferente, siendo muchísimo mayor el del petróleo. (Véase el cuadro I-62.) El petróleo representa poco más de la cuarta parte del producto interno y contribuye con dos tercios de la recaudación pública, en tanto en el cobre poco más que se duplican las cuotas respectivas. El cuadro I-62 muestra que entre 1960 y 1962 los gravámenes sobre el petróleo absorben una parte bastante más alta del producto interno del sector que los que recaen en la minería del cobre, pero entre 1964 y 1966 tiende a elevarse esa relación en el caso del cobre.

Las relaciones presentadas no permiten, empero, deducir si el "potencial tributario" de esas actividades está cubierto o en qué proporción no lo está, apreciación que requerirá la consideración de varios otros factores.

Cuadro I-62

VENEZUELA Y CHILE: INDICADORES SOBRE LA TRIBUTACION
AL PETROLEO Y AL COBRE

Años	Participación porcentual en				Relación entre			
	Producto interno		Exportación total		Tributación e ingresos tributarios totales		Tributación y productos sectoriales	
	Petróleo	Cobre	Petróleo	Cobre	Petróleo	Cobre	Petróleo	Cobre
1955	29.9	-	94.1	64.5	63.2	19.4	33.2	-
1960-62	30.0	5.4	92.4	61.2	70.2	12.1	45.7	35.8
1964-66	27.9	5.7	92.5	49.4	69.7	14.3	46.9	43.4
1966	26.4	6.9	91.5	54.7	66.8	16.6	47.6	46.9

Fuente: Para las cifras relativas al petróleo, CEPAL a base de estadísticas del Banco Central, del Ministerio de Hacienda y otras estadísticas oficiales de Venezuela.

Para el cobre, CEPAL a base de datos del Ministerio de Hacienda, ODEPLAN y otras estadísticas oficiales de Chile.

6. La evolución tributaria en diferentes países

a) Argentina

Desde fines del decenio pasado la evolución económica de la Argentina se ha caracterizado por un crecimiento relativamente lento - del orden del 2.8 por ciento anual, en promedio, en el período 1960-66 -, al cual se ha agregado una marcada inestabilidad, que ha aconsejado repetidamente tomar medidas más o menos enérgicas para contener las presiones inflacionarias.

En este cuadro general, los gastos fiscales se incrementaron a una tasa muy semejante a la del producto interno, de modo que no varió notablemente la relación entre esas magnitudes. Los gastos totales representaban el 13.8 por ciento del producto interno en 1960, porcentaje que con ligeras variaciones en los años intermedios llega a 13.5 por ciento en 1966. (Véase el cuadro I-63.) La expansión afectó de preferencia a los gastos corrientes, en tanto que los dedicados a la formación de capital no variaron mayormente en términos reales en el lapso considerado. Ese incremento de los gastos corrientes (que habían disminuido en el quinquenio anterior en términos reales) explica que el ahorro del gobierno sólo alcanzara a financiar alrededor de una cuarta parte de los gastos de capital en 1966, en circunstancias que en 1960, cubrían más de la mitad.

Pese al moderado incremento de los gastos totales, los ingresos corrientes no pudieron subir con igual intensidad, de manera que en 1965-66, sólo pudieron cubrir alrededor del 78 por ciento del desembolso global. Más desfavorable fue el desarrollo de los ingresos tributarios, tanto así que en los mismos años sólo alcanzaron a financiar alrededor del 55 por ciento del gasto global. Esto supuso que disminuyera considerablemente la carga tributaria con respecto al producto interno en relación con el estado a comienzos del decenio y a mediados de los años 50. Sin embargo, para apreciar estas relaciones conviene tener presente que en la Argentina tienen una significación particular los ingresos no tributarios, entre los que cuentan las transferencias de organismos descentralizados al gobierno central, situación más o menos original en los cuadros fiscales de la región.

Cuadro I-63

ARGENTINA: CUENTAS DEL GOBIERNO NACIONAL

	1955	1960	1964	1965	1966
<u>Mil millones de pesos de 1960</u>					
Gastos corrientes	109.3	86.7	96.0	103.2	108.5
Gastos de capital ^{a/}	...	45.6	43.2	41.5	45.3
Gastos totales	...	132.3	139.2	144.7	153.8
Ingresos corrientes	93.3	112.1	88.9	112.3	119.5
Ingresos tributarios	70.6	88.3	59.3	79.3	84.6
Ahorro corriente	-16.0	25.4	-7.1	9.0	11.0
<u>Relaciones porcentuales</u>					
Respecto al producto interno bruto					
a) Gastos totales	...	13.8	13.2	12.7	13.5
b) Ingresos corrientes	11.1	11.7	8.5	9.8	10.5
c) Ingresos tributarios	8.4	9.2	5.6	6.9	7.4
Respecto a los gastos totales					
a) Ingresos corrientes	...	84.7	63.9	77.6	77.7
b) Ingresos tributarios	...	66.7	42.6	55.2	55.0
Ingresos tributarios/ ingresos corrientes	64.6	78.8	66.7	70.6	70.8
Ahorro corriente en relación a:					
a) Gastos de capital	-	55.7	-	21.7	24.3
b) Producto interno bruto	-	2.6	-	0.8	1.0

Fuente: CONADE, Ingresos y Gastos Corrientes del Sector Público Nacional, 1955-1966 y Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969.

^{a/} Incluye gastos de capital de organismos descentralizados.

/El virtual

El virtual estancamiento de los ingresos tributarios, medidos en términos reales, en el período 1960-66 se debió en alguna medida a los altibajos de la actividad económica, que se tradujeron en un manifiesto receso en los años 1962 y 1963. La disminución de las ventas y la restricción del crédito redujeron la liquidez del sector privado, haciéndole muy difícil cumplir sus obligaciones tributarias. Por otro lado, aunque el sistema impositivo ha incorporado diversas medidas encaminadas a ajustar el monto de los tributos al movimiento de precios, no parecen haber sido eficaces en mantener el valor real de los pagos frente a cambios persistentes y también muy bruscos en el nivel de los precios.

Aunque los ingresos tributarios no hayan seguido una evolución muy satisfactoria durante el período considerado tuvieron lugar modificaciones apreciables del sistema.

En primer lugar, llama la atención la pérdida de representación de la tributación directa, como puede apreciarse en el cuadro I-64. A mediados del decenio de 1950, esa tributación rendía aproximadamente un tercio de los ingresos tributarios, una de las cuotas más altas en el medio latinoamericano. En 1966 los impuestos directos sólo cubrían el 26 por ciento de la recaudación tributaria.

La menor contribución relativa de esas entradas fue compensada por el aumento de la participación de los impuestos indirectos y de los aplicados sobre las transacciones exteriores. Los indirectos aportaban a fines del período 1960-66 alrededor de la mitad de la recaudación, pero ese porcentaje era mayor a mediados del decenio de 1950. Así pues, la alteración de mayor importancia es la que tiene lugar en los gravámenes sobre el sector externo. En 1955 representaban menos de 5 por ciento de los ingresos tributarios, cuota que llega a casi el 37 por ciento en 1960 y baja nuevamente a 25 por ciento en 1966. Este porcentaje es relativamente alto para la Argentina, pero es inferior a los que registraron Chile o Venezuela.

Esa evolución está íntimamente ligada a las modalidades de la política antinflacionaria puesta en práctica en el decenio de 1960, una de cuyas características ha sido el recurrir a fuertes devaluaciones, acompañadas por el expediente de retener, en beneficio fiscal, partes significativas de las ganancias ocasionales que ellas implicaron para el sector exportador. Pero éstos son arbitrios de emergencia y de efecto transitorio, que implicarán la necesidad de encontrar otras fuentes más regulares de financiamiento público.

Cuadro I-64

ARGENTINA: ESTRUCTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO DEL GOBIERNO NACIONAL

(Porcentajes de la recaudación total)

	1955	1960	1964	1966
<u>Directos</u>	33.4	24.8	18.7	25.9
Ingresos	29.4	19.8	16.2	20.6
<u>Indirectos</u>	62.1	38.3	50.6	49.2
Ventas	16.0	12.1	12.1	17.6
Consumo	13.3	7.8	10.8	6.9
Energía y combustibles	22.3	9.7	12.9	8.3
<u>Externos</u>	4.5	36.9	30.7	24.9

Fuente: CONADE, Ingresos y gastos corrientes del sector público nacional, 1955-1966.

En la evolución argentina parecen discernirse dos tendencias contradictorias en cuanto a la incidencia social de los impuestos. Por una parte, la baja marcada de la proporción de los impuestos directos podría estar indicando una tendencia regresiva, más probable en el caso de ese país porque hay menos posibilidades para discriminar socialmente los impuestos sobre el gasto. En cambio, los impuestos o retenciones que afectan al sector exportador podrían tener una incidencia más bien progresiva, en la medida y tiempo en que puedan mantenerse.

En 1967 se comenzó a implantar en la Argentina un nuevo programa de estabilización, que contenía importantes disposiciones fiscales. Entre ellas estaba la de conseguir un incremento del 70 por ciento en los ingresos tributarios, que iría acompañado de un aumento de sólo 23 por ciento en los gastos públicos. Con esto se esperaba disminuir considerablemente la diferencia entre los gastos totales y los ingresos corrientes. Para conseguirlo se recurriría a nuevos impuestos y al aumento de algunos antiguos, sobre todo el que grava las exportaciones a través de las retenciones cambiarias,

/destinadas a

destinadas a crecer por efecto de una nueva devaluación, ahora del orden del 40 por ciento. Habrá que aguardar los resultados de esta experiencia, aunque aparentemente subsisten los problemas más sustanciales y permanentes del financiamiento tributario de la Argentina.

b) Brasil

La evolución fiscal en el Brasil durante el período 1960-66 presenta dos etapas que corresponden estrechamente a las tendencias del desarrollo en esos años. Tanto la actividad productiva como la estatal crecen vigorosamente hasta 1962, aunque se va acentuando la inestabilidad del sistema y termina por hacerse muy difícil mantener esas tendencias. En 1963 coinciden una notable desaceleración del crecimiento y una agudización de las presiones inflacionarias, fenómenos que, entre otros, llevan a un brusco viraje de la política económica desde 1964. A partir de entonces, el énfasis de la gestión gubernamental recae sobre la corrección del desequilibrio inflacionario, lo que tiene profundas repercusiones sobre la evolución fiscal.

Los gastos totales del gobierno central crecieron con bastante celeridad entre 1960 y 1963, de manera que su representación en el producto interno se elevó de poco más del 13 por ciento a algo más del 15 por ciento si se comparan los dos bienios, 1960-61 y 1962-63. El avance resulta aún mayor si se considera la situación en 1956, cuando sólo alcanzaba al 11.4 por ciento del producto. Aunque estas cifras son relativamente altas, no representan el peso efectivo del sector público, pues agregando los otros niveles gubernativos (estados y municipios) y las empresas descentralizadas, la participación sube a alrededor de 28 por ciento. (Véase el cuadro I-65.)

Cuadro I-65

BRASIL: CUENTAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y ALGUNAS RELACIONES INDICATIVAS

	1956	1960-61	1962-63	1964-65	1966
<u>Millones de cruzeiros nuevos a precios de 1960</u>					
1. Ingresos corrientes	165.7	237.3	263.3	317.5	353.1
a) Ingresos tributarios	132.1	199.0	223.6	270.5	302.0
2. Gastos corrientes	194.5	247.3	310.8	281.7	250.7
3. Ahorro	-28.8	-10.0	-47.6	35.8	102.4
4. Gastos de capital	48.0	88.4	105.6	114.1	144.9
<u>Relaciones porcentuales</u>					
Respecto al producto interno bruto:					
a) Gastos totales	11.4	13.3	15.1	14.0	13.8
b) Ingresos corrientes	7.8	9.4	9.6	11.3	12.3
c) Ingresos tributarios	6.2	7.9	8.1	9.6	10.5
Respecto a los gastos totales:					
a) Ingresos corrientes	68.3	70.8	63.2	80.6	89.3
b) Ingresos tributarios	54.5	59.4	53.7	68.7	76.4
Ingresos tributarios/Ingresos corrientes	79.7	83.9	84.8	85.2	85.5
Ahorro fiscal en relación a:					
a) Gastos de capital	-60.0	-12.8	-45.0	25.8	70.7
b) Producto interno bruto	-1.4	-0.4	-1.8	1.3	3.6

Fuente: CEPAL a base de estadísticas del Ministerio de Planificación y de la Fundación Getulio Vargas.

La tendencia expansiva de los gastos públicos se interrumpe en 1964 y baja su participación en el producto interno que, por otro lado, crece también con lentitud. La limitación del gasto fiscal afecta exclusivamente a los gastos corrientes, que se reducen en términos absolutos y en valores reales si se contrastan los niveles de 1964-65 y 1966 con los de 1962-63. A la inversa, los gastos de capital mejoran su situación relativa y absoluta.

/La restricción

La restricción de los gastos corrientes permite en los últimos años considerados que se eleve la significación del ahorro fiscal, que llega a financiar alrededor del 70 por ciento de los gastos de capital en 1966 en circunstancias de que con anterioridad a 1964 no se habían registrado superávits sino que déficit más o menos considerables en el saldo de ingresos y gastos corrientes. La restricción afectó el crecimiento de los pagos de sueldos y salarios y las transferencias en favor de las empresas de servicio público, lo que implicó alzas y cambios importantes en los precios y tarifas.^{5/}

Entre 1960 y 1963 había un amplio margen entre entradas corrientes y gastos totales. Mientras las primeras se mantienen alrededor del 9.5 por ciento del producto en los bienios 1960-61 y 1962-63, el gasto total sube de poco más del 13 por ciento a 15 por ciento del producto. En estas circunstancias, en los primeros años del período, los ingresos corrientes sólo alcanzaban a financiar algo menos del 70 por ciento de los gastos totales, correspondiendo el saldo, en lo principal, a préstamos del sistema monetario. La diferencia se acorta notablemente en los años siguientes y la participación de los ingresos corrientes en el producto tiende a acercarse a la que señalan los gastos totales. De hecho, alrededor de un 84 por ciento del desembolso global es financiado con ingresos corrientes en el lapso 1964-66.

Aunque, los ingresos tributarios cubrieron en general una parte relativamente reducida de los gastos fiscales hasta 1964, mostraron una tendencia moderadamente expansiva, aun en los años de rápida inflación. De este modo, mientras representaban poco más del 6.2 por ciento del producto a mediados de los años 50, lograron elevar su cuota a un 8 por ciento en el período 1960-63. Con posterioridad, en cumplimiento de uno de los objetivos

5/ Para ilustrar el grado de disminución de los gastos corrientes por reducción de sueldos y salarios, cabe referirse a un informe preparado en 1967 sobre el desarrollo económico de Brasil, según el cual, en 1965 se habría producido un descenso, en relación con 1964, de 15 por ciento en los gastos destinados a ese propósito, considerados en términos reales; las estimaciones para 1966 reflejarían, respecto al mismo año de comparación, una baja del orden del 13 por ciento.

explícitos de la política fiscal aplicada a partir de 1964, continúa acrecentándose su participación en el producto (10.5 por ciento en 1966) así como su importancia en los ingresos corrientes, llegando a cubrir poco más del 85 por ciento de éstos en los años 1964-66.

La mediana flexibilidad de la recaudación tributaria parece vinculada a una clara tendencia hacia el aumento del peso de la tributación indirecta. A mediados del decenio de 1950 ese tipo de impuesto representaba alrededor del 51 por ciento de la recaudación; ese porcentaje llegó aproximadamente al 59 por ciento en 1964-65 y al 62.5 por ciento en 1966. A la inversa, la tributación directa, en especial la que pesaba sobre las empresas, disminuye su importancia relativa en el decenio de 1960 (véase el cuadro I-66).

Cuadro I-66

BRASIL: ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS Y CARGA TRIBUTARIA

(Porcentajes del total)

	1956	1960-61	1962-63	1964-65	1966
<u>Directos</u>	45.5	32.6	30.2	31.7	28.6
Personales	12.7	10.7	9.0	11.0	11.8
Empresas	25.5	20.4	19.5	19.6	15.4
<u>Indirectos</u>	50.9	55.2	57.7	58.9	62.5
Al consumo	41.8	44.3	49.0	47.0	47.4
Al petróleo	3.6	9.4	7.1	8.5	9.6
<u>Externos</u>	3.6	12.3	12.2	9.4	8.9

Fuente: CEPAL a base de estadísticas del Ministerio de Planificación.

Por otra parte, siendo generalmente pequeña la contribución tributaria del sector externo, ella tiende a elevarse hasta el periodo 1962-63, para luego descender en los años siguientes.

A partir de 1964 se han introducido numerosas modificaciones al sistema tributario del Brasil, destinadas a mejorar los ingresos tributarios. Estas reformas tocan, principalmente, los siguientes aspectos:

/El impuesto

El impuesto a la renta de las personas se vuelve más progresivo con el cambio en las tasas que afectan a las rentas imponibles cuya tributación se retiene en la fuente. Para evitar los retrasos en el pago de este impuesto se determinó el reajuste de la base imponible según índices relacionados con el alza de los precios. Además se rebajan ciertos límites de exención y se eliminaron algunos privilegios fiscales otorgados a profesores, autores y periodistas.

El impuesto a las ventas y consignaciones, de carácter acumulativo y de incidencia múltiple, se tradujo en una marcada inclinación a la integración vertical de las empresas, incluso las de comercialización, y hubo dificultades para fiscalizar su cumplimiento. Para subsanar estos inconvenientes se substituyó el impuesto por uno a la circulación de mercaderías, de control más simple, en que se suprimía el carácter acumulativo del impuesto anterior.

Los rendimientos que se esperaban del impuesto a la circulación de mercancías, en el ámbito municipal, aconsejaron la eliminación de varios impuestos municipales de pequeña recaudación y de costos altos de administración, pero aparentemente no se cumplieron esas expectativas y fue necesario aumentar las transferencias del presupuesto federal a los estados y municipios.

El impuesto sobre las operaciones financieras se limitó a las operaciones de seguro y crédito que realicen los bancos, compañías de crédito e inversión y otras instituciones financieras, trasladándose su recaudación al Gobierno Federal. En lo que respecta a los impuestos sobre servicios, se reservó la recaudación a los municipios cuando las actividades sujetas a tributación se realizan en la propia jurisdicción. La recaudación pasa al Gobierno Federal cuando se traspasan esos límites. También sufrió diversas modificaciones el impuesto a la transmisión de bienes inmuebles.

La tributación a las exportaciones se trasladó de los Estados al Gobierno Federal, sin sufrir cambios en su estructura, por constituir una herramienta adecuada para la dirección nacional de la actividad exportadora.

En lo que respecta al arancel aduanero, se procedió a realizar reducciones, que en promedio alcanzaron a un 20 por ciento. Dichas rebajas se acordaron producto por producto y no a base de una norma general, por lo que debería producirse una racionalización de las desigualdades en los niveles de protección.

c) Chile

Los problemas del financiamiento fiscal en el caso de Chile se plantearon durante 1960-66 en el marco de un desarrollo relativamente activo, aunque con algunos altibajos. Factor primordial en ese auge fue la expansión del sector exterior que tiene una gravitación especial sobre el sistema productivo y la economía fiscal.

La actividad pública tiene una representación considerable en la realidad chilena. En el decenio de 1960, por ejemplo, se elevó considerablemente la proporción de los gastos totales del gobierno central en el producto interno, con respecto a la situación imperante a mediados del decenio anterior, y en el bienio 1965-66 sobrepasaron el 25 por ciento. Sin embargo, esa expansión fue bastante irregular. El extraordinario aumento registrado implicó en parte una recuperación con respecto a la limitación de los gastos públicos ocurrida en 1963-64. (Véase el cuadro I-67.)

Durante el período considerado, los ingresos corrientes tuvieron una evolución más o menos satisfactoria. Aunque, en promedio, sólo alcanzaron a financiar alrededor del 80 por ciento de los gastos totales - obligando a recurrir a créditos externos y del Banco Central para hacer frente al saldo - tendieron a crecer con una velocidad ligeramente mayor que la de los desembolsos. Este fenómeno fue particularmente importante en el bienio 1965-66 debido al incremento de los gastos, que alcanzó al 25 y al 19 por ciento en los años mencionados. Sin embargo, los ingresos corrientes pudieron aumentar aproximadamente un 28 por ciento, en términos reales, en cada uno de ellos.

Las entradas tributarias que han constituido habitualmente más del 90 por ciento de los ingresos corrientes, revelan una evolución parecida y señalan una elasticidad positiva tanto respecto al crecimiento del producto interno como al de los gastos totales (véase nuevamente el cuadro I-61). De aquí deriva un incremento marcado de la relación entre las entradas tributarias y el producto interno. La llamada carga tributaria aumentó de aproximadamente 13.5 por ciento en 1955, a alrededor de 15 por ciento a principios del decenio de 1960, para llegar a un 18 por ciento en 1965-66.

Cuadro I-67

CHILE: CUENTAS DEL GOBIERNO CENTRAL

	1955	1960	1964	1965	1966
	<u>Millones de escudos de 1965</u>				
Gastos corrientes	1 621	2 066	2 259	2 722	3 209
Gastos de capital	447	894	1 061	1 438	1 729
Gastos totales	2 068	2 960	3 320	4 160	4 938
Ingresos corrientes	1 899	2 289	2 627	3 366	4 295
Ingresos tributarios	1 607	2 163	2 498	3 122	3 956
Ahorro corriente	278	223	368	644	1 086
	<u>Relaciones porcentuales</u>				
Respecto al producto interno bruto					
a) Gastos totales	17.4	21.1	19.4	23.2	25.8
b) Ingresos corrientes	16.0	16.3	15.4	18.7	22.4
c) Ingresos tributarios	13.5	15.4	14.6	17.4	20.7
Respecto a los gastos totales					
a) Ingresos corrientes	91.8	77.3	79.1	80.9	87.0
b) Ingresos tributarios	77.7	73.1	75.2	75.0	80.1
Ingresos tributarios/ ingresos corrientes	84.6	94.5	95.1	92.8	92.1
Ahorro corriente en relación a:					
a) Gastos de capital	62.2	24.9	34.7	44.8	62.9
b) Producto interno bruto	2.3	1.6	2.2	3.6	5.7

Fuente: CORFO: Cuentas Nacionales de Chile, 1940-1962; ODEPLAN: Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1966; Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto: Balance consolidado del sector público de Chile (diversos años) y Exposición sobre el estado de la hacienda pública, noviembre de 1967.

/A primera

A primera vista no se registran cambios muy significativos en la estructura tributaria que pudieran explicar el dinamismo de los ingresos corrientes y tributarios (véase el cuadro I-68). En general, tanto si se considera la situación de 1955 como la de 1960 en relación con la prevalencia a fines del período, se aprecia cierta constancia en la participación de los principales grupos de impuestos. Sin embargo, hay un aumento significativo en la cuota de los impuestos directos a partir de 1964, que se afirma en los años siguientes. Por otro lado, con respecto a la situación de 1955, se comprueba una disminución de la importancia relativa de los impuestos sobre el sector externo, a pesar de las condiciones tan favorables que han prevalecido en esas transacciones y en especial en lo que se refiere al cobre, y de que no disminuyó la cuota pagada en tributos por la minería del cobre en relación con el producto generado en esa actividad. Es así como el esfuerzo tributario adicional debe atribuirse principalmente a las actividades internas.

Aunque la estructura tributaria no ha registrado cambios considerables, el sistema ha experimentado frecuentes modificaciones en el período de referencia. Entre ellas cabe destacar el incremento de la imposición directa. Al ajuste periódico y automático de las bases imponibles en conformidad con los movimientos de precios, se agregó en 1965 el impuesto patrimonial o a la renta mínima presunta que contribuyó notablemente a elevar la imposición sobre las personas. En el campo de los impuestos indirectos, se amplió considerablemente la base de aplicación del impuesto a las compraventas, para gravar la mayoría de las transacciones comerciales, en circunstancias que en el pasado sólo se aplicaba a los bienes inmuebles.

En la tributación de la gran minería del cobre, de decisiva importancia para el país, no se advierten cambios muy notorios con respecto al régimen establecido por la ley que rige desde 1955, que establece una tasa fija del 50 por ciento sobre las utilidades de las empresas y una tasa del 25 por ciento que se reduce conforme aumente la producción por encima de ciertos niveles básicos. Sin embargo, a comienzos de 1966, se introdujeron algunas modificaciones en ese sistema. Se elevó del 50 al 52.5 por ciento la tasa fija del impuesto a las utilidades, que es susceptible de elevarse hasta el 85 por ciento en caso de no alcanzarse la producción básica. Por otra parte, se estipuló que las nuevas empresas de la gran minería del cobre que entren en funcionamiento en el futuro, pagarán sólo un impuesto único del 50 por ciento de la renta imponible.

Cuadro I-68

ESTRUCTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

(Porcentajes del total)

	1955	1960	1964	1965	1966	1967 a/
<u>Directos</u>	23.4	22.4	27.6	30.7	26.9	28.2
a) A las personas b/	8.3	7.5	8.8	12.3	9.7	11.1
b) A las empresas	6.5	9.4	9.6	11.4	9.8	9.9
c) A la propiedad	8.6	5.5	9.2	7.0	7.4	7.2
<u>Indirectos c/</u>	42.7	43.2	44.4	42.6	40.3	42.9
a) Compraventa	20.3	20.1	25.7	24.6	23.0	25.7
b) Producción	8.8	8.3	8.7	7.4	6.1	7.2
c) Servicios	9.0	9.7	6.3	5.7	6.2	4.8
<u>Externos</u>	33.9	34.4	28.0	26.7	32.8	28.9
a) Importaciones	14.0	20.6	14.8	13.7	16.2	15.6
b) Gran minería del cobre	19.9	13.8	13.2	13.0	16.6	13.3
Ingresos tributarios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Balance consolidado del sector público de Chile y exposición sobre el estado de la hacienda pública, noviembre de 1967.

a/ Cifras preliminares

b/ Desde 1965 incluye el impuesto a la renta mínima presunta.

c/ Incluye otros impuestos no clasificados.

El cuadro I-69 confirma que aparte de haberse elevado la significación de los tributos sobre la industria en relación con producto del sector, no se registran mayores variaciones en la representación de la gran minería en el producto interno bruto y que, en comparación con los primeros años del decenio de 1950, la tributación sobre el cobre ha perdido importancia en la recaudación global.

Cuadro I-69

CHILE: GRAN MINERÍA DEL COBRE

	Produc- ción	Precio	Valor de expor- tación a/	Tribu- tación	Tributa- ción	Tributa- ción	Producto Gran Minería
					Ingresos tributa- rios totales	Producto bruto Gran Minería	Producto interno bruto
Indíces					Porcentajes		
1952/54	71.8	92.7	68.9	96.0	15.7	...	...
1955	82.5	126.6	103.0	178.0	19.4	...	...
1956/58	91.1	100.8	81.3	97.6	17.4	...	...
1960	100.0	100.0	100.0	100.0	13.8	35.9	6.2
1961	100.6	91.7	87.5	76.5	10.0	33.0	4.9
1962	106.7	93.2	94.1	86.8	12.4	38.6	5.1
1963	106.1	92.4	93.1	98.4	15.0	37.3	5.3
1964	110.2	100.1	92.5	119.5	13.2	40.3	5.0
1965	102.3	111.7	102.9	138.5	13.0	42.9	5.3
1966	109.8	139.8	155.1	225.0	16.6	46.9	6.9

Fuentes: Instituto de Economía, Universidad de Chile La economía de Chile en el período 1950-1963; Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Balance consolidado del sector público de Chile (diversos años); ODEPLAN, Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1966, e información proporcionada directamente.

a/ El valor de las exportaciones se refiere al valor f.o.b. en dólares, FMI, Balance of Payments Yearbook, vol. 19 y anteriores.

d) Guatemala

Luego de más de una década de virtual estancamiento, la economía guatemalteca inició en 1963 un período de expansión, alcanzando hasta 1966 una tasa media de crecimiento de 6.5 por ciento. En general, las características fundamentales del país no reflejan cambios de consideración respecto a la década anterior y las exportaciones siguen constituyendo el elemento dinámico en las tendencias del crecimiento.

/En el

En el marco de esa situación general los gastos del gobierno central han crecido levemente y a un menor ritmo que el producto interno. En 1960 esa relación era de 12.2 por ciento, nivel comparativamente bajo con respecto al de otros países y descendió en los años siguientes hasta llegar a sólo 9.9 por ciento en 1966. El reducido aumento de los gastos se ha producido fundamentalmente en los de carácter corriente, pues los de capital se han mantenido estancados e incluso bajaron en 1966 con respecto a 1960. De esta manera la participación de los gastos corrientes en los totales se eleva de un 58 a más de un 73 por ciento entre los años extremos del período considerado. Como resultado de los aumentos relativamente mayores de los desembolsos fiscales corrientes, el ahorro fiscal se ha mantenido deprimido, aunque su proporción en los gastos de capital subió ligeramente, sobre todo a causa de la baja participación del gobierno en la inversión nacional. (Véase el cuadro I-70.)

El crecimiento de los ingresos corrientes del gobierno central fue moderado, aunque su tendencia de avance es más pronunciada que la de los gastos, situación que se refleja en el grado de cobertura que aumenta de 69 por ciento en 1960 a casi un 81 por ciento en 1966. Subsiste una diferencia entre ingresos y gastos que ha tendido a financiarse, en cierta medida, a base del crédito externo, afectando así la situación de pagos del país.

Los ingresos tributarios registraron una alta participación en los ingresos corrientes, que, con algunas fluctuaciones, supera el 90 por ciento, con niveles relativamente estables. Sin embargo, estos ingresos no se han incrementado en proporción con el aumento de las exportaciones y de la producción industrial y, en general, no han podido mantener un ritmo de crecimiento similar al experimentado por el producto interno.

En el caso de la economía guatemalteca, en la cual el grado de desarrollo es aún insuficiente y donde, consecuentemente, las posibilidades de extraer recursos de fuentes internas para el financiamiento de una actividad creciente del sector público son reducidas, parecería ser el sector externo de la economía el llamado a desempeñar el papel más sobresaliente en esta materia.

Cuadro I-70

GUATEMALA: CUENTAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y ALGUNAS RELACIONES INDICATIVAS

	1960-62	1963-65	1966
<u>Millones de quetzales de cada año</u>			
1. Ingresos Corrientes	86.7	104.6	120.4
a) Ingresos tributarios	78.6	96.1	113.3
2. Gastos corrientes	73.7	86.8	109.6
3. Ahorro	13.0	17.8	10.8
4. Gastos de Capital	54.4	59.6	39.6
<u>Relaciones porcentuales</u>			
Respecto al producto interno bruto			
a) Gasto total	12.2	11.0	9.9
b) Ingresos corrientes	8.2	7.9	8.0
c) Ingresos tributarios	7.5	7.2	7.5
Respecto a los gastos totales			
a) Ingresos corrientes	67.7	71.7	80.7
b) Ingresos tributarios	61.5	65.7	75.9
Ingresos tributarios/Ingresos corrientes	90.7	91.7	94.1
Ahorro fiscal en relación a:			
a) Gastos de capital	24.0	31.0	27.3
b) Producto interno bruto	1.2	1.3	0.7

Fuente: CEPAL a base de estadísticas del Banco de Guatemala.

/El movimiento

El movimiento del índice de cuántum de las exportaciones muestra un crecimiento de 131 por ciento con respecto a 1960; en cambio, el índice de precios de las exportaciones sufre un deterioro notable, pues baja a 85.5 si se considera 1960 como el año base, pese a lo cual el valor de las exportaciones aumenta en 97 por ciento entre 1960 y 1966. En lo que respecta a las importaciones, se registra una evolución similar, con crecimientos más intensos causados en parte por la expansión económica experimentada desde 1963 y la mayor demanda de bienes de capital e intermedios por parte del sector industrial. No obstante los valores crecientes señalados, los ingresos tributarios derivados de esas actividades se han mantenido estancados y han perdido significación si se los compara con la evolución del conjunto de las recaudaciones impositivas. En lo que atañe a las exportaciones, no fue posible mantener ni siquiera los bajos niveles logrados a comienzos del período, en lo que influyó, sobre todo para el sector cafetalero, el cambio de la base impositiva, desde los precios cotizados en la Bolsa de Nueva York a los estipulados en los contratos locales.

En materia de importaciones, ocurrió otro tanto, en este caso por las exenciones acordadas a la internación de materias primas y bienes de capital y al efecto de las reducciones arancelarias convenidas en el mercado común centroamericano. (Véase el cuadro I-71.)

La carga tributaria en Guatemala no es elevada. El nivel más alto del período se registró en 1960, cuando alcanzó a 8 por ciento del producto interno; en los años siguientes desciende constantemente, salvo fluctuaciones en 1964 y 1965, para llegar en 1966 a sólo 7.5 por ciento.

La tributación directa ha tendido a aumentar levemente su participación porcentual en las recaudaciones totales desde el comienzo de la expansión económica en 1963. Sin embargo, predominan los impuestos indirectos, en los cuales los elementos dinámicos han sido la renta de timbres y papel sellado y los impuestos sobre el consumo de derivados del petróleo; correspondiendo al precario desarrollo de la economía, tienen también un gran peso los que gravan el consumo de alcoholes y tabacos, aunque su participación se reduce en los últimos años del período. (Véase el cuadro I-72.)

/Cuadro I-71

Cuadro I-71

GUATEMALA: INDICADORES RESPECTO A LA TRIBUTACION
DEL SECTOR EXTERNO

(Indices y porcentajes)

	Exportaciones				Coefi- ciente de tribu- tación	Importaciones	
	Indices (1960=100)					Coefi- ciente de tribu- tación	Import. del mercado común centro- americano Importa- ciones totales
	Evolución de la cantidad	Evolución de los precios	Evolución del valor	Evolución de la tributación			
1960	100.0	100.0	100.0	100.0	7.9	22.7	5.5
1961	106.1	92.7	98.4	91.8	7.3	23.1	6.7
1962	114.5	89.7	102.7	81.3	6.3	20.9	5.8
1963	160.7	82.4	132.4	66.9	4.0	18.5	8.3
1964	162.9	92.3	150.4	68.5	3.8	14.4	13.0
1965	184.1	90.0	165.7	93.2	4.4	14.3	13.7
1966	230.8	85.5	197.3	93.2	3.7	14.0	16.4

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco de Guatemala.

Cuadro I-72

GUATEMALA: ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS

(Porcentajes del total)

	1960	1966
<u>Directos</u>	11.0	13.9
A la Renta	9.3	11.2
Territorial	1.7	2.7
<u>Indirectos</u>	42.9	54.3
<u>Externos</u>	46.1	31.8
Importaciones	34.9	24.3
Exportaciones	11.2	7.5

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

/De acuerdo

De acuerdo con otras investigaciones efectuadas para el año 1962, el sistema tributario mantiene una estructura en que alrededor del 89 por ciento de las recaudaciones totales corresponden a impuestos de carácter regresivo y el 92 por ciento a impuestos no elásticos.

En realidad no se introducen reformas de importancia en el sistema tributario desde hace varios años. En los impuestos directos a la renta se distinguen fallas de recaudación y control. La existencia de una serie de exenciones, algunas destinadas a estimular el desarrollo industrial, también han contribuido a que el sector público no participe del aumento experimentado en la producción de este sector. Así, en 1963, se sustituyó el impuesto a los ingresos de las empresas por uno a las utilidades y a las ganancias de capital, lo que provocó una reducción de las recaudaciones. Los impuestos a la renta de los ingresos de origen agrícola están limitados por altas exenciones; de hecho, por ejemplo, se exceptúa del pago de los impuestos a la mayoría de los empresarios cafetaleros.

Los impuestos que gravan la propiedad tienen tasas reducidas y la base impositiva está considerablemente subvaluada. También en 1963 se inició un proceso de revaluación que no ha dado, hasta la fecha, los resultados esperados.

La imposición al consumo, especialmente de alcoholes y tabaco, está afectada por cierta evasión tributaria. En general, en los impuestos indirectos, se considera posible aumentar la tributación a las ventas, especialmente las transacciones al por mayor, así como al consumo suntuario y la destinada a desalentar la demanda de importaciones.

La situación fiscal en Guatemala se caracteriza, pues, por el creciente financiamiento de los gastos totales del gobierno central con los ingresos corrientes, aunque subsiste la necesidad de utilizar otras fuentes de financiamiento, entre ellas las de origen externo, lo que ha ocasionado cierta presión en la situación de pagos. Esta deficiencia en el financiamiento se produce en un marco de relaciones que determina que la carga tributaria sea aún bastante baja, incluso con una tendencia levemente descendente entre los años extremos del período. Si se tiene en cuenta la estructura de la economía y el grado de desarrollo alcanzado, los esfuerzos tendientes a lograr un financiamiento propio a la actividad fiscal y una eventual ampliación de ésta, deberán centrarse, en medida importante, en las posibilidades que brinda el sector exportador, de una eficiencia comparativamente elevada en el país; adicionalmente, la tributación directa, que ha ido elevando su participación en el conjunto de impuestos, tiene posibilidades de incrementar su aporte al financiamiento fiscal, esto en particular respecto a los impuestos que gravan la propiedad.

e) México

La economía mexicana logró mantener un ritmo dinámico y persistente de desarrollo en el período cubierto en este examen, que alcanzó a una tasa media del 10 por ciento anual, sin presiones inflacionarias de intensidad apreciable. En el cuadro de esa tendencia y contribuyendo de manera significativa a su arraigamiento, los gastos del gobierno federal se expandieron a un ritmo aún más rápido, como que en los años 1960-66 alcanzaron una tasa media de casi un 14 por ciento por año. A despecho de esa disociación en los ritmos de aumento de las magnitudes escogidas, la representación de los gastos en el producto interno todavía era relativamente baja al final del lapso considerado, llegando al 11 por ciento en 1966 - la más baja entre los países considerados (véase nuevamente el cuadro I-61). Sin embargo, como en el caso de otros países, esa relación está lejos de justipreciar la gravitación efectiva de las actividades estatales, que en lo que se refiere a México, aparte de envolver el campo de las empresas descentralizadas, se manifiesta en las transferencias del gobierno a un buen número de empresas industriales con participación estatal y que no son consideradas en la inversión pública.

Los ingresos corrientes gubernamentales también se expandieron con rapidez y a tasas superiores a las del producto interno, pero con una cadencia más lenta que la de los gastos totales, de manera que se amplió la diferencia que debía saldarse por medio de otros tipos de entradas, como los préstamos del sistema monetario. Los ingresos corrientes financiaban alrededor del 85 por ciento del desembolso fiscal (1956); pero su porcentaje se había reducido al 79 por ciento en 1960 y a sólo el 68 por ciento en 1966. (Véase el cuadro I-73.)

La extensión de ese margen no ha sido óbice para que la política oficial haya conseguido mantener un grado de estabilidad satisfactoria. Evidentemente, los efectos expansivos o desequilibradores de esa evolución fueron contrarrestados por otras medidas de sentido contrario, sobre todo en la manipulación de las corrientes monetarias.

Cuadro I-73

MEXICO: CUENTAS DEL GOBIERNO FEDERAL

	1956	1960	1966
<u>Millones de pesos corrientes</u>			
Gastos corrientes	4 780	7 717	18 130
Gastos de capital ^{a/}	4 340	6 232	12 409
Gastos totales	9 120	13 949	30 539
Ingresos corrientes	7 735	10 970	20 815
Ingresos tributarios	6 729	10 065	19 306
Ahorro corriente	2 955	3 253	2 685
<u>Relaciones porcentuales</u>			
Respecto al producto interno bruto			
a) Gastos totales	9.1	8.9	11.0
b) Ingresos corrientes	7.7	7.0	7.5
c) Ingresos tributarios	6.7	6.5	7.0
Respecto a los gastos totales			
a) Ingresos corrientes	84.8	78.6	68.2
b) Ingresos tributarios	73.8	72.2	63.2
Ingresos tributarios/Ingresos corrientes	87.0	91.9	92.8
Ahorro corriente en relación a:			
a) Gastos de capital	68.1	52.2	21.6
b) Producto interno bruto	2.9	2.1	1.0

Fuentes: BIRF, Recent economic performance of Mexico, 18 de octubre de 1967; Alianza para el Progreso, Evaluación del Plan de Acción Inmediata de México, agosto de 1964.

^{a/} En el rubro de amortizaciones, sólo figuran los pagos efectuados por concepto de amortización de la deuda pública externa.

Si se compara el desarrollo de los ingresos y los gastos corrientes para aquilatar la significación del ahorro fiscal, se comprueba que este último ha podido financiar una cuota decreciente de los gastos de capitalización, con sólo 21.6 por ciento en 1966, frente 52 por ciento en 1960. Esto implica que casi el 80 por ciento de los gastos de capital debió financiarse en el último año con otros medios que los ingresos corrientes.

Las entradas tributarias han representado un alto porcentaje de los ingresos corrientes - aproximadamente un 93 por ciento - en el período examinado, pero aunque han aumentado un poco más velozmente que los últimos, han quedado también bastante atrás respecto a la evolución de los gastos. Por otro lado, si bien entre 1960 y 1966 se elevó ligeramente su representación en el producto (del 6.5 al 7 por ciento), la carga tributaria continúa siendo una de las más bajas entre los países que se han analizado.

El sistema tributario muestra algunos cambios en su estructura durante el período considerado, como resultado de las diferentes tendencias que ha tenido la evolución de los diferentes tipos de impuestos. Los impuestos directos, que en 1955 representaban un 35 por ciento de los ingresos tributarios, aumentaron esa participación a 38 por ciento en 1960 y continuaron elevándola hasta alcanzar un 47 por ciento en 1966. En cambio los impuestos de carácter indirecto, luego de incrementar su contribución en el total de 27 a 35 por ciento entre 1955 y 1960, mantuvieron su representación en torno a ese nivel el resto del período.

Los impuestos que gravan el comercio exterior fueron perdiendo participación desde 1955, cuando constituían un 38 por ciento de la recaudación total; cinco años después esa relación había disminuído a 27 por ciento y a 16 por ciento en 1966. (Véase el cuadro I-74.)

Cuadro I-74

MEXICO: ESTRUCTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO DEL GOBIERNO FEDERAL
 (Por ciento del ingreso tributario total)

	1955	1960	1963	1966
<u>Directos</u>	35.2	38.2	42.2	46.9
Impuesto a la renta	32.4	36.0	40.6	45.7
Personas	11.4	14.2	18.6	18.1
Empresas	21.0	21.8	22.0	26.1
<u>Indirectos</u>	26.8	35.2	37.6	36.7
Ventas	10.5	10.9	11.4	12.4
Producción y comercio	12.6	13.1	14.1	13.5
<u>Externos</u>	38.0	26.6	20.2	16.4
Exportación	23.4	9.2	6.5	3.6
Importación	14.6	17.4	13.7	12.8

Fuentes: BIRF, Recent economic performance of Mexico, 18 de octubre de 1967;
 Dirección de Estudios Hacendarios, Cuenta pública e investigaciones
 del Departamento de Estudios Económicos, 20 de abril de 1966.

Los impuestos a las exportaciones representaban en 1955 cerca de una cuarta parte del total de los ingresos tributarios en tanto que los que gravan las importaciones cubrían el 15 por ciento. Hacia 1960 la importancia relativa de ambos impuestos se había trastrocado; los primeros habían disminuido su participación a un 9 por ciento mientras que los provenientes de las importaciones habían aumentado al 17 por ciento. En los años siguientes los impuestos a las exportaciones continuaron descendiendo a consecuencia de una política deliberada de disminuir la carga fiscal a este sector, tanto es así que en 1966 sólo representaban el 3.6 por ciento de la tributación total. Por su parte los impuestos a las importaciones, aunque siguieron incrementándose en la medida que crecían los valores de importación - alrededor de un 6 por ciento anual - redujeron su participación en el total a un 13 por ciento en 1966.

/Los cambios

Los cambios ocurridos en el sistema tributario obedecen en gran parte a reformas que afectaron de preferencia al impuesto a la renta. En los años 1962 y 1963 se creó un impuesto que grava los ingresos acumulados, que constituyó un primer paso para cambiar el sistema cédular en un impuesto global y progresivo. Por otra parte se gravaron las rentas provenientes de diversas fuentes: del arrendamiento de inmuebles, de intereses de valores y obligaciones, de la plusvalía obtenida de la transacción de inmuebles, etc., y al mismo tiempo se modificaron las tasas impositivas correspondientes a algunas cédulas del impuesto a la renta, así como las referentes al consumo de bienes determinados y a la tenencia de automóviles. En cambio desapareció el impuesto a las herencias y legados.

A fines de 1964 se promulgaron otras reformas que afectaron los ingresos personales y de las empresas. A las empresas industriales, comerciales y agrícolas se les aplicó una escala progresiva que va desde un 5 hasta un 42 por ciento. Paralelamente se derogaron los impuestos a las utilidades excesivas y en forma parcial el que grava el reparto de utilidades.

En cuanto al impuesto a la renta de las personas, se mantuvieron las escalas por cédulas para los ingresos menores de 150 000 pesos anuales, así como sus tasas, y se creó un impuesto único y progresivo para los ingresos acumulados superiores a dicho monto, variando las tasas aplicables desde un 13 al 35 por ciento del monto imponible.

Junto con las reformas anteriores se mejoró el sistema administrativo y de control de la recaudación y se elevó sustancialmente el número de contribuyentes enrolados.

Dado el dinamismo del desarrollo y el peso relativamente bajo de la carga tributaria, parece que no sería difícil para México estrechar el margen entre ingresos corrientes o tributarios y el gasto total e, incluso, mantener o acentuar la tendencia expansiva de la contribución fiscal por la vía de los desembolsos corrientes y de capital.

f) Venezuela

Luego del período de rápida expansión experimentado en la década de 1950, la economía venezolana ha registrado un ritmo de crecimiento más pausado. Estas tendencias guardan estrecha relación con el comportamiento de la producción y exportación petroleras, a causa de la participación preponderante del sector en la formación del producto interno - superior al 29 por ciento - y a sus efectos indirectos sobre los distintos sectores de la economía, en especial en el sector público.

Los gastos totales del gobierno central, medidos en relación con el producto interno, tienen una alta participación en la economía, una de las mayores de la región. Aunque entre 1960 y 1966 esos gastos se incrementaron a un ritmo menor que el registrado por el producto, significaron una relación de 24.1 y 19.4 por ciento, respectivamente, como puede observarse en el cuadro I-75.

Los ingresos corrientes constituyen un elemento fundamental en el financiamiento de los gastos del gobierno central. En el período analizado estos ingresos participan en forma creciente, alcanzando a cubrir hasta el 98 por ciento de esos gastos. El componente principal de los ingresos corrientes es la tributación cuya incidencia fluctúa alrededor del 96 por ciento durante el período.

Durante el período que se analiza, los ingresos corrientes y, especialmente los tributarios, se han incrementado a ritmos similares al correspondiente a los gastos, lográndose, además, niveles elevados de ahorro, que alcanzan a financiar la mayor parte de los gastos de capital.

La estructura del sistema tributario muestra una participación elevada de los impuestos que tiene su origen en el sector externo de la economía, ya que son los tributos al petróleo los que constituyen la proporción fundamental de las recaudaciones. Por otro lado, la participación de los impuestos a la explotación del hierro ha ido ganando importancia en el período y, contrariamente, la renta aduanera ha tendido a perder representación. La participación de la tributación directa a las actividades internas casi se ha duplicado entre 1955 y 1966, en tanto que los impuestos indirectos disminuyeron. (Véase el cuadro I-76.)

Cuadro I-75

VENEZUELA: CUENTAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y ALGUNAS RELACIONES INDICATIVAS

	1955	1960-62	1963-65	1966
	<u>Millones de bolívares de cada año</u>			
1. Ingresos corrientes	2 970	5 556	6 998	7 770
a) Ingresos tributarios	2 809	5 312	6 729	7 445
2. Gastos corrientes	1 671	3 657	4 040	4 686
3. Ahorro	1 299	1 900	2 958	3 084
4. Gastos de capital	1 312	2 955	3 141	3 198
	<u>Relaciones porcentuales</u>			
Respecto al producto interno bruto				
a) Gasto total	16.7	24.7	20.9	19.4
b) Ingresos corrientes	16.6	20.8	20.9	19.1
c) Ingresos tributarios	15.7	19.9	19.6	18.3
d) Ingresos tributarios internos	2.9	3.6	3.8	4.1
Respecto a los gastos totales				
a) Ingresos corrientes	99.6	84.0	97.5	98.6
b) Ingresos tributarios	94.2	80.3	93.8	94.4
Ingresos tributarios/Ingresos corrientes	94.6	95.6	96.2	95.8
Ahorro fiscal en relación a:				
a) Gastos de capital	99.0	63.2	94.3	96.4
b) Producto interno bruto	7.3	7.1	8.6	7.6

Fuente: CEPAL a base de datos del Ministerio de Hacienda de Venezuela.

Cuadro I-76

VENEZUELA: ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS Y CARGA TRIBUTARIA

(Porcentajes del total del ingreso tributario)

	1955	1960-62	1963-65	1966
<u>Directos</u>	7.3	10.0	11.2	13.7
Sucesiones y Donaciones	0.4	0.3	0.3	0.6
Actividades internas	6.9	9.7	10.9	13.1
<u>Indirectos</u>	11.0	8.3	8.3	8.7
<u>Externos</u>	81.7	81.7	80.5	77.6
Sobre el petróleo	63.1	70.2	72.1	66.9
Sobre el hierro	-	2.8	1.7	4.3
Renta aduanera	18.4	8.7	6.6	6.4

Fuente: CEPAL, a base de datos del Ministerio de Hacienda.

Si se considera la carga tributaria correspondiente a los ingresos de origen interno, se destaca el nivel reducido de esta relación, que en general es inferior al 4 por ciento, magnitud que se sitúa entre las más bajas de América Latina. Sin embargo, si se integran las recaudaciones provenientes del sector externo, la carga tributaria global alcanza dimensiones comparativamente altas. Esta última relación mostró una expansión hasta 1963, año en que significó un 21 por ciento, a partir del cual desciende considerablemente llegando a tener en 1966 niveles ligeramente inferiores - de 18.3 por ciento - a los registrados al comienzo del período.

Teniendo presente la destacada importancia del sector petrolero en los ingresos tributarios, parece conveniente detallar algunos aspectos.

La tributación a este sector fue acrecentando su participación en los ingresos tributarios hasta 1963, año en que constituyó el 74.1 por ciento. Posteriormente se presentan disminuciones relativas que llevan esta relación a un nivel de sólo 66.9 por ciento en 1966. (Véase el cuadro I-77.)

La tributación que grava a la actividad petrolera se realiza en varias formas. Se aplica un impuesto cedular a la renta y un impuesto complementario de carácter progresivo. Adicionalmente recae sobre esta actividad un impuesto sobre la renta que se computa sobre el ingreso neto una vez deducidos otros impuestos. Junto con los impuestos a la renta mencionados se aplican una serie de derechos sobre las superficies dedicadas a concesiones de exploración • producción, este último parcialmente sustituible por un derecho, más bien regalía, que se aplica sobre el valor de la producción bruta. Por último, existe un ingreso fiscal constituido por las utilidades derivadas de las diferencias cambiarias surgidas en las transacciones monetarias con las empresas antes mencionadas. En este esquema impositivo se han realizado numerosas modificaciones, en especial las que atañen a los impuestos sobre la renta en 1946, 1948 y 1958 y las modificaciones cambiarias de 1961 y 1962. En 1964 se introdujo un cambio importante al eliminarse virtualmente las utilidades cambiarias, siendo sustituidas por aumentos en el rendimiento de los impuestos restantes. Estas modificaciones, junto con el comportamiento del sector, determinan un crecimiento en los ingresos fiscales provenientes del petróleo hasta 1964, produciéndose un descenso relativo en los años siguientes.

Cuadro I-77

VENEZUELA: RELACIONES PORCENTUALES DEL SECTOR PETROLERO

	1955	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Producto interno bruto del sector petrolero/producto interno bruto total	29.9	29.5	29.8	30.7	29.9	29.0	28.2	26.4
Tributación petrolera/ingresos tributarios	63.2	69.0	69.7	71.8	74.1	72.9	69.4	66.9
Tributación petrolera/producto interno bruto	10.1	12.3	14.5	14.3	15.4	14.0	12.7	12.5
Tributación petrolera/producto interno bruto del sector petrolero	33.2	41.8	48.8	46.6	51.4	48.3	44.9	47.6
Producción de petróleo (millones de barriles)	787	1 042	1 066	1 168	1 186	1 242	1 258	1 230
<u>Indices de la exportación de petróleo</u> (1960 = 100)								
Volumen físico	75.2	100.0	105.9	112.5	114.6	119.6	120.8	118.2
Precios	110.1	100.0	102.1	97.1	92.8	89.2	87.1	85.6
Porcentaje en las exportaciones totales	94.1	91.2	92.8	93.2	93.4	93.2	92.8	91.5

Fuente: CEPAL, a base de datos del Ministerio de Hacienda.

En lo que respecta a la participación fiscal en la actividad del sector, medida por la relación entre la tributación y el producto petroleros, el sistema impositivo ha permitido mantener su nivel a través del período, distinguiéndose fluctuaciones similares a las señaladas en el párrafo anterior. Durante el período que cubre el análisis, ambos indicadores muestran valores superiores a los registrados en 1955.

Con los objetivos de incrementar las rentas fiscales y estimular la inversión se aprobó recientemente una reforma tributaria que introdujo varias modificaciones en los impuestos sobre la renta. Estas modificaciones tienden a sustituir el sistema cédular por el global; a eliminar o disminuir la imposición a contribuyentes de rentas medias y bajas; a crear nuevos estímulos a la inversión en los sectores industrial, agrícola, minero y petrolero o al establecimiento de explotaciones industriales en ciertas regiones del país. Además, los cambios también alcanzaron a los derechos de sucesión y a los que afectan el consumo de cigarrillos y bebidas alcohólicas.

Por otro lado, la reforma introdujo modificaciones en los impuestos sobre patentes de automotores, estableciendo un sistema progresivo según el valor y exonerando a los vehículos de alquiler tanto de carga como de pasajeros; se consideran además elementos correctivos al desarrollo de la industria automotriz.

Por otra parte, se elevó la tarifa petrolera de un 47.5 a un 52 por ciento, no obstante lo cual las empresas de productividad no muy altas podrían reducir el impuesto - en proporción inversa - según una escala que relaciona la utilidad, luego de aplicados los impuestos a la renta, con los ingresos totales de la empresa.

Al parecer los primeros resultados de esta reforma no han correspondido a las expectativas en ella cifradas.

De todas maneras, la situación financiera fiscal es favorable, aunque se haya deteriorado ligeramente en la parte final del período analizado. Los impuestos a la renta de las actividades internas han tendido a crecer, en concordancia con el desarrollo de estos sectores, y las

modificaciones tributarias introducidas. El mejor manejo administrativo ha permitido el crecimiento de la recaudación de los impuestos indirectos, a la vez que se ha elevado la participación de los directos.

En general, Venezuela constituye una de las excepciones en el esquema financiero del sector público en América Latina, si se considera que los ingresos corrientes financian casi totalmente la actividad de dicho sector. Sin embargo, la fuente de dichos ingresos, fundamentalmente de carácter tributario, está constituida principalmente por el sector externo, en particular por la tributación al petróleo, en tanto que las actividades internas soportan una carga tributaria comparativamente pequeña. Si bien los impuestos a la renta han crecido notablemente, parece existir todavía un margen apreciable para incrementos ulteriores de este tipo de tributación, siendo ésta una base importante para el financiamiento de una mayor actividad del sector público.

Lo anterior tiene especial significación si se tiene en cuenta que los niveles de la tributación a la explotación y exportación del petróleo son relativamente elevados y que la coyuntura por la que atraviesa este producto en los mercados internacionales no es muy auspiciosa. Sin embargo, debe tenerse presente el carácter dinámico y estratégico del sector petrolero en la economía mundial, lo que en otras circunstancias permitiría ampliar los ingresos fiscales derivados de esa actividad.

