



El Desarrollo Latinoamericano y la Coyuntura Económica Internacional

**Segunda Evaluación Regional de la
Estrategia Internacional de Desarrollo**

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CEPAL/981

21 de febrero de 1975

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Decimosexto periodo de sesiones

Puerto España, Trinidad y Tabago,
6 al 15 de mayo de 1975

EL DESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA COYUNTURA
ECONOMICA INTERNACIONAL

Segunda Evaluación Regional de la Estrategia
Internacional de Desarrollo

Primera Parte

DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE AMERICA LATINA

Volumen 1

Nota: Este documento se terminó de elaborar en diciembre de 1974, de modo que en algunos de los temas se utilizaron los datos estadísticos y la información de que disponía la secretaría hasta noviembre de dicho año.

75-1-87

INDICE

Página

Volumen 1

Capítulo I	DESARROLLO HUMANO Y CAMBIO SOCIAL	1
	A. Tiempos de crisis: contradicciones en los estilos de desarrollo	1
	B. La función del Estado y el marco político	18
	C. El marco demográfico	27
	D. Estratificación social, distribución del ingreso y estructura ocupacional	52
	1. Estratificación ocupacional	53
	2. Distribución del ingreso	63
	3. La pobreza	71
	4. Empleo	77
	5. La juventud y las mujeres	83
	E. Niveles de vida y acción en los sectores sociales	88
Capítulo II	LA EVOLUCION ECONOMICA: ASPECTOS GLOBALES	111
	A. Introducción	111
	B. Producción y disponibilidad de bienes	112
	1. La evolución de la producción y del ingreso real	112
	2. Tendencias de la producción sectorial	120
	3. La disponibilidad de recursos y su demanda final	131
	C. Ahorro, formación de capital y consumo	134
	1. El ahorro y la formación de capital	134
	2. El consumo	145
	D. El movimiento de los precios y el problema de la inflación	147
	E. Sector externo y crecimiento económico	151

/Capítulo III

	<u>Página</u>
Capítulo III DESARROLLO AGROPECUARIO	156
A. Introducción	156
1. El sector agropecuario en la Estrategia Internacional de Desarrollo	156
2. El sector agropecuario en el período 1970-1974	161
B. Situación del sector agropecuario y del comercio exterior agrícola externo en el marco económico general	167
1. El sector agrícola, la población y el ingreso	167
2. El sector agrícola y el comercio exterior	176
C. Evolución de la producción agrícola	199
1. Metas de la Estrategia Internacional de Desarrollo y de los estudios perspectivos	199
2. Cambios en la estructura de producción	202
3. Comportamiento de la agricultura regional: los años agrícolas recientes	204
4. Evolución del valor bruto de la producción agrícola por países	207
5. Evolución de los subsectores agrícola y pecuario	211
6. Comportamiento de los cultivos	213
7. Evolución de la producción ganadera	236
8. La actividad pesquera	246
9. La actividad forestal	248
D. Uso de los factores productivos, reforma agraria y otros aspectos institucionales	251
1. Uso de la tierra	251
2. Insumos tecnológicos	258
3. Capital	269
4. Las reformas agrarias y otros aspectos institucionales	271
E. Consumo de alimentos y perspectivas alimen- tarias hacia 1985	277
1. Situación alimentaria de la Región	277
2. Diferencias en el régimen alimentario	281
3. Consumo de alimentos según el ingreso y el grupo social	283
4. Balance alimenticio de los países latinoamericanos	288
5. Perspectivas alimentarias	291

Volumen 2

Capítulo IV	DESARROLLO INDUSTRIAL	301
A.	El desarrollo industrial	301
1.	Objetivos y metas para el sector industrial	301
B	Evaluación del sector industrial en el período 1970-1974	306
1.	Ritmo de crecimiento, grado de industrialización y estructura productiva	306
2.	Evolución del producto manufacturero por habitante	315
3.	La ocupación industrial	318
4.	Las exportaciones de manufacturas	320
5.	Inversión y financiamiento	327
6.	Las políticas de industrialización	336
7.	Los esquemas de integración y la industrialización	346
C.	Vigencia actual y tendencia de los patrones de desarrollo industrial	355
1.	La sustitución de importaciones	356
2.	La ampliación del mercado interno	361
3.	La exportación de manufacturas	363
4.	La integración como modelo de desarrollo.	365
Capítulo V	RECURSOS NATURALES	368
A.	La energía y su situación actual.....	368
1.	Introducción	368
2.	Recursos naturales utilizados en la satisfacción del consumo energético en América Latina	370
3.	La industria de la energía eléctrica	376
B.	Petróleo y gas natural	385
1.	Evolución reciente	385
2.	Algunas medidas que podrían considerar los países latinoamericanos deficitarios de petróleo	396

	<u>Página</u>
C. Sector minero	412
1. Introducción	412
2. Reservas y recursos minerales conocidos...	415
3. Producción minera	418
4. Exportaciones mineras	425
5. Consumo interno	428
6. Grado de integración vertical de la minería	430
7. Capacidad de ocupación	437
8. Inversiones	437
9. Evolución de los precios internacionales..	445
10. Aspectos jurídicos y administrativos.....	449
11. Algunas posibilidades de acelerar el desarrollo de la minería	452

Capítulo I

DESARROLLO HUMANO Y CAMBIO SOCIAL

A. TIEMPOS DE CRISIS: CONTRADICCIONES EN LOS ESTILOS DE DESARROLLO

A comienzos de los años setenta la Estrategia Internacional de Desarrollo confrontó un orden internacional y procesos nacionales de desarrollo en muchos sentidos inaceptables, particularmente por la polarización de la riqueza y de la pobreza entre países, y entre grupos dentro de los países. Sin embargo, al parecer las estructuras internacionales y nacionales eran lo suficientemente estables y las tendencias de desarrollo lo bastante previsibles como para poder definir las modificaciones deseables y apreciar el avance hacia su realización con un grado razonable de confianza en que los fenómenos que se evaluarían conservarían formas reconocibles durante el decenio. Al recomendar enfoques unificados de política con miras a cambios estructurales en las sociedades nacionales y a una distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza, la EID afirmó que los gobiernos nacionales deben actuar con deliberación para lograr como partes integrales del mismo proceso dinámico lo que antes se había dado por sentado en calidad de consecuencias eventuales del desarrollo económico. Desde el punto de vista social, la Estrategia comprometió fundamentalmente a los gobiernos a hacer mejor y en mayor escala aquello que la mayoría de ellos ya procuraba o se proponía hacer, y les reconocía el derecho a esperar que vecinos más prósperos y poderosos los ayudaran en este esfuerzo sin tratar de imponer la forma en que habrían de hacerlo.

Al promediar el decenio de los setenta, las experiencias y políticas de desarrollo de los países latinoamericanos, así como las del resto del mundo, presentan una trama extraordinariamente compleja y siempre cambiante de contradicciones y disyuntivas en muchos planos. Por una parte, las conferencias internacionales han seguido aprobando declaraciones y "planes de acción" que desarrollan partes de la

/Estrategia, elaboran

Estrategia, elaboran un cuadro cada vez más detallado del orden futuro equitativo y armonioso al que se aspira y, de esta manera, multiplican las facetas del cambio que es preciso evaluar dentro de un marco de referencia coherente. Por otra parte, los elementos de estabilidad del orden internacional en que se apoya la Estrategia como marco de referencia para el cambio planificado han resultado en gran medida ilusorios. El orden internacional ha entrado en un período de desintegración parcial e intento de reintegración que amenaza ser prolongado y conflictivo, y que confronta a las sociedades nacionales latinoamericanas a la vez con peligros y oportunidades sin precedentes, que varían según las circunstancias de cada país. La pertinencia de una evaluación que generalice respecto a la región en su conjunto y se centre en un progreso lineal medido con indicadores estadísticos tradicionales se ha hecho aún más discutible que antes. Los indicadores mismos son tan poco actualizados y confiables en lo que toca a las tendencias sociales como lo eran al comenzar el decenio, por lo que es preciso repetir la gastada advertencia de que ninguna interpretación basada en ellos puede eliminar lo subjetivo; la persona que realiza la evaluación debe basarse en su propio criterio para determinar qué cifras son significativas, y qué significado tienen. Sin embargo, en la actualidad el desafío básico que debe enfrentar el que evalúa es tener presentes simultáneamente las diferencias cada vez mayores que existen entre las situaciones nacionales, los cambios de significado de los fenómenos sociales a medida que varía el marco en que ocurren, y los elementos de continuidad o inercia; debe resistir la tentación de imponer un orden y coherencia aparentes a tendencias que quizá sean inherentemente inestables y recíprocamente contradictorias.

A comienzos de los años setenta podían distinguirse dos enfoques radicalmente distintos del desarrollo, que constituían nuevas etapas de una antigua confrontación, tanto en las declaraciones de política de los gobiernos cuanto en las posiciones adoptadas por los grupos de intereses organizados y en el verdadero contenido de las políticas. En los distintos países predominaban variaciones de uno u otro, aunque rara vez de manera definida. Eran: i) la afirmación de la viabilidad

de los estilos de desarrollo vigentes y de la conveniencia de apoyar con políticas coherentes a las fuentes de dinamismo de dichos estilos; rechazo de los cambios drásticos en los sistemas sociales y económicos; ii) afirmación de que tales estilos son inaceptables y de que es preciso contar con estrategias de desarrollo orientadas más directamente a la autonomía nacional y al cambio social; apoyo a la transformación de los sistemas sociales y económicos. Las tasas relativamente altas de crecimiento económico logradas durante varios años reforzaban la confianza de los defensores del primer enfoque; la persistente desigualdad social y el descontento político relacionados con este crecimiento reforzaban los argumentos en favor del segundo.

Antes de que estos enfoques se consolidaran lo suficiente como para poder distinguir con facilidad entre acciones y aspiraciones, ambos sufrieron una serie de tropiezos. Sin embargo, los dos siguen en escena, y sus defensores pueden deducir de los últimos acontecimientos argumentos adicionales para sostener que el camino que patrocinan es el único practicable.

En sus compromisos públicos los gobiernos nacionales, hoy más que antes, inevitablemente tratan de avanzar en muchos sentidos a la vez, para conciliar propósitos que bien pueden resultar inconciliables. En el funcionamiento de las sociedades nacionales y en las exigencias de las clases sociales y grupos de intereses se observan por igual contradicciones en los valores, expectativas y tácticas, a las que exacerban las crisis actuales. Hasta ahora, los procesos de crecimiento económico y cambio social han llevado a América Latina, o al menos a los países más grandes que abarcan la mayor parte de su población, a situaciones que pueden denominarse de "semidesarrollo", con una pronunciada y persistente heterogeneidad estructural o polarización; estas características hacen que los efectos de las crisis y las contradicciones conexas sean algo diferentes de aquellos que se observan en las regiones más pobres y más predominantemente rurales del Tercer Mundo.

/El "semidesarrollo"

El "semidesarrollo" se refiere a los esquemas nacionales en que los niveles de ingreso por habitante se encuentran actualmente a medio camino entre los característicos de Europa y los que se dan en la mayor parte de Africa y Asia, y en que los ingresos de algunos países latinoamericanos aparecen superpuestos con los del tramo inferior de la escala de ingresos europea. Minorías importantes, y tal vez crecientes, de las poblaciones nacionales participan en ocupaciones productivas y de servicios "modernas" y poseen modalidades de consumo "modernas", salvo en algunos de los países más pequeños y más predominantemente rurales. En 1972 la participación de la agricultura en el producto interno bruto, para la región en su conjunto, habría disminuido a 15.4% y la participación de las manufacturas habría aumentado 25.4%. En la mayoría de los países el Estado logra mantener una gama cada vez más variada de servicios públicos "modernos" e inversiones de infraestructura que son importantes para la subsistencia y expectativas de la mayor parte de la población. Si las situaciones actuales constituyen efectivamente etapas para llegar a sociedades relativamente homogéneas en que la producción y el consumo ambos altos y diversificados, se estimulan mutuamente en forma continuada, como ha sucedido en las sociedades de Europa y América del Norte en años recientes, quiere decir que los países más grandes de América Latina han logrado notables avances. Si lo que queda por recorrer del camino resulta inalcanzable o si se desacredita el estilo de desarrollo los países que sirvieron de modelo, las sociedades nacionales latinoamericanas, del mismo modo que los modelos, tienen mucho que desaprender.

Los nuevos esquemas de semidesarrollo confrontaron a las sociedades nacionales con los siguientes interrogantes, a los que los dos criterios antes resumidos dieron respuestas diferentes.

Primero, si las variantes del estilo de desarrollo prevaleciente conducen inevitablemente a un callejón sin salida para el desarrollo o a un quiebre societal, debido a la creciente polarización de los ingresos y estilos de vida, al empobrecimiento cada vez mayor de grandes masas de la población, a la incapacidad de ofrecer empleo productivo

a un creciente sector de la fuerza laboral y a la vulnerabilidad a los cambios en la coyuntura internacional son inseparables de este estilo. En otras palabras, si esas variantes resultan impracticables a largo plazo, a la par que injustas y dispendiosas.

Segundo, si se puede superar la heterogeneidad estructural o polarización, o mantenerla dentro de límites manejables sin requerir estilos de desarrollo radicalmente distintos, apoyados en diferentes distribuciones del poder y de la participación en las sociedades, y con nuevas prioridades e incentivos para la producción, la distribución y el consumo.

Tercero, si sin incurrir en costos prohibitivos es posible alcanzar estilos de desarrollo optativos en el plano nacional, en vista del lugar que ocupan los países latinoamericanos en el orden internacional, sus dotaciones nacionales de recursos humanos y naturales y la distribución interna del poder y la demanda de los consumidores en ellos.

Cuarto, si es posible y necesario establecer estilos de desarrollo radicalmente diferentes, ¿qué agentes o fuerzas sociales podrían generarlos y encauzar a las sociedades nacionales hacia ellos?

Quinto, si los estilos de desarrollo optativos están fuera de alcance y si los procesos actuales de crecimiento económico y cambio social demuestran ser lo bastante viables como para persistir en el futuro previsible ¿se puede concebir de manera realista, dentro de los límites de tales procesos, políticas que atenúen los extremos de pobreza y el uso errado del potencial humano con que ahora se relacionan?

Como es natural, al analizar estas interrogantes todas las partes han afirmado más de lo que pueden probar. Las corrientes de opinión que se sienten disgustadas por la injusticia del estilo dominante han procurado dar fuerza a sus argumentos sosteniendo que no puede sobrevivir; aquellas que lo consideran la única alternativa realista han argumentado que eventualmente satisfará las exigencias de bienestar humano. Como se dijo antes, pocos gobiernos latinoamericanos han formulado y aplicado respuestas lógicas coherentes a estas interrogantes. En los extremos y dentro de marcos políticos e institucionales

/radicalmente distintos,

radicalmente distintos, se encuentran algunos casos en que se ha dado la más alta prioridad a la expansión económica acelerada o, por el contrario, a la transformación estructural de la sociedad y a la distribución igualitaria, excluyendo o controlando sistemáticamente las exigencias incompatibles con el estilo elegido. Ambas políticas demostraron ser viables de acuerdo con sus propios términos y en las circunstancias peculiares de los Estados que adherían a ellas. En otras partes, el respaldo público a la necesidad de replantear audazmente el significado del desarrollo coexistía precariamente con la esperanza de que con algunas reformas, mejor planificación y cooperación internacional más auténtica, los procesos existentes, de alguna manera lograrían con el tiempo una correspondencia más estrecha con el bienestar humano. En su mayor parte, la acción social pública se mantuvo dentro de las pautas tradicionales, y la expansión de algunos servicios respondió más bien al impulso de lo que se había hecho antes, y no a una estrategia global de desarrollo. Algunos gobiernos respaldaron oficialmente ataques innovadores a la heterogeneidad estructural a través de una amplia combinación de las políticas de empleo, pero no actuaron con decisión para aplicarla en la forma prevista. Algunos intentos nacionales de cambiar los estilos en forma más radical no lograron controlar las presiones y resistencias contrapuestas así generadas, en tanto que otros siguieron haciendo frente a sus problemas con éxito razonable, pero sin avances decisivos hacia el desarrollo orientado al ser humano al que apuntaban.

Las contradicciones de las estrategias de desarrollo y de los verdaderos procesos de cambio que aparecen en el primer plano o se agudizan debido a los efectos de las actuales crisis mundiales, pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Entre el corto y el largo plazo y entre la concentración y la globalidad de las políticas. En la actualidad todos los gobiernos procuran hacer frente a opciones de corto plazo, peligrosas desde el punto de vista político y económico, en condiciones de gran fluidez e incertidumbre en el plano internacional acerca del futuro, y de intensificación de las luchas internas que libran todos los grupos

/sociales con

sociales con alguna capacidad de hacerlo, por trasladar el costo de las crisis a otra parte. Los gobiernos de países que se han beneficiado con las variaciones de los precios de las materias primas, enfrentan opciones tan confusas y apremiantes como las de sus vecinos, aunque menos angustiosas. Es preciso actuar con rapidez, y flexibilidad, y selectivamente, y las contradicciones de las políticas no pueden evitarse del todo; hay que descartar algunos problemas, pese a su reconocida importancia para el futuro, porque las consecuencias de cualquier acción son demasiado inciertas o porque no se cuenta con suficientes recursos políticos o financieros para actuar en escala adecuada.

Al mismo tiempo, los Estados latinoamericanos no sólo han apoyado el "desarrollo integrado" como su objetivo sino que han reconocido su deber de actuar frente a una amplísima gama de problemas que no pueden resolverse a corto plazo, que no prometen apoyo político o económico importante (dentro de la vida probable de un régimen) y que requieren la aplicación de criterios de política consecuentes durante un muy largo plazo y el correspondiente estudio de interrelaciones complejas y mal conocidas, como sucede con el crecimiento de la población y su redistribución espacial, la protección del medio ambiente y la administración de los recursos naturales. Del mismo modo que las opciones de corto plazo, muchos de los compromisos a largo plazo exigen acciones sin precedentes, o cuyos precedentes están cayendo en descrédito, como sucede con la política educativa y del empleo. La acción confronta presiones y resistencias societales que difieren en cada campo de política. Por otra parte, lo más probable es que las opciones de corto plazo que no pueden aplazarse ni eludirse influyan en lo que puede hacerse a largo plazo respecto a cuestiones en que la acción debería ir precedida de investigaciones, ponderación de las opciones y de las interacciones dentro de esquemas globales de cambios, y de educación del público. La distancia que hay entre los compromisos ambiciosos y la capacidad limitada de planificar y actuar de manera coherente no es algo nuevo, pero probablemente el contraste entre las incertidumbres

/cada vez

cada vez mayores del corto plazo y los compromisos de largo plazo que se ramifican continuamente nunca había sido tan notable como ahora. No sería de sorprender que las respuestas ante las necesidades de largo plazo - es decir, la convocatoria a reuniones de "alto nivel", la redacción de declaraciones y planes, la organización de "proyectos experimentales", la creación de nuevos mecanismos burocráticos - pudieran derivar en una serie de esquemas para la acción antes que en la acción misma.

b) Entre las verdaderas estructuras de poder y las fuentes de dinamismo de las economías de mercado, por una parte, y el compromiso de redistribuir el ingreso y hacer posible la "plena participación" de la población en el desarrollo, por la otra. Esta contradicción que en realidad es una reformulación de las interrogantes antes planteadas, afecta las opciones de corto plazo mientras procura resolver tanto las crisis como las estrategias de largo plazo. Durante un tiempo se ha sostenido en forma bastante plausible que los cambios simultáneos en la distribución del ingreso y en las estructuras de producción y consumo son la clave que conduce a la vez a la justicia social y a estilos de desarrollos menos vulnerables, más dinámicos y viables a largo plazo. La experiencia demuestra que esto es más fácil de decir que de hacer. Lo más probable es que los intentos de cambiar simultáneamente los ingresos, la producción y el consumo, utilizando la gama limitada de instrumentos de política accesibles en la mayoría de los casos, destruyan las estructuras existentes sin sentar bases sólidas para otras nuevas.

Salvo los países que disfrutan de una situación excepcionalmente favorable en lo que toca a recursos públicos debido a las exportaciones de petróleo, por una parte, o que ya han realizado y costado cambios radicales en las estructuras de producción y consumo, por la otra, lo más probable es que al menos a corto plazo las crisis actuales hagan que las estrategias de redistribución parezcan aún más impracticables que antes.

c) Entre la aparente necesidad del Estado de planificar centralmente la utilización de sus recursos y de hacer aceptar sus políticas, por una parte, y los compromisos o aspiraciones de descentralización, /las iniciativas

las iniciativas de los grupos locales y la "plena participación", por otra. Esta contradicción puede presentarse en sociedades cuyas fuerzas dominantes buscan el camino del socialismo igualitario o del capitalismo de Estado, como también en aquellas que descansan lo más posible en la empresa privada y los mecanismos de mercado. Ni siquiera en sociedades menos heterogéneas que las latinoamericanas puede esperarse que la participación autónoma de grupos y su persecución de lo que consideran sus intereses, armonice con una estrategia central que imponga exigencias precisas a los grupos y defina la parte que les corresponde tanto de las ventajas como de los sacrificios. Los gobiernos comprometidos con la planificación socialista, como asimismo aquellos comprometidos con el mercado, deben intervenir continuamente para fomentar la clase de iniciativas que desean y para controlar las tácticas de autoprotección y autopromoción de los grupos organizados que interfieren con el plan o con el mercado. Las crisis actuales hacen que el costo del libre juego de las fuerzas sociales parezca aún más alto que antes, en tanto que también hacen más indispensables la iniciativa popular y la autoayuda para adaptarse en forma creadora a los cambios y satisfacer necesidades que el Estado no puede satisfacer. Lo más probable es que las fuerzas que controlan el Estado procuren resolver esta contradicción a través de una participación manipulada y restringida al plano local.

d) Entre la subordinación de las políticas a una ideología de desarrollo, por una parte, y la flexibilidad o pragmatismo en las políticas, por la otra. Esta contradicción es muy antigua y ha adoptado nuevas formas con la búsqueda del "desarrollo integrado". Diversos ideólogos y teóricos han afirmado que sólo hay un camino óptimo que conduce al desarrollo, que se alcanzará a través del liberalismo económico, de la planificación tecnocrática de una economía mixta, del control estatal socialista de los medios de producción, etc. Cualquiera sea la receta, hay que adherir a ella fielmente durante un largo período para que rinda el fruto prometido. De esta manera, nunca puede desacreditarse por el fracaso, que sus partidarios siempre pueden sostener que no se aplicó con suficiente energía o por el tiempo necesario.

/Usualmente se

Usualmente se parte de la base de que las recetas son obligatorias para todos los países, cualesquiera que sean sus características básicas y sus circunstancias inmediatas; el país que no puede aplicar la receta, no puede pretender desarrollarse. En la práctica, de tiempo en tiempo, varios gobiernos han adoptado recetas que tienen coherencia lógica, a menudo en situaciones críticas y sólo les ha sido posible aplicarlas parcialmente y a un costo político y económico elevado, por lo que han recurrido a la improvisación o a otra receta. Todos los regímenes necesitan un marco de referencia ideológico para orientar lo que tratan de hacer, pero les es difícil (a los regímenes o a sus mentores ideológicos del momento) relacionar el marco con las verdaderas potencialidades nacionales y actuar de manera flexible dentro de él, en vez de aferrarse a él como a una panacea y luego abandonarlo. Obviamente, las crisis actuales acentúan la tentación de tratar las teorías como panaceas, y también la de reaccionar ante los acontecimientos e improvisar sin teoría alguna.

e) Entre la "nueva división internacional del trabajo" que emerge bajo la égida de las empresas multinacionales, por una parte, y las exigencias de un "nuevo orden económico internacional" en el cual los centros mundiales han de renunciar a todos los mecanismos que les permiten ejercer hegemonía sobre el resto del mundo, por la otra. Los procesos de crecimiento económico dependiente y estructuralmente heterógeno generaron poderosas fuerzas sociales internas empeñadas en perpetuarse. Las tendencias más recientes de la industrialización que abren prometedoras posibilidades para que al menos algunos países exporten productos manufacturados, sobre todo a través de las actividades de las empresas transnacionales, parecerían acrecentar la viabilidad del estilo de desarrollo. De hecho, el funcionamiento de los vínculos entre las economías de mercado del centro y de la periferia parecerían generar un nuevo orden internacional bastante vigoroso aunque distinto del que la mayoría de los regímenes, tanto del centro como de la periferia, sostenían desear, e imposible de transformar con cualquiera de los instrumentos que podrían utilizar. Las crisis actuales hacen cada vez más problemática la viabilidad de la nueva división de trabajo para

/la mayoría

la mayoría de los países de la periferia salvo los exportadores de petróleo, y a la vez disminuyen la verosimilitud de las opciones que postulan una cooperación internacional más igualitaria. Es posible que lo que queda de los años setenta los países "desarrollados" no ofrezcan mercados más amplios y a buenos precios para las manufacturas y materias primas no esenciales, ni brinden la magra cooperación financiera prestada hasta ahora. En algunos sectores de la opinión pública se perciben visibles muestras de frustración frente a la capacidad de ayudar al resto del mundo a "desarrollarse" de acuerdo con pautas que respondan a sus propios intereses y valores. En otros, ciertos objetivos como el de exportar el costo de sus propias crisis o el de no perder el control de las fuentes de materias primas revisten creciente importancia. Al mismo tiempo, se divisan tendencias bastante distintas que aún no se definen claramente. La presencia de varios centros de poder autónomos limita la capacidad de cualquiera de ellos de imponerse en el Tercer Mundo. Por distintas razones, muchos de los centros entran en períodos de debilidad o de cambios en su orientación política. Es posible que las empresas transnacionales sigan actuando con bastante independencia de las políticas de los gobiernos que son sus "anfitriones". Particularmente en Europa están surgiendo regímenes políticos que procuran reformar las pautas anteriores de crecimiento económico y las "sociedades de consumo", que tienden a simpatizar con la búsqueda de estilos de desarrollo con sentido humano en el resto del mundo y que rechazan soluciones autoritarias.

Los gobiernos de los países de la periferia procuran hacer frente a este cambio ambiguo en las relaciones con los países del centro a través de tácticas distintas: i) procurando obligar a los países del centro, a través de compromisos pormenorizados, a respetar los valores igualitarios que todos ellos han apoyado en términos globales; ii) formando alianzas y grupos negociadores con el fin de obtener mejores condiciones para la exportación de determinadas materias primas y protegerse de las presiones ejercidas por los compradores; iii) controlando individualmente las corrientes de capital, las importaciones, el

/uso de

uso de tecnologías importadas y las influencias culturales, con el fin de aumentar su autonomía; iv) compitiendo individualmente por incorporarse en el orden internacional en condiciones preferenciales (a través del libre ingreso de capitales y tecnología, el control del costo de la mano de obra, garantías a la estabilidad, prestación de servicios políticos y militares a los países del centro, etc.). Como es natural, la capacidad de los regímenes de utilizar las últimas tres tácticas varía muchísimo. Algunas de las sociedades más pequeñas y débiles en la práctica se ven reducidas a emplear la primera de ellas, es decir, reclamar como un derecho la asistencia internacional, para hacer frente a los efectos de las crisis actuales y a sus desventajas de corto plazo.

f) Entre la aspiración de actuar unidos para defender los derechos e intereses del Tercer Mundo en su conjunto, o de América Latina en su conjunto, por una parte, y la persistencia de rivalidades nacionales tradicionales y la aparición de rivalidades nuevas, por la otra. Naturalmente, las crisis actuales agravan esta contradicción que se relaciona estrechamente con la precedente. A medida que se desintegra la relativa estabilidad anterior del orden internacional, que la posesión de ciertos recursos o de una determinada ubicación geográfica altera súbitamente la importancia relativa de los países, y a medida que los permanentes conflictos internacionales no resueltos, debilitan la fe en una conciencia internacional o en los mecanismos de conciliación o sanción existentes, reviven también el recuerdo de viejos conflictos.

Ninguna región en el mundo escapa a la persistencia de estos factores potenciales de confrontaciones entre naciones y ello no puede menos que afectar la capacidad de acción unificada de los regímenes nacionales, aunque las suspicacias carezcan de base real. Ellos contribuyen a otra contradicción, mucho más prominente en los países "ricos" que en el Tercer Mundo: aquella entre la permanente asignación de la mayor parte de los recursos públicos y de la investigación y el talento innovador, a los armamentos; y las declaraciones públicas de dedicación absoluta al desarrollo acelerado, al bienestar humano y a la eliminación de la pobreza.

/Ninguna de

Ninguna de estas contradicciones es totalmente nueva, pero sin duda su importancia y complejidad son más amenazadoras hoy que a comienzos de los años setenta. Pero por formidables que sean, no conducen necesariamente a la conclusión catastrofista de que el orden internacional no tiene remedio o que los procesos de crecimiento económico y cambio social predominantes hasta ahora en la mayor parte de América Latina han llegado a un callejón sin salida. El largo historial de pasadas advertencias de colapsos inminentes a menos de que estos procesos se ajusten mejor a los principios de eficiencia económica y de justicia social, indica que no hay que subestimar la capacidad de las sociedades nacionales de mantenerse a flote en medio de las contradicciones. La conclusión a que llegó Gunnar Myrdal a fines de los años sesenta de que "tal vez lo más probable es que se mantengan las tendencias actuales" y que no haya "ni evolución ni revolución" se pondrá a prueba más severamente, pero aún no se ha demostrado lo contrario.^{1/}

Incluso después de la larga serie de choques relacionados con la depresión económica mundial y la guerra mundial en los años treinta y cuarenta, las sociedades nacionales latinoamericanas surgieron igualmente distantes que antes del ideal, pero en cierta manera fortalecidas y preparadas para los caminos que han seguido a partir de entonces. Es posible que en general las crisis actuales también tengan un efecto tonificante por dolorosos y conflictivos que sean los ajustes, al obligar a las sociedades nacionales a utilizar más eficientemente sus propios recursos naturales y humanos, a innovar, y a reducir el alcance de algunas de las contradicciones que ahora se manifiestan.

Durante mucho tiempo se ha aceptado como axioma que no es aconsejable tratar de generalizar para América Latina en su conjunto. Al mismo tiempo, una evaluación regional como la presente no puede

^{1/} Gunnar Myrdal, "The Latin American Powder Keg", apéndice a The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Programme in Outline, Allen Lane, The Penguin Press, 1970.

analizar a los países por separado salvo como ejemplos o excepciones de tendencias que parecen revestir importancia regional. Estudios anteriores de la CEPAL han procurado encontrar un término medio defendible elaborando tipologías de situaciones nacionales a las que puede remitirse el análisis de las tendencias.^{2/} Estas tipologías, con muchas advertencias acerca de las anomalías que presentan los distintos países, distinguen tres grupos principales: i) los países relativamente urbanizados que acusan tasas bajas o declinantes de crecimiento de la población, cuyos ingresos por habitantes son muy superiores al promedio regional y en que hay una difusión relativamente amplia de los servicios públicos "modernos" y de la participación en el mercado pero que tienen tasas de crecimiento económico relativamente bajas, tasas de inflación crónicamente altas y conflictos sociopolíticos particularmente difíciles; ii) los países grandes (que contienen aproximadamente dos tercios de la población de la región), en que los ingresos son más bajos, las tasas de crecimiento de la población y de urbanización muy superiores y la heterogeneidad estructural particularmente pronunciada, pero donde el crecimiento económico es relativamente dinámico y diversificado y los conflictos sociopolíticos algo más controlables; iii) los países pequeños, que en su mayoría tienen ingresos aún más bajos y distribuidos en forma más desigual, tasas muy altas de crecimiento de la población, menos urbanización y participación en el mercado y tasas variadas de crecimiento económico, pero que dependen más estrechamente de las exportaciones de algunas pocas materias primas. Cuba, con su configuración sociopolítica peculiar, y los países del Caribe que no son hispanohablantes, con sus modalidades geográficas, demográficas, culturales y económicas bastante distintas, quedan fuera de esta triple clasificación; en realidad, los últimos requieren una tipología propia.

^{2/} Véase, en especial, el capítulo III en El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina (Naciones Unidas, Nueva York, 1970); "Estudio sobre la clasificación económica y social de los países de América Latina", Boletín Económico de América Latina, XVII, 2, 1972; y Rolando Franco, Tipología de América Latina, Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Serie 11, Nº 17, Santiago, 1973.

La elaboración de tipologías puede inducir a error acerca de la coherencia de las diferencias nacionales y de la existencia real de tipos obtenidos en forma estadística. Casi todos los países de la región acusan tendencias y problemas comunes que cambian a ritmo diferente y en formas distintas; los únicos elementos constantes son el tamaño del territorio y el tamaño relativo de la población. Las únicas excepciones notables son los casos en que tendencias y problemas análogos han conducido a trastornos que han transformado los esquemas. Los indicadores estadísticos en que deben apoyarse las tipologías pueden interpretarse y a la vez obtenerse con mayor seguridad en la medida en que las sociedades nacionales acusen una heterogeneidad estructural o una polarización interna relativamente bajas; en que haya correspondencia confiable entre los objetivos formales de las instituciones y su funcionamiento real, en que predominen las transacciones estables y lícitas con el resto del mundo. Si faltan estas condiciones, la interpretación de los indicadores se hará peligrosamente subjetiva y selectiva, o bien los tipos con base estadística pueden representar erradamente las diferencias que revisten importancia para una evaluación de las potencialidades de desarrollo.

Para los fines del presente trabajo, las tipologías deberían ser deliberadamente provisionales y partir de la base de que los países pueden pasar de un grupo a otro, y que la tipología misma puede quedar obsoleta rápidamente por cambios políticos y también económicos o demográficos. A comienzos de los años setenta las características pertinentes de varios países han cambiado de manera bien súbita, en formas que no pueden evaluarse sobre la base de los indicadores estadísticos disponibles, ya que éstos se refieren a los años de crecimiento relativamente estable. En la actualidad hay que tener presente nuevos criterios relacionados con la capacidad de la sociedad nacional de hacer frente a las crisis actuales o beneficiarse de ellas. Dos criterios de esta naturaleza merecen especial atención:

/La inclusión

La inclusión de la oferta nacional de energía (lo que en la práctica se refiere a si el país cuenta con un excedente importante de petróleo para la exportación, aproximadamente se basta a sí mismo o bien acusa un déficit que debe cubrir con importaciones) como criterio tipológico clave es la indicación más notable de lo mucho que han variado en breve lapso las condiciones para el desarrollo. A comienzos de los años setenta este factor sólo parecía ser decisivo para Venezuela, donde el volumen de las exportaciones de petróleo creó potencialidades y dio lugar a esquemas socio-económicos bastante distintos a los de otras partes (particularmente notable fue la rapidez de la transición del predominio rural a la urbanización concentrada). En otros países la producción de energía por habitante era un importante indicador del nivel de desarrollo, pero parecía ser un factor dependiente y no uno determinante: cualquier país que en otros aspectos acusara tendencias de crecimiento satisfactorias podía importar suficiente petróleo para satisfacer sus necesidades. En la actualidad el hecho de tener petróleo para exportar altera radicalmente las opciones de política de algunos de los países más pequeños y pobres del tercer grupo antes señalado, y sin duda provocará cambios importantes en sus esquemas sociales y económicos globales. La falta de petróleo está haciendo que la situación de otros países pequeños de este grupo sea aún más desventajosa que antes, pese a que los efectos directos se atenúan por la modestia de las necesidades energéticas de sus economías predominantemente rurales. Entre los países más grandes, relativamente urbanizados y con economías diversificadas, el grado de autoabastecimiento de energía tal vez determine la medida en que podrán mantener sus actuales estilos de desarrollo a través del período de crisis, sin tener que efectuar ajustes excesivamente costosos y difíciles.

La estrategia de desarrollo dominante, el punto hasta el cual el Estado se ha comprometido a llevarla a cabo y los recursos políticos con que cuenta el Estado para este fin constituyen un conjunto de criterios muy difíciles de precisar, pero su importancia para distinguir

/entre las

entre las situaciones nacionales aumenta a medida que el Estado asume mayores responsabilidades, ya sea en persecución de una ideología de desarrollo coherente, ya sea con el espíritu pragmático de "manejar la crisis" y cortar nudos gordianos institucionales.

Estos dos criterios totalmente distintos para clasificar los países tienen dos elementos comunes: i) su capacidad de cambiar rápidamente; ii) su falta de coincidencia permanente con el criterio "estructural" y el del "nivel de bienestar" utilizados en tipologías anteriores. Cualquier clase de país, sea próspero o pobre, grande o pequeño, predominantemente urbano - industrial o rural - agrícola, puede encontrar petróleo. Cualquier clase de país puede adoptar un régimen autoritario con un enfoque voluntarista-ideológico para abordar el desarrollo. Como es natural, en cualquiera de los dos casos los resultados dependerán en gran parte, pero quizá no del todo, de las oportunidades que ofrezcan y las limitaciones que impongan los elementos más permanentes de los esquemas nacionales.

Dada la fluidez de esos esquemas y las incongruencias entre sus elementos en situaciones de crisis, sería prematuro proponer una nueva tipología, pese a que en lo que queda del presente capítulo se procurará distinguir tipos de situaciones en relación con los distintos temas que analiza, y relacionar situaciones típicas - en materia de estructuras demográficas, estratificación social, distribución de los frutos del desarrollo, crecimiento y distribución de los servicios sociales, etc. - con los esquemas generales.

En este punto, hay que penetrar más a fondo en el marco político del desarrollo en tiempos de crisis.

B. LA FUNCION DEL ESTADO Y EL MARCO POLITICO

A lo largo de la evolución de América Latina han coexistido precariamente dos conceptos bastante distintos de la naturaleza ideal del Estado: i) el Estado como entidad autoritaria paternalista que actúa en forma autónoma por el bien de la sociedad, y ii) el Estado como servidor de la sociedad que obedece las instrucciones que le son impartidas a través de procesos políticos democráticos.

Ninguno de estos conceptos se ha acercado mucho a la realidad. El primero ha tropezado con una contradicción persistente entre las funciones que se le asignan al Estado como defensor de la soberanía nacional, definidor de los objetivos nacionales, árbitro entre grupos de intereses y dispensador de servicios, por una parte, y la precaria capacidad decisora, planificadora, administradora y financiera del Estado real. El segundo ha encontrado una contradicción igualmente persistente entre las formas políticas que hacen hincapié en la igualdad de derechos y los procedimientos democráticos, y la distribución en extremo desigual de las oportunidades de participación política. Sin embargo, la confianza en que el Estado nacional ha de resolver los problemas está más ampliamente difundida en la población de América Latina que en la mayoría de las demás regiones del Tercer Mundo, y es mucho más pronunciada de lo que lo era en los países que hoy se denominan "desarrollados" cuando éstos se encontraban en anteriores etapas de su evolución.^{3/} Esta función

^{3/} Un observador, haciendo hincapié en las diferencias entre la evolución del "Estado patrimonialista" de América Latina y la legitimación del Estado en Europa como un mal necesario para reglamentar las relaciones entre los individuos, concluye que: "En América Latina se le exigen al individuo credenciales para existir, no al Estado". (Fernando Enrique Cardoso, "La ciudad y la política", en Martha Schteingart, Comp., Urbanización y dependencia en América Latina, Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1973.)

señera que se le atribuye al Estado emana de tradiciones históricas que se remontan a la colonia y paradójicamente se asocia a la desconfianza o repudio crónicos del Estado real por su incapacidad de alcanzar lo que se espera del Estado ideal.

En la práctica, los componentes ejecutivo y legislativo del Estado generalmente han representado una transacción inestable o un pacto implícito entre los grupos de intereses o clases sociales capaces de reclamar el derecho a participar del poder, limitado de distintas maneras por las relaciones con los centros mundiales. Con la urbanización, la formación de los mercados nacionales, la introducción de los medios de información modernos y la expansión de la educación, ha aumentado el tamaño y la diversidad de los grupos capaces de reclamar tal derecho, pero sin abarcar toda la población. Al tratar de conciliar el crecimiento económico dinámico, dentro de los límites establecidos por el estilo dominante, con las reivindicaciones particulares de los grupos en cuyo apoyo se han basado, los regímenes de "transacción" han logrado modernizar en grados diferentes en los distintos países, parte de los mecanismos administrativos, para captar una proporción cada vez mayor del ingreso nacional y crear o poner bajo su control una amplia gama de actividades productivas y de infraestructura. Es probable que el crecimiento cuantitativo y la modernización desigual de las actividades estatales hayan avanzado a un ritmo más rápido que los procesos societales de crecimiento y cambio a los que están vinculados. Al mismo tiempo, el Estado se ha enredado inextricablemente en exigencias incompatibles entre sí o con los recursos totales de que dispone para satisfacerlas; en un permanente e inevitable tira y afloja para obtener apoyo; en la necesidad de soslayar problemas que ponen en peligro la transacción política y de adaptarse a las condiciones cambiantes del comercio, la asistencia y la inversión, y la complejidad de legislaciones de las que se espera a la vez que salvaguarden los intereses de los distintos grupos y comprometan al Estado a asumir nuevas responsabilidades.

/Estas características

Estas características y disyuntivas de los componentes ejecutivo y legislativo del Estado han dado a los mecanismos administrativos, de prestación de servicios y de represión más estables y cada vez más profesionales - que supuestamente actúan de acuerdo con instrucciones en la búsqueda de una política nacional de desarrollo - una semiautonomía intermitente y encasillada, condicionada por la necesidad de ofrecer prebendas y otros beneficios a los grupos que participan en la transacción política. El logro de esta semi-autonomía ha tenido repercusiones muy distintas en las diferentes partes del mecanismo estatal. En las actividades más estrictamente administrativas corrientemente ha llevado a hábitos rutinarios y a la hipertrofia de los trámites. En las empresas industriales, mineras, de transporte y de energía del sector público; en los bancos y empresas de desarrollo, y en los servicios de seguridad social, salud pública, vivienda y servicios educativos, a menudo se ha traducido en la acumulación de recursos muy importantes que ejercen gran influencia en las pautas de crecimiento económico y cambio social, en las manos de grupos de profesionales y ejecutivos, que los utilizan de acuerdo con criterios adoptados internamente. Algunas veces los órganos de planificación e investigación han disfrutado de una especie de autonomía en el vacío, tolerándoseles que efectúen investigaciones y den consejos que el resto del Estado pasa por alto. Generalmente son las fuerzas armadas las que han alcanzado el grado más alto de autonomía dentro del Estado.

En realidad, las transacciones políticas entre los grupos y los sistemas electorales y legislativos a través de los cuales estos grupos ponen a prueba su fuerza relativa y llevan a cabo las negociaciones, han confrontado crisis periódicas que han dado lugar a su reemplazo por regímenes que poseen una base más estrecha de apoyo consensual, usualmente bajo la tutela militar. En el pasado, tales cambios fueron en gran parte cíclicos, y con el tiempo se ha regresado a procesos políticos más abiertos y competitivos, sea porque las tácticas autoritarias demuestran ser incapaces de hacer frente a /la complejidad

la complejidad de las sociedades, sea por haberse logrado objetivos determinados que resuelven las crisis. Actualmente, la necesidad de controlar tensiones generadas por situaciones de polarización y de actuar en forma rápida y flexible ante la coyuntura internacional cambiante, así como el deseo de alcanzar estilos de desarrollo originales que lleven a la autonomía nacional y a la justicia social, alientan la pretensión ideológica más sistemática de grupos que actúan en nombre del Estado, de desempeñar una función autónoma en representación de los intereses de la nación en su conjunto, asumiendo el derecho y el deber de determinar una estrategia de desarrollo y de excluir acciones y exigencias incompatibles con ella.

De tal concepto se desprende que el poder ejecutivo debe ejercer un control más firme y unificado de los compartimientos estatales administrativos, de servicios y de represión. Se emprenden campañas para racionalizar los procedimientos administrativos, reducir el tamaño de la burocracia y poner a las entidades públicas más autónomas bajo la dirección política central. Al mismo tiempo, la planificación formal recibe renovada atención como instrumento para lograr estos propósitos. Los esfuerzos de planificación realizados en los años sesenta rindieron frutos en lo que toca a crear la capacidad institucional de diagnóstico, poner a prueba los diferentes instrumentos de la política económica y distribuir la inversión pública. Sin embargo, la aspiración más generalizada de planificación concebida como un conjunto de técnicas neutrales utilizable por cualquier gobierno para acelerar el desarrollo y trazar su curso, se vio en gran parte frustrada. Los organismos decisores no podían adherir sostenidamente a principios de planificación por su necesidad de satisfacer exigencias contradictorias y por su inestable situación. Los organismos administrativos y de servicios tendían a reaccionar con indiferencia u hostilidad a la racionalización desde fuera, particularmente cuando la planificación no iba unida a la preparación de presupuestos, como sucedía usualmente. Los planificadores mismos sólo adquirieron lentamente las destrezas tácticas y el conocimiento de los procesos políticos /requeridos para

requeridos para influir en los sucesos en circunstancias tan recalcitrantes a su racionalidad. Las tendencias actuales entrañan un sesgo más tecnocrático en la elaboración de políticas, la hipótesis de que para cada problema de desarrollo hay una respuesta correcta, que deberá proporcionar el experto y aplicar el Estado.

Las aspiración de llegar a un control más centralizado y a la dirección política del mecanismo administrativo va invariablemente acompañada del deseo de descentralizar, desburocratizar y pedir iniciativas populares constructivas. Las materias relacionadas con los canales y objetivos de la participación de las masas son complejas pero ineludibles tanto para regímenes que han asumido una función autónoma como para aquellos basados en la negociación y la transacción. Los estilos de desarrollo que se caracterizan por la heterogeneidad estructural unida a procesos políticos abiertos no logra la movilización general de las masas en su apoyo porque no pueden incorporar las mayorías a actividades satisfactoriamente productivas ni ofrecerles grandes mejoras en sus niveles de vida, pero en cambio permiten - a las masas urbanas, rara vez a las rurales - una limitada participación en las luchas políticas centradas en torno al Estado, a través del sufragio y de otros medios. Por pequeñas que parezcan, las concesiones resultantes significan tensiones en la distribución de poder existente y en las modalidades de producción, distribución y consumo, generalmente con consecuencias inflacionarias. Los gobiernos que asignan una función autónoma al Estado pueden excluir esta clase de participación; pero como se justifican a sí mismos por la necesidad de alcanzar mayor dinamismo y unidad nacionales, deben alentar a las masas a ayudarse ellas mismas y no a vegetar en una pobreza apática hasta que el crecimiento económico les permita incorporarse al componente "moderno" de la sociedad. Por otra parte, todos los gobiernos reconocen su incapacidad de encarar el cúmulo de responsabilidades que ha asumido el Estado a través de controles centrales y con financiamiento de los ingresos públicos. De esta manera, aquellos que estiman que la "política" es negativa, también /buscan una

buscan una participación "positiva" que se caracteriza por iniciativas locales organizadas para resolver los problemas locales y elevar la productividad y los niveles de vida. Continuamente resurge el interés por las técnicas de desarrollo de la comunidad, cooperativismo y autogestión de los trabajadores, pese a las desalentadoras experiencias de la mayoría de los programas que pretenden aplicar tales principios en los dos últimos decenios. Puede concluirse entonces que tales iniciativas procuran resolver problemas tan persistentes e insolubles por otros medios, que la mayoría de los regímenes seguirán experimentando con ellos, cualquiera sea su estrategia global. Las experiencias de los programas pertinentes en su confrontación con las realidades nacionales se han analizado con frecuencia, y en esta oportunidad sólo cabe formular algunas observaciones.

Ante todo, en los últimos años se popularizaron en las sociedades más abiertas los principios y técnicas para "concientizar" a los estratos postergados de la población acerca de la naturaleza de sus problemas dentro del orden social, y estimularlos a pensar y actuar en forma autónoma, en contraposición a los antiguos supuestos de "desarrollo de la comunidad" de que era viable incorporar a los estratos postergados al orden social a través de la asistencia prestada a la autoayuda y de los llamados al consenso comunitario. En muchas variantes, las nuevas doctrinas partían de la base de que los estratos en cuestión serían capaces de transformar el orden social mismo. Estos postulados lograron bastante influencia entre profesores, trabajadores sociales y miembros de comunidades religiosas. Sin embargo, en la mayoría de los marcos nacionales, el hecho de que la "concientización" dependiera a la vez de prolongados diálogos educativos dirigidos por personas empapadas de sus principios, a la vez que de la tolerancia de las estructuras de poder que cuestionan, han hecho que los intentos por aplicarla sean de alcance limitado y

/bastante vulnerables.

bastante vulnerables. Ni siquiera los gobiernos más populistas han acogido con beneplácito la idea de una acción totalmente autónoma de las masas. Las iniciativas organizadas y las personas consagradas a ellas han llevado las de perder en la tendencia a que el Estado mismo asuma funciones más autónomas.

Segundo, la transición de gobiernos basados en la negociación y la transacción a otros que procuran actuar en forma más autónoma trastorna en distintos grados la red de intermediarios visibles a través de la cual los grupos sociales se comunican con el Estado, defienden sus intereses percibidos y obtienen información sobre las intenciones de las autoridades. Es posible que los representantes locales de partidos políticos, gremios, etc., se vean incapacitados de realizar estas funciones. Tanto las autoridades centrales como los grupos sociales deben tratar de encontrar nuevos intermediarios que sean escuchados y que comprendan las nuevas "reglas del juego" en la forma en que el gobierno las concibe. Aunque el Estado apoye activamente a los órganos de participación locales y goce de respaldo popular, tendrá escasa capacidad de movilizar a la población hasta que se configure una red de intermediarios aceptables para ambas partes. Desde el punto de vista del gobierno, probablemente la primera solución en que se piense será establecer un organismo cuyo personal esté formado por jóvenes universitarios, para que éstos actúen como intermediarios y movilizadores. Sin embargo, lo más probable es que tales intermediarios tengan intereses propios, diferentes a la vez de los intereses del gobierno y de aquellos de los grupos sociales.

Tercero, la naturaleza del mecanismo del Estado "moderno", cualesquiera sean las características concretas del gobierno - un complejo de sistemas administrativos ligados a disposiciones legales, métodos estandarizados, controles y canales para la provisión de servicios - significa que los intentos por descentralizar y dejar los problemas locales a la iniciativa local son contrarios a su propia lógica. Los componentes del mecanismo estatal no pueden /menos que

menos que tratar de aumentar su propio poder y plantear los problemas en términos compatibles con soluciones genéricas, de rutina. Los objetivos de eficiencia económica, coherencia administrativa y equidad parecieran exigirlo. Tal disposición tropieza con otra igualmente fuerte de los grupos capaces de acción organizada, la de centrar esta acción, no en la ayuda propia, sino en la obtención de servicios, subsidios y protección preferenciales de parte del Estado, que se combina con la predisposición a dedicar lo que se obtenga a responder a llamamientos de consumo "moderno" y no a inversiones.

A menudo se ha observado que lo más probable es que las estructuras de poder locales, del mismo modo que las autoridades centrales, no se apoyen en el consenso y que es incluso menos probable que acojan con agrado la participación autónoma de los estratos postergados. Los intentos de fomentar la descentralización y la iniciativa local, cuando el gobierno fija sus propios límites a lo que la iniciativa debería producir y evitar, tal vez desemboquen en relaciones entre el centro y los grupos locales aún más burocráticas y manipuladas que antes.

Todo gobierno que pretende utilizar el mecanismo estatal en forma autónoma, ya sea para fortalecer el estilo de desarrollo dominante o lograr un estilo diferente, debe tratar de formar su propia elite intelectual y tecnocrática. Probablemente ello sea más difícil para los regímenes que se fijan el segundo propósito que para aquellos que persiguen el primero, aunque no por falta de candidatos. En casi todos los países habrá una mayoría entre los grupos más instruidos que apoyará el estilo dominante, por razones ideológicas, dependencia de modelos de los países "desarrollados", conciencia de clase o temor a las consecuencias que pueden acarrear los cambios sociales profundos. Al mismo tiempo, el rechazo sistemático del estilo dominante ha sido más marcado en los círculos académicos e intelectuales y en las minorías de la juventud instruida que en el resto de la población; tales círculos han estimado reiteradamente que el estilo dominante no es aceptable ni viable. Se ha

/escrito mucho

escrito mucho, principalmente en el decenio de 1960, sobre las interrelaciones de la dependencia externa y las estructuras de poder internas en la generación de heterogeneidad estructural y sobre las potencialidades que poseen las distintas clases sociales, grupos de intereses e instituciones para destruir este estilo y construir un futuro diferente. Las premisas teóricas y de valor para rechazar el estilo dominante han sido, por cierto, sumamente variadas; y las conclusiones para la acción fluctúan entre polos de determinismo y el voluntarismo; incluyen tanto prescripciones predominantemente tecnocráticas y ultranacionalistas, como de revolución social. El régimen que procure atraer a sus filas a estos disidentes seguramente comprobará que muchos lo rechazan porque su composición no encuadra con sus supuestos teóricos acerca de los agentes a quienes corresponde transformar la sociedad o porque las limitaciones impuestas a su autonomía eliminan acciones que según esos mismos supuestos teóricos son indispensables.

Al mismo tiempo, el hecho de que muchos científicos sociales y jóvenes instruidos dependan de empleos en la administración pública, particularmente en los organismos de planificación y movilización, se ha traducido en cierta ambivalencia en su predisposición a rechazar el estilo dominante y exigir una alternativa ideológicamente coherente. Así, pues, encuentran razones para confiar en que podrán cambiar el estilo de desarrollo a través de su poder de persuadir a los grupos que dominan en el Estado y a través del papel tecnocrático que desempeñan en la formulación y planificación de políticas. El hecho de que en la mayoría de los países las clases sociales postergadas por el estilo dominante no hayan logrado amargarlo seriamente y la evidente capacidad de ese estilo, al menos en los países más grandes, de perpetuarse y apoyar un crecimiento económico persistente, han fortalecido la inclinación a trabajar por lograr mejoramiento desde dentro del sistema.

La necesidad de que los regímenes formen elites para el funcionamiento del mecanismo estatal y su renuencia a tolerar contra-elites demasiado críticas o juventudes militantes, colocan a muchas /instituciones académicas,

instituciones académicas, y particularmente a sus ramas de investigación social, en situación precaria o peor. Los regímenes que están persuadidos de que es su deber poner al país en la única senda correcta hacia el desarrollo, y de que es deber de la minoría altamente instruida el ayudarlos, se muestran impacientes, como es comprensible, por el papel crítico autónomo que desempeñan tradicionalmente las universidades, particularmente cuando sus manifestaciones son tan intransigentemente combativas como las que se han observado comúnmente.

Es también evidente que, particularmente entre la juventud instruida, muchos siguen considerando que el estilo dominante es absolutamente inaceptable, se hacen más intransigentes y se muestran dispuestos a recurrir a cualquiera táctica que pueda malograr la viabilidad del estilo vigente, aun cuando no tienen posibilidades aparentes de reemplazarlo por otro. En América Latina, como en el resto del mundo, la violencia y contraviolencia sin normas, que la mayoría acepta con apatía y resignación, se cuentan entre los síntomas de crisis más inquietantes.

C. EL MARCO DEMOGRAFICO

Las principales características de los cambios demográficos en América Latina son bien conocidas y su documentación es más confiable que aquella relacionada con la mayoría de los demás problemas de que trata el presente capítulo.^{5/} Al mirar el cuadro 1 se confirma su persistencia a escala cada vez mayor. Pueden resumirse de la siguiente manera:

a) La tasa global de crecimiento de la población aumentó lentamente durante los años sesenta hasta alcanzar un máximo de aproximadamente 2.8% anual. Esta tasa probablemente se mantendrá a través

^{5/} Véase César Peláez y George Martin, "Las tendencias de la población en el decenio de 1960 y sus repercusiones sobre el desarrollo", en CEPAL, Boletín Económico de América Latina, XVIII, 1 y 2, 1973, y "El desarrollo y la población en América Latina: un diagnóstico sintético", ST/ECLA/Conf.54/L.3, 20 de enero de 1975. Dentro de poco aparecerá una recopilación de estudios de la CEPAL sobre problemas de población: Población y desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: INDICADORES DEMOGRAFICOS, 1970, 1975 Y 1980

País	Población total (miles)			Densidad (habitantes/ km ²)	Tasa media de crecimi- ento anual (porcen- taje)	Tasa de natalidad (por cada mil habitantes)		Tasa de mortalidad (por cada mil habitantes)	
	1970	1975	1980			1965- 1970	1970- 1975	1965- 1970	1970- 1975
	Argentina	23 748	25 384			27 064	9.1	1.3	22.0	21.8	8.6	8.8
Bolivia	4 780	5 410	6 162	4.9	2.5	43.9	43.7	19.0	18.0
Brasil	95 204	109 730	126 389	12.9	2.8	38.0	37.1	9.5	8.8
Colombia	22 075	25 890	30 215	22.7	3.2	43.5	40.6	10.3	8.8
Costa Rica	1 737	1 994	2 286	39.3	2.8	37.3	33.4	7.3	5.9
Cuba	8 565	9 481	10 533	82.8	2.3	31.4	29.1	6.6	6.6
Chile	9 717	10 621	11 547	14.0	1.8	31.8	25.9	9.8	8.1
Ecuador	6 031	7 090	8 303	25.0	3.2	44.6	41.8	11.0	9.5
El Salvador	3 516	4 108	4 813	192.0	3.1	44.2	42.2	13.0	11.1
Guatemala	5 298	6 129	7 100	56.3	2.9	44.6	42.8	15.7	13.7
Haití	5 201	5 888	6 665	212.2	2.5	44.6	42.0	19.7	17.2
Honduras	2 553	3 037	3 595	27.1	3.5	51.1	49.3	17.5	14.6
México	50 313	59 204	69 965	30.0	3.2	42.8	42.0	9.7	8.6
Nicaragua	1 970	2 318	2 733	17.8	3.2	48.6	48.3	15.7	13.9
Panamá	1 458	1 676	1 927	22.2	2.8	38.3	36.1	8.1	7.1
Paraguay	2 301	2 647	3 062	6.5	3.1	41.4	39.8	9.9	8.9
Perú	13 248	15 326	17 711	11.9	2.9	43.0	41.0	13.7	11.9
República Dominicana	4 343	5 118	6 053	105.0	3.3	46.8	45.8	12.3	11.0
Uruguay	2 887	3 060	3 244	17.2	1.2	21.2	20.8	9.4	9.2
Venezuela	10 559	12 213	14 134	13.4	2.9	39.6	36.1	7.9	7.0
<u>Total América Latina</u>	<u>275 504</u>	<u>316 324</u>	<u>363 501</u>	<u>15.8</u>	<u>2.8</u>	<u>38.5</u>	<u>37.2</u>	<u>10.3</u>	<u>9.3</u>
Barbados	254	265	263	616.3	0.5	25.7	24.1	7.8	7.5
Guyana	745	857	995	4.0	2.9	38.7	39.0	7.7	6.6
Jamaica	1 996	2 201	2 382	200.8	1.9	36.5	32.7	7.0	6.2
Trinidad y Tabago	1 067	1 162	1 255	226.6	1.7	30.3	28.1	6.7	6.0
<u>Total países angloparlantes</u>	<u>4 062</u>	<u>4 485</u>	<u>4 895</u>	<u>19.4</u>	<u>2.0</u>	<u>34.6</u>	<u>32.2</u>	<u>7.1</u>	<u>6.3</u>
<u>Total de la región</u>	<u>279 566</u>	<u>320 809</u>	<u>368 396</u>	<u>15.8</u>	<u>2.8</u>	<u>38.4</u>	<u>37.1</u>	<u>10.2</u>	<u>9.3</u>

AMERICA LATINA: INDICADORES... (conclusión)

País	Expectativas de vida al nacer		Porcentaje de población urbana ^{a/}		Porcentaje de población urbana ^{a/} en ciudades de más de 100 000 habitantes		Porcentaje de la población total por grupos de edades en 1975		
	1965-1970	1970-1975	1960	1970	1960	1970	0-14	15-64	65 años y más
	Argentina	67.4	68.2	59.9	67.4	85.7	82.0	28.5	63.6	7.9
Bolivia	45.3	46.8	20.1	22.7	48.9	73.6	43.0	54.1	2.9
Brasil	59.7	61.4	28.8	38.8	75.2	75.9	42.0	54.8	3.2
Colombia	58.5	60.9	31.1	43.1	70.8	78.8	45.7	51.5	2.8
Costa Rica	65.4	68.2	23.5	32.2	100.0	78.6	42.2	54.5	3.3
Cuba	69.2	69.8	40.3	46.2	71.8	68.6	38.0	55.8	6.2
Chile	61.5	64.4	49.5	60.5	68.6	71.0	36.3	59.0	4.7
Ecuador	57.2	59.6	26.1	31.3	70.4	66.5	46.0	51.2	2.8
El Salvador	54.9	57.8	17.4	18.6	57.5	51.6	46.5	50.3	3.2
Guatemala	50.1	52.9	13.8	17.7	33.7	82.4	44.2	53.0	2.8
Haití	44.5	47.5	6.1	7.0	78.0	78.2	42.9	54.1	3.0
Honduras	49.4	53.5	11.0	15.6	62.2	85.6	46.9	50.3	2.8
México	61.0	63.2	33.3	35.3	72.8	66.1	45.9	50.6	3.5
Nicaragua	50.4	52.9	20.4	27.7	68.8	69.3	48.4	49.2	2.4
Panamá	64.9	66.5	33.1	38.3	76.8	76.3	42.8	53.4	3.8
Paraguay	60.1	61.9	15.8	17.5	100.0	94.3	45.1	51.5	3.4
Perú	53.4	55.7	26.7	33.3	69.9	76.4	44.1	53.0	2.9
República Dominicana	55.7	57.8	18.7	30.2	65.1	68.6	48.0	49.4	2.6
Uruguay	69.3	70.1	56.1	70.2	79.2	74.5	27.9	63.1	9.0
Venezuela	63.0	64.7	45.3	57.9	64.6	72.0	44.4	52.5	3.1
<u>Total América Latina</u>	<u>59.8</u>	<u>61.7</u>	<u>33.2</u>	<u>40.4</u>	<u>74.9</u>	<u>74.5</u>	<u>42.1</u>	<u>54.1</u>	<u>3.8</u>
Barbados	70.2	71.8	-	-	-	-	35.1	56.6	8.3
Guyana	64.7	67.2	...	13.9	...	-	45.2	51.3	3.5
Jamaica	68.2	70.2	24.9	32.3	94.1	81.1	43.8	50.9	5.3
Trinidad y Tabago	67.1	69.3	...	49.0	...	68.9	38.6	57.1	4.3
<u>Total países angloparlantes</u>	<u>67.4</u>	<u>69.5</u>	<u>...</u>	<u>30.7</u>	<u>...</u>	<u>68.8</u>	<u>42.2</u>	<u>52.9</u>	<u>4.9</u>
<u>Total región</u>	<u>59.9</u>	<u>61.8</u>	<u>...</u>	<u>40.2</u>	<u>...</u>	<u>74.5</u>	<u>42.1</u>	<u>54.1</u>	<u>3.8</u>

Fuentes: CELADE, Boletín Demográfico N° 13, e información suministrada directamente; CEPAL: estimaciones de la División de Desarrollo Social.

^{a/} Población que vive en ciudades de más de 20 000 habitantes.

/ de los

de los años setenta con un leve descenso al finalizar el decenio; pero también es posible que se produzca un descenso más marcado en los últimos años del decenio. La tasa de crecimiento se determina por la alta fecundidad, que en muchos países comienza a descender levemente y sólo en algunos de manera significativa, y por la mortalidad, que ha alcanzado niveles bastante bajos - en parte debido a que la población es joven - pero que también sigue declinando lentamente. Para la región en su conjunto, la tasa bruta de natalidad disminuyó de 40 por mil en 1960 a aproximadamente 38 en 1970, en tanto que la tasa bruta de mortalidad bajó de 11 a 9 por mil. En términos absolutos, la población de América Latina aumentó en 50 millones durante el decenio de 1950, en 69 millones durante los años sesenta, y se acrecentará en más de 90 millones durante los años setenta, lo que significa una población regional de 210 millones en 1960, 279 millones en 1970 y más de 368 millones en 1980.

b) La juventud de la población se ha acentuado aún más. En 1970 más del 42% de la población regional se encontraba en el grupo "dependiente" de 0 a 14 años de edad; en 13 países tal porcentaje era de 45 o más. Menos de 4% de la población regional tenía 65 años o más. Por otra parte, el 54% restante de la población, entre 15 y 64 años de edad, se concentraba fuertemente en los grupos de edades más jóvenes. Este esquema no cambiará de manera apreciable durante los años setenta, con las excepciones nacionales que se señalan a continuación.

c) La concentración de la población en centros urbanos se mantiene, pero sólo en algunos países es lo suficientemente rápida como para detener el crecimiento de la población rural. El porcentaje de la población total que vive en centros de 20 000 habitantes o más aumentó de 32.5 en 1960 a 40.0 en 1970, en tanto que el porcentaje de este grupo urbano que vivía en ciudades de más de 500 000 habitantes también aumentó, de 52% a 56%. Aunque los estudios demográficos generalmente se refieren al resto de la población como "rural", esto es un tanto engañoso, porque la población estrictamente rural-agrícola

/es muy

es muy inferior. Si se incluyen los pueblos más pequeños que son "urbanos" desde el punto de vista cultural y en su trazado, la mayor parte de la población latinoamericana ya es urbana; en 1980 la mayoría de sus pobladores vivirá en centros de más de 20 000 habitantes.^{6/}

d) El aumento acelerado de la población ocurrido en los últimos dos decenios ha producido algunas alteraciones en la muy dispareja distribución espacial, pero ninguna transformación esencial. El mapa 1, que muestra sólo el continente sudamericano, indica que las regiones más densamente pobladas (más de 25 personas por km²) han aumentado de tamaño y se han fusionado para formar cinturones continuos en vez de islas, en tanto que los territorios casi deshabitados (menos de 1 persona por km²) han disminuido de 48.9% a 24.2% de la superficie total. La población de la mitad del territorio de América del Sur que en 1950 estaba prácticamente deshabitada, aumentó mucho más rápidamente que el resto de la población del continente, duplicándose con creces entre 1950 y 1970, y más de la mitad de esta superficie llegó a tener una densidad de población superior a una persona por km². Sin embargo, en 1970 menos de la vigésima parte de la población continental vivía en esta mitad del territorio, y la mayor parte de su crecimiento se debía a centros urbanos de más de 20 000 habitantes. Los cálculos del crecimiento intercensal de la población "rural" (es decir, la población que vive en localidades de menos de 20 000 habitantes) indica que ésta aumentó más rápidamente en las zonas más pobladas que en las de escasa población. (Véase el cuadro 2.) Así pues, las tierras vacías de América del Sur se ocupan sólo hasta un punto muy limitado. En el corazón mismo del continente, la población "rural" del estado de Amazonía y del territorio de Rondonia, en el Brasil, y del departamento de Loreto, en el Perú, se mantuvo inalterable.

6/ El Centro Latinoamericano de Demografía acaba de publicar un estudio exhaustivo de las tendencias y perspectivas del crecimiento urbano en los siete países más poblados de la región, es decir, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. (Crecimiento urbano de siete países de América Latina: tendencias en el período 1940-1970 y perspectivas para 1980, Santiago de Chile, 1973.)

El mapa 2 indica que en los años sesenta se amplió considerablemente el alcance de la ocupación relativamente densa de los territorios de México, América Central y el Caribe, eliminando por completo las zonas casi deshabitadas y reduciendo de 38.4% del total a 12.4% la superficie cuya densidad era inferior a 5 habitantes por kilómetro cuadrado.

Cuadro 2

AMERICA DEL SUR

	Porcentaje de la superficie por densidad de población en 1950	Tasa de crecimiento de la población 1950-1970	Porcentaje de la población total 1950	Porcentaje de la población total 1970
Menos de 1 persona por km ²	48.9	126.7	3.7	4.7
1 a 5	21.4	82.3	9.1	9.4
5 a 25	25.2	71.3	48.2	46.2
Más de 25	<u>4.5</u>	81.6	<u>39.0</u>	<u>39.7</u>
	100.0		100.0	100.0

Fuente: Cálculos de la CEPAL basados en datos censales.

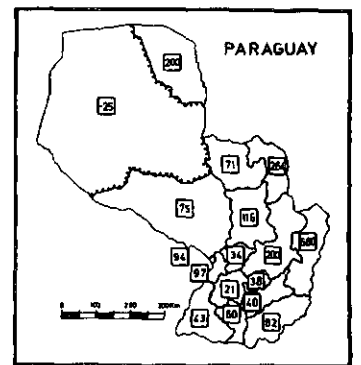
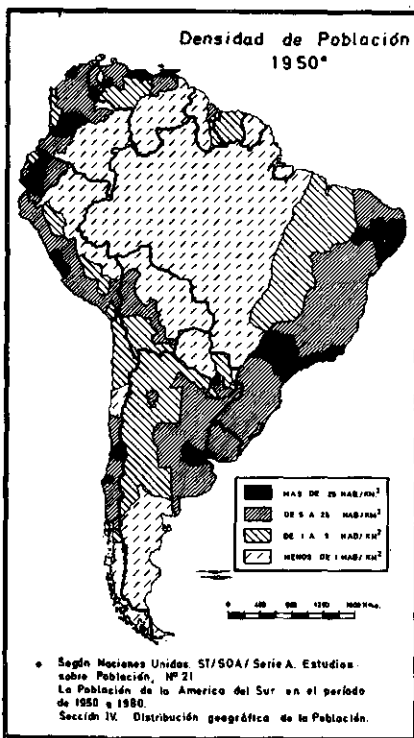
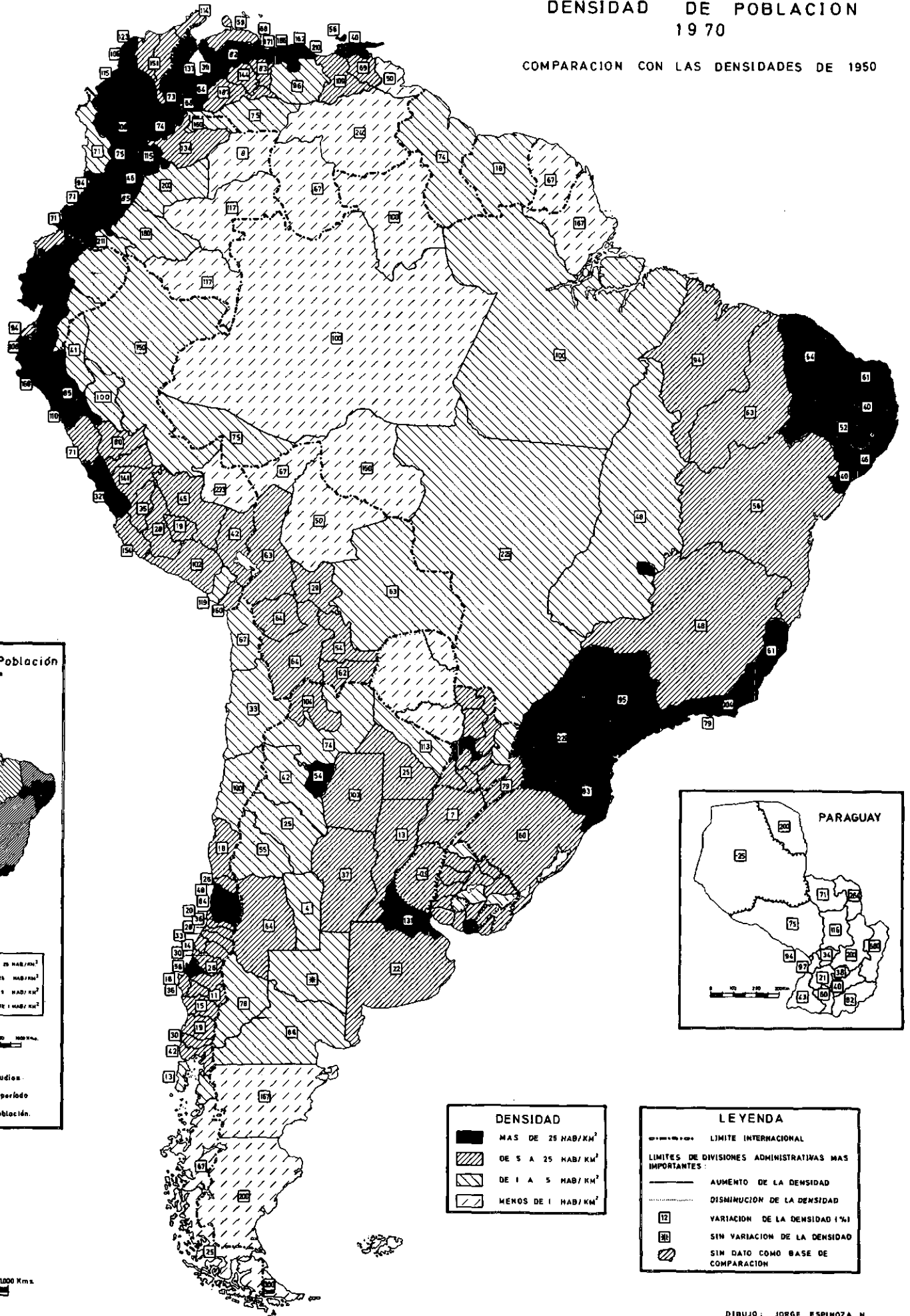
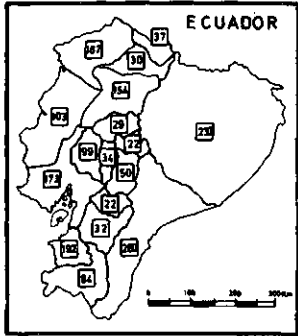
e) A través de la región, los cambios culturales y la modernización han ido asociados a aumentos permanentes de la proporción de la población urbana que practica algún sistema de control de la reproducción o limitación del tamaño de la familia, cualquiera que sea la tendencia de la política oficial del país o la disponibilidad de servicios públicos pertinentes. Es probable que en muchos países, si no la mayoría, los anticonceptivos que se adquieren en las farmacias sin prescripción médica desempeñan un papel más importante que las clínicas de planificación de la familia, y que los abortos ilegales sigan siendo el medio más utilizado para impedir nacimientos no deseados. La primera vez que se hizo pública la magnitud de tales /abortos fue

AMERICA DEL SUR

DENSIDAD DE POBLACION

1970

COMPARACION CON LAS DENSIDADES DE 1950



DENSIDAD	
■	MAS DE 25 HAB./KM ²
▨	DE 5 A 25 HAB./KM ²
▧	DE 1 A 5 HAB./KM ²
▩	MENOS DE 1 HAB./KM ²

LEYENDA	
—	LIMITE INTERNACIONAL
—	LIMITES DE DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAS IMPORTANTES:
—	AUMENTO DE LA DENSIDAD
—	DISMINUCION DE LA DENSIDAD
12	VARIACION DE LA DENSIDAD (%)
30	SIN VARIACION DE LA DENSIDAD
□	SIN DATO COMO BASE DE COMPARACION

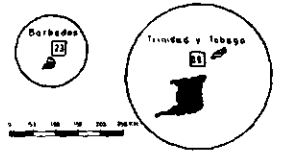
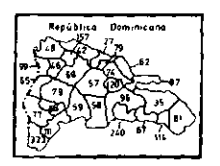
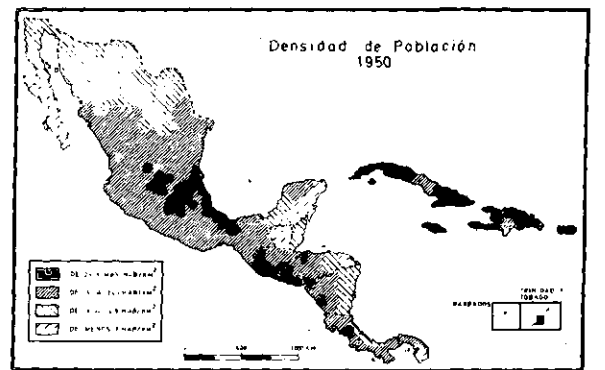
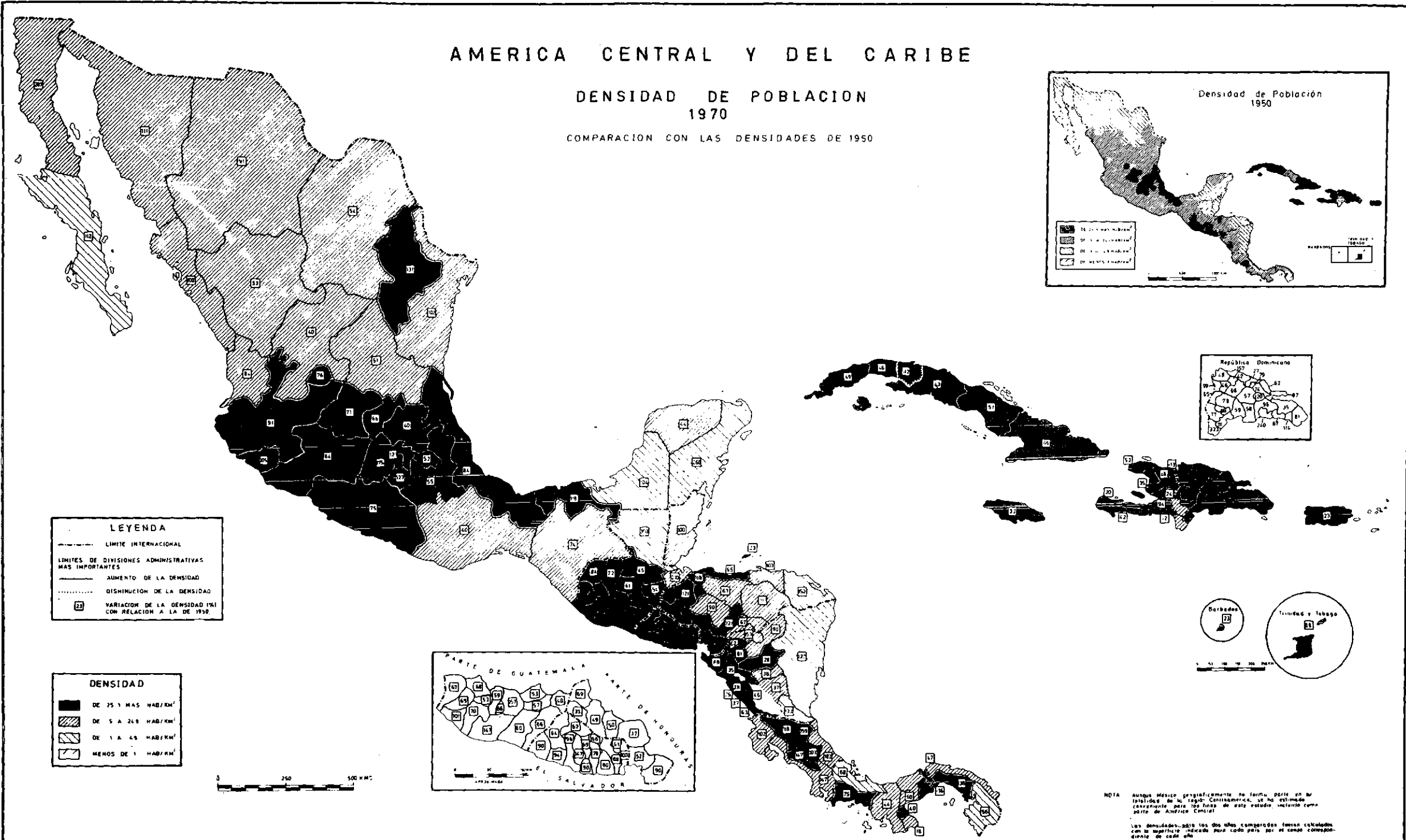
DISEÑO: LIGIA HERRERA J.

DIBUJO: JORGE ESPINOZA N.

AMERICA CENTRAL Y DEL CARIBE

DENSIDAD DE POBLACION 1970

COMPARACION CON LAS DENSIDADES DE 1950

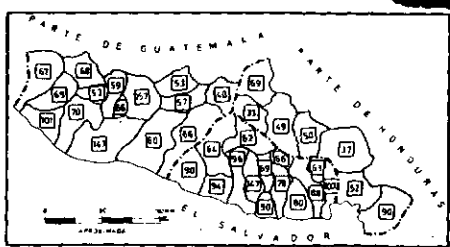
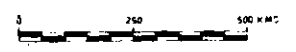


LEYENDA

- LIMITE INTERNACIONAL
- LIMITES DE DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAS IMPORTANTES
- AUMENTO DE LA DENSIDAD
- DISMINUCION DE LA DENSIDAD
- VARIACION DE LA DENSIDAD (%) CON RELACION A LA DE 1950

DENSIDAD

- DE 25 Y MAS HAB/KM²
- ▨ DE 5 A 24.9 HAB/KM²
- ▩ DE 1 A 4.9 HAB/KM²
- MENOS DE 1 HAB/KM²



NOTA Aunque México geográficamente no forma parte en su totalidad de la región Centroamérica, se ha estimado convenientemente para los fines de este estudio incluirlo como parte de América Central.

Las densidades de los dos años comparados fueron calculadas con la superficie indicada para cada país por el censo correspondiente de cada año.

abortos fue en Chile a fines de los años cincuenta, debido a la carga cada vez mayor que imponía a los servicios de salud pública la atención de urgencia prestada a las mujeres afectadas por abortos mal practicados. Los archivos médicos correspondientes, que naturalmente se refieren a pequeñas minorías de las mujeres que han abortado, siguen siendo prácticamente la única prueba de lo extendida que está esta práctica, pero parece evidente que en toda América Latina, al menos en las ciudades más grandes, una proporción bastante elevada de embarazos se interrumpe de esta manera. 7/ Este es uno de los casos más notables de divergencia entre las medidas que toma una parte importante de la población urbana para satisfacer necesidades manifiestas, los valores declarados de la sociedad y los servicios que ofrece el Estado.

Para los fines del presente trabajo, no es necesario entrar en mayores detalles acerca de tendencias demográficas globales que se han descrito a menudo. Predomina la tendencia a un extraordinario aumento de la escala en que se producen fenómenos bien conocidos, sin que haya cambios cualitativos de similar importancia. Basta con distinguir aquí entre las tendencias demográficas de los distintos tipos de países latinoamericanos, destacar las indicaciones y posibilidades de que haya cambios importantes de estas tendencias en algunos países, y tratar de relacionar los esquemas sociales y económicos nacionales y las políticas públicas con estos cambios reales o potenciales. En general, las agrupaciones de países por sus características demográficas coinciden con las agrupaciones basadas en otras características societales.

7/ Recientemente el Secretario de Gobernación de México mencionó una estimación expresada en una convención nacional de salud según la cual todos los años se practican en el país no menos de 500 000 abortos, es decir, que de 15 a 20% de los embarazos se interrumpen por abortos provocados. Si se parte de la base de que éste es principalmente un fenómeno urbano, la tasa de abortos del 35 a 40% de la población mexicana que actualmente vive en ciudades de más de 20 000 habitantes debe de ser muy alta. (Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación, La revolución demográfica, México, 1974.) Las autoridades de salud de algunos otros países han hecho estimaciones aún más elevadas.

a) Cuatro países (Argentina, Uruguay, Chile y Cuba), que representan aproximadamente 15% de la población regional, han completado la transición demográfica a tasas moderadas de aumento de la población basadas en una fecundidad moderada y una mortalidad baja, o se encuentran en medio de tal transición. En estos países, la proporción de población joven "dependiente" es muy inferior al promedio regional y fluctúa entre 38.0 y 27.9%. La proporción de población adulta es mayor que ese promedio y fluctúa entre 4.7 y 9.0%, y la de población intermedia en "edad activa" es también mayor y fluctúa entre 55.6 y 63.6%. Durante los años setenta seguirá disminuyendo la proporción de jóvenes a la par que aumentará la proporción de gente de edad avanzada y el grupo intermedio se mantendrá más o menos estable. En tres de estos países las tasas de crecimiento de la población siguen siendo bastante más altas que en Europa. Sin embargo, hay razones para pensar que en el Uruguay la emigración de adultos jóvenes en los últimos años, estimulada en gran parte por el estancamiento económico y el desempleo de la juventud instruida, pese a no haberse considerado aún en los cálculos demográficos, ha detenido el crecimiento real de la población. Hasta ahora, la distribución por edades en Chile se acerca más al promedio regional que la de otros países del grupo, pero los cambios ocurridos durante los años setenta serán particularmente marcados, porque el descenso constante de la fecundidad que se registra desde comienzos de los años sesenta la aproxima más a los esquemas de los demás países altamente urbanizados. Argentina, cuyo gobierno estima que la población futura proyectada a partir de las tendencias demográficas actuales es insuficiente para el desarrollo y la defensa, es el único país de América Latina que acaba de anunciar una política para acelerar el aumento de la población, estimulando una mayor fecundidad y estableciendo restricciones legales a la contracepción, por una parte, y acogiendo inmigrantes del resto de América Latina, por la otra.

/En Cuba,

En Cuba, la tasa de natalidad ha declinado lentamente desde 1960, a partir de un nivel ya inferior al de todos los demás países latinoamericanos, salvo Argentina y Uruguay. Sin embargo, la tendencia demográfica más importante de Cuba ha sido un aumento sólo moderado del nivel de urbanización: 40.3% de la población en 1960 y 46.2% en 1970 vivía en centros de 20 000 habitantes o más. La tasa de urbanización cubana, por lo tanto, es inferior a la de la mayoría de los países de la región, salvo algunos países pequeños en los que es apenas incipiente, y refleja tanto una política deliberada como todo el proceso de transformación económica y social, y la emigración de parte de la clase media urbana durante los años sesenta.^{3/}

b) Cinco países (Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela) contienen 63% de la población regional y por lo tanto dominan los promedios regionales, en tanto que sus esquemas demográficos se asemejan más entre sí que a aquellos de los demás países. Las tasas de crecimiento de la población de todos ellos son iguales o superiores al promedio regional. Pese a que sus actuales políticas oficiales de población son diferentes, todos tienen al menos expectativas razonables de que hacia fines de los años setenta la declinación de la fecundidad, ahora incipiente, será lo suficientemente pronunciada como para contrapesar la mortalidad decreciente y reducir en cierta medida las tasas de crecimiento. Sin embargo, lo más probable es que las tasas de crecimiento sigan siendo bastante elevadas y que persista el carácter predominantemente joven de su población. Las expectativas de que se produzcan cambios importantes en los patrones demográficos se basan principalmente en la urbanización y modernización relativamente rápidas aunque muy desiguales de sus sociedades.

^{3/} El crecimiento de la principal metrópolis, La Habana, parece haberse detenido casi (pese a que las políticas de industrialización más reciente apuntan a una reanudación de su crecimiento), en tanto que se ha permitido el crecimiento más rápido de algunos centros urbanos secundarios y se han creado otros. Véase Maruja Acosta León y Jorge Hardoy, "La urbanización en Cuba", en Martha Schteingart, Com., op.cit.

Entre 1960 y 1970 la población urbana de estos países aumentó a una tasa media anual de 6% y el ritmo ciertamente no ha disminuido desde entonces. El crecimiento urbano representó casi 70% del crecimiento total de la población. No obstante, en cuatro países la población "rural" también siguió aumentando aproximadamente en 1.5% anual y la población que habita centros de 20 000 habitantes o más seguirá siendo una minoría.

Sólo en Venezuela la urbanización avanzó con suficiente rapidez como para detener el crecimiento de la población rural y dar lugar a una mayoría urbana de 56.7% en 1970. De esta manera, Venezuela se asemeja ahora al primer grupo de países en lo que toca a concentración espacial de la población, en tanto que difiere de ellos en la rapidez con que ha alcanzado esta concentración, y por seguir acusando una tasa elevada de crecimiento global de la población, la que hasta ahora sólo ha declinado levemente, de 3.6% en 1960 a 3.3% en 1970. Durante un tiempo la política oficial se ha estado ocupando del problema de la sobreconcentración y ha formulado diversos programas de desarrollo regional destinados a contrapesarla, pero no ha considerado necesario influir en la tasa de crecimiento de la población.

Los dos países más populosos de América Latina son Brasil y México, y por tanto sus tendencias demográficas revisten especial interés. Las regiones del Brasil tienen características tanto demográficas como sociales y económicas muy diferentes - análogas al primer grupo de países en el sur y sudeste, análogas al tercer grupo que se analizará a continuación en el norte y nordeste - que se traducen en una tasa global de aumento levemente inferior a la de otros países grandes, y que disminuye lentamente de poco más de 3.0% en 1960 a aproximadamente 2.8% en la actualidad. Hasta ahora los círculos oficiales han estimado que esta tasa de aumento es positiva, pero esperan que el curso del desarrollo la haga declinar. Las iniciativas de planificación de la familia se han tolerado y han recibido algún apoyo incidental dentro de los servicios de salud pública,

/y una

y una declaración oficial formulada en la Conferencia Mundial de Población de 1974 indica que el Gobierno del Brasil ha asumido la responsabilidad de poner la planificación de la familia al alcance de las familias de bajos ingresos que la deseen, como una medida de justicia social destinada a contrapesar el acceso privilegiado a ella de los más ricos.

De hecho, en Brasil comienzan a palpase las consecuencias demográficas que cabe esperar de la urbanización, modernización e industrialización, aunque un poco oscurecidas por el desarrollo muy desigual de las regiones interiores. En México no se han manifestado, pese a sus procesos de cambio social y económico, que han sido profundos y prolongados. La tasa de natalidad de México se ha mantenido prácticamente invariable desde 1960, en un nivel que sólo sobrepasan algunos de los países pequeños predominantemente rurales; la tasa de aumento de la población, de 3.2% anual, es hoy por hoy una de las más altas de América Latina. Esta tendencia permanente se ha traducido en un brusco vuelco de la política oficial, que antes se mostraba satisfecha de la alta tasa de crecimiento. En septiembre de 1973 el Presidente envió al Congreso un proyecto de Ley General de Población cuyo objetivo es "regular los fenómenos que afectan al volumen de la población, su estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social". La ley prevé no sólo el fomento de las actividades de planificación de la familia, sino que también reformas de las modalidades de asentamiento encaminadas a combatir tanto la

/excesiva concentración

excesiva concentración como la dispersión excesiva de la población.^{9/} Dada la capacidad operativa relativamente alta del sector público mexicano, tanto en lo que toca a servicios sociales como a infraestructura económica, la amplia intervención en la dinámica de la población que se ha previsto merece observarse con atención.

El esquema de población de Colombia es análogo al de México, salvo que el crecimiento urbano se ha distribuido entre una serie de grandes centros, en vez de concentrarse en una inmensa aglomeración. Por otra parte, y al menos hasta hace muy poco tiempo, en Colombia la urbanización y el crecimiento económico tampoco han afectado de manera apreciable la alta fecundidad registrada, y los efectos de la modernización han sido más limitados y recientes que en Brasil o México.^{10/} Colombia fue el primer país grande de América Latina que formuló una política de población explícita, previendo el estímulo

^{9/} El texto de la ley y también una amplia explicación dada por el Secretario de Gobernación ante la Cámara de Diputados, aparecen en Consejo Nacional de Población, La revolución demográfica, op.cit. En lo que toca a la política de distribución espacial el Secretario expresó: "Otra cosa que es necesario contribuir a hacer, es a conjugar miles de pequeños poblados con menos de cien o doscientos habitantes que existen en toda la República. Resulta totalmente incosteable desde un punto de vista económico, aunque no lo sea desde un punto de vista político-social, llevar servicios educativos, municipales y sociales a esos rincones apartados. La fragmentación de la población dentro de nuestro territorio es uno de los problemas más serios y también el hacinamiento de grandes núcleos urbanos de desocupados o subocupados, dentro y alrededor de las grandes ciudades. Según el censo de 1970, de las 97 000 localidades del país ... 81 000 tenían una población de menos de mil habitantes y concentraban cerca del 30% de la población total de México".

^{10/} Según una entrevista reciente con el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), los resultados preliminares del censo de 1973 y otras fuentes indican que se ha producido un descenso de la tasa de natalidad de 44 por mil en 1970 a 38 en 1973, que se tradujo en una baja de la tasa de crecimiento de la población de 3.2 a 2.95. (El tiempo, Bogotá, 25 de enero de 1974.) Este cálculo indica que el descenso de la tasa de natalidad es algo más marcado que lo que indica la estimación del CELADE presentada antes en el cuadro 1.

de la planificación de la familia para reducir la fecundidad, y desde 1969 incluye objetivos de población en sus planes de desarrollo.

El Perú se encuentra de hecho en una posición demográfica intermedia, más próxima al tercer grupo que se analizará a continuación, que a los demás países grandes. La urbanización acelerada comenzó en el Perú algo después que en los demás, y en 1970 sólo 33.4% de la población vivía en centros de 20 000 habitantes o más. A partir de 1960 la declinación de la mortalidad ha compensado con creces un leve descenso de la natalidad y el aumento de la población, de 2.9% anual, apenas sobrepasa el promedio de América Latina, pese a ser muy inferior a las tasas de Colombia y México. Como en el Brasil, oficialmente se estima que la tasa de aumento es en general positiva y preocupa más encontrar medios de influir en la distribución espacial, ocupar las regiones inexploradas del territorio nacional y compensar la concentración en un sólo centro metropolitano, Lima.

c) La población de los once países latinoamericanos restantes es muy inferior al de todos los países de los otros dos primeros grupos, salvo Uruguay. En su conjunto abarcan aproximadamente 16% de la población regional. Las tasas de crecimiento de la población de ocho de ellos son superiores al promedio regional y en la mayoría de los casos aumentaron durante los años sesenta. (La tasa de aumento de Costa Rica ha descendido hasta coincidir con el promedio regional y las de Bolivia y Haití son muy inferiores a éste - aproximadamente 2.5% - porque la mortalidad relativamente alta ha seguido compensando la elevada fecundidad.) Estos países, salvo tres, son más predominantemente rurales que los países de los dos primeros grupos, y sus tasas de urbanización han sido más moderados. (Panamá, Ecuador, Costa Rica, donde de 32 a 37.5% de la población vive en centros de más de 20 000 habitantes, se encuentran en el margen inferior de la gama correspondiente a los países del segundo grupo.) En 1970, poco menos de la cuarta parte de la población combinada de estos países vivía en centros de 20 000 habitantes o más. Entre 1960 y 1970, su tasa combinada de crecimiento urbano fue superior a 5% anual,

/pero el

pero el resto de la población aumentó a una tasa de más de 3% de tal modo que los centros urbanos sólo absorbieron 37% del crecimiento total de la población. Es posible que durante los años setenta las tasas de crecimiento de la población de varios de estos países sigan aumentando ligeramente. En Bolivia y Haití, las posibilidades de que el ritmo de crecimiento se acelere son apreciables, si siguen bajando las tasas de mortalidad, que aún se mantienen muy por encima del promedio regional. El predominio persistente de la población rural y la lentitud con que avanza la urbanización en la mayoría de estos países, indica que es poco probable que una transición demográfica espontánea adquiera un impulso importante en el futuro próximo, y la persistencia de tasas altas de crecimiento de la población y bajos niveles de ingreso los harán más vulnerables en la coyuntura económica internacional. En estos países las esferas oficiales han estado más dispuestas que en los países más grandes, a recurrir a programas de planificación de la familia para aliviar las tensiones, y varios de sus gobiernos han formulado metas de reducción de las tasas de natalidad. Sin embargo, aún no se ha demostrado que los servicios de salud pública tengan capacidad para emprender la planificación de la familia en la escala requerida para estos fines, ni que sea viable introducir cambios importantes en la fecundidad antes de efectuar cambios culturales y económicos.

Entre los países pequeños las excepciones probables son Panamá, Ecuador y Costa Rica, por distintas razones. Panamá, país relativamente urbanizado y con una economía especializada, ya acusa un descenso pequeño pero significativo de la fecundidad. Ecuador tal vez se encuentre al borde de una transformación económica importante ocasionada por las exportaciones de petróleo, que pueden estimular la urbanización acelerada y quizá generen esquemas demográficos análogos a los de Venezuela. El caso de Costa Rica, particularmente se ha descrito en detalle en informes anteriores. Entre 1960 y 1972 la tasa de fecundidad de Costa Rica bajó de 43.0 a 31.6 y la tasa de aumento de la población disminuyó de 3.9%, una de las más altas del mundo,

/a aproximadamente

a aproximadamente 2.3%, pese a que en el mismo período declinó marcadamente la mortalidad. No obstante que la planificación de la familia cuenta con el respaldo del sector público desde mediados de los años setenta, y que el programa oficial indudablemente ha contribuido al descenso de la fecundidad, este descenso había comenzado antes de que aquélla pudiera haber tenido efectos apreciables.^{11/} Así pues, el ejemplo de Costa Rica parece respaldar la tesis de que una fecundidad más baja depende más bien del cambio de los valores relacionados con el tamaño de la familia, originado en transformaciones económicas y sociales más amplias, que de la fácil disponibilidad de medios técnicos de limitar la familia.

d) Los países y territorios del Caribe (excluidos Cuba, la República Dominicana, Haití y Puerto Rico) comprenden menos de 2% de la población regional, pero incluyen una amplia gama de modalidades localizadas tanto demográficas como económicas, culturales y políticas. Pueden dividirse en dos grupos: i) países continentales con escasa población concentrada en una pequeña parte del territorio nacional, que acusan fecundidad alta y tasas de aumento de la población análogas al promedio de América Latina (Belice, Guyana y Surinam), y ii) islas cuya densidad de población es relativamente alta y que durante un tiempo tuvieron en la emigración una válvula de escape importante para las presiones demográficas. Entre 1960 y 1970 el promedio de emigración anual neta en los países y territorios angloparlantes del Caribe alcanzó a 52% del aumento natural, en tanto que la emigración de varones abarcó el 80% del total de

^{11/} Una investigación reciente llega a la conclusión de que "no parece que el programa pudiera haber desempeñado un papel importante en el descenso de la fecundidad entre 1959 y 1969". La misma fuente cita estimaciones de que hacia 1971, 70% de las mujeres, y de 25 a 54% de las mujeres campesinas, usaban contraceptivos. El porcentaje rural debe ser superior al de cualquier otro país latinoamericano, y refleja la singularidad de la estructura social de Costa Rica y los estrechos vínculos existentes entre los grupos urbanos y rurales. (Jack Reynolds, "Costa Rica: Measuring the Demographic Impact of Family Planning Programmes", Studies in Family Planning, 4, 11, noviembre de 1973.)

varones que se incorporaban a la fuerza laboral. Durante los años sesenta esta válvula de escape se vio cada vez más obstaculizada por las medidas restrictivas adoptadas en los principales países receptores (el Reino Unido, Canadá y los Estados Unidos), en tanto que la naturaleza de las restricciones actuaron como tamiz que acentuó la salida de profesionales y trabajadores especializados. En el mismo período las tasas de natalidad bajaron a niveles muy inferiores al promedio de América Latina, aunque el descenso fue mucho más pronunciado en algunos países (Barbados y Trinidad y Tabago) que en otros (Guyana y Jamaica). Esta tendencia puede atribuirse a distintas combinaciones de la emigración de mujeres en edad fecunda con el cambio cultural y con programas de planificación de la familia que a contar de los años sesenta (en Barbados desde 1956) reciben apoyo oficial y persiguen reducir la fecundidad. En la actualidad las tasas de aumento de la población fluctúan entre 1 y 2%, salvo en los países continentales. Por lo general, se considera que incluso estas tasas son demasiado altas, en vista del tamaño reducido de los territorios nacionales y de la poca capacidad de las economías de absorber la creciente fuerza laboral. En realidad, tanto aquí como en otros lugares, parece erróneo atribuir los problemas al aumento de la población en sí, pese a que éste obviamente intensifica algunos de ellos. Mientras las economías conserven su naturaleza especializada y altamente dependiente y siga aumentando la diferencia entre las aspiraciones de orientación urbana de la fuerza laboral y las oportunidades que ofrecen las economías, es posible que ni siquiera con una población estacionaria se logre aliviar apreciablemente las tensiones.

Como se indica en las páginas anteriores, para la mayoría de los aspectos demográficos del desarrollo humano y del cambio social en América Latina, basta reformular tendencias conocidas agregando alguna nueva información y variando el acento. Sin embargo, en lo que respecta a las crisis actuales, hay que examinar más de cerca dos fenómenos: la urbanización y las migraciones a través de fronteras nacionales.

/La urbanización.

La urbanización. La alternación de advertencias catastróficas y evaluaciones relativamente optimistas de los procesos de América Latina se manifiesta desde hace al menos tres decenios. Ultimamente, la preocupación que provoca la degradación ambiental ha dado mayor peso a las primeras, y la evidente capacidad de las ciudades grandes de seguir modernizándose, de ofrecer niveles de vida más altos a una parte de su población y de funcionar aunque sea en forma deficiente, pero en todo caso no peor que en el tiempo en que eran mucho más pequeñas, ha fortalecido las últimas. Queda por comprobar cuánto podrán mantenerse las tendencias actuales de crecimiento urbano, o si pueden continuar indefinidamente sin hacerse impracticables por razones económicas, políticas o ambientales. El volumen de crecimiento de las localidades de 20 000 habitantes o más fue 65% mayor en los años sesenta que en los cincuenta, seguirá siendo al menos 65% superior en los años setenta que en los años sesenta y continuará incluso a mayor escala en los años ochenta, a medida que se amplíe la base de población, aunque varíe la tasa, y el crecimiento se distribuya en una red más amplia de ciudades. En los años setenta los habitantes de las ciudades aumentarán en 75 millones, de los cuales 40 millones serán absorbidos por ciudades que habrán sobrepasado el millón de habitantes hacia 1980. A comienzos de los años setenta parecía ganar terreno en la interminable polémica la aceptación de modalidades de crecimiento urbano concentrado. Tales modalidades parecían ser compatibles con los estilos de desarrollo dominantes, e incluso contribuir a su funcionamiento. Sus aspectos negativos podían considerarse costos que la planificación debía mantener dentro de límites aceptables pero que no se podían eludir. La acogida dada por los círculos gubernamentales al traslado a su territorio de industrias contaminantes desde otros países que no podían tolerar que éstas siguieran creciendo, indicaba que estaban dispuestos a aceptar costos aún mayores de esa naturaleza. No podía demostrarse de manera categórica, aunque sí podía argumentarse con cierto fundamento, que los costos del crecimiento urbano serían más llevaderos si las modalidades de distribución de la población y de las actividades económicas fuesen diferentes.

/La crisis

La crisis energética ha traído al primer plano un aspecto del crecimiento urbano que seguramente pondrá cada vez más severamente a prueba su viabilidad: el predominio del automóvil. En los países más grandes en los que la polarización es más pronunciada y los sectores urbanos "modernos" más importantes, el automóvil se ha convertido en el sector más dinámico de la industria, la esencia de las aspiraciones de consumo de los crecientes estratos de ingresos altos y medianos, y el principal factor determinante de las modalidades espaciales de crecimiento urbano e inversiones en infraestructura.^{12/} Es sintomático que el crecimiento muy rápido de la población de las grandes ciudades no ha ido aparejado a un aumento general de la densidad de la ocupación humana del espacio; por el contrario, en muchas ciudades la densidad ha disminuido.^{13/} El automóvil, conjuntamente con la especulación en terrenos urbanos y otros factores, ha alentado a las ciudades a extenderse hacia el campo, transformando en pocos años su carácter compacto y centralizado, y trasladando las preferencias residenciales de la clase alta del centro a los suburbios. De esta manera, cualquier amenaza sería al aumento permanente de la propiedad y uso de automóviles - como el precio elevado

^{12/} Entre 1966 y 1972 la producción mensual media (incluido el montaje) de automóviles aumentó de 11 000 a casi 17 000 en la Argentina; de 11 000 a más de 36 000 en el Brasil y de 7 000 a 14 000 en México. (Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics, enero de 1974, cuadro 45.)

^{13/} Según un estudio reciente, cuatro capitales respecto de las cuales se dispone de estadísticas han crecido de la siguiente manera:

	Superficie en km ²			Densidad (habitante por kilómetro cuadrado)		
	1959	1960	1970	1950	1960	1970
Bogotá	42.1	73.6	136.1	14 737	17 278	18 560
Lima	108.7 (1954)	142.1 (1959)	254.8	10 899 (1954)	10 366 (1959)	9 963
Ciudad de México	175.7	411.7	742.2	16 030	12 104	11 768
Santiago	155.7	288.8	294.5	8 692	8 336	9 438

Fuente: Ligia Herrera, "Los sitios de ubicación y el crecimiento de las ciudades", Notas de población, CELADE, 1 abril de 1973.

, de la

de la gasolina y la necesidad de limitar las importaciones de petróleo del país, por ejemplo - no sólo afecta los medios de vida de una parte importante de la fuerza laboral urbana y las aspiraciones de consumo de los estratos en que se concentra el poder adquisitivo, sino que también añade un obstáculo más a la capacidad de las ciudades de seguir funcionando y creciendo.^{14/}

14/ "Las políticas de estímulo al vehículo privado y al consumo de combustible subsidiado, han creado no sólo costos que pudiéramos llamar directos - como son el uso de divisas para ensamblar o importar autos, o la pérdida de divisas que podrían generarse si exportáramos gasolina a los altos precios actuales en lugar de consumirla a precios subsidiados - sino también costos indirectos pero muy obvios. Son éstos los resultantes de la extensión de las ciudades que crecen y absorben más tierra en ocasiones de alto valor agrícola. Paradójicamente, mientras más se estimule el automóvil particular, mayores serán las necesidades de transporte urbano porque el transporte individual favorece la extensión de las ciudades y más gente se aleja de los centros. Para los menos pudientes la comunidad se ve obligada a ofrecer transporte colectivo; y, para todos, más calles, más servicios públicos a grandes distancias y más tierra para estacionamiento de vehículos. ... Una de las lecciones más importantes que hemos ido aprendiendo, es la de que los problemas del transporte no se resuelven solamente ofreciendo más transporte. Todas las grandes ciudades han comenzado con la mayor expansión en el servicio de buses y de calles más amplias y largas, para seguir con el tren subterráneo, el monorriel, etc. Cada vez se gasta más pero el problema sigue creciendo. ... El transporte, representa el 13% de los gastos en consumo de los grupos de bajos ingresos y el 3% de los de mayor ingreso. Bajo tales condiciones se podría justificar el subsidio para los más pobres pero en ningún caso para los usuarios de los automóviles particulares que consumen cerca del 30% de la gasolina del país. Los estudios urbanos y de transporte nos indican cifras preocupantes sobre el costo del vehículo particular. El costo social de uno de estos vehículos fluctúa entre \$ 200 000 y \$ 300 000 (pesos de 1973) de los cuales el 30% corresponde al costo del capital del vehículo, el 20% a vías, el 20% a estacionamientos y el 30% a su operación. Las vías son subsidiadas por el presupuesto nacional, departamental o municipal, la tierra para estacionamiento por la valorización social de la misma y la operación por el precio de los combustibles. No es difícil concluir que el Estado financia cerca del 50% del costo del transporte particular. ... Los estudios urbanos de Bogotá indican que, de continuar las tendencias actuales, en vez de un 13% de familias con automóvil, tendremos en esta ciudad un 33% para 1990 lo cual representa un parque de 675 000 vehículos. El costo económico en pesos de 1973 será superior a los \$ 24 millones. Se requerirá un área de dos veces el tamaño del área actual de la ciudad para atender las necesidades de esos automóviles". (Luis Eduardo Rosas, Temas sobre el desarrollo de Colombia, Departamento de Planeación, Bogotá, julio de 1974, pp. 103 a 105.)

Las migraciones a través de las fronteras nacionales. Hasta los años treinta la inmigración desde fuera de la región revistió importancia para la mayor parte de América Latina: la inmigración en masa de mano de obra europea cambió la composición y aceleró el crecimiento de la población de Argentina, Uruguay y el sur del Brasil; la inmigración en menor escala de profesionales, comerciantes, administradores de plantaciones, especialistas en minas, artesanos especializados y colonos agrícolas, ayudó a transformar la mayoría de los demás países, tanto económica como culturalmente. Entre los años treinta y los años sesenta declinó marcadamente la importancia de las migraciones internacionales, salvo en Venezuela. Dejó de hacer un aporte cuantitativo de significación al crecimiento de la población regional, y también disminuyó la importancia cualitativa de los inmigrantes más especializados a medida que aumentó la oferta de destrezas en los países y que sus ciudadanos incluidos los hijos de los emigrantes, pasaron a desempeñar la mayoría de las funciones que antes correspondían a aquéllos.

En el decenio de 1960 han recuperado alguna importancia las migraciones a través de las fronteras nacionales, pese a que su volumen en relación con una base de población mucho más amplia sigue siendo moderado. Pero su naturaleza ha cambiado por completo. Ante todo, América Latina es hoy una región de emigración neta. Segundo, las migraciones entre países de la región, que antes eran pequeñas, están alcanzando dimensiones considerables. Tanto las corrientes migratorias de América Latina al resto del mundo como las de un país a otro están formadas por varios tipos de migrantes muy diferentes. La importancia creciente de cada tipo de migración refleja directamente las modalidades de crecimiento económico y cambio sociopolítico estructuralmente heterogéneo que se analizan en otra sección de este mismo capítulo:

a) Los trabajadores no especializados, procedentes principalmente de los estratos rurales más pobres de países que acusan alto desempleo rural, se han movido en número cada vez mayor directamente a través de las fronteras, buscando trabajo sobre todo en la agricultura,

/pero en

pero en cierta medida ingresan también a la construcción, la industria y los servicios domésticos, y se han asentado como precaristas en zonas desocupadas próximas a las fronteras. Dentro de América Latina, los principales movimientos se han producido desde Bolivia, Chile y Paraguay a la Argentina, de Colombia a Venezuela, desde El Salvador a Honduras y más recientemente de Colombia a Ecuador. El único movimiento importante de esta naturaleza a un país situado fuera de la región es el de los trabajadores mexicanos que se trasladan a los Estados Unidos, ya que ésta es la única frontera territorial con un país no latinoamericano que pueden atravesar con relativa facilidad inmigrantes que carecen casi por completo de dinero. En términos cuantitativos, esta clase de migración, que en realidad constituye una internacionalización de las migraciones rural-urbana que ocurren dentro de cada país, parece ser mucho más importante que las demás.

b) Los trabajadores calificados y semicalificados que buscan distintas clases de empleos urbanos se movilizan en escala relativamente limitada, pero a través de distancias muy superiores y a destinos más variados. Esta clase de migraciones, así como la tercera que se describe más adelante, está más reglamentada y la alientan y ayudan algunos de los países de inmigración ubicados fuera de América Latina. Australia y Canadá se han convertido en importantes lugares de destino de tales emigraciones, y Chile y Uruguay contribuyen con una importante cuota de emigrantes.

La tan discutida "fuga de cerebros" - profesionales y técnicos universitarios - afecta en cierta medida a todos los países latinoamericanos y los emigrantes se encuentran ampliamente diseminados a través de Europa, Australia, Canadá y los Estados Unidos; dentro de América Latina los principales lugares de destino son Argentina, México y Venezuela. A algunos profesionales, particularmente ingenieros y médicos, verdaderamente se les atrae desde el exterior: los países "ricos" necesitan un número superior de esta clase de profesionales del que producen y pueden ofrecer mejores estímulos materiales, y un ambiente cultural que corresponde mejor a la formación recibida que

/el de

el de los países de origen. En otras profesiones, el fenómeno se asemeja mucho más a una expulsión que a una atracción desde fuera de cerebros: las universidades producen a ritmo acelerado más economistas, sociólogos, arquitectos, etc., que los que las sociedades respectivas pueden absorber. Un estudio de los profesionales que emigraron de América Latina a los Estados Unidos entre 1959 y 1967 indica que hay una relación inversa muy marcada entre la producción nacional de profesionales y la tasa de emigración. En los países urbanizados desde hace más tiempo y en los países más poblados (el primer y segundo grupo antes señalados), la relación entre los profesionales que emigran y los graduados profesionales era inferior a 4%, salvo en México (5.6%) y Colombia (10.2%). En todos los países más pequeños (tercer grupo demográfico) salvo Panamá y Paraguay, la relación era muy superior al 11%, pese a que la relación entre los graduados profesionales y la población económicamente activa era mucho más baja; en El Salvador, Honduras y Nicaragua, la relación sobrepasa el 23%.^{15/} La relación debe haber aumentado considerablemente en los últimos años en algunos países con educación superior hipertrofiada, particularmente Chile y Uruguay, pero probablemente aún pueda aplicarse la conclusión de que los países que producen menor número de graduados profesionales son los menos capaces de mantener a los que producen.

d) Las emigraciones por motivos políticos, que ocurren principalmente en los estratos medios urbanos y en menor medida en la clase trabajadora urbana, no son nuevas, pero antes de los años sesenta nunca habían revestido carácter masivo. Desde entonces, un número relativamente grande - decenas o centenas de miles - han emigrado de algunos países situados en los extremos del espectro político, y un

^{15/} Unión Panamericana, Unidad de Desarrollo Tecnológico, Algunas características de la emigración de profesionales y técnicos de América Latina a los Estados Unidos, Washington, D.C., junio de 1968.

número inferior ha abandonado muchos otros países. Estos movimientos ya no se limitan a personas que se encuentran en peligro físico debido a su disidencia política. Incluyen un número mucho mayor de personas afectadas por algún grado de discriminación (universitaria o de empleos públicos o privados), inseguridad económica, temor al futuro o incompatibilidad entre sus valores y el estilo de desarrollo dominante. Esta categoría de migrantes se superpone en grado considerable con la segunda y tercera categorías antes descritas, e incluso quizá con la primera, cuando ha habido conflictos campesinos y los miembros más activos deben buscar trabajo en otro lugar. El descontento político y la discriminación pueden fortalecer las razones económicas o de otra índole para emigrar, y viceversa.

Por su propia naturaleza, estas distintas corrientes de migración internacional no están sujetas a un registro estadístico exacto, ya que muchos de los migrantes atraviesan las fronteras en forma ilícita o sin permisos de trabajo, y subsisten precariamente dentro del país de inmigración. Esto es efectivo aún respecto de una proporción desconocida de profesionales y trabajadores calificados, que tal vez ingresan como estudiantes o turistas y se quedan a trabajar. La proporción debe de ser mayor entre los migrantes por motivos políticos, y alcanzar su más alto nivel entre los migrantes no especializados de origen rural. Una publicación reciente de la Organización Internacional del Trabajo estimaba que tan sólo en América del Sur, cinco millones de emigrantes trabajan fuera de su propio país, aunque las estadísticas oficiales sólo registran algunos cientos de miles. Según las mismas estimaciones, podría encontrarse en situación irregular un millón del millón y medio de trabajadores extranjeros que se hallan en la Argentina.^{16/} El número de colombianos en Venezuela

^{16/} OIT, Informaciones, octubre de 1974. En los primeros meses de 1974, a raíz del ofrecimiento del Gobierno de la Argentina de permitir que tales migrantes regularizaran su situación, se inscribieron aproximadamente 100 000.

- principalmente trabajadores rurales no registrados - alcanza a 500 000. Una declaración reciente del Fiscal General de los Estados Unidos estimaba en 4 a 7 millones el número de inmigrantes ilegales que había en el país, la mayoría procedentes de México. En 1973 fueron detenidos 800 000. Otras estimaciones dan una cifra de 12 millones.^{17/}

Las diversas corrientes migratorias plantean interrogantes relacionados con los derechos humanos y la política social, que son demasiado complejos para ser analizados aquí.^{18/} Los migrantes no calificados son objeto de explotación sin amparo legal; su concentración en los tugurios de las ciudades y en zonas fronterizas despierta prejuicios nacionalistas, a menudo con connotaciones racistas. Los profesionales y otros migrantes calificados e instruidos confrontan

^{17/} International Herald Tribune, 4 de noviembre de 1974. La nueva Ley de Población de México incluye disposiciones encaminadas a proteger a los emigrantes transitorios en busca de trabajo. En su justificación de la Ley ante la Cámara de Diputados, el Secretario de Gobernación comentó: "Nos preocupa mucho que cada vez que se presenta el tiempo de la cosecha del algodón o de otros productos, las grandes corrientes migratorias de trabajadores mexicanos crucen una frontera tan bien protegida y tan bien guardada como la norteamericana y encuentren siempre acomodo en las granjas; y cada vez que termina la cosecha y que termina la recolecta, esa miopía cíclica de los vigilantes migratorios norteamericanos se transforme y entonces descubran que hay medio millón de mexicanos trabajando para las granjas y para las zonas agrícolas. Ellos son los que tienen las necesidades de trabajo, la capacidad de absorción que hace que medio millón de mexicanos emigren a veces bajo un falso espejismo a trabajar en las granjas de la frontera, y aunque ellos no quieran y aunque sus leyes migratorias sean cerradas y digan que no puede entrar medio millón de trabajadores mexicanos, la realidad es que todos los años entran". (Consejo Nacional de Población, op.cit., pp. 69 a 71.)

^{18/} Véase CEPAL, Población y desarrollo, op.cit., capítulo VIII, "Población y derechos humanos en América Latina: Algunos interrogantes".

distintas clases de discriminación y conflictos, y entre éstos la situación de los que migran por motivaciones políticas es particularmente precaria. Al mismo tiempo, los países de origen pierden recursos humanos de muchas clases, pese a que en gran parte se trata de recursos que los estilos de desarrollo dominantes no pueden utilizar o en los cuales no confían.

Las actuales crisis internacionales, unidas a las tendencias demográficas, educativas y políticas, tienen repercusiones muy graves en estas corrientes de migración cada vez mayores a través de las fronteras nacionales. Indican que se intensificarán las presiones para emigrar originadas en la pobreza rural, a la contracción del mercado laboral urbano, el exceso de egresados de la educación superior con relación a la demanda efectiva de las sociedades, y la incompatibilidad personal con estrategias autoritarias para hacer frente a las crisis, en tanto que la receptividad ante los migrantes, tanto en América Latina como en los países ricos, disminuirá también por distintas combinaciones de razones económicas y políticas.

D. ESTRATIFICACION SOCIAL, DISTRIBUCION DEL INGRESO
Y ESTRUCTURA OCUPACIONAL

En los debates sobre la estratificación social y la movilidad en América Latina dominan desde hace tiempo dos preocupaciones; i) distinguir clases o grupos claves que sean comparables con los que han servido para fomentar el desarrollo de los países actualmente industrializados y definir para ellos funciones y estrategias dentro de determinadas teorías de desarrollo, y ii) evaluar las pautas identificables de estratificación y movilidad en función de las normas de justicia social, de logro de la participación y estabilidad políticas, y de la ejecución de las funciones societales esenciales.

Ambas preocupaciones han tenido que bregar con lo fragmentario y ambiguo de la información disponible.^{19/} Han tenido que depender de datos sobre ocupación, educación y distribución del ingreso provenientes en gran parte de censos nacionales y de un determinado número de encuestas por muestreo, que no estaban diseñadas para responder a interrogantes relativas a la estratificación, que agrupan fenómenos muy diversos propios de las situaciones de heterogeneidad estructural,

^{19/} Las únicas encuestas por muestreo en gran escala que se han ocupado de la movilidad social siguen siendo las realizadas en cuatro de las capitales latinoamericanas más grandes - Buenos Aires, Montevideo, Río de Janeiro y Santiago - entre 1959 y 1962, y en Ciudad de México (con una metodología similar pero bajo auspicios diferentes) en 1966. Los hallazgos de estas encuestas no se han analizado ni se han publicado cabalmente, en gran medida porque al parecer su escala era tan ambiciosa que el trabajo sobre el terreno agotó el interés y los recursos de las instituciones patrocinadoras. Investigaciones sobre el terreno más modestas relativas a la estratificación y movilidad social, después de un período de auge durante los decenios de 1950 y de 1960, han disminuido nuevamente, en parte por las reacciones adversas que despertaron los auspicios y metodologías externas con los que estaban vinculadas, y en parte por la situación cada vez más precaria de muchas instituciones de investigación social y las connotaciones políticas de las cuestiones que se examinan. Al mismo tiempo, a la preocupación sociológica por las polémicas sobre las amplias explicaciones teóricas e históricas acerca de la aflictiva situación de América Latina - en particular la "dependencia" y el "imperialismo" - vino a sumarse un cierto desdén por investigaciones empíricas de poco vuelo.

que presentan muchos problemas de comparabilidad entre países y entre períodos, y que por lo general tardan mucho en estar disponibles. Cuando más, esos datos sólo arrojan una luz tenue sobre el grado de correspondencia con la realidad de los conceptos - como "clase media", "proletariado" y "masa marginal" - que utilizan las diversas corrientes ideológicas en su búsqueda de conclusiones operativas desde el punto de vista político. Sólo en 1974 se comenzó a disponer de información relativa a la estratificación proveniente del conjunto de censos levantado en 1970.

Por tanto, a falta de nueva información se han transmitido generalizaciones plausibles, o se las ha rebatido, debido posiblemente a que los analistas más recientes necesitan demostrar originalidad. Tras esta situación insatisfactoria, parece haber bastante ambigüedad en las tendencias mismas, y una diversidad de situaciones locales tan grande que siempre permite hallar pruebas para respaldar casi cualquier generalización. En su mayoría, no han surgido de manera definida clases sociales que desempeñen los papeles que les asignan las diversas ideologías del desarrollo, y el carácter transitorio de algunas movilizaciones sugiere que, al menos en algunos marcos nacionales, las elites o antielites que buscan el respaldo de las masas para favorecer sus propias estrategias, le han conferido a las "clases" una realidad ilusoria. Seguramente se han producido por lo menos algunos de los cambios de la estratificación social pronosticados hace algunos años, sin haber repercutido en la transformación de las economías y sociedades en la forma que se esperaba.

1. Estratificación ocupacional

Hoy es posible hacer ciertas afirmaciones tentativas acerca de los cambios recientes de la movilidad social de carácter estructural, sobre la base de datos ocupacionales comparativos extraídos de los censos y las encuestas de hogares (estas últimas en virtud del proyecto Atlántida) efectuados alrededor de 1960 y 1970. Esta clase de comparación de la estratificación ocupacional en dos momentos pasa por alto varios tipos de movilidad ocupacional, y particularmente el

grado en que el ascenso de algunos en la escala ocupacional contrarresta el descenso de otros y la magnitud de los desplazamientos horizontales entre grupos ocupacionales. Por lo tanto, indica las dimensiones mínimas de la movilidad. Las tendencias así reveladas pueden compararse con las tendencias de la distribución del ingreso y la distribución de la educación. En general, todos estos indicadores señalan incrementos del tamaño relativo de los grupos urbanos de los estratos altos y medios. La expansión de la educación secundaria y superior ha sido más pronunciada que la expansión de los sectores ocupacionales clasificados como altos y medios, y ésta a su vez ha sido mucho más pronunciada que la modificación correspondiente de los ingresos. Estas tasas diferenciadas de cambio son de esperar dentro de los estilos predominantes de desarrollo, en los cuales el poder económico y político concentrado ha encarado ciertas presiones en pro de una participación más amplia. La expansión educacional ha demostrado ser el método más barato, a corto plazo, para responder a dichas presiones; también se han podido ampliar las oportunidades ocupacionales para minorías de importancia; pero la concentración del ingreso, más próxima a los intereses esenciales del poder, se ha mostrado relativamente inflexible.

Los datos sobre ocupación que pueden utilizarse actualmente se refieren a nueve países. Tres de ellos (Argentina, Chile y Uruguay) constituyen el grupo de mayor tradición urbana, con tasas relativamente bajas de crecimiento demográfico y niveles educativos y de ingreso relativamente elevados. Un país (Venezuela) ha alcanzado rápidamente muchas de las constantes estadísticas de este grupo, pero posee estructuras económicas y demográficas muy diferentes. Otro (Brasil) es el país más grande de la región, y se caracteriza por tasas de crecimiento demográfico y de urbanización altas y, sobre todo, por una acentuada heterogeneidad estructural. Dos (Costa Rica y Panamá) son países pequeños con combinaciones de características singulares en la región. Los dos restantes (Ecuador y Paraguay) eran hasta 1970 representantes más típicos de los países pequeños predominantemente rurales.

En el cuadro 3 figura información correspondiente a los nueve países, expresada en porcentajes. Los porcentajes para Costa Rica y Ecuador abarcan exclusivamente la población urbana, y para Uruguay sólo a Montevideo, en tanto que los datos sobre los otros seis países son de carácter nacional. Conviene tener presente que debido al gran incremento del tamaño de la población que se registró en los años sesenta en todos los países, salvo Uruguay, los porcentajes decrecientes no significan, salvo en casos extremos, la disminución en números absolutos de una agrupación ocupacional, en tanto que los porcentajes crecientes representan incrementos muy considerables en números absolutos.

La naturaleza de la información no permite distinguir los estratos ocupacionales "altos" de los "medios", y para los fines de este trabajo no vale la pena dividir dichos estratos en ocupaciones "secundarias" y "terciarias". Por ejemplo, en el caso de los empleadores, los datos no indican el número de personas empleadas ni el volumen de capital, de modo que esta categoría incluye tanto personas en situaciones no muy diferentes del empleo por cuenta propia (tenderos que contratan uno o dos ayudantes) como a grandes empresarios. Las categorías de "trabajadores por cuenta propia dueños de establecimientos comerciales" y de "empleados, vendedores y ayudantes", abarcan situaciones muy heterogéneas, y están incluidas en los estratos altos y medios debido más bien a la condición social del empresario independiente y del empleado "de oficina", que a la existencia de alguna diferencia definida de ingreso que los distinga de los trabajadores asalariados pertenecientes a la segunda y tercera de las agrupaciones principales.

Cuadro 3
ESTRATOS OCUPACIONALES, 1960-1970

	Argentina		Brasil		Costa Rica		Chile		Ecuador		Panamá		Paraguay		Uruguay		Venezuela	
	1960	1970	1960	1972	1963	1970	1960	1970	1962	1968	1960	1970	1962	1972	1963	1970	1960	1973
I. Estratos medio y alto (salvo las ocupaciones del sector primario)																		
a) Empleadores	8.2	4.3	1.9	4.1	3.0	6.0	1.5	2.4	1.7	4.1	1.3	1.0	1.2	1.4	8.4	5.6	1.8	3.6
b) Trabajadores por cuenta propia dueños de establecimientos comerciales	2.4	4.4	0.2	1.6	4.4	9.1	3.7	4.9	9.1	12.1	0.9	1.3	2.7	3.1	3.0	3.8	5.4	7.0
c) Profesionales y semiprofesionales independientes	0.7	1.2	0.7	0.5	0.5	0.3	0.6	0.6	0.7	1.3	0.3	0.3	0.6	0.6	2.5	1.5	0.4	0.6
d) Profesionales dependientes	4.7	5.5	2.6	4.3	9.4	11.0	4.0	6.2	5.3	7.2	4.3	5.4	2.6	3.1	7.5	7.3	4.8	8.2
e) Personal de gestión	1.1	4.2	2.6	12.8	1.9	3.4	1.4	1.2	0.4	1.1	1.7	2.4	0.3	0.4	1.3	0.8	1.0	1.3
f) Empleados, vendedores y auxiliares	14.3	12.7	7.0	14.4	22.4	9.2	12.5	7.8	14.0	7.9	11.3	4.4	5.3	28.2	26.8	10.5	16.1	
II. Estratos inferiores del sector secundario	30.8	34.0	22.7	20.1	32.4	31.3	32.4	31.9	33.2	34.7	16.6	23.7	21.3	23.5	30.1	36.1	26.0	30.2
a) Trabajadores asalariados	26.5	27.5	15.2	14.6	25.1	26.1	26.1	25.2	19.2	22.5	12.5	18.4	11.2	13.0	25.0	29.5	19.3	22.5
b) Trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados en empresas familiares	4.3	6.6	7.5	5.5	7.3	5.2	6.3	6.1	19.0	12.2	4.1	5.3	10.1	10.5	5.1	6.6	6.7	7.7
III. Estratos inferiores del sector terciario	8.9	9.9	7.1	7.9	16.5	15.7	13.4	12.0	14.8	17.7	10.9	12.7	7.8	7.7	14.9	14.3	11.4	12.6
a) Trabajadores asalariados en los servicios	8.3	9.1	6.7	6.5	15.2	15.0	12.3	10.9	12.4	13.9	9.5	10.7	7.2	6.8	13.9	12.7	10.0	10.7
b) Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados que se desempeñan en los servicios	0.6	0.9	0.4	1.4	1.3	0.7	1.1	1.1	2.4	3.9	1.4	2.0	0.6	0.9	1.0	1.6	1.4	1.9
IV. Estratos medio y alto del sector primario	3.4	1.3	0.1	0.1	1.3	1.1	0.5	0.8	1.2	1.0	0.6	0.2	1.3	0.6	0.3	0.6	0.9	1.0
a) Empleadores en la agricultura y en empresas extractivas	3.4	1.3	0.1	0.1	1.3	1.1	0.5	0.8	1.2	1.0	0.6	0.2	1.3	0.6	0.3	0.6	0.9	1.0
V. Estratos inferiores del sector primario	14.9	13.1	50.9	40.2	12.6	4.8	29.9	24.4	18.9	6.1	43.5	36.9	51.0	48.9	0.5	1.4	32.7	19.1
a) Trabajadores rurales remunerados	9.5	7.8	14.2	11.8	8.3	3.9	21.7	16.5	10.6	3.9	6.3	6.8	11.0	9.3	0.4	0.5	11.6	7.1
b) Trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados en empresas familiares	5.4	5.3	36.7	28.4	4.3	0.9	8.2	7.9	8.3	2.2	37.2	30.1	40.0	39.6	0.1	0.9	21.1	12.0
VI. Otros (residuales no clasificados que predominan probablemente en el sector primario)	10.6	9.5	4.3	8.4	3.6	0.9	3.2	3.7	1.9	0.7	12.0	4.7	6.8	5.4	3.3	1.8	5.1	0.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuentes: Argentina: 1960 y 1970, muestras de censos nacionales.
 Brasil: 1960, muestra de censo nacional; 1972, encuestas por muestreo de seis regiones. Puede haber un error de muestreo con relación al bajísimo porcentaje asignado a los estratos altos y medios en el sector primario.
 Costa Rica: 1963 y 1970, encuestas por muestreo que cubren zonas urbanas.
 Chile: 1960, muestra del censo; 1970, censo (censos nacionales en ambos casos).
 Ecuador: 1962 y 1968, encuestas por muestreo que cubren zonas urbanas.
 Panamá: 1960 y 1970, muestras de censos nacionales.
 Paraguay: 1962 y 1972, muestras de censos nacionales.
 Uruguay: 1963, muestra del censo; 1970, encuestas por muestreo, Sólo Montevideo en ambos casos.
 Venezuela: 1960, censo; 1973, encuestas por muestreo (censos nacionales en ambos casos).

Como era de esperar, en cuatro de los seis países cuyos datos tienen cobertura nacional, la importancia relativa de los estratos inferiores empleados en el sector primario, sobre todo en la agricultura, ha declinado marcadamente. En Venezuela el descenso fue particularmente espectacular: de 32.7% a 19.1% de la población empleada. En la Argentina y el Paraguay, las disminuciones porcentuales fueron relativamente pequeñas, en el primer caso porque ya en 1960 la fuerza de trabajo agrícola constituía sólo un pequeño porcentaje de la población empleada; en el segundo, porque la urbanización ha sido escasa y los cambios globales de las actividades económicas que influyen en la estratificación han sido menos acentuados que en otras partes.

Los estratos urbanos inferiores ocupados en los sectores secundario y terciario permanecieron estables o vieron declinar su magnitud relativa en la mayoría de los países, y crecieron significativamente en Argentina, Panamá, Uruguay y Venezuela, al parecer por razones muy diversas. Llama especialmente la atención que dichos estratos hayan perdido terreno en términos relativos en el Brasil, durante un período de rápido crecimiento urbano y de crecimiento económico aún mayor en los sectores secundario y terciario. En todos los países, salvo Paraguay, el porcentaje de trabajadores asalariados es varias veces mayor que el de trabajadores por cuenta propia, tanto en el sector secundario como en el terciario, pero entre 1960 y 1970 las cifras no indican una tendencia a la disminución de la importancia del trabajo por cuenta propia. Contrariamente a lo que podría haberse esperado de los análisis previos sobre el subempleo y la marginalidad tampoco hay una tendencia firme a incrementar la proporción de los estratos inferiores que se hallan en las ocupaciones terciarias. La fracción del grupo terciario que trabaja por cuenta propia, que se supone incluye las ocupaciones de bajos ingresos más precarias, sigue siendo exigua.

La estabilidad global de la dimensión relativa de los estratos urbanos inferiores refleja la reconocida incapacidad de la industria para absorber una parte apreciablemente mayor de la fuerza laboral

/urbana, dadas

urbana, dadas las tendencias tecnológicas vigentes. Sin embargo, esto también indica que las sociedades urbanas tienen mecanismos más eficaces de lo que se suponía para una movilidad ascendente hacia los tramos inferiores del estrato medio, y para compensar así la afluencia continua de migrantes rurales y pueblerinos. El resultado es que ni el "proletariado" (los trabajadores empleados en las ocupaciones más "modernas", que se suponen esenciales para el funcionamiento del sistema productivo y particularmente capaces de emprender una acción organizada), ni el "subproletariado" o "los estratos urbanos marginales" (los grupos cuya pobreza y acceso precario al empleo parecerían hacer que sus intereses fuesen particularmente incompatibles con el estilo reinante), están incrementando su importancia relativa dentro de las sociedades.^{20/}

El cambio más notable que revelan las estadísticas ocupacionales es el aumento de la importancia relativa de los estratos urbanos superiores y medios. Su crecimiento compensa prácticamente la declinación de los estratos inferiores en las ocupaciones del sector primario. Todas las categorías ocupacionales dentro de dichos estratos comparten los beneficios, salvo los profesionales y semiprofesionales independientes. Existe una tendencia similar en países con estructuras

^{20/} Por diversas razones, los datos censales en que se basan los porcentajes no permiten ningún cálculo fidedigno sobre la magnitud real del "subproletariado", sobre todo cuando se le asimila en las categorías ocupacionales excesivamente globales que aquí se utilizan. Parte de él podría incluso hallarse oculto en las categorías b) y f) dentro de los "estratos urbanos superiores y medios". Sin embargo, esta dificultad no invalida la conclusión respecto a la falta de pruebas de que su magnitud relativa haya aumentado. El empleo de años bases diferentes podría respaldar también conclusiones diferentes. Paul Singer ha hallado información en los datos censales del Brasil para los años 1950 y 1970 de que el subproletariado en su conjunto creció con mayor rapidez que la fuerza de trabajo urbana; los porcentajes combinados relativos a trabajadores en el servicio doméstico, vendedores ambulantes, etc., se llevaron de 11.1 a 12.7% de la fuerza de trabajo no agrícola. ("Repercusiones de la dinámica poblacional brasileña en lo económico-social", Notas de Población, Centro Latinoamericano de Demografía, II, 5 de agosto de 1974.)

económicas y niveles de urbanización muy diversos; es más acentuada en Venezuela, donde los estratos urbanos medio y superior han aumentado de menos de un cuarto a más de un tercio de una población nacional en rápido crecimiento.

La única excepción, y muy significativa, es el Uruguay. Allí los estratos urbanos medios han constituido durante mucho tiempo una proporción mayor de la población que en ningún otro país, salvo probablemente la Argentina, y los empleados públicos tienen una representación especialmente destacada. El prolongado estancamiento económico al que contribuyó probablemente la estructura ocupacional, hizo que la persistencia de una distribución ocupacional de esta especie fuese cada vez más precaria. Es probable que la disminución de los estratos medios y superiores entre 1963 y 1970, y el aumento compensatorio de los estratos inferiores empleados en el sector secundario, deriven principalmente de la emigración de profesionales, pequeños empresarios y personas cuya educación las califica para ocupar empleos de oficina.

Al clasificar la movilidad estructural por grupos de edades se comprueba que el grupo que en 1970 tenía 20 a 29 años constituye la mayor parte de quienes se mueven hacia las categorías ocupacionales medianas y altas; es decir, el grupo que se benefició con la expansión acelerada de la educación media y superior y que se incorporó al mercado laboral en los años sesenta. Como este nivel de instrucción se expandió mucho más rápidamente que las posibilidades de empleo, se concluye que en promedio, los que ocupaban cargos medianos y altos tenían un grado de instrucción ligeramente inferior al necesario para desempeñarlos alrededor de 1960 y ligeramente superior al requerido alrededor de 1970.

Incrementos de tanta magnitud en la importancia relativa de los estratos ocupacionales urbanos superiores y medios durante el breve lapso de un decenio plantean varios interrogantes. ¿Cuánto más pueden durar las tendencias de esta índole y hasta qué límites máximos en los diferentes tipos de sociedades nacionales de la región? ¿Cómo afecta al funcionamiento de los sistemas económicos esta enorme masa de personas, de las cuales la mayoría presumiblemente disfruta de

/ingresos superiores

ingresos superiores al promedio y muchas contribuyen sólo en forma indirecta, o no contribuyen en absoluto? ¿Cuáles son sus preferencias o imágenes acerca del futuro de sus sociedades y cómo influye su participación política en el estilo predominante de desarrollo? ¿Augura el caso del Uruguay crisis similares en la evolución de los estratos superiores y medios de algunos otros países? ¿Cuáles han sido las causas de ese crecimiento tan rápido?

La información que se limita a los agregados ocupacionales heterogéneos de los países sólo permite dar respuesta tentativa a dichas preguntas. El crecimiento de los estratos que se examinan ha superado ya los límites de lo que se habría estimado económicamente viable hace algunos años, y las estructuras de crecimiento económico han sido modeladas en gran medida por las demandas de estos estratos en su calidad de consumidores. A los países más grandes, con economías que están creciendo y diversificándose rápidamente, o con sectores públicos que pueden contar con ingresos petroleros cada vez mayores, tal vez el futuro les reserve todavía incrementos considerables, aunque es difícil que puedan mantenerse por mucho tiempo los ritmos previos. En los países más pequeños que dependen de las exportaciones agrícolas o de minerales cuya demanda es menor que la del petróleo, el límite económico será menos flexible, y más urgente la necesidad de encontrar otros medios de disipar las tensiones sociales.

La categoría de los empleadores de los sectores secundario y terciario - el grupo quizás más importante para la capacidad productiva de las sociedades - ha crecido con mayor rapidez que los demás y ha duplicado su participación en las poblaciones nacionales activas, pero sigue siendo una fracción muy pequeña del total. Entretanto, los estratos superior y medio del sector primario, compuestos en gran parte por empleadores agrícolas, se han mantenido en cifras insignificantes. (La Argentina constituye una excepción; los porcentajes de empleadores urbanos y de empleadores del sector primario han disminuido notoriamente; se desconoce cuánto de esto se debe a una concentración real de las actividades económicas y cuánto a los cambios intercensales de las clasificaciones estadísticas.) Los datos no demuestran que

/la ampliación

la ampliación de la tenencia de la propiedad o el surgimiento de empresarios pequeños y medianos haya tenido más que un papel secundario en el aumento de los estratos superiores y medios. Pese a las políticas enunciadas en muchos países, es probable que la concentración del control de las actividades productivas siga siendo igualmente grande.

Los profesionales y semiprofesionales dependientes de un sueldo revelan tasas elevadas de crecimiento, desde bases considerablemente mayores que la categoría de los empleadores. Estos grupos de profesionales tienen una vigorosa capacidad organizada para insistir en que la sociedad utilice sus servicios y los remunere de acuerdo con su propia estimación de lo que éstos valen.

En Venezuela, la categoría casi ha duplicado su representación y abarca uno de cada 12 miembros activos de la población; en Chile uno de cada 16; en Argentina y Panamá más de uno de cada 20, y en Brasil casi uno de cada 20. Si bien la categoría incluye indudablemente especializaciones escasas que son esenciales para el desarrollo, su tasa de incremento y su composición interna han sido determinadas más por el crecimiento dispar de los sistemas educativos, que se analizará posteriormente, que por las necesidades societales que podrían deducirse de los estilos nacionales de desarrollo.

En 1970, la categoría de los empleados de oficina, personal de ventas, etc., comprendía una de cada seis personas activas en Venezuela, una de cada ocho en Argentina y Chile, una de cada nueve en Panamá, y al parecer aproximadamente una de cada diez en el Brasil, donde se la ha agrupado junto con el personal de gestión. En Costa Rica y Uruguay la misma categoría abarca un cuarto de la población urbana activa. Tales proporciones de empleados y vendedores en las poblaciones urbanas indicarían tanto una gran actividad intermedia de baja productividad en el comercio urbano, como la expansión constante de la

/administración pública,

administración pública, al precio bien conocido de una complejidad contraproducente y de la creación de labores para mantenerlos ocupados.^{21/}

En síntesis, lo que más parece haber contribuido a acrecentar la magnitud relativa de los estratos ocupacionales urbanos superiores y medios ha sido la captación estatal de considerables recursos del sistema económico - o de crédito extranjero - para destinarlos a la creación de empleos profesionales, técnico y de oficina, así como la expansión de un sistema educativo que impone exigencias cada vez mayores para ocupar dichos cargos. El proceso ha funcionado con menos dificultades cuando existen actividades económicas concentradas de alta productividad de las que puede extraerse un excedente sin menoscabar la producción. Dicho proceso, sumado a la expansión de los servicios públicos de carácter social, ha sido una válvula de seguridad bastante eficaz para controlar las presiones y descontentos vinculados con la urbanización, y ha ayudado asimismo a estimular la producción de los bienes de consumo y las actividades privadas de servicios en las zonas urbanas, al ampliar la demanda del consumidor. Los beneficiarios de nivel medio, habitualmente desorganizados y carentes de conceptos claros sobre la clase de sociedad que desean, presentan fuertes reacciones defensivas cuando sus ventajas o sus esperanzas cifradas en el estilo de desarrollo predominante parecen verse amenazadas. No obstante, hay un punto en que la combinación de mayores aspiraciones de consumo y más personas que tratan de ingresar a los estratos privilegiados a través de la educación y de la participación política, ponen en peligro la capacidad del sistema económico para mantener un nivel mínimo de capitalización, y amagan la capacidad de los grupos económicos y políticos dominantes (internos o externos) para

^{21/} Reviste cierta importancia la reclasificación de los cargos ocupacionales en relación con las mayores exigencias formales de educación y con la pugna de grupos por obtener una condición jurídica más privilegiada como "empleados" en vez de "obreros". Si una misma actividad ha cambiado de nombre entre 1960 y 1970, abultando así el tamaño relativo de la categoría de empleados, etc., cabe presumir que este cambio se percibirá como un mejoramiento de la condición social, si no de las remuneraciones.

controlarlo. En dicho punto cabe esperar una inversión de la tendencia, en condiciones de tensión extrema, dado que los estratos inferiores y los componentes más débiles de los estratos medios se ven forzados a pagar la mayor parte del costo mediante la compresión de sus salarios y de las oportunidades de empleo. Se ha sugerido que la expansión de los estratos medios hasta los límites de la capacidad económica, seguida por una inversión dolorosa de la tendencia y luego por su reanudación en mejores condiciones económicas, puede ser cíclica, y que algo semejante ocurrió en los años treinta, cuando las economías eran más especializadas, se orientaban más a la exportación, y las proporciones de la población nacional afectada eran mucho menores.

2. Distribución del ingreso

Los datos sobre la distribución del ingreso arrojan una luz diferente sobre las tendencias: insinúan un mayor grado de concentración de los frutos del crecimiento económico que los datos ocupacionales, pero confirman para la mayoría de los países una ampliación significativa de los estratos superior y medio que se han beneficiado. Las encuestas nacionales sobre distribución del ingreso se han hecho más abundantes en los últimos años, aunque dejan bastante que desear respecto a comparabilidad y cobertura.^{22/} Es indudable que subestiman el grado de concentración de los ingresos en los estratos más altos, puesto que muchas de ellas cubren solamente ingresos provenientes del trabajo, excluyendo las utilidades, rentas e intereses, y dado que, en las situaciones nacionales típicas los estratos superiores tienen razones

^{22/} La secretaría de la CEPAL se ha venido ocupando durante varios años de estudiar la distribución del ingreso. Véanse conclusiones y explicaciones metodológicas anteriores en CEPAL, "La distribución del ingreso en América Latina", Estudio Económico de América Latina, 1969, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.71.II.G.1, y "Distribución comparada del ingreso en algunas ciudades de América Latina y en los países respectivos", Boletín Económico de América Latina, 1973, vol. XVIII, Nos. 1 y 2. La presente sección se basa en resultados más recientes de esta investigación permanente.

poderosas para ocultar parte de sus ingresos.^{23/} Los sistemas tributarios regresivos, o la mayor evasión de impuestos de los grupos de ingresos máximos, pueden distorsionar también los resultados de las encuestas cuando los ingresos registrados son previos a la aplicación del impuesto. Los estratos de ingresos más bajos, que dependen de diversas fuentes intermitentes de sustento, y de ingresos en especie, son incapaces de proporcionar información precisa sobre ellos. Probablemente los resultados correspondientes a los ingresos de los estratos medios sean más cercanos a la realidad que los relativos a los casos extremos. Los datos disponibles se han tabulado por deciles, los que pueden desdibujar las líneas divisorias reales entre grupos con diferentes niveles y tasas de incremento, y no pueden relacionarse directamente con las categorías ocupacionales. Cabe suponer que los ingresos de las categorías inferiores de los estratos ocupacionales "medios" (principalmente empleados de oficinas y de comercio) y los ingresos de los trabajadores de estratos "inferiores" (obreros en actividades manuales) del sector secundario, se hallan bastante traslapados; los primeros han mejorado más de condición social que de ingreso.

Desde hace algún tiempo se ha reconocido que en la mayoría de los países latinoamericanos el ingreso y el consumo están distribuidos con mayor desigualdad que en la mayor parte del resto del mundo, hecho que se confirma con sólo observar superficialmente los estilos de vida en diferentes zonas de las ciudades, y aún más al comparar las zonas

^{23/} "... el ingreso monetario personal obtenido por el Censo excluye las utilidades retenidas por las empresas, diversas ganancias de capital, remuneraciones extraordinarias a los ejecutivos, etc. Además de la imprecisión de los métodos estadísticos y debido ... a otros factores como los impuestos indirectos, resulta que el ingreso medio derivado de la distribución personal es mucho menor que el ingreso global por habitante ... un 50% menor, y dicha parte del ingreso privado que no figura en la distribución personal corresponde principalmente a los grupos ubicados en el tramo superior de la escala distributiva. Por tanto, la distribución del ingreso global del país ... es mucho más concentrada que la distribución estimada sobre la base de los datos censales ..." (J. Serra, "A reconcentração da renda: crítica a algumas interpretações", Estudos CESTAP 5, São Paulo, julio/septiembre de 1973, p. 155.)

urbanas de altos ingresos con la mayoría de las localidades rurales.^{24/} La característica más notable es la yuxtaposición de mayorías con niveles de ingreso muy bajos y de minorías importantes con niveles de ingreso que les permiten participar en el consumo "moderno" - aunque esta capacidad de participación tal vez no corresponda a sus aspiraciones. Estudios anteriores han señalado que si bien el porcentaje del ingreso personal recibido por el 20% de la población con ingresos más bajos en los países de América Latina tal vez no difiera excesivamente del que reciben grupos equivalentes en los países "desarrollados" como Francia y los Estados Unidos, (como es natural, el nivel absoluto es mucho menor en América Latina), en estos países desarrollados los ingresos se elevan sostenidamente en deciles sucesivos, en tanto que en los países latinoamericanos típicos el ascenso es mucho más lento hasta el octavo o noveno decil. Así, la mayoría de la población recibe una proporción mucho menor del ingreso personal total; su nivel de ingreso es muy inferior al promedio nacional por habitante. Los grupos situados inmediatamente debajo del tramo más alto - que oscilan entre 15 y 25% según el país - perciben una proporción del ingreso personal muy similar a la de sus homólogos en los países "desarrollados". Por último, el 5% de ingresos más altos obtiene una proporción mucho mayor del total que grupos homólogos de otras partes, aunque los datos subestiman en medida que se desconoce su verdadera participación.

^{24/} Una clasificación reciente de países por niveles de ingreso y desigualdad de distribución, preparada por el Centro de Investigación del Desarrollo, del Banco Mundial, distingue tres niveles de ingreso por habitante (bajo, hasta 300 dólares; medio, de 300 a 750 dólares, y alto, de más de 750 dólares) y tres agrupaciones por grado de desigualdad (alta, mediana y baja). De los 16 países latinoamericanos y del Caribe enumerados en ella, tres figuran en el grupo de bajos ingresos, once en el de ingresos medianos, y dos en el de ingresos altos. De esos países once registran una desigualdad alta y cinco presentan una desigualdad moderada; ninguno presenta una desigualdad baja. Entre los 23 países de bajos ingresos del resto del mundo enumerados en la clasificación, nueve presentan desigualdad elevada, seis moderada, y ocho baja. Entre los 10 países de medianos ingresos, las cifras correspondientes son 3, 2 y 5; entre los 17 países de altos ingresos, 2, 7 y 8. (Hollis Chenery y otros, Redistribution with Growth, Oxford University Press, 1974.)

Según un cálculo basado en datos de 11 países para los años comprendidos entre 1967 y 1970, el 20% con ingresos más bajos percibió sólo 2.5% del ingreso personal. El 50% siguiente (tercero a séptimo deciles) recibió sólo 25.3%. Entre el séptimo y octavo deciles se produce un salto brusco. El octavo decil es el primero que recibe una proporción del ingreso mayor que su proporción de la población (11.2%). El noveno decil recibe 16.8% del ingreso, la mitad inferior del décimo decil 14.3%, y la mitad superior (que corresponde al 5% de perceptores de ingresos más altos) 29.9%. El cambio entre el séptimo decil y el octavo aparece en la mayoría de los países, aunque en tres de ellos (Brasil, Chile y Ecuador) el primer decil que recibe más de su parte proporcional del ingreso es el noveno, lo que indica un grado de concentración todavía mayor. Es interesante observar que los datos revelan que los niveles de ingreso personal del 5% de ingresos más altos en los diferentes países son mucho más uniformes que los niveles de ingreso de los deciles más bajos. En general, mientras menor es el ingreso nacional por habitante, mayor es el porcentaje que capta ese 5% de la población, y mayor la distancia entre este grupo y el 20% con ingresos más bajos.

Los datos comparativos para los años sesenta y setenta sugieren, dentro de la persistencia general de una distribución en extremo desigual del ingreso, la aparición de dos patrones distintos:

a) Casi en todas partes el 5% de la población que percibe los ingresos más altos ha ganado mucho más que el resto en términos por habitante. Además en algunos países (particularmente el Brasil) ha aumentado marcadamente su participación en el ingreso nacional. En un número superior de países (particularmente México), su participación ha disminuido en cierta medida.

b) En los primeros países, los grupos inmediatamente inferiores (incluidos en el 15% de la población que sigue al 5% con ingresos más altos) han mantenido su participación relativa y ganado apreciablemente en términos absolutos. En los últimos países estos grupos han ganado marcadamente en términos relativos a expensas del 5% superior y en cierta medida también de los grupos más pobres, y los salarios

/parecen ser

parecen ser más importantes que en los primeros países, en relación con las utilidades, como fuente de ingresos en los dos deciles superiores.

c) En los primeros países, los grupos más próximos a la mediana - que corresponde a los estratos ocupacionales bajos y medianos y parte de los trabajadores manuales de los sectores secundario y terciario - han perdido más en términos relativos que cualesquiera otros grupos de la escala de ingresos, pese a que los aumentos generales del nivel de ingresos pueden haber sido lo bastante grandes como para permitir que la mayoría mantenga sus ingresos absolutos. En los últimos países estos grupos de ingreso se han mantenido o han ganado en términos relativos y naturalmente han ganado en términos absolutos, aunque mucho menos que los grupos superiores.

d) En ambos patrones de distribución la mayoría de los grupos que se encuentran bajo la mediana han perdido terreno en términos relativos. En el primer grupo de países estas pérdidas han sido menos pronunciadas que las de los grupos inmediatamente superiores. En los últimos países sus pérdidas contrastan marcadamente con las ganancias de los grupos superiores. En ambos patrones los niveles absolutos de ingreso de los grupos más pobres han permanecido prácticamente estáticos, en tanto que ha empeorado marcadamente su participación en el ingreso total.

Las estadísticas no justifican sino una presentación general y tentativa de estas tendencias. Los deciles en que se ha tabulado la distribución no pueden relacionarse en forma satisfactoria con el verdadero tamaño y características de los grupos ocupacionales que aumentan o disminuyen su participación en el ingreso nacional. Sin embargo, parece evidente que en la mayoría de los países las ganancias obtenidas en virtud del aumento del ingreso nacional se han distribuido en forma más o menos proporcional a la posición que antes ocupaban en la escala de ingresos. Expresado en términos bíblicos, los que tenían recibieron por añadidura. Es decir, los datos sobre la distribución del ingreso indican que parte importante de la población nacional - cuyo tamaño y características son muy diferentes en los dos

/grupos de

grupos de países - deberían encontrarse en mejor situación que antes, que por lo menos la mayor parte del resto no debería estar peor en términos absolutos y que el empobrecimiento absoluto - condiciones de vida en deterioro - se circunscribiría a minorías que en la mayor parte de los países se hallan dentro del 20% de la población de ingresos más bajos.

Las tendencias distributivas descritas, por muy poco equitativas que sean, podrían otorgar al estilo predominante de desarrollo un grado razonable de estabilidad política, si los grupos que hubiesen ganado algo realmente excediesen en número a los que nada hubiesen conseguido, y si sus miembros percibiesen así la situación. Sus repercusiones en la viabilidad económica serían más complejas, y dependerían, entre otras cosas, del destino del ingreso concentrado en los grupos de ingresos más altos (acumulación o consumo), y de la correspondencia entre los incentivos que ofrecen los ingresos y las necesidades de recursos humanos dentro del estilo de desarrollo vigente. Los estilos predominantes parecen contener una contradicción inherente entre la necesidad de acumular y la necesidad de estimular la demanda de consumo. El análisis de la estratificación ocupacional sugirió probables incongruencias entre el diferente crecimiento de determinadas categorías ocupacionales y la eficiencia económica, aunque sólo puede conjeturarse la importancia relativa de los incentivos representados por el ingreso y el status social.

Los procesos de urbanización, de expansión de la educación, de modernización dependiente y de monetarización del consumo afectan el significado del mejoramiento de los ingresos para los perceptores de ellos en todos los niveles. Es indudable que en los estratos medios superiores las aspiraciones de consumo se han acrecentado con mayor rapidez que los ingresos, en particular debido a las múltiples repercusiones que han tenido el automóvil y la televisión en las formas de vida. En los estratos medios inferiores, y en cierta medida hasta en los estratos más bajos, la aspiración de obtener bienes de consumo "modernos" y la necesidad de encarar otros gastos derivados de las complicaciones de la vida urbana presionan sobre los ingresos y distraen

/recursos de

recursos de la satisfacción de necesidades generalmente consideradas esenciales, entre ellas la de una alimentación adecuada.^{25/} Por tanto, los modestos incrementos de los ingresos monetarios de estos estratos no les significan necesariamente más bienestar, ni objetiva ni subjetivamente.

Los datos en los que se basa este análisis de las tendencias de la distribución del ingreso no llevan más allá de 1970. Como las tasas de crecimiento económico han sido en general satisfactorias, es probable que en la mayoría de los países las tendencias de los años sesenta hayan continuado hasta 1973, y que se hayan acelerado y extendido algo más los mejoramientos que recaen en los grupos de ingresos más altos y en los próximos a ellos.

En ese año, como una primera manifestación de las crisis mundiales, la región se vio afectada por tasas ascendentes de inflación. Entre 1968 y 1972 sólo cuatro países, todos con largos años de experiencia inflacionaria, mostraron una tasa de aumento medio anual de sus índices de precios superiores al 20% y que oscilaban entre 21.1 y 47.5%. Ningún otro país tuvo una tasa de inflación superior al 10% en tanto que seis (incluidos tres países del Caribe) oscilaron entre el 5 y el 10%. En 1973, la tasa de incremento de precios al consumidor se elevó en la mayor parte de los países para los cuales se dispone de datos, salvo en Argentina, Brasil y Uruguay, donde se redujo una elevada tasa anterior. Diez países experimentaron tasas de aumento superiores a 20%, entre los cuales hubo

^{25/} Algunos bienes de consumo durables son actualmente necesidades subjetivas incluso en los estratos de ingresos más bajos, y muchas familias adquieren bienes más caros incluso a costa de sufrir privaciones en otras esferas de consumo. Las encuestas realizadas en 1969 entre familias, en su mayoría con ingresos muy bajos, que eran víctimas de un subempleo considerable y que habitaban en tugurios y barrios marginales de Guayaquil y Santiago, revelaron que el 64.4% de las familias encuestadas en Guayaquil y el 81.4% en Santiago tenían receptores de radios, en tanto que el 19.6% y 10.1% tenían receptores de televisión. (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, El estrato popular urbano: informe de investigación sobre Guayaquil, Quito, 1973; y CEPAL, El estrato popular urbano: informe de investigación sobre Santiago (Chile), borrador, julio de 1973.)

tasas de 43.8% en Argentina, 508% en Chile y 77.5% en Uruguay. Otros siete países tuvieron tasas arriba de 20%, en tanto que nueve oscilaron entre el 10 y el 20%, y dos fluctuaron entre 5 y 10%. En la gran mayoría de los casos, la tasa de inflación se mantuvo en 1974, y países que hasta entonces sólo se habían visto afectados en forma moderada, en particular Venezuela, se vieron también comprometidos.26/

Las experiencias de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y a partir de los años sesenta revelan que las tasas de inflación elevadas pueden coexistir con una amplia gama de experiencias y políticas de desarrollo, y con grados diferentes de concentración del ingreso. En todos los casos se generaron tensiones sociales, pero los resultados fueron muy diferentes. La inflación parece haber tenido un enorme efecto negativo al concentrar la atención del Estado y de la sociedad en una lucha continua para controlar el fenómeno o compensarlo, distrayendo recursos de organizacióne intelectuales de otras necesidades, haya o no haya permitido, como se ha afirmado, que los estilos de desarrollo estructuralmente heterogéneos sobrevivieran eludiendo la confrontación definitiva sobre la distribución del ingreso nacional.27/

Ninguno de los demás países a los que se ha propagado la inflación ha llegado a equiparar todavía las elevadísimas tasas experimentadas por esos cuatro países en sus años más difíciles, pero al no estar

26/ Véase cuadro 16.

27/ "... no puedo dejar de sentirme frustrado cuando recuerdo las energías gastadas, las largas explicaciones elaboradas sobre las causas de la inflación y las medidas que es necesario tomar para extirparlas, las múltiples discusiones - enérgicas y violentas unas, conciliadoras y persuasivas otras - para convencer a los distintos grupos en pugna de la esterilidad de las soluciones parciales y egoístas. Estas siempre se presentan en forma de ilusión monetaria, que la realidad económica muy pronto se encarga de anular. ... Debo confesar que el tema ha llegado a provocarme hastío. Las medidas técnicas parecen claras, pero las posibilidades políticas para aplicarlas se ven siempre muy distantes." (Sergio Molina, El proceso de cambio en Chile, la experiencia 1965-1970, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile, 1972, pp. 98 y 99.)

acostumbrados a vivir con inflación - como tampoco lo están los países centrales que hoy exportan presiones inflacionarias - las tensiones resultantes pueden ser muy graves. Como lo señala el ex Ministro de Hacienda de Chile citado antes, una vez que la inflación ha adquirido impulso en una sociedad en que la mayoría de sus componentes son capaces de defender su parte de modo organizado, es difícil controlarla aplicando soluciones técnicas, cualesquiera que sean sus causas originales. En la mayoría de los países en que actualmente está surgiendo la inflación, dicha capacidad se halla distribuida de manera más desigual que en los países predominantemente urbanizados con una larga tradición inflacionaria. Sin duda los grupos de más altos ingresos, o por lo menos algunos de ellos, estarán en condiciones de no perder terreno o de prosperar. Los grupos asalariados de los estratos medios, y sobre todo la juventud educada que busca empleo en la administración pública, tal vez se encuentren ante oportunidades de empleo muy restringidas y una participación comprimida en el ingreso nacional. Los grupos asalariados de los estratos inferiores poseen una capacidad de organización considerable, aunque distribuida en forma muy irregular, para proteger su participación en el ingreso, pero tendrán que encarar, por una parte, la competencia creciente de los desocupados que buscan empleo y, por otra, políticas públicas destinadas a mantener bajo el costo de los salarios. Como es natural, en la medida en que el poder ya lo detenten gobiernos relativamente autoritarios en vez de gobiernos de compromiso, la aplicación de dichas políticas se torna más practicable.

3. La pobreza

Las grandes minorías situadas en los últimos tramos de la escala de ingresos, cuya situación mejoró poco o nada durante los años de crecimiento económico relativamente estable y de aumentos de precios relativamente lentos, son claramente los menos capaces de protegerse en situaciones inflacionarias, con la posible excepción de las familias rurales o los pequeños agricultores que pueden recurrir a la producción de alimentos para su propia subsistencia. La precaria relación de estos grupos con el mercado laboral resta casi todo poder negociador,

y su única defensa contra las alzas de precios de los artículos indispensables podría traducirse en acciones masivas violentas pero efímeras. Cuando existen situaciones inflacionarias, suponiendo que subsistan los estilos de desarrollo predominantes, la única esperanza de que su suerte no empeore estriba en la asistencia directa del Estado, en momentos en que el Estado encara exigencias urgentes e inusitadas de diversa índole que inciden sobre recursos que también estarían contrayéndose, salvo en los países exportadores de petróleo.

De un tiempo a esta parte ha resultado evidente que la mayoría de las medidas de redistribución del ingreso - expansión de los servicios públicos, seguridad social, legislación sobre salario mínimo, etc. - redistribuyen el ingreso sobre todo entre los grupos de los estratos medios y medios bajos, sin quitarles casi nada a los estratos más altos. En consecuencia, en los debates internacionales, la "pobreza masiva" o la "pobreza extrema" ha pasado a primer plano como un problema distinto que exige medidas públicas urgentes, aparte las políticas de desarrollo global y de distribución del ingreso.

¿Quiénes son los más pobres en América Latina, cómo se relaciona su pobreza con los estilos predominantes de desarrollo, y qué puede hacerse al respecto dentro de los límites que fijan estos estilos? Al tratar de contestar estas preguntas, hay que tener presente la distinción entre la privación fisiológica aguda y la pobreza relativa, que se traduce en la incapacidad de mantener un nivel mínimo de vida conforme a las normas sociales del país. En la mayoría de las situaciones latinoamericanas hay tipos diferentes de pobreza que se entremezclan en las pautas de urbanización y de modernización dependientes. Para una parte de la población, la pobreza significa no tener con qué alimentarse adecuadamente; para otra, significa la imposibilidad de tener automóvil.

Es indudable que la magnitud de la privación aguda sigue siendo considerable, pero salvo en algunos de los países más pobres ésta es una parte menor del problema que en gran parte de Asia y Africa. Una estimación reciente de la FAO y la OMS de que el 13% de la población de América Latina no recibe una dieta proteico-calórica que satisfaga

/las necesidades

las necesidades mínimas para la subsistencia fisiológica a un nivel bajo de actividad (la cifra para las regiones en desarrollo en su conjunto es de 20%) da alguna idea de los alcances de la privación aguda. Las tentativas de medir la pobreza extrema mediante indicadores del habitat físico (condiciones de vivienda, acceso a agua potable, etc.) conducen a porcentajes mucho mayores, pero dichos indicadores tienen significados muy diferentes para el bienestar de la población en las zonas urbanas y las rurales, y no son de fiar, dada su escasa comparabilidad.

En todo caso, puede afirmarse que las sociedades nacionales más grandes y más dinámicas, junto con las sociedades de más larga tradición urbana, poseen actualmente la capacidad material para erradicar la privación fisiológica aguda, y ofrecer a todos la alimentación y vivienda que satisfagan las exigencias de salud mínimas, un mínimo de servicios educativos y de salud universales y un mejoramiento de las capacidades productivas, sin desviar desmedidamente los recursos hacia los pobres y sin introducir transformaciones radicales en el estilo de desarrollo. El hecho de que estas sociedades no obren así puede achacarse a los siguientes factores: primero, la resistencia de los estratos superiores y medios a toda disminución de sus ingresos con este fin, y su gran capacidad para encauzar la mayoría de los recursos públicos hacia la creación de servicios y empleos que satisfagan sus propias necesidades; segundo, la escasa capacidad de los más pobres para definir medios viables de satisfacer sus propias necesidades y para organizarse con este fin; tercero, la poca capacidad de los organismos públicos respectivos para interpretar las situaciones de los grupos más desposeídos y asignar recursos sin que proporciones excesivas de los mismos caigan en manos de los intermediarios.

La fuente más importante de extrema pobreza sigue hallándose en el campo. Pese a la diversidad de cambios económicos y sociales ocurridos en el sector rural en los últimos años, con la modernización capitalista de la agricultura que avanza vigorosamente en algunas zonas, la explotación por intermediarios comerciales que adopta nuevas formas en otras, las reformas agrarias orientadas hacia el cooperativismo

/que predominan

que predominan en algunas pocas,^{28/} un elemento parece ser casi universal, salvo en Cuba: la marginalización creciente de los sectores más débiles de la población rural (campesinos sin tierra, minifundistas) del acceso a las actividades productivas o generadoras de ingreso. Parte de la pobreza resultante se traslada a las ciudades o a las zonas que se están colonizando, pero tal vez los grupos más pobres sean menos propensos a emigrar que otros de la población rural, debido a su mayor falta de educación y calificación. Así, su pobreza tal vez permanezca casi invisible para el resto de la sociedad, ya que no reciben servicios ni ejercen presiones.

En las ciudades, y sobre todo en los centros metropolitanos, pese a que la pobreza es más visible, la privación extrema suele afectar a proporciones más pequeñas de la población y está más concentrada en grupos con desventajas especiales, como las familias que carecen de varón que gane el sustento, en tanto que proporciones relativamente elevadas de los más menesterosos reciben el socorro de los servicios públicos, donaciones de alimentos, etc.^{29/}

^{28/} Los estudios sobre tenencia de la tierra realizados por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) a comienzos de los años sesenta, señalaban que era impracticable hacer que toda la población rural fuera beneficiaria directa de la redistribución de la tierra, y proponía como objetivo viable beneficiar a alrededor de la mitad de las familias de campesinos sin tierra y de agricultores con tenencia muy precaria durante la próxima década. Casi ningún país ha alcanzado este objetivo. En el Perú, que ha emprendido una de las reformas agrarias más enérgicas de la región, se fijó una meta hasta 1978 de 320 000 familias, o sea, 27% de los beneficiarios potenciales estimados por el CIDA. Hasta mediados de 1974, conforme a datos inéditos del Ministerio de Agricultura, habían recibido tierras 194 500 familias, es decir, 60.7% de la meta fijada, cifra que representa el 16.2% de los beneficiarios potenciales.

^{29/} Cálculos correspondientes a varios años del decenio de 1960 para las zonas metropolitanas de cinco países latinoamericanos revelan que el 20% más pobre de sus poblaciones percibía el 5% del ingreso personal, en tanto que el grupo equivalente del país en su conjunto percibía el 3.1%. Los niveles de ingreso por habitante correspondientes al 20% más menesteroso de las zonas metropolitanas oscilaban entre 150 y 300 dólares, mientras que los ingresos para el mismo grupo en todo el país fluctuaban (cont.)

Tanto por los valores que se profesan como por las consecuencias desastrosas para el futuro de la desnutrición y de la mala salud infantiles, la erradicación de la privación fisiológica aguda merece suma prioridad; y la mayoría de los países pueden alcanzar este objetivo si les asignan tal prioridad. Sin embargo, el éxito en este terreno no resolvería el problema más vasto de la pobreza como fenómeno relativo dentro del marco de crecientes disparidades de ingreso en los diferentes estratos, normas de consumo cambiantes y las oportunidades también cambiantes de ganarse la vida.^{30/} En la población urbana, y en los sectores de la población rural que han escapado a la extrema pobreza, aun cuando las estadísticas indiquen aumentos de ingresos, estos aumentos van acompañados por una generalizada inseguridad, pugnas constantes de diversos grupos por mantener el ingreso a la par con precios ascendentes, desajustes entre la preparación para el trabajo

29/ (cont.) entre 50 y 110 dólares. En algunos países la mediana del ingreso para el grupo más pobre de las zonas metropolitanas era igual a la mediana del ingreso correspondiente al país en su conjunto. ("Distribución del ingreso en algunas ciudades de América Latina y en los países respectivos", op. cit.) En Costa Rica, donde la disparidad entre los ingresos rurales y urbanos es menos acentuada que en la mayoría de los demás países, los cálculos efectuados en 1971 por la Caja Costarricense de Seguridad Social revelan que 10% de la población urbana y 39% de la población rural tenían ingresos inferiores a 100 colones; 1% de la población urbana y 8% de la población rural tenían ingresos inferiores a 50 colones.

30/ "Otro hecho sorprendente que apareció en las múltiples conversaciones que mantuvimos con dirigentes de los trabajadores del sector público a raíz de peticiones de aumento de remuneraciones fue la contradicción de reconocer que las remuneraciones reales habían aumentado, sin perjuicio de sostener al mismo tiempo que la situación de sus hogares fue peor y hasta angustiada. ... La explicación de esta paradoja es que, en gran parte, el aumento de los ingresos monetarios reales, el cambio de una vivienda insalubre (callampa) a otra modesta pero nueva y habitable y la influencia de los medios de comunicación les crea nuevos hábitos de consumo. ... Estas nuevas demandas llegan a comprometer una alta proporción del ingreso mensual disponible, lo que hace que el remanente sea insuficiente para cubrir las necesidades más esenciales, creándose una sensación de angustia económica mayor que la que sentían antes de aumentar sus ingresos." (Sergio Molina, op. cit., p. 133.)

y el mercado laboral y entre la producción agrícola y el mercado de productos, y dificultades de vivienda y transporte en ciudades que crecen constantemente. No cabe duda de que la inflación acelerada intensifica las angustias de la pobreza relativa, incluso en los grupos que son capaces de mantener su situación.

Casi por definición, la lucha contra la pobreza relativa exigiría medidas que afectarían a los estratos superiores y medios en forma más radical que las medidas destinadas a financiar programas para mitigar la privación extrema. Dicho objetivo entraña la introducción de cambios trascendentales en las estructuras de producción y consumo y en toda la maraña de las relaciones y motivaciones sociales urbanas y rurales: en otras palabras, la consecución de un estilo diferente de desarrollo.

Los diagnósticos de las características y causas de la pobreza en América Latina se han concentrado frecuentemente en los conceptos de "marginalidad" y han procurado ponderar la magnitud de la exclusión de la actividad productiva (desempleo abierto y encubierto) y la baja capacidad productiva de los pobres plenamente empleados. La realidad del fenómeno denominado "marginalidad" fue deducida de dos categorías diferentes de observaciones: i) la aparición y rápido crecimiento, en los años cincuenta y comienzos de los sesenta, de asentamientos irregulares, que no se ceñían a las normas "modernas" de vivienda e infraestructura urbanas y que se situaban en la periferia de casi todas las grandes ciudades y de muchos pueblos; ii) la información estadística de que la industria y los servicios esenciales no estaban absorbiendo más que una pequeña fracción del incremento de la fuerza laboral, que las ocupaciones rural-agrícolas estaban absorbiendo una proporción decreciente de ella, y que el sector urbano terciario estaba creciendo rápidamente. Podría deducirse entonces que el gran incremento de diversas formas de empleo de productividad baja y de desempleo abierto y encubierto estaban concentrándose ecológicamente en los asentamientos periféricos.

Las investigaciones sobre el terreno destinadas a estudiar la población marginal urbana han sido bastante numerosas, considerando la escasez general de datos sobre estratificación, pero las verdaderas

/características, dimensiones

características, dimensiones y ubicación espacial de la "masa marginal" o del "subproletariado" siguen siendo inasibles. La población de los asentamientos ecológicamente "marginales", así como la de los tugurios más antiguos, es bastante heterogénea, y está determinada más bien por la incapacidad de las ciudades para ofrecer una vivienda "normal" que esté al alcance de los estratos de ingresos inferiores, que por una "marginalización" generalizada de las normas urbanas de empleo y consumo.^{31/} No se ha encontrado un método factible para determinar el universo de las familias "marginales" según una definición estricta, con miras a encuestar una muestra de éste.

4. Empleo

La inadecuada capacidad de los sectores "modernos" de la producción para absorber la fuerza de trabajo en condiciones de rápido crecimiento de la mano de obra urbana y de cambios tecnológicos que ahorran mano de obra en la agricultura tiene, como es natural, bastante relación con las dimensiones de la pobreza, pero los aspectos capitales del "problema del empleo" en América Latina se vienen aclarando sólo

^{31/} Las encuestas mencionadas antes que se efectuaron en Guayaquil y en Santiago, en zonas seleccionadas por la condición presumiblemente "marginal" de sus poblaciones, distinguían en general cuatro categorías de ocupación: i) en la industria, ii) en la construcción y el transporte, iii) en los servicios y el comercio "menores", y iv) en los servicios "infra", siendo este último el grupo más incontrovertiblemente marginal. En Guayaquil, 39% de la población masculina activa y 53% de la femenina quedaba incluido en la categoría "infra", y en Santiago 23 y 41% respectivamente. Una investigación efectuada en las barriadas de Lima (ahora "pueblos jóvenes") halló que entre 1956 y 1967 el ingreso medio real de los hogares de las barriadas había aumentado en 33.5%, a pesar de que el ingreso real en el decil más bajo permanecía constante. El aumento del ingreso había resultado de la combinación de un alza general de los salarios en Lima, un aumento del número medio de personas empleadas por hogar, y un desplazamiento de las personas empleadas hacia ocupaciones mejor pagadas (los empleados de oficina representaban el 8% del total empleado en 1956, y el 22% en 1967). En consecuencia, los cambios en la estratificación ocupacional y los incrementos diferenciados del ingreso en las barriadas corrían paralelos a los característicos de los países en su conjunto. (Robert Lewis, Employment, Income and the Growth of the Barriadas in Lima, Peru, disertación para obtener el título de Ph.D., Cornell University, 1973.)

paulatinamente.^{32/} Se mencionó antes que las estadísticas ocupacionales comparativas correspondientes a 1960 y 1970, no confirman la hipótesis de que exista un incremento relativo desproporcionado de las formas de trabajo por cuenta propia y de trabajo asalariado del sector terciario, que sugerirían desempleo encubierto y pobreza extrema, aunque sí indican un considerable mayor incremento del empleo de productividad dudosa en los estratos medios. Las tentativas de evaluar estadísticamente la subutilización de la mano de obra basándose en la hipótesis de que un desarrollo sano significaría ocupaciones productivas que proporcionarían ingresos adecuados a toda la población adulta que deseara trabajar, generalmente han agrupado fenómenos muy diversos, que requieren prioridades muy diferentes en la política de empleo (desempleo abierto, subempleo, empleo a niveles tecnológicos "primitivos" y empleo en ocupaciones consideradas superfluas o improductivas) y se ha llegado así a estimaciones muy elevadas del "equivalente de desempleo" en la población activa. Los estudios más recientes señalan que, al menos en los países examinados, las dimensiones del desempleo y del subempleo, expresadas en función de períodos laborales anormalmente breves, son mucho menores que las dimensiones del empleo de jornada completa con remuneraciones muy bajas o excesivamente fluctuantes (esto último en el trabajo por cuenta propia, el trabajo industrial a destajo, la construcción, etc.).

En algunas ciudades se registraron recientemente tasas elevadas de desempleo abierto (12% en Asunción y en zonas urbanas de Colombia, 20% en Santo Domingo, más de 18% en zonas urbanas de Nicaragua, más de 10% en Montevideo, San Salvador y Santiago de Chile) pero, lo que es significativo, entre el 75 y el 90% de los desocupados en las ciudades mencionadas estaba compuesto por mujeres y jóvenes. La tasa correspondiente a los varones entre 25 y 54 años de edad era generalmente

^{32/} Las fuentes principales de información reciente son los estudios conjuntos llevados a cabo por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y la OIT, pero ellos abarcan un grupo de países relativamente pequeños y no representativos: la República Dominicana, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Ecuador. (PREALC, La subutilización de la mano de obra urbana en países subdesarrollados, agosto de 1974.)

inferior a 6%.^{33/} Esto sugiere, aunque la hipótesis debe formularse con reservas, dado que se carece de datos sobre una gama más amplia de países, que es necesario revisar la visión tradicional del desempleo en un varón que es el sostén de la familia y cuya situación tiene consecuencias trágicas para ella. Los que buscan empleo pero no pueden hallarlo parecen ser en su mayoría otros miembros de la familia que ingresan al mercado laboral para complementar el ingreso familiar cuando el jefe de hogar está muy mal pagado o trabaja en forma intermitente, y también mujeres jefes de familia, que son las que se hallan en peor situación.^{34/}

33/ PREALC, La política de empleo en América Latina, Santiago, abril de 1974.

34/ Estos hallazgos confirman los datos obtenidos antes de otros países, según los cuales el desempleo abierto afecta principalmente a la gente joven. Véase Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", Boletín Económico de América Latina, vol. XVIII, N^{os}. 1 y 2, 1973. Un estudio sobre los distritos "marginales" de Caracas, efectuado en 1971, ofrece un cuadro muy diferente; 25% de los jefes de hogares de dichos distritos estaban desocupados y tenían historias laborales de desempleo frecuente y prolongado. (CORDIPLAN, El estatus ocupacional de los jefes de hogares de bajos ingresos en Caracas, febrero de 1973.) Esta información no es comparable con las estadísticas que abarcan toda la ciudad, pero un alto desempleo abierto parece ser fenómeno crónico en Caracas, debido probablemente a que el elevado nivel de ingreso global ofrece al desocupado mayores posibilidades que en otras partes de subsistir con la ayuda de parientes o amigos, o de subvenciones fiscales. La subregión del Caribe también se ha visto afectada por un desempleo elevado crónico, que alcanzó niveles extremadamente altos a comienzos de los años setenta debido al estancamiento económico y a las restricciones impuestas a la emigración. En Jamaica se ha registrado el desempleo prolongado de 23.4% de la fuerza de trabajo, y en Barbados de 19.5%; en Trinidad y Tabago de 15.6%; tasas similares se observan en los territorios insulares angloparlantes más pequeños. Si bien la mayoría de los análisis han concluido en que la situación global del empleo en América Latina está empeorando, un observador ha sostenido plausiblemente, sobre la base de los mismos datos fragmentarios, que el "aumento del desempleo abierto ha ido acompañado de una disminución aún más rápida del desempleo encubierto o del subempleo, de modo que el efecto neto ha sido la reducción de la abundancia de mano de obra en la mayoría de los países de América Latina" y que "deben reorientarse las preocupaciones en materia de política a fin de que en vez de simplemente crear empleo se cree empleo más productivo". (Joseph Ramos, An Heterodoxical Interpretation of the Employment Problem in Latin America, PREALC, Santiago, agosto de 1973.)

/La polarización

La polarización mencionada al comienzo del presente capítulo domina este aspecto del problema del empleo y sus consecuencias para la distribución del ingreso. En casi todas las ramas de la actividad lucrativa coexisten empresas que son capaces de combinar remuneraciones y utilidades satisfactorias con empresas que sólo logran sobrevivir pagando remuneraciones ínfimas a sus trabajadores. La conclusión de que no puede lograrse una apreciable redistribución del ingreso en beneficio de los estratos inferiores sin elevar la productividad de las ocupaciones que actualmente se hallan en un nivel tecnológico primitivo y sin desplazar parte de la fuerza de trabajo a ocupaciones de mayor productividad, es válida hasta cierto punto, pero con varias salvedades importantes, y se presta con excesiva facilidad para justificar la distribución existente.

Las mediciones de la productividad relativa no son exclusivamente técnicas o neutras, es decir, basadas en los propios procesos productivos, sino que también consideran los ingresos producidos. Las políticas de precios y el poder de regateo influyen en los cálculos. Así, la baja productividad del sector agrícola, si bien es real, se ve exagerada por las medidas antinflacionarias que mantienen bajos los precios de los alimentos, por la elevada proporción de las utilidades de la agricultura que captan los intermediarios y por las grandes pérdidas de productos agrícolas por efecto de la descomposición o las pestes en el trayecto entre productor y el consumidor, que no pueden atribuirse a las técnicas utilizadas por los cultivadores. La elevada productividad de la industria "moderna" aparece exagerada por el efecto sobre los precios de los aranceles y otras medidas de estímulo a la industria; si una industria ineficiente produce bienes cuyo costo es varias veces superior al de empresas similares de países industrializados, la productividad estadística de su fuerza de trabajo en relación con el resto de la economía aparece tanto más alta. Es difícil evaluar objetivamente la productividad de las actividades urbanas artesanales y de servicio. Sus remuneraciones se mantienen en un nivel bajo porque las personas que se dedican a ellos tienen poco poder de negociación; pero si la mano de obra escaseara y sus

/costos aumentarían

costos aumentaran mucho, los precios que tendrían que cobrar las dejarían fuera del alcance de los grupos de medianos ingresos que ahora recurren a ellas, como ha ocurrido en gran medida en los países industrializados. En todos los niveles, los ingresos dependen tanto de la capacidad de monopolizar el acceso a ciertas ocupaciones, de negociar colectivamente y de utilizar el poder regulador del Estado, como de las contribuciones que se hagan a la producción.

El incremento de la productividad y el desplazamiento hacia ocupaciones de más alta productividad tendrían límites evidentes como soluciones para las deficiencias del empleo y el ingreso, aunque se pudiese conciliar con éxito la eficiencia productiva con las técnicas que hacen uso intensivo de la mano de obra, y lograr un fortalecimiento del poder de regateo compatible con el aumento de la productividad. Tendrían que cambiar simultáneamente y en forma equilibrada la producción la distribución del ingreso y la demanda, de suerte que aumentarán relativamente los incentivos para producir alimentos y bienes de consumo básicos. Los poquísimos intentos recientes por combinar estos objetivos han tenido resultados desalentadores: inflación acelerada e imposibilidad de mantener la nueva distribución del ingreso. En las actuales condiciones de inflación general propagada desde los centros mundiales sería aún más difícil mantener el equilibrio de esas políticas, excepto en sociedades nacionales que quieran y puedan imponer severos controles sobre su intercambio con el resto del mundo. La demanda del consumidor está ahora tan condicionada por el efecto de demostración y por los medios de información, que el aumento de los ingresos más bajos no se traduce automáticamente en la satisfacción más adecuada de las necesidades esenciales.^{35/} Además, en la medida

^{35/} "... no puede desprenderse de las consideraciones precedentes, que con la sola distribución del ingreso se va a alcanzar una modificación en la demanda y en la estructura productiva del país. Tanto tiempo y recursos empleados en orientar no sólo el consumo sino un conjunto de valores de la población, podrían conducir a que los ingresos incrementados de los grupos sociales en beneficio de quienes opera la redistribución, podría traducirse en un incremento considerable en el consumo de bienes suntuarios en desmedro del consumo de bienes y servicios básicos ..." "... una (cont.)

en que la baja productividad de la fuerza de trabajo esté condicionada por la malnutrición, mala salud, falta de educación y motivaciones inadecuadas, el aumento de esa productividad está supeditado al mejoramiento de largo plazo en estos aspectos, que influyen en la calidad de quienes ingresan a la fuerza de trabajo, más que en la de la población empleada de más edad.

Las estadísticas disponibles sobre empleo y desempleo, como el resto de las informaciones cuantitativas utilizadas en este capítulo, se refieren principalmente al período de expansión económica general que incluye los últimos años del decenio de 1960 y los primeros del de 1970. Como en años anteriores, este crecimiento económico no aceleró apreciablemente la expansión del empleo de alta productividad, aunque fuese correcta la hipótesis de que disminuyó en cierta medida la superabundancia de mano de obra. El empleo en la gran industria moderna aumentó sólo levemente en la mayoría de los casos - menos que el empleo en la pequeña industria y en la artesanía -, lo que refleja la persistencia de una antigua y bien conocida tendencia. Si la actual crisis atenúa el ritmo de crecimiento económico, las modalidades de empleo que son crónicamente insatisfactorias pueden llegar rápidamente a hacerse críticas, y las válvulas de seguridad utilizadas previamente (como la creación de empleos públicos y otras) pueden perder su capacidad de aliviar la tensión. En esas condiciones, obtener información realmente actualizada que refleje los cambios de corto plazo se torna especialmente importante.

35/ (cont.) política destinada a redistribuir el ingreso, no complementada con otras que puedan referirse, por ejemplo, a establecer un severo grado de control estatal de los canales de comercialización, hasta la intervención directa y/o control también de los medios de publicidad, puede degenerar en una tendencia consumista imitativa de los grupos de altos ingresos, con lo cual la demanda incrementada podría no traducirse en mayores empleos y, más bien, acentuar la dependencia externa." (José Moncada Sánchez, El desarrollo económico y la distribución del ingreso en el caso ecuatoriano, Quito, noviembre de 1973.)

5. La juventud y las mujeres

Entre las interrogantes más cruciales y a la vez más desconcertantes que pueden plantearse en un estudio de las tendencias de la estratificación social y ocupacional figuran: i) los efectos del predominio de los jóvenes en la población y de la elevada proporción de personas que ingresan por primera vez a la fuerza de trabajo en todos los niveles ocupacionales, salvo en algunos de los países que figuran en la primera agrupación demográfica, y ii) el cambio en el papel de la mujer, que hasta el momento ha tenido en toda América Latina una tasa más bien baja de participación en la fuerza de trabajo, si se la compara con la de los países industrializados. Se dijo antes que últimamente las tasas de desempleo han sido muy superiores entre las mujeres y los jóvenes que en el resto de la fuerza de trabajo, y es razonable suponer que estos dos grupos serán particularmente vulnerables a cualquier contracción del mercado laboral.

La importancia de ambos grupos merece una exposición más amplia de la que puede intentarse dentro de los límites de este capítulo, sobre el lugar que les corresponde en sociedades estructuralmente heterogéneas, muy estratificadas, orientadas al consumo y culturalmente dependientes, en las cuales la mayoría de los grupos sociales experimentan ahora dolorosas perturbaciones en sus expectativas.

¿En qué medida pueden los estilos prevalecientes de desarrollo incorporar los contingentes de jóvenes y la proporción cada vez mayor de mujeres que buscan participar, ya sea trabajando o en otra forma? ¿En qué medida están elaborando la juventud y las mujeres modalidades socioculturales distintas que influyen en su disposición a incorporarse en las condiciones que los estilos de desarrollo pueden ofrecerles? En los debates internacionales respecto a ambos grupos se ha tendido a la excesiva generalización e idealización, atribuyendo a la "juventud" o a las "mujeres" un grado poco probable de uniformidad y de intencionalidad. En la práctica, las reacciones de los jóvenes y de las mujeres parecen no ser más uniformes que las de otros grupos de la población, y en ellas influyen fuertemente la posición de clase, la educación,

/la residencia

la residencia urbana o rural, y muchos otros factores. Si bien no se ha demostrado que los estilos vigentes de desarrollo hayan conquistado su adhesión activa, tampoco el predominio de los jóvenes en la población, ni la lucha de las mujeres por ampliar su participación, ha amenazado seriamente todavía la viabilidad de esos estilos.

Se ha escrito mucho sobre la contradictoria situación de la juventud urbana que se encuentra en los niveles medio y superior de los sistemas educativos. (En estos grupos, como es natural, el sexo femenino generalmente está bien representado y sus miembros se hallan expuestos a las mismas corrientes ideológicas y a las mismas ansiedades en lo que toca a la ocupación y al status que el sexo masculino.) Los desafíos más radicales a los estilos de desarrollo han provenido de minorías dentro de sus filas, y de tiempo en tiempo estos desafíos movilizan a grupos mucho mayores. Los jóvenes educados están también expuestos particularmente al efecto, siempre cambiante, que tiene la modernización dependiente en los valores y características culturales. Al mismo tiempo, cualquiera sea su ideología, no pueden dejar de utilizar los sistemas educativos para mejorar su posición relativa dentro del orden social existente, y luego luchar por encontrar cabida en las actuales ocupaciones de status mediano o alto.

Menos se han estudiado las situaciones y reacciones de los jóvenes, mucho más numerosos, de los estratos inferiores rurales y urbanos; se ha llegado a dudar de que constituyan un grupo generacional con problemas y actitudes identificables, porque para ellos el período de transición entre la niñez y la edad adulta, con todas sus responsabilidades, es breve y ocurre muy temprano.^{36/} Sin embargo,

^{36/} Véase Aldo E. Solari, Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana, Cuadernos del ILPES, Serie II, 14, Santiago 1971; véase también A. Gurrieri, E. Torres-Rivas, J. González y Elio de la Vega, Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana, Editorial Siglo XXI, México, 1971. Una investigación sobre el terreno realizada en 1973, por la CEPAL, en colaboración con la FAO, sobre la juventud rural de Panamá (jóvenes asalariados de las plantaciones y jóvenes pertenecientes a familias de pequeños agricultores y beneficiarios de la reforma agraria) indicaron que si bien se autoubicaban en la generación "joven", era más pronunciada su autoidentificación como trabajadores, pequeños (cont.)

debe tenerse presente que proporciones muy elevadas de jóvenes de familias agrícolas-rurales se están trasladando a asentamientos y ocupaciones urbanas, y que para muchos de los que permanecen en el campo la transición al trabajo adulto y la formación de la familia no ocurren, como era tradicional, a temprana edad, por el efecto combinado de la modernización y la marginalización de las zonas rurales. Los jóvenes migrantes, como los jóvenes urbanos de los estratos inferiores, encuentran prolongadas dificultades para obtener empleo estable. Las encuestas que han señalado un alto desempleo entre los jóvenes han mostrado también que ese fenómeno no es atribuible simplemente a la incapacidad de los adolescentes para encontrar trabajo durante cierto tiempo al ingresar al mercado laboral, por cuanto una mayoría de los jóvenes desempleados tienen más de 20 años de edad; ni tampoco a la exclusión de ese mercado de los estratos que se encuentran en situación más desventajosa, puesto que entre los jóvenes desempleados no predominan los que carecen de educación; las tasas de desempleo parecen ser más altas entre los jóvenes con cuatro años o más de enseñanza primaria, y entre aquellos con algunos años de educación secundaria; el período de desempleo es también más largo en este último grupo.^{37/}

^{36/} (cont.) agricultores, varones y mujeres. (Proyecto CEPAL/FAO, "Participación de la juventud en el proceso de desarrollo latinoamericano: un estudio de caso en Panamá", borrador, Santiago, julio de 1974.) Según las encuestas realizadas en Santiago y Guayaquil que se mencionaron anteriormente, 50.2% de la población activa masculina de la muestra de Guayaquil y 31.3% de la femenina habían ingresado a la fuerza de trabajo antes de cumplir 15 años. En Santiago los porcentajes eran 64.1 y 42.2.

^{37/} Véase Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", *op. cit.* Cabe suponer, como lo indican las conclusiones de los estudios realizados en Guayaquil y Santiago, que el desempleo es menor entre los que tienen menos educación, porque éstos son menos selectivos para la aceptación de trabajo y tienen menos posibilidades de depender de la familia para que los mantenga mientras buscan una manera más aceptable de ganarse la vida.

Al parecer, la incorporación de la juventud a la fuerza de trabajo había empezado a tornarse más difícil incluso antes que se iniciara la actual crisis, en parte debido al insuficiente aumento de la demanda general de mano de obra y en parte porque los sistemas educativos actuales, desde la enseñanza primaria hasta los niveles superiores, inculcan en el joven mayores aspiraciones en materias de ocupación, sin darles la preparación específica ni desarrollar en ellos las aptitudes generales que requiere el mercado de trabajo. Subsiste un gran desnivel entre el mercado de trabajo para la juventud procedente de los estratos medios, que por lo menos ha terminado su educación secundaria, y el mercado de trabajo para la juventud de los estratos inferiores; hay poca movilidad de un mercado al otro, pero en ambos la oferta excede ahora a la demanda. Los jóvenes de la primera categoría bien pueden continuar planteando los problemas más arduos a los estilos de desarrollo vigentes, pero es probable que el problema generacional surja con claridad cada vez mayor en el segundo grupo, en la medida en que sus componentes deban enfrentar períodos más largos en la imposibilidad de ganarse el sustento.

En el decenio de 1960 el porcentaje de mujeres de 15 a 64 años en la población económicamente activa subió mucho desde niveles anteriores bajos en los países sobre los cuales se dispone de informaciones censales comparadas, en tanto que en varios países se redujeron un tanto los porcentajes equivalentes para los varones. En el aumento de la participación femenina influye el desplazamiento general hacia las categorías superiores y medias en la estratificación ocupacional, pero también influye la posición marginal que continúa teniendo la mujer dentro de la fuerza de trabajo. Así, el empleo femenino aumentó principalmente en las categorías de profesionales dependientes y empleados en los sectores urbanos secundario y terciario. La participación femenina en la fuerza de trabajo industrial disminuyó, y en Chile se produjo también una marcada baja (-9.4%) del empleo femenino en los estratos inferiores del sector terciario. Alrededor de 8 a 9% de las mujeres económicamente activas permanecieron en el grupo residual no clasificado, que presumiblemente

/abarca actividades

abarca actividades particularmente marginales. Al mismo tiempo, el incremento de la participación femenina parece haberse concentrado en el grupo de 20 a 24 años; declina en las edades superiores, en tanto que la participación masculina sigue aumentando. Así, el número cada vez mayor de niñas que reciben educación secundaria y superior se ha traducido en un aumento correspondiente en el número de mujeres que empiezan a trabajar como oficinistas y en labores profesionales o semiprofesionales, generalmente antes de contraer matrimonio y retirarse temporal o permanentemente de la fuerza de trabajo. Las mujeres han perdido terreno en relación con el hombre en un mercado de trabajo industrial que se amplía lentamente, y una proporción importante de las mujeres de los estratos urbanos de ingresos inferiores, que deben buscar trabajo porque sus maridos no ganan lo suficiente o porque en la familia falta el hombre que la sustente, continúa circunscrita al servicio doméstico y a las ocupaciones clasificadas como "infra" en los estudios realizados en Guayaquil y Santiago.^{38/}

^{38/} En la mayoría de los países latinoamericanos la participación de las mujeres de 15 a 64 años en la población activa es inferior al 20% y se eleva a alrededor del 25% en los países del Cono Sur, donde la similitud con las pautas demográficas europeas (en especial la baja fecundidad y la familia de tamaño reducido) llevaría a esperar tasas más altas. El porcentaje equivalente es alrededor de 43% en Europa occidental y de casi 60% en Europa oriental. Véase CEPAL, "La actividad económica de la mujer y la fecundidad", Población y Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, cap. V.

E. NIVELES DE VIDA Y ACCION EN LOS SECTORES SOCIALES

De las tendencias demográficas y societales descritas surgen dos consecuencias - aparentemente contradictorias pero complejamente relacionadas entre sí - para los niveles de vida y los servicios públicos que influyen en ellos. Como las tendencias mismas, estas consecuencias sólo pueden exponerse aquí en forma esquemática, sin examinarlas en toda su complejidad y ambigüedad. Es evidente también que es posible identificar interacciones muy diferentes de las tendencias societales, los niveles de vida y los servicios sociales en determinadas situaciones nacionales y locales, y que las deficiencias de la información sólo justifican la aceptación provisional de las generalizaciones.

Primero, si bien el consumo se ha diversificado en la mayoría de los casos y en la mayoría de los estratos sociales, no hay indicaciones generales de que hayan mejorado apreciablemente, para la mayoría de ingresos bajos, los dos componentes esenciales del nivel de vida: la alimentación y la vivienda. En estas dos esferas de consumo, el papel de los servicios públicos y de las subvenciones, si bien cada vez adquieren más importancia, continúa subordinado a la acción recíproca entre los ingresos familiares, las decisiones familiares respecto de la distribución de los gastos, la influencia que en estas decisiones ejercen los medios de información y la capacidad de las economías para suministrar esos bienes a precios asequibles al poder adquisitivo. En lo que se refiere a la alimentación y la vivienda, la reducida demanda efectiva determinada por la insuficiencia de los ingresos, sistemas ineficientes de producción y distribución, algunas consecuencias bien conocidas de la urbanización rápida, algunos efectos también muy conocidos de la modernización dependiente de los patrones de consumo, y políticas públicas vacilantes o contraproducentes, desembocan en la persistencia, o posiblemente el deterioro, de una situación crónicamente insatisfactoria.

Segundo, ha aumentado enormemente la variedad y la cobertura de los servicios sociales financiados por el sector público. La distribución de estos servicios continúa siendo muy dispareja y

/corresponde aproximadamente

corresponde aproximadamente a las diferencias entre los diversos tipos de situaciones nacionales, entre las regiones de un país, entre los asentamientos urbanos y rurales, y entre los grupos ocupacionales y de ingresos; pero esa expansión ha ejercido una influencia importante en casi todos los países, regiones y grupos. Las líneas de expansión han dependido más de la fuerza relativa de las presiones ejercidas desde adentro de las sociedades y de la disponibilidad de ayuda externa destinada a tal o cual fin, que de concepciones coherentes acerca del lugar que ocupan los servicios sociales en una estrategia de desarrollo. Y la eficiencia de la mayoría de los servicios ha sido reducida en relación con los recursos públicos que absorben. Sin embargo, los servicios sociales indudablemente están haciendo un aporte real al bienestar del hombre, están mejorando la calidad del elemento humano, y están generando nuevas oportunidades y también nuevas restricciones para la política de desarrollo. Para la clase media, los servicios constituyen ahora parte muy importante de su mercado de trabajo preferido; sus valores predominan en el contenido de esos servicios, y están en condiciones de captar una parte desproporcionadamente grande de los beneficios que éstos ofrecen. Sin embargo, el papel que desempeñan sus integrantes en los servicios, en calidad de maestros, trabajadores sociales o funcionarios de salud pública, los confrontan, aunque en forma ambivalente, con los subproductos negativos de los estilos vigentes de desarrollo y los inducen a buscar soluciones diferentes que no buscarían si se ganaran la vida en actividades del sector privado. Al mismo tiempo los límites de la pobreza cambian cuando los estratos menos privilegiados empiezan a tener acceso a las escuelas y a los servicios de salud, y a percibir que el Estado ha asumido cierta responsabilidad de protegerlos, pese a que las relaciones sociales vigentes tienden a distorsionar esta percepción, transformándola en una relación de dependencia y en apreciaciones poco realistas de la capacidad y las intenciones del Estado.

En la expansión de los servicios sociales, la educación ha estado a la cabeza, tanto en lo que se refiere a la proporción de recursos absorbidos, como a la importancia y complejidad de sus efectos en las sociedades. La expansión de los servicios de salud ha sido importante también en casi todos los países, como lo indican la disminución general de la mortalidad infantil y el aumento de la esperanza de vida al nacer, en ausencia de un mejoramiento del consumo de alimentos y de la vivienda suficiente para influir en estas tasas. La cobertura de la seguridad social se ha ampliado, aunque en la mayoría de los países la población rural y el estrato urbano marginal de hecho sigue estando al margen de ella, exijan o no las leyes su incorporación, y siguen existiendo grandes diferencias entre los beneficios que reciben los diversos estratos ocupacionales.^{39/} En éste y en otros sectores especializados de la acción social pública, las tendencias recientes no difieren apreciablemente de las descritas en informes anteriores. Por consiguiente, la última parte de este capítulo examinará de preferencia algunos problemas de la oferta de alimentos, de la vivienda y de la expansión de la educación.

a) Oferta de alimentos y nutrición

Informaciones de la FAO indican que la disponibilidad por habitante de calorías, proteínas en general y proteínas animales, continúan siendo inferiores a las fijadas por las normas internacionales en bastantes países, aunque la región en su conjunto exhibe un modesto superávit de alimentos frente a las necesidades mínimas; que hubo un leve mejoramiento a comienzos del decenio de 1970 con respecto al de 1960 y que los mejoramientos que pueden proyectarse hasta 1980

^{39/} Investigaciones comparativas sobre la seguridad social realizadas recientemente en Argentina, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela, ponen claramente de manifiesto su incapacidad para redistribuir el ingreso excepto entre los grupos medios - inferiores. La expansión de la cobertura para abarcar grupos de ingresos muy bajos suele hacerse a expensas de los asalariados que se encuentran en el tramo inmediatamente superior, y no a expensas de los beneficiarios más privilegiados, por lo general los empleados públicos y los militares. (Carmelo Mesa-Lago, "La estratificación de la seguridad social y el efecto de desigualdad en América Latina", libro en preparación.)

sobre la base de las tendencias anteriores o de los objetivos de producción nacional no eliminarán por completo el déficit en estos países.^{40/} Con todo, los déficit no han adquirido las alarmantes proporciones que tienen actualmente en Asia y Africa; un aumento moderado pero sostenido de la producción, perfectamente posible dada la capacidad aparente que otorgan a los países sus recursos de tierra y mano de obra rural, podrían hacerlo desaparecer; o bien la eliminación de las enormes pérdidas de alimentos que se producen en el trayecto entre el productor y el consumidor podría llevar la oferta a niveles satisfactorios. De hecho, América Latina en su conjunto podría contribuir mucho a eliminar el déficit de alimentos en el resto del mundo. En América Latina, como en todo el mundo, los países más urbanizados con niveles de ingreso elevados y bajas tasas de crecimiento demográfico disponen también del abastecimiento de alimentos más adecuado. En esos países el descenso de la producción agrícola-ganadera se traduce en una reducción del excedente exportable y no en una alimentación nacional deficiente. Los países grandes del segundo grupo anteriormente identificado, conjuntamente con Chile y Cuba, se encuentran en niveles medios en lo que se refiere a la oferta de alimentos por habitante, en tanto que la mayoría de los países pequeños, predominantemente rurales (con la excepción del Paraguay), se encuentran muy por debajo del promedio regional. Cuando el promedio nacional es inadecuado o apenas adecuado, y hay una extensa desigualdad de la distribución del ingreso, cabe suponer que la alimentación de los grupos de menores ingresos y de las regiones rezagadas del país es muy inferior al mínimo aceptable, en tanto que los grupos más prósperos consumen mucho más de lo que necesitan.^{41/}

^{40/} Véase el capítulo III, sección E, de la primera parte de este documento.

^{41/} Véase el capítulo III, sección E, de la primera parte de este documento.

La urbanización cambia la naturaleza del problema de abastecimiento de alimentos y sus repercusiones en materia de política, sin mejorar o empeorar necesariamente la suficiencia estadística de la oferta de alimentos. Hasta hace poco la mayoría de la población cuya alimentación era severamente inadecuada, vivía en las zonas rurales, donde tales deficiencias eran crónicas y no generaban presiones para que se les buscara remedio; la población pobre de las zonas rurales tenía que ajustar su ritmo de actividad física a los límites establecidos por su alimentación. Esto mismo sigue ocurriendo en la mayoría de los países centroamericanos y en algunos de los demás países pequeños de la región. Sin embargo, en la medida en que la población de bajos ingresos se congrega en las ciudades, y penetran en las zonas rurales la monetarización de los ingresos y los patrones de consumo urbano, las exigencias cambian y las familias adquieren cierta libertad de elección en materia de gasto. La alimentación básica probablemente continúa siendo monótona, limitada a algunos pocos alimentos de consumo habitual, y quizás haya cierta pérdida desde el punto de vista de la nutrición al dejar de consumirse las hortalizas producidas en el hogar, plantas y animales silvestres, etc., y al destinarse parte del ingreso familiar a la adquisición de bebidas embotelladas y ciertos alimentos envasados cuyo valor nutritivo no corresponde a su precio. Al mismo tiempo, las familias urbanas de bajos ingresos pueden ejercer presiones bastante eficaces sobre el Estado para tratar de mantener bajos los precios de los alimentos de consumo corriente, y muchos de ellos obtienen alimentos gratuitos o subvencionados, que se distribuyen con arreglo a diversos programas internacionales de ayuda. Entretanto, el Estado va asumiendo continuamente mayores responsabilidades en lo que se refiere a mantención de las normas, prevención de la adulteración y la contaminación, exigencia de que se agreguen elementos nutritivos a la harina y otros alimentos de consumo habitual, etc. En los países en los cuales la oferta interna de alimentos crece con lentitud, el descontento agrario es pronunciado, los intermediarios comerciales se encuentran sólidamente afianzados y son ineficientes, y los ingresos urbanos son bajos, el

/Estado no

Estado no acierta a conciliar en una política coherente los incentivos a la producción con el bienestar humano y la estabilidad política. Las tensiones se agudizan aún más cuando el Estado se aboca seriamente a la redistribución del ingreso, ya que la elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos es relativamente alta en los sectores pobres, y los sistemas de producción y distribución reaccionan con lentitud. En los últimos años varios países han visto crecer desmedidamente sus importaciones de alimentos, en momentos en que disminuyen las fuentes mundiales de exportación de alimentos baratos y la ayuda en alimentos y suben los precios de la mayoría de los productos agrícolas. Los precios elevados de las exportaciones agrícolas también amenazan la alimentación nacional en otro sentido: los productores nacionales empiezan a desplazarse hacia el mercado de exportación.

Las políticas de abastecimiento de alimentos que están surgiendo en forma fragmentaria incluyen: i) restricción del consumo de los alimentos cuya producción es más onerosa (principalmente carne de vacuno) a través de la prohibición de venderlos en ciertos períodos (esta medida es utilizada tanto por los países que tratan de aumentar la oferta de exportación como por aquéllos que tratan de reducir el costo de las importaciones); ii) incentivos y exhortaciones para que se produzcan y consuman otros alimentos de alto valor nutritivo que pueden producirse en el país con un costo menor (pescado, pollos, cerdo, etc.); iii) control de los precios de los alimentos de consumo habitual y subvención de la importación de los mismos; iv) adquisición y distribución de esos alimentos a través de organismos estatales, cooperativas y diversas organizaciones que protegen al consumidor, para reducir los costos de los intermediarios y asegurar a los grupos urbanos de bajos ingresos un suministro adecuado a precios oficiales; v) uso de canales especiales (escuelas, clínicas, organizaciones comunitarias, clubes de madres, etc.) para distribuir leche y otros alimentos protectores con la certeza de que lleguen a los niños de corta edad. Seguramente estas medidas se extenderán en el decenio de 1970, a pesar de los formidables problemas de organización y funcionamiento equitativo con que han tropezado.

La nutrición deficiente de los niños menores de cinco años se ha revelado como la faceta más grave y recalcitrante del problema, dadas sus repercusiones de largo plazo en la calidad de la población, y las especiales dificultades que plantea proporcionar los alimentos adecuados en cantidades suficientes donde más se les necesita. La desnutrición grave de los niños de corta edad limita irreversiblemente el crecimiento físico y reduce la capacidad de trabajo en la edad adulta; en países como el Japón, el mejoramiento de la alimentación nacional ha elevado marcadamente tanto la estatura media como el peso de la nueva generación, y lo mismo podría ocurrir sin duda alguna en la mayoría de los países de América Latina.

Sin embargo, en los últimos años las diagnósis de los daños cerebrales irreversibles ocasionados por insuficiencia proteica en la dieta de los niños de muy corta edad, que anteriormente se desconocían, han centrado la atención en esta carencia que puede constituir la amenaza más grave. Todavía no están muy claras las dimensiones de este mal ni el umbral de nutrición por debajo del cual cabe esperar un daño permanente, por cuanto la investigación se ha limitado a grupos pequeños de niños en unos pocos lugares. Una declaración preparada conjuntamente, no hace mucho, por la FAO y la OMS, coloca el problema en perspectiva y advierte contra los peligros de la excesiva simplificación.^{42/} Primero, la malnutrición infantil generalmente se debe no a carencia proteica o energética, sino más bien a una combinación de escasa absorción de alimentos energéticos y utilización inadecuada de las proteínas. Es decir, la alimentación típica de los grupos de bajos ingresos, limitada a unos pocos alimentos de consumo habitual, podría satisfacer las necesidades mínimas del niño si la cantidad ingerida fuera suficiente; si lo que el niño come es insuficiente, el suministro de suplementos alimenticios de alto contenido proteico quizás no resuelva el problema, por cuanto el cuerpo usará gran parte de las proteínas para obtener energía y no para fortalecer el cuerpo y cerebro. Las necesidades de proteínas no

^{42/} Véase FAO, El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1974.

pueden evaluarse aisladamente de las de alimentos energéticos. Segundo, "el desarrollo mental de los niños que viven en la pobreza tenderá a sufrir un retraso en comparación con el de los que viven en un medio mejor, pero no se sabe en qué proporción ese retraso puede atribuirse a la deficiente nutrición. Si sólo se supone que la nutrición insuficiente es causa directa del atraso del desarrollo cerebral, menos se sabe aún sobre el efecto relativo en su rendimiento potencial más que en el efectivo. La mayor parte de la información disponible no permite aislar los efectos de la nutrición de los del medio ambiente general... algunas pruebas realizadas con animales indican que una nutrición muy insuficiente puede retrasar el desarrollo del cerebro y que ese retraso puede ser en cierta medida irreversible. Las conclusiones obtenidas de los estudios de niños indican, aunque no lo demuestren, que ese deterioro puede también producirse en los niños. Aunque así fuese, cabe preguntarse si vale la pena examinar la nutrición y el desarrollo mental infantiles aisladamente de todo ese el conjunto que es el medio circundante del niño que corre ese riesgo. Indudablemente cualquier tentativa para asegurar el desarrollo mental normal exigirá abordar el medio ambiente total del niño, incluida la nutrición".

Esta autorizada declaración merece ser citada in extenso por las perturbadoras connotaciones para la viabilidad misma de un estilo de desarrollo más equitativo que plantean algunas exposiciones del problema. ¿Qué puede lograr la educación si parte importante de la población está impedida tanto por daños mentales irreversibles como por la pobreza y la discriminación?^{43/} ¿Explica este menoscabo mental la

^{43/} "Numerosos estudios ... han evidenciado claramente que la cantidad de alumnos básicos que no están capacitados para seguir normalmente sus estudios es sorprendentemente mayor que la imaginada, subiendo a porcentajes del 40 ó 45% del total del alumnado básico ... Dadas las características cercanas a la irrecuperabilidad para estudios medios por parte de los componentes de la Educación Básica Especial, ella debe considerar grandes dosis de capacitación laboral en el contenido de sus programas." (Directiva del Gobierno para la Educación, Santiago de Chile, 19 de diciembre de 1973).

pobreza estática en el tramo inferior de la distribución del ingreso? ¿Excluye a gran parte de la generación adulta actual y a la siguiente, de la participación democrática en la adopción de políticas, objetivo que se ha considerado esencial?. Los resultados de las investigaciones sobre la malnutrición infantil, en los términos absolutos en que suele expresárseles, pueden respaldar visiones elitistas del orden social, a la vez que crear conciencia pública de esta verdadera amenaza para el bienestar del ser humano y el futuro nacional. La declaración de FAO/OMS permite alentar esperanzas de que la mayor parte del daño no sea irreversible, si el medio ambiente total del niño mejora. Por último, ¿cómo pueden los mecanismos societales de distribución de recursos dar prioridad adecuada a una necesidad mucho más importante que la mayoría de las que exigen recursos públicos, pero que no puede crear presiones igualmente poderosas para ser atendida? Es indispensable mejorar el abastecimiento de alimentos de las familias de ingresos más bajos, pero esto no basta, ya que la malnutrición proteico-energética de los niños de muy corta edad puede atribuirse en parte a hábitos de distribución de los alimentos dentro de la familia, cuyas raíces son culturales. La prescripción de "tratar el medio ambiente total del niño" es inevitable, pero difícil de llevar a cabo en medios de extrema pobreza, cosa que los especialistas en bienestar infantil saben desde hace mucho tiempo.

b) Vivienda

La diagnosis del "problema de la vivienda" en América Latina y las políticas destinadas a resolverlo han asumido un carácter cíclico muy peculiar: los diferentes países atraviesan por períodos de imperiosa preocupación por el "déficit de viviendas" y divulgación de abultadas estimaciones globales sobre ese déficit, de adopción de programas de construcción de viviendas en gran escala con metas cuantitativas, y de experimentación con soluciones más baratas que se fundan en la autoconstrucción con ayuda pública, para caer luego en períodos de apatía, en los que la atención pública se vuelca hacia problemas que parecen ser aún más apremiantes. En esta esfera de la

/política es

política es sumamente difícil formular generalizaciones regionales que agreguen algo a lo dicho en numerosos informes durante los dos últimos decenios, o señalar cambios importantes en la configuración del problema, aparte del evidente aumento de su magnitud en las zonas urbanas y la proliferación ininterrumpida de organismos públicos que se ocupan de la vivienda.^{44/}

En la mayoría de los países de América Latina no hay motivos para pensar que la deficiencia crónica de la vivienda que va unida a la pobreza rural se haya remediado o acentuado mucho, aunque algunos programas públicos de vivienda rural, por lo general llevados a la práctica conjuntamente con los programas de reforma agraria, han adquirido cierta envergadura. En las ciudades y pueblos pequeños el cambio principal es el marcado mejoramiento de la infraestructura vinculada con la vivienda (electrificación, abastecimiento de agua y alcantarillado).

En los centros urbanos más grandes y de más rápido crecimiento, los mecanismos tradicionales para organizar la construcción de vivienda han continuado respondiendo solamente a las necesidades de los estratos urbanos de ingresos superiores, y los gobiernos, estimulados por la disponibilidad de cuantiosos fondos externos destinados a la vivienda, han continuado iniciando variados programas de construcción de bajo costo, frecuentemente con la esperanza de absorber el desempleo y acelerar el crecimiento económico junto con aliviar la escasez de vivienda. Ha seguido siéndoles difícil mantener el ritmo previsto de construcción por más de uno o dos años, o recuperar de las familias que reciben las nuevas viviendas parte apreciable de lo

^{44/} La diagnosis formulada en CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.70.II.G.3, cap. XIII, parece continuar teniendo validez. Los informes anuales del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el Progreso económico y social de América Latina muestra las vicisitudes de los programas y organismos nacionales de vivienda, de año en año.

que éstas costaron. La demanda efectiva de vivienda, a los costos unitarios vigentes fijados por una industria de la construcción ineficiente y muy lucrativa, tiene límites más restringidos de lo previsto, pese a las subvenciones públicas y las generosas condiciones de pago. Los estratos medios a los que se destinaron en su mayoría las nuevas viviendas confrontan muchos otros gastos y comúnmente se las arreglan para evadir parte de los costos de amortización a través de la inflación o por otros medios.^{45/} Los organismos de vivienda de los países con elevada inflación crónica han encarado continuamente el dilema de perder los fondos destinados a la construcción de otras viviendas, o acentuar las presiones inflacionarias y el descontento político reajustando con frecuencia los pagos. Cabe suponer que con la universalización de la inflación, casi todos los programas de vivienda se encuentran actualmente ante este dilema.

Como en la mayoría de los años la población urbana continuó creciendo con más rapidez que el acervo de viviendas "normales", la magnitud del déficit tiene que haber aumentado apreciablemente entre el decenio de 1960 y comienzos del de 1970. Sin embargo, las tensiones que se suponía produciría el hacinamiento urbano no se intensificaron marcadamente. Gran parte de ellas se aliviaron mediante "soluciones" habitacionales no convencionales situadas en la periferia de las ciudades, que inicialmente se consideraron el aspecto más alarmante del "problema".

A medida que la investigación fue gradualmente demostrando que, en su mayoría, los asentamientos periféricos representaban un ingenioso esfuerzo de las familias de bajos ingresos ya establecidas

^{45/} Los típicos programas públicos de vivienda han exigido que los postulantes tengan un ingreso mínimo que les permita amortizar su deuda regularmente. Para cumplir con este requisito, los postulantes más pobres falsifican sus ingresos, y posteriormente son incapaces de hacer frente a los pagos, aun haciendo sacrificios enormes en otras esferas del consumo. Véase, por ejemplo, Fanny Tabak, "Vivienda y política de desarrollo urbano en el Brasil", Revista interamericana de planificación, 7, 27, septiembre de 1973.

en las ciudades por satisfacer sus propias necesidades de vivienda y seguridad, y que no eran campamentos de migrantes rurales sin posibilidades de trabajar, ni focos de delincuencia y descontento, y a medida que la experiencia demostró que los programas públicos tradicionales de vivienda barata poco podían hacer en beneficio de los grupos que más necesidad tenían de habitación, la atención gubernamental se volcó periódicamente hacia las técnicas presumiblemente menos onerosas que suponían un reconocimiento tácito o expreso de la legitimidad de los asentamientos periféricos. Estas técnicas se han descrito repetidamente y los programas que las utilizan continúan satisfaciendo necesidades reales con un grado razonable de eficacia.

Con todo, dentro de los estilos vigentes de desarrollo esas medidas constituyen arbitrios inevitables más que soluciones satisfactorias para las necesidades de vivienda de los estratos de bajos ingresos en las grandes ciudades. Son compatibles con un continuado soslayar la necesidad de planificar globalmente el crecimiento urbano y de controlar el uso y los costos de la tierra. La necesidad más apremiante de las familias de bajos ingresos es obtener empleo que les proporcione un ingreso adecuado, y la segregación física de los asentamientos periféricos - que generalmente se hallan lejos de los centros urbanos porque allí las tierras son más baratas - les hace aún más difícil encontrar trabajo o les obliga a hacer diariamente largos y cansadores viajes de ida y vuelta al trabajo. La política de ayudar a los asentamientos periféricos es compatible también con la de continuar asignando la mayor parte de las subvenciones y estímulos habitacionales públicos al mercado que forman los estratos de ingresos medianos.

c) Educación

La expansión de la enseñanza - más rápida y generalizada que la de cualquier otra forma de acción social pública desde comienzos del decenio de 1960 -, el carácter desequilibrado de esta expansión, y la elevada proporción del gasto nacional que ahora se destina a

/educación, han

educación, han sido examinados en varios estudios anteriores de la CEPAL.^{46/} Estas tendencias persisten y algunas de sus consecuencias aparentes fueron mencionadas en secciones anteriores de este capítulo. La disponibilidad de datos censales comparativos para varios países está comenzando, aunque con cierto retraso, a permitir el uso de diferentes indicadores para conocer la forma que ha tomado la expansión educativa.

Las reducciones en las tasas de analfabetismo deberían constituir buenos indicadores del avance hacia la universalización de la enseñanza básica efectiva. Puesto que sólo se ha prestado atención esporádica a la educación de adultos en la mayoría de los programas educativos, la disminución de la tasa de analfabetismo afecta principalmente a la población joven. En este trabajo se eligió el grupo de 15 a 19 años para juzgar el efecto de la escuela en el analfabetismo en el decenio de 1960. En ocho de los nueve países que presentan datos comparables (la excepción fue la República Dominicana) la tasa de analfabetismo para este grupo de edades bajó apreciablemente entre 1960 y 1970. (Véase el cuadro 4.) Sin embargo, en cuatro países la reducción porcentual no fue lo suficientemente elevada como para reducir el número de analfabetos jóvenes; entre ellos se hallan Argentina y Panamá, que tenían baja tasa de analfabetismo en 1960, así como Brasil y Nicaragua, cuya tasa era elevada. Tanto en 1970 como en 1960 la tasa de analfabetismo de la juventud variaba enormemente de un país a otro, y las diferencias correspondían aproximadamente a la clasificación de las situaciones nacionales utilizadas

^{46/} Véase CEPAL, Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.68.II.G.7; también el capítulo XII de El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op. cit., y Enseñanza media, estructura social y desarrollo en América Latina (E/CN.12/924) y ILP/S.7/L.1), documento presentado conjuntamente por la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social a la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Fomento de la Ciencia y la Tecnología en relación con el Desarrollo de América Latina y el Caribe, convocada por la UNESCO y realizada en Venezuela en diciembre de 1971.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: ANALFABETISMO, ASISTENCIA ESCOLAR Y MATRICULA EN LA EDUCACION PRIMARIA

País	Porcentaje de analfabetismo en el grupo de 15 a 19 años		Porcentaje de la población que asiste a la escuela, por años de edad						Matrícula en el 6º año primario como porcentaje de la población de 12 años	
			De 10 años		De 13 años		De 16 años			
	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970
Argentina	5.0	4.1	89.9	92.8	71.9	76.5	32.1	41.8	64.9 _{a/}	80.6 _{b/}
Bolivia	-	-	-	82.4	-	-	-	-	34.9 _{c/}	34.7 _{d/}
Brasil	33.4	24.3	61.6	73.8	50.4	66.6	21.6	42.1	13.5	34.3
Colombia	17.4 _{e/}	-	65.3	-	37.0	-	10.6	-	27.4 _{e/}	35.8 _{d/}
Costa Rica	8.6 _{f/}	-	87.7	-	62.5	-	26.2	-	40.7 _{g/}	79.4
Cuba	-	-	91.7 _{f/}	82.2 _{d/}	81.9 _{f/}	74.6 _{d/}	18.6 _{f/}	24.1 _{d/}	51.9	-
Chile	9.4	4.0	86.9	94.5	80.9	90.4	40.6	60.1	80.2 _{e/}	88.0
Ecuador	20.2 _{e/}	-	-	-	-	-	-	-	36.3 _{a/}	60.4
El Salvador	39.3 _{e/}	26.6 _{h/}	62.9	-	53.5	-	21.6	-	30.5 _{a/}	48.5
Guatemala	56.7 _{e/}	-	50.3	54.4	26.2	32.4	-	-	-	22.6
Haití	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	45.7 _{a/}	-	54.7	-	41.6	-	14.9	-	20.9 _{e/}	40.2
México	25.9	15.0	88.8	78.4	-	63.3	-	-	37.2	63.7
Nicaragua	44.9 _{e/}	33.4 _{h/}	52.8	56.3	38.4	56.6	-	35.9	17.1 _{a/}	34.3
Panamá	12.7	10.8	83.7	88.1	70.7	78.9	34.1	48.1	66.4	73.0
Paraguay	13.2 _{e/}	8.8	78.1	90.1	47.6	81.3	-	29.6	33.4	50.0
Perú	26.2 _{a/}	-	77.7 _{i/}	-	69.9 _{i/}	-	46.2 _{i/}	-	-	65.9
República Dominicana	17.4	22.1	78.4	-	78.2	-	42.9	-	-	35.8
Uruguay	2.3 _{f/}	-	95.5	-	81.2	-	38.3	-	68.6 _{e/}	82.9*
Venezuela	25.3 _{a/}	-	88.0	81.5 _{d/}	64.7	66.1 _{d/}	32.7	31.1 _{d/}	46.1 _{a/}	63.7

Fuentes: Censos nacionales.

Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE): Operación Muestra de Censos (CNUECE).

Evolución y tendencias del crecimiento de la educación en América Latina y el Caribe, (UNESCO/MINESLA/Ref. 2), 1971.

Organización de los Estados Americanos (OEA), América en cifras, 1963-1972.

Estadísticas oficiales de educación.

a/ 1961. d/ 1968. g/ Sólo incluye la matrícula en escuelas diurnas según cifras oficiales.

b/ 1969. e/ 1964. h/ 1971.

c/ 1962. f/ 1963. i/ 1965.

anteriormente en este capítulo. Los países predominantemente urbanos exhibían las tasas más bajas; los países más pequeños predominantemente rurales mostraban las más altas. Sin embargo, la tasa de analfabetismo de la población joven en el Paraguay es muy inferior a la que cabría esperar de su modalidad general de desarrollo, y la del Brasil superior. En los países en que es elevada la tasa de analfabetismo juvenil, la reducción anual máxima de la tasa ha fluctuado alrededor de un punto porcentual. Se sabe por experiencia que la reducción del analfabetismo entre los jóvenes mediante la educación puede ser bastante rápida en países que se hallan en vías de urbanizarse y modernizarse y cuya tasa inicial de analfabetismo sube del 30%, porque los programas educativos satisfacen demandas sociales existentes. Sin embargo, una vez reducida esa tasa al 20%, en países con considerable población rural, los avances tienden a hacerse más lentos, ya que los analfabetos que quedan pertenecen a familias rurales dispersas o a familias urbanas extremadamente pobres, no necesitan saber leer y escribir para desempeñarse en sus ocupaciones, se hallan débilmente integrados en la sociedad nacional y es difícil hacer llegar a ellos los servicios de educación. Por lo demás, la información que se ha dado más arriba se refiere al alfabetismo censal y no al funcional - capacidad de leer, escribir y entender un texto acerca de la vida diaria -; que se adquiere luego de por lo menos tres años de escolaridad.

La matrícula en la enseñanza primaria en la mayoría de los países ha crecido a tasas muy superiores al aumento anual medio de 3% del número de niños que se hallan en el grupo de edad respectivo. Las tasas recientes son variadas; en algunos países la matrícula ha aumentado en forma impresionante, de modo que deberían estar en condiciones de reducir con mucha mayor rapidez, el analfabetismo de

los grupos de edades inmediatamente superiores a las edades en que se imparte la enseñanza básica.^{47/}

En este trabajo, para reducir la falta de comparabilidad causada por la distinta duración de la enseñanza primaria en distintos países, es preferible evaluar los resultados comparando las matrículas en los primeros seis años de enseñanza - estén los cursos superiores clasificados como enseñanza primaria o secundaria - con el número de niños entre los seis y los doce años; y la matrícula del sexto año primario con el número de niños de doce años. (Véase el cuadro 5.) Estos indicadores miden la cobertura de la educación más que su producto, ya que una matrícula de 100% no garantiza que todos los niños sean promovidos normalmente y terminen los seis años de enseñanza, que todos ellos realmente pertenezcan al grupo de edad que les corresponde o que todos los niños matriculados asistan a la escuela. Sin embargo una proporción cercana al 100% indica que la oferta educacional es adecuada como para ofrecer a cada niño seis años de estudio. Según el primer indicador, siete países (Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, Panamá, Perú y Uruguay) han alcanzado una cobertura superior a 95%. Otros seis países (Brasil, Ecuador, México, Paraguay, la República Dominicana y Venezuela) tienen cobertura superior al 80%. Los restantes países mencionados están todavía bastante lejos de lograr la cobertura total, aunque uno de los países grandes (Colombia) y algunos de los países pequeños predominantemente rurales (Honduras y Nicaragua) han avanzado rápidamente.

^{47/} Costa Rica es el país que ha logrado un crecimiento más alto y sostenido de la matrícula primaria partiendo de una base relativamente alta, pues en 1950-1972 éste superó el incremento medio anual de 4.3% en el número de niños entre 6 y 13 años. El incremento anual de la matrícula en la enseñanza primaria fue de 5.6% y el número de egresados de esta enseñanza fue de 10.6%, lo que indica una mayor retención de alumnos, pese al incremento rápido del número de los ingresados. En esos 22 años el número de alumnos primarios aumentó más de tres veces y el de los egresados anualmente más de siete veces. (Universidad de Costa Rica, Diagnóstico del sistema de educación científica y tecnológica de Costa Rica y bases para su planificación a largo plazo, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 1974).

Cuadro 5

AMERICA LATINA: TASA DE ESCOLARIDAD E INCREMENTO DE LA MATRICULA EN LOS DIVERSOS NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO

País	Matrícula preescolar como porcentaje de la población de 5 años de edad	Enseñanza primaria		Enseñanza secundaria		Enseñanza superior		Aumento porcentual neto 1960-1974			
		Matrícula en 1º a 6º año de enseñanza primaria como porcentaje de la población de 6 a 12 años de edad		Matrícula en 7º a 12º año como porcentaje de la población de 13 a 19 años		Matrícula en 13º año y cursos superiores como porcentaje de la población de 20 a 24 años de edad		Enseñanza preescolar	Enseñanza primaria	Enseñanza secundaria	Enseñanza superior
		1974	1960	1974	1960	1974	1960					1974
Argentina	60.5 ^a / _d	98.3	100.7 ^a / _d	27.0	47.8 ^a / _d	11.3	22.0 ^a / _d	241.8 ^b / _d	23.1 ^b / _d	95.7 ^b / _d	134.4 ^b / _d
Bolivia	...	53.8	79.5 ^a / _d	9.9	12.5 ^a / _d	3.6	6.4 ^d / _d	...	120.5 ^a / _d	131.9 ^a / _d	150.5 ^b / _d
Brasil	15.9 ^a / _d	59.7	91.4 ^a / _d	9.5	16.6 ^a / _d	1.5	8.3 ^a / _d	98.3 ^a / _d	145.7 ^a / _d / _f	10.4 ^a / _d / _f	707.0 ^b / _d
Colombia	9.7*	54.8	80.3*	10.2	17.0*	1.7	7.1*	85.5	130.9	450.5	595.1
Costa Rica	23.5 ^a / _d	81.9	100.0 ^a / _d	16.2	31.8 ^a / _d	4.8	12.5 ^a / _d	159.4 ^a / _d	39.0 ^a / _d	260.6 ^a / _d	344.4 ^a / _d
Cuba	53.7 ^d / _d	94.5	107.5 ^a / _d	12.3	23.7 ^d / _d	3.3	4.2 ^d / _d	21.4 ^a / _d	48.6 ^a / _d	75.6 ^a / _d	30.0 ^a / _d
Chile	29.9 ^a / _d	88.7	102.8 ^a / _d	21.5	49.3 ^a / _d	4.0	17.8 ^a / _d	170.9 ^b / _d	97.9 ^b / _d	95.2 ^b / _d	550.2 ^b / _d
Ecuador	7.0 ^d / _d	72.6	84.7 ^h / _d	10.6	25.5 ^h / _d	2.6	7.6 ^h / _d	17.5 ^a / _d	77.4 ^h / _d	260.6 ^h / _d	327.3 ^h / _d
El Salvador	20.8 ^a / _d	66.7	74.5 ^a / _d	9.6	17.2 ^a / _d	1.1	6.3 ^a / _d	101.1 ^a / _d	78.9 ^a / _d	192.5 ^a / _d	736.1 ^a / _d
Guatemala	13.2 ^c / _d	39.9	53.8 ^a / _d	4.8	10.4 ^a / _d	1.6	3.7*	26.2 ^a / _d	96.0 ^a / _d	202.9 ^a / _d	232.8* ^h / _d
Haití	...	30.8	30.6 ^d / _d	3.2	4.5 ^d / _d	0.5	0.3 ^d / _d	...	21.8 ^h / _d	75.8 ^h / _d	-16.5 ^h / _d
Honduras	11.7 ^a / _d	56.9	77.7 ^a / _d	5.7	12.5 ^a / _d	1.1	3.1 ^a / _d	290.2 ^a / _d	100.9 ^a / _d	229.3 ^a / _d	333.6 ^a / _d
México	23.4 ^c / _d	70.1	94.5 ^a / _d	10.0	17.7 ^a / _d	2.6	6.8 ^a / _d	77.9 ^a / _d	108.7 ^a / _d	191.3 ^a / _d	295.0 ^a / _d
Nicaragua	12.1 ^a / _d	48.7	71.1 ^a / _d	5.4	17.9 ^a / _d	1.2	5.4 ^a / _d	-56.1 ^b / _d	120.4 ^b / _d	455.8 ^b / _d	551.0 ^b / _d
Panamá	23.4	80.5	108.1	25.0	49.8	4.6	17.1	248.7	108.7	221.6	503.0
Paraguay	2.0 ^a / _d	84.7	87.9 ^a / _d	9.4	16.5 ^a / _d	2.3	5.7 ^a / _d	109.7 ^b / _d	49.7 ^b / _d	177.0 ^b / _d	279.6 ^b / _d
Perú	18.4 ^d / _d	72.5	111.9*	13.5	34.6* ^h / _d	3.6	11.0 ^d / _d	135.1 ^a / _d	107.4 ^h / _d	264.7 ^h / _d	340.3 ^h / _d
República Dominicana	7.5 ^c / _d	82.0	87.1 ^a / _d	11.6	19.5 ^a / _d	1.5	5.8 ^a / _d	156.5 ^a / _d	65.0 ^a / _d	189.2 ^a / _d	538.1 ^a / _d
Uruguay	40.9 ^d / _d	93.8	98.9 ^d / _d	32.5	47.6 ^d / _d	7.7	12.5* ^d / _d	20.9 ^b / _d	10.4 ^b / _d	87.5 ^e / _d	67.5 ^e / _d
Venezuela	25.6 ^a / _d	83.5	81.2 ^a / _d	17.7	30.7 ^a / _d	4.3	14.2 ^a / _d	343.0 ^b / _d	57.3 ^b / _d	223.4 ^b / _d	417.1 ^b / _d

Fuente: UNESCO-OREU: Estadísticas 1. Informaciones estadísticas, octubre 1974.

a/ 1973.

b/ 1960-1973.

c/ 1972.

d/ 1970.

e/ 1960-1972.

f/ El primer ciclo de la enseñanza secundaria se incluye en la enseñanza primaria.

g/ 1960-1970.

h/ 1971.

i/ 1960-1971.

La comparación de las tasas nacionales de avance y de los niveles alcanzados, sugiere que éstos dependen más de la decisión política de dar prioridad a la enseñanza primaria, que de las modalidades económicas y demográficas generales del país. Los casos de Perú, Brasil, México y Colombia, además del de Costa Rica mencionado antes, son particularmente importantes por cuanto han demostrado que es posible avanzar rápidamente hacia la cobertura total, pese a un elevado aumento del tamaño del grupo de edad correspondiente. Las razones entre la matrícula en el sexto grado y el número de niños de 12 años muestran aproximadamente la misma ordenación a las obtenidas utilizando el primer indicador, salvo unas pocas excepciones. El lugar relativamente bajo que ocupa el Perú según el segundo indicador probablemente obedece a la rapidez con que se ha ampliado allí la cobertura de la escuela primaria, y a la proporción relativamente elevada de escuelas rurales que no ofrecen seis años de enseñanza primaria. Allí, y en cierta medida en otros países predominantemente rurales, las escuelas "incompletas" frecuentemente retienen a los alumnos más de un año en un mismo curso.

Venezuela constituye una notable excepción a la tendencia general, pues allí la cobertura global disminuyó, pero la cobertura del sexto año de enseñanza primaria aumentó, en un decenio de rápida urbanización y aumento del empleo en los sectores secundario y terciario de la economía. Este fenómeno atrajo la atención de las autoridades nacionales, y la variedad de explicaciones ofrecidas da cierta idea de la dificultad de interpretar cualquier tendencia estadística en la educación que parezca anómala: i) se está produciendo una importante redistribución espacial de la población de Venezuela y este desplazamiento dificulta la asistencia a la escuela (la familia desconoce la ubicación de las escuelas y los procedimientos para matricular a sus hijos, necesita la ayuda temporal de éstos para construir una nueva vivienda, etc.); ii) el ritmo de construcción y dotación de personal de las nuevas escuelas es insuficiente para hacer frente a la redistribución y concentración espacial de la población; iii) el aumento de las oportunidades ocupacionales ha sido

/tan rápido

tan rápido que han disminuido las exigencias de educación sistemática para ingresar al mercado de trabajo, de modo que algunos sectores de la población no consideran que la educación satisfaga una necesidad práctica; iv) como la educación media y superior se han ampliado enormemente durante el mismo período, es probable que el desplazamiento de los recursos financieros y humanos hacia esos niveles haya reducido la capacidad para acrecentar la cobertura de la educación básica y v) el marcado incremento de la cobertura del sexto año de enseñanza primaria indica que la eficiencia del sistema está aumentando; hay menos repitentes y la aparente disminución de la cobertura en el grupo de 6 a 12 años obedece en parte al hecho de que los niños que ingresan al sistema demoran menos en recorrerlo.

Salta ahora a la vista que para universalizar la educación básica efectiva en lugares donde muchos niños padecen de malnutrición y el hogar no estimula el apredizaje, se requiere no sólo un mejoramiento importante de la enseñanza de mala calidad y corta duración que se les ha estado ofreciendo, sino también la adopción de gravosas medidas adicionales que deben empezar a aplicarse mucho antes que los niños lleguen a la edad escolar - especialmente el suministro de suplementos nutritivos, atención médica, creación de jardines infantiles y guarderías. Los servicios de esta índole existen en la mayoría de las ciudades, aunque son mucho más raros en las zonas rurales (con la excepción parcial de los servicios de salud infantil), pero en la mayoría de los países sus recursos y su cobertura son reducidos; a la educación preescolar tienen más fácil acceso los niños de los estratos medios que aquéllos que más la necesitan. Es importante señalar que la educación preescolar, en casi todos los países sobre los cuales hay información, representa entre el 2 y el 5% de la matrícula primaria. Una comparación de la matrícula preescolar con el número de niños de cinco años muestra que tres países (Argentina, Cuba y Uruguay) han alcanzado coeficientes bastante elevados, pero éstos son también los países en que la pobreza de la familia tiene menos importancia como obstáculo para obtener una educación básica efectiva.

El rasgo más saliente del cambio educativo en el decenio de 1960 fue el enorme incremento de la matrícula en la enseñanza secundaria y superior. Esta tendencia fue igualmente acusada en países que aún están lejos de haber universalizado una educación primaria de duración adecuada, y en países que casi han alcanzado esa meta. En una comparación entre países, se observa que la matrícula - medida como porcentaje de los grupos de edades pertinentes - en la enseñanza media y superior es más uniforme que la matrícula en los primeros seis años de enseñanza. (Como se dijo antes, los niveles de ingreso en los distintos países también se acercan más a la uniformidad en los grupos más altos que en los inferiores.) Una comparación de las tasas de matrícula por edades entre algunos países para los cuales se disponía de datos censales sobre 1960 y 1970, indica que en todos ellos la matrícula creció más entre la población de 13 y 16 años, que entre la de 10 años. Este fenómeno es fácil de comprender en Argentina, Chile y Panamá, donde en 1960 más del 80% de los niños de diez años estaba matriculado, pero fue aún más pronunciado en el Brasil, país en el cual la matrícula en el grupo de 10 años sólo alcanzó a 61.6% en 1960 y a 73.8% en 1970; en este último año la proporción de jóvenes de 16 años matriculado era mayor en el Brasil que en la Argentina.

En los 20 países de la región sobre los cuales se dispone de estadísticas, la matrícula primaria aumentó de 25 millones en 1960 a 44 millones en 1972 o 1973; la matrícula en la enseñanza media se elevó de 3.7 a 12.3 millones, y la universitaria de 500 000 a 2 100 millones. Si bien el ritmo de aumento de la matrícula universitaria fue aún superior al de la matrícula en la enseñanza media, hasta ahora el número de alumnos involucrados ha sido relativamente pequeño, aunque ha bastado para copar la capacidad de las universidades. La gran cantidad de alumnos que egresa actualmente de la escuela secundaria, principalmente orientados a la universidad, indica que la presión por masificar la educación superior se intensificará aún más en lo que resta del decenio de 1970, a menos que se modifique radicalmente el carácter de la educación secundaria, y que las aspiraciones de los jóvenes de la clase media se adapten de alguna manera a esa transformación.

A comienzos del decenio de 1960, las diagnósis de la educación de América Latina corrientemente insistían en que ésta no estaba impartiendo la preparación especializada necesaria para el desarrollo, y en que, de conformidad con las estadísticas censales, una proporción excesiva de personas desempeñaba cargos para los cuales su educación no la había capacitado. De lo anterior se infirió que era necesaria una expansión rápida y muy bien planificada de la educación técnica y profesional de nivel medio y superior. Indudablemente, todavía faltan personas calificadas en muchas especialidades particularmente aquéllas cuyo vigoroso mercado internacional crea un éxodo que anula el aporte del sistema educativo.

En general, sin embargo, hoy parece apropiada una diagnósis bastante diferente. La expansión de los niveles educativos medio y superior se ha producido a un ritmo más rápido del que cabía esperar hace un decenio, pero las pautas de expansión no se planificaron de acuerdo con estrategia de desarrollo alguna. Fueron configuradas por las tácticas que aplicaron las familias que buscaban una movilidad ascendente para sus hijos, y por las mayores oportunidades reales de ascenso social que ofrecían algunas profesiones y la educación general, en oposición a la educación técnica. Por lo menos en unos pocos países, el producto global de la enseñanza media y superior ya excede marcadamente la capacidad de absorción de las ocupaciones respectivas, y las tasas actuales de incremento y la distribución de la matrícula indican que esta situación puede extenderse a otros países.48/

48/ En Chile, según las estimaciones preparadas por la Oficina de Planificación de la Universidad de Chile, el número de profesionales aumentará 55% durante el período 1970-1975. La capacidad de absorción ideal de egresados de la educación media durante este período variaría entre 13 000 y 18 000 personas anualmente, frente a una matrícula en el último año de la educación media de 64 400 en 1972 y de 104 100 en 1975. La capacidad de absorción ideal de egresados de la educación superior fluctuará entre 6 000 y 8 000 personas, en tanto que los egresados universitarios serán casi 11 000 en 1972 y 17 000 en 1975. (Rolando Sánchez Araya y Juan Manuel Cruz, Perspectivas de desarrollo de la Universidad de Chile, Oficina de Planificación, Universidad de Chile, Santiago de Chile, agosto de 1973.)

Las actuales modalidades de expansión de la educación, dados los costos por estudiante muy superiores de la educación secundaria y universitaria, generan también peticiones de recursos públicos que difícilmente pueden conciliarse con la satisfacción de la necesidad permanente de mejorar la educación primaria.^{49/}

Pueden preverse dos estrategias optativas en materia de reforma de la educación; a) una igualación sistemática de las oportunidades educativas acompañada por una disminución de la importancia asignada a la escuela y a la enseñanza como mecanismo de movilidad y diferenciación sociales. Es decir, los programas preescolares, las escuelas, los medios de información y la educación de adultos ayudarían en conjunto a la familia y al individuo a hacer frente a la vida en la sociedad, dejando el máximo de libertad de elección en cuanto al uso de los recursos educativos ofrecidos por el Estado. Esta estrategia, que en diferentes versiones han propuesto ciertos educadores, exigiría una vasta redistribución y transformación de los recursos destinados a la educación, y una modificación aún más difícil de las expectativas de todos los estratos sociales que ahora luchan por obtener ventajas concretas de la educación; b) una subordinación sistemática del contenido y el producto de la educación a las exigencias del estilo vigente de desarrollo y a la distribución del poder de las sociedades. Para

^{49/} En Chile, que puede constituir un caso extremo, la distribución porcentual del presupuesto del Ministerio de Educación ha tenido la siguiente evolución:

	<u>1965</u>	<u>1970</u>	<u>1972</u>
Educación básica	40.1	39.7	32.8
Educación media	20.3	20.2	17.3
Educación superior	26.6	28.1	37.1
Otra	<u>13.0</u>	<u>12.0</u>	<u>12.8</u>
	100.0	100.0	100.0

En la práctica, las partidas que figuran en la categoría "Otra" también se destinan en gran medida a la educación superior. En 1971 la relación de los costos por alumno matriculado en los tres niveles era de 1:4:15. (Universidad de Chile, Oficina de Planificación, Antecedentes e informaciones, Nº 4, Santiago de Chile, agosto de 1973.)

/esto habría

esto habría que limitar la expansión ulterior de la mayoría de las ramas de la educación superior y de la educación secundaria orientada a la universidad, proceder con mayor selectividad en la admisión, ampliar planificadamente la educación técnico-vocacional con arreglo a la demanda de mano de obra especializada, y universalizar la educación primaria terminal para la mayoría, con un contenido adaptado a su futura vida de trabajo y función en la sociedad. Esta estrategia encontraría también poderosas resistencias, por cuanto sería incompatible con los valores profesados, y porque los grupos cuyas expectativas frustraría - en los niveles medios y también en los inferiores - serían mucho mayores que los grupos que se beneficiarían. Por lo tanto, probablemente en la mayoría de los países la expansión educativa seguirá adoleciendo de contradicciones internas, surgirán sucesivas proposiciones de reforma que no lograrán apoyo coherente y se aplicarán medidas para aliviar las presiones más apremiantes sobre los recursos. Como en el caso de los aumentos cuantitativos en otros "problemas" del desarrollo, la capacidad de los sistemas para continuar funcionando indefinidamente sin severas perturbaciones probablemente será mayor de lo que cabría esperar, dada la gravedad de las tensiones y conflictos existentes. Con todo, las crisis actuales, que elevan marcadamente los costos de la educación media y superior para el Estado y para las familias de los estudiantes a la vez que perturban las expectativas ocupacionales y debilitan aún más la confianza de la juventud educada en la viabilidad de los estilos vigentes de desarrollo, pondrán gravemente a prueba esta capacidad.

Capítulo II

LA EVOLUCION ECONOMICA: ASPECTOS GLOBALES

A. INTRODUCCION

Cuando se examinan las tendencias generales de la evolución económica de América Latina en los primeros años del decenio de los setenta, fácil es percibir un visible contraste entre el testimonio de los índices globales regionales y el de las verificaciones particulares.

En efecto, si se analiza la mayor parte de los indicadores significativos para el crecimiento económico, no cabe duda de que este período sobresale como uno de las más dinámicos en la historia reciente de la región, con el agregado de que el proceso ha sido persistente y con altibajos relativamente menores; aunque se vislumbra una excepción notoria en este cuadro global y positivo, que es el recrudecimiento (o la aparición en algunos casos) de las presiones inflacionarias.^{1/}

Ambos aspectos, como se comprende, están íntimamente entrelazados con el comportamiento y las irradiaciones del sistema económico internacional. Desde este ángulo, pues, el panorama latinoamericano sigue pautas conocidas, salvo en un aspecto bastante importante: que mientras en los países centrales los años 1973 y 1974 han sufrido el doble embate de un debilitamiento de su expansión económica y de una activación de sus desequilibrios inflacionistas, en el caso de nuestra región solamente se ha padecido la segunda contingencia, ya que el ritmo de crecimiento se mantuvo en un nivel bastante alto en el último año citado.

Sin embargo, en esencia, la fisonomía del conjunto oculta contrastes muy marcados. Basta descender de los indicadores globales a los de países determinados, - y aún dentro de esos

^{1/} Esta materia fue analizada con cierta detención por la CEPAL en el Estudio Económico de América Latina, 1974, Primera Parte, a la luz de seis casos nacionales.

países determinados, - para comprobar que la regla común, aunque válida e importante por sí misma, tiene excepciones flagrantes.

En verdad, si se mira con más atención aquella realidad mundial y regional de dinamismo productivo y de expansión de las corrientes comerciales y financieras, se comprobará que este ciclo, probablemente, ha sido uno de los más discriminatorios en su distribución de costos y beneficios.

A la inversa de la experiencia histórica, que habitualmente, aunque con variada intensidad, en períodos de auge o de crisis repartía de manera más general sus efectos de un signo o de otro, en la última coyuntura sobresalen las situaciones más extremas. Sobre todo en el lapso 1973-1974, conviven países que han sido extremadamente perjudicados o considerablemente beneficiados por el curso de los acontecimientos y, en especial, por los vinculados al encarecimiento del petróleo.

Como se verá más adelante, - aunque no sólo por esa influencia - la apreciación general, ciertamente positiva, de la marcha regional, esconde contrastes muy notorios si se desgranar los países o se agrupan en distintos conjuntos; si se escarmenta en los distintos sectores productivos; si se examinan las repercusiones en el bienestar de distintos estamentos de clases sociales, etc.

En resumen, los antecedentes básicos que se presentan en las secciones siguientes deben seguirse, por lo tanto, bajo esa doble perspectiva.

B. PRODUCCION Y DISPONIBILIDAD DE BIENES

1. La evolución de la producción y del ingreso real

Transcurridos cuatro años del decenio en curso se aprecia para América Latina en conjunto una clara tendencia al sostenido crecimiento económico, que se manifestó particularmente a partir de 1972. Este crecimiento está expresado en un incremento del producto interno bruto de 6.7% anual durante el período 1970-1973, y que es posible que se acerque más al 7% cuando se conozca el crecimiento que tuvo el producto en 1974.

/Este ritmo

Este ritmo global de crecimiento regional que, en verdad, pocos países alcanzaron, es superior a la tasa mínima de 6% postulada por la EID para los países en desarrollo, y representa un mejoramiento significativo con respecto al incremento que registró la producción global de la región en los años sesenta, de 5.4 y 5.9% en el primer y segundo quinquenio. Como se aprecia bien en el gráfico 1, la tendencia actual de 6.7% viene realmente desde 1969.

La evolución del producto en los años recientes se ha caracterizado por el aumento continuo de la tasa de crecimiento, que desde un nivel relativamente bajo de 5.8% en 1971, pasó a 6.9% y 7.2% en los años siguientes; para 1974 se estima un incremento parecido al de 1973. (Véase el cuadro 1.)

La tendencia descrita representa un aumento del producto medio por habitante de 3.7% anual, que también supera la tasa mínima de 3.5% de la EID, a pesar de que ésta considera un crecimiento poblacional de 2.5% al año, mientras que el de América Latina es de un ritmo cercano al 3%. En los años 1972 y 1973 el incremento del producto por habitante fue de 4 y 4.2%.

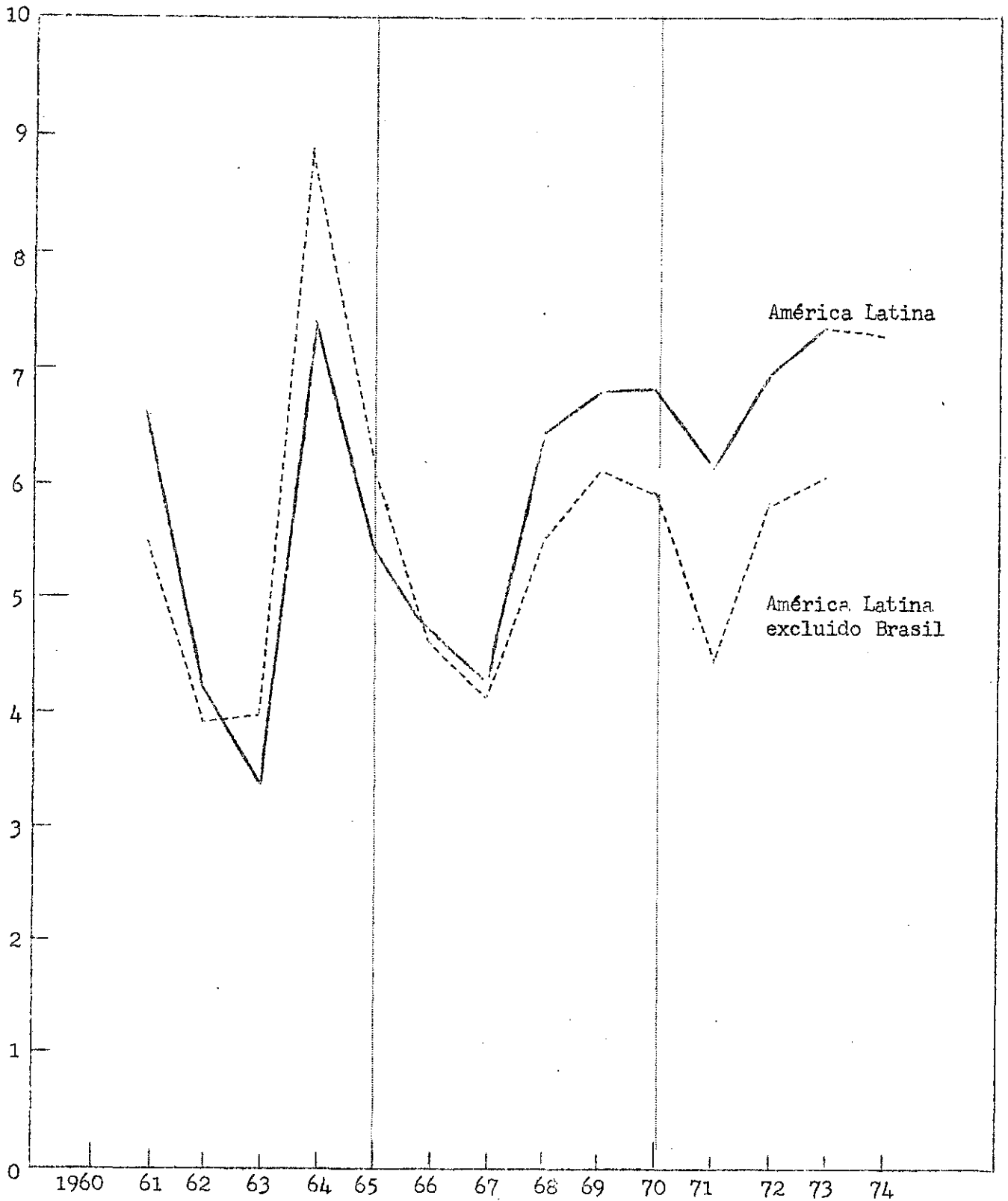
Entre los muchos factores de todo tipo que contribuyeron en distinta medida a la intensificación del crecimiento en los años 1972 y 1973, sobresale el vuelco favorable que alcanzaron en general los precios de los productos de exportación de la región, principalmente en ese último año. Mejoró notablemente la relación de precios del intercambio y el poder de compra de las exportaciones aumentó en 11 y 18% en esos años, todo lo cual se tradujo en mayores ingresos para la región y en una mayor disponibilidad de bienes importados, que en términos reales aumentaron un 28% entre 1970 y 1973.

El ingreso interno bruto de América Latina, que en la segunda mitad de los años sesenta, y también en 1971, creció a ritmo similar al del producto bruto, en 1972 aumentó en 7.5% y en 8.5% en 1973. No existen datos completos para 1974, pero cabe anticipar que el efecto de la relación de precios del intercambio en el ingreso real ha sido

Gráfico 1

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

Escala natural



Cuadro 1

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO ^{a/}

País	1973		Tasas anuales de crecimiento					
	Millones de dólares de 1970	Composición porcentual	1965-1970	1970-1973	1971	1972	1973	1974 ^{b/}
Argentina	32 012	15.4	4.1	3.6	2.7	4.3	3.7	7.2
Bolivia	58 023	28.0	7.5	11.0	11.3	10.4	11.4	9.6
México	53 630	25.9	6.9	6.1	3.4	7.3	7.6	5.9
Colombia	13 672	6.6	5.7	6.8	5.5	7.3	7.5	6.1
Venezuela	14 036	6.8	4.5	4.2	2.1	4.6	5.9	5.1
Chile	7 932	3.8	3.9	1.6	7.7	1.4	-4.0	5.0
Perú	8 353	4.0	4.3	6.2	6.5	6.1	6.0	6.6
Uruguay	2 640	1.3	2.3	-0.4	-1.0	-1.3	1.0	1.9
Panamá	1 554	0.7	7.4	7.1	8.1	6.5	6.5	4.0
Costa Rica	1 376	0.7	7.0	6.5	6.5	6.8	6.2	4.1
Ecuador	2 766	1.3	5.2	7.2	7.4	5.0	9.2	9.2
República Dominicana	2 086	1.0	7.8	11.4	10.5	12.5	11.2	8.9
Guatemala	2 677	1.3	5.8	6.8	5.6	7.3	7.6	4.7
El Salvador	1 625	0.8	4.5	5.2	4.6	5.8	5.1	6.0
Nicaragua	956	0.5	4.2	4.0	5.8	4.0	2.2	7.7
Paraguay	960	0.5	4.1	5.7	4.6	5.3	7.2	8.0
Bolivia	1 431	0.7	6.3	4.8	3.8	5.1	5.4	5.7
Honduras	835	0.4	4.1	4.2	3.8	3.9	5.0	-0.5
Haití	592	0.3	1.8	4.8	6.5	3.6	4.5	3.0
<u>Total</u>	<u>207 156</u>	<u>100.0</u>	<u>5.9</u>	<u>6.7</u>	<u>5.8</u>	<u>6.9</u>	<u>7.2</u>	<u>7.0</u>
<u>Total (excluido, Brasil)</u>	<u>149 133</u>	<u>72.0</u>	<u>5.3</u>	<u>5.1</u>	<u>4.0</u>	<u>5.7</u>	<u>5.6</u>	<u>6.1</u>
<u>Total (excluido, Brasil, Colombia, México y Venezuela)</u>	<u>67 795</u>	<u>32.7</u>	<u>4.3</u>	<u>4.2</u>	<u>4.3</u>	<u>4.4</u>	<u>3.7</u>	<u>6.4</u>

a/ Valorado a costo de factores.

b/ Cifras muy preliminares.

/negativo para

negativo para aquellos países que son importadores netos, en magnitudes relativamente importantes, de petróleo y alimentos; una evolución distinta debe haberse registrado para los países exportadores de petróleo.

Este panorama global de la evolución económica de América Latina cambia radicalmente cuando se examina el comportamiento económico de los distintos países y se comprueba que en la mayoría de ellos el crecimiento no fue satisfactorio, sino bajo e insuficiente para provocar cambios en las condiciones económicas de la población. En realidad, un rasgo peculiar de la evolución económica de los países latinoamericanos ha sido su falta de persistencia, su inhabilidad para sostener por un plazo apreciable un ritmo constante de crecimiento que abarque a la gran mayoría de ellos.

Fácil es comprobar que el crecimiento regional ha estado fuertemente influido durante todos estos años por la rápida evolución de la economía brasileña (11% anual), cuyo producto equivalía en 1973 al 28% del producto total de América Latina. Si se excluye el Brasil, el ritmo de crecimiento del producto para la región baja de 6.7 a 5.1% anual en el período 1970-1973. (Véase nuevamente el cuadro 1.)

Es decir, que a no ser por el crecimiento del Brasil, los resultados económicos de la región habrían sido bastante inferiores al mínimo propuesto por la EID (tasa que sólo se habría alcanzado en 1972), casi iguales a los registrados en el quinquenio inmediato anterior e inferiores a los de la primera mitad de los años sesenta, (véase nuevamente el gráfico 1.)

Sin considerar al Brasil, el crecimiento de 5.1% del resto de la región en el período 1970-1973, es explicado en parte importante por el comportamiento de Colombia, México y Venezuela, que en conjunto representan cerca del 40% del producto total de América Latina y que crecieron a un ritmo algo mayor al 6% en esos años.

/Para los

Para los 15 países restantes, que comprenden un tercio de la población y aproximadamente otro tanto del producto total de América Latina, los resultados económicos durante los primeros años setenta fueron muy bajos, apenas de un 4.2% anual y 1.3% por habitante, es decir, muy inferior a la meta mínima postulada por la EID.

En este grupo se encuentra también una gran variedad de situaciones, lo que dificulta cualquier análisis referido a conjuntos de países y tergiversa las conclusiones generales. La República Dominicana, por ejemplo, tuvo un incremento superior al 10% en estos años, Ecuador, Panamá y Guatemala alcanzaron tasas del orden del 7% anual. En el otro extremo, el crecimiento de Argentina fue de sólo 3.6% anual y el de Chile apenas de 1.6%, pero ambos países contribuyen con un 19% al producto global de la región. (Véase el gráfico 2.)

En cuanto a las tendencias del crecimiento por países, la intensificación que se observa para América Latina en los últimos años corresponde básicamente a Colombia, Ecuador y Guatemala; en otros seis países la tasa de incremento decreció desde 1971, hecho que fue particularmente notorio en Chile. En los países restantes, las tasas se mantuvieron relativamente estables a diferentes niveles (Brasil, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay) o sufrieron fluctuaciones apreciables, como en México (entre 1971 y 1972) y Haití.

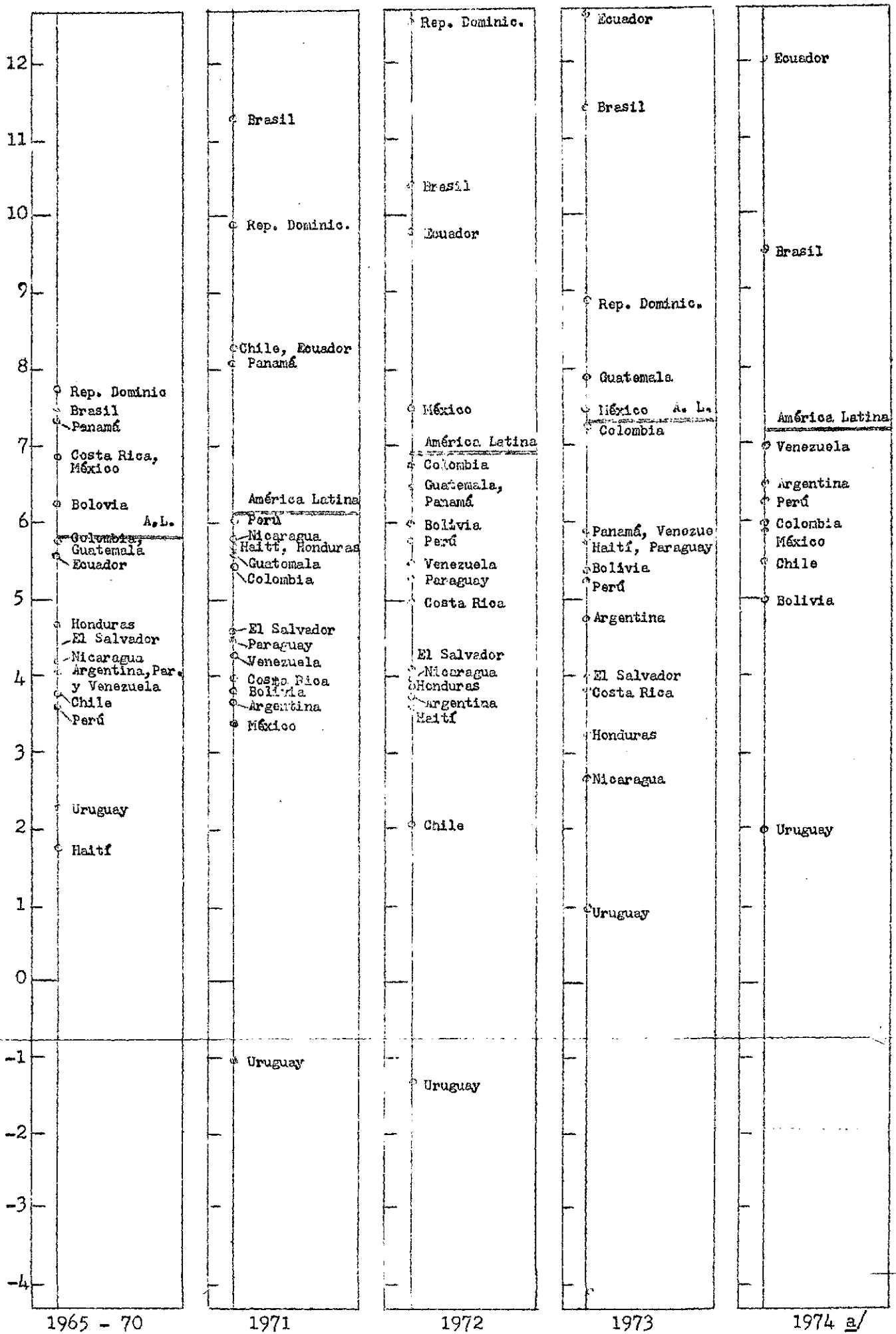
En el caso del producto por habitante, más que las diferencias que hubo en su evolución por países, se destacan las grandes diferencias que se acrecientan en sus niveles absolutos. (Véase el cuadro 2.)

Expresado en dólares constantes de 1970, el producto medio por habitante de América Latina, que en 1965 alcanzaba a 554 dólares, aumentó a 640 en 1970 y en 1973 llegó a 714 dólares.

Esta última cifra corresponde a la media de un amplio abanico que va desde 106 dólares en Haití hasta 1 295 para Argentina. De esta gama, solamente un tercio de los países considerados quedan

Gráfico 2

AMERICA LATINA : TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR PAISES
Escala natural



a/ Estimaciones preliminares sujetas a revisión

Cuadro 2
 AMERICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO^{a/} POR HABITANTE
 (Valores absolutos y porcentajes)

País	Dólares de 1970			Tasas anuales de crecimiento					
	1965	1970	1973	1965- 1970	1970- 1973	1971	1972	1973	1974 ^{b/}
Argentina	1 061	1 213	1 295	2.7	2.2	1.4	2.9	2.4	5.7
Venezuela	1 093	1 176	1 218	1.5	1.2	-0.8	1.6	2.9	2.1
Panamá	704	868	980	4.3	4.1	5.1	3.6	3.6	1.2
México	751	893	967	3.5	2.7	0.2	3.9	4.1	2.5
Uruguay	879	927	883	1.1	-1.6	-2.1	-2.5	-0.2	0.7
Chile	720	779	773	1.6	-0.3	5.7	-0.4	-5.7	3.2
Costa Rica	544	656	729	3.8	3.6	3.6	3.9	3.3	1.3
Perú	495	526	578	1.2	3.2	3.5	3.0	3.0	3.5
Colombia	455	509	562	2.3	3.4	2.1	3.9	4.2	2.8
Brasil	357	445	560	4.5	8.0	8.2	7.3	6.3	4.6
Guatemala	362	415	463	2.8	3.7	2.6	4.3	4.5	1.7
Nicaragua	406	432	441	1.2	0.8	2.5	0.7	-1.1	4.3
República Dominicana	279	347	435	4.4	6.9	7.0	8.9	7.7	5.3
El Salvador	380	397	421	0.9	2.0	1.3	2.5	1.9	2.8
Ecuador	342	372	416	1.7	3.8	4.0	1.6	5.6	5.8
Paraguay	330	353	384	1.4	2.8	1.8	2.4	4.3	4.9
Honduras	273	289	295	1.1	0.7	0.5	0.4	1.3	-4.0
Bolivia	216	260	278	3.8	2.6	1.3	2.6	2.8	3.1
Haití	102	99	106	-0.6	2.3	3.9	1.0	1.9	0.4
<u>América Latina</u>	<u>554</u>	<u>640</u>	<u>714</u>	<u>2.9</u>	<u>3.7</u>	<u>2.9</u>	<u>4.0</u>	<u>4.2</u>	<u>4.1</u>

Fuentes: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países.

a/ A costo de factores.

b/ Datos preliminares, sujetos a revisión.

/por encima

por encima de esa media para la región. Brasil, Colombia y Perú, considerados entre los países de mayor desarrollo relativo, tienen un producto por habitante del orden de los 560 dólares, también a precios de 1970. (Véase nuevamente el cuadro 2.)

Es ilustrativo el examen de los cambios en el producto por habitante desde una perspectiva más amplia. Así entre 1965 y 1973 en América Latina en su conjunto mejoró en 29% y en 160 dólares. En Brasil y la República Dominicana aumentó en más del 50%, lo que le significó a Brasil 200 dólares más por habitante. Sin embargo, en Argentina, donde sólo aumentó el 22% el incremento absoluto alcanzó a 234 dólares.

En la evolución del producto por habitante tiene naturalmente una influencia grande la tasa de crecimiento de la población, que como es propio de la variedad de situaciones que siempre se presentan en América Latina, varía entre 1.3% (Uruguay) y 3.4% (varios países). Un ejemplo de ello es que entre 1965 y 1970 el producto bruto total aumentó 25% en Venezuela y 22% en Argentina, y sin embargo, por habitante creció en 7 y 14% respectivamente, debido a que la tasa de crecimiento demográfico de Venezuela dobla con creces la de Argentina.

En el lapso de ocho años que se ha considerado, hubo muchos países que aumentaron poco su producto por habitante. En Uruguay y Haití apenas mejoró en 4 dólares al cabo de esos años y en Chile, El Salvador, Honduras y Nicaragua se alcanzaron incrementos de entre 7 y 11%.

2. Tendencias de la producción sectorial

Solamente con el fin de señalar algunos de los factores más relevantes que han condicionado el crecimiento económico en los años setenta, se hace esta reseña general sobre la evolución de la producción por grandes sectores económicos, que por lo demás se examina en profundidad en otras partes del presente documento.

La aceleración del crecimiento del producto en el trienio 1970-1973 continuó apoyándose en los sectores que tradicionalmente se han desarrollado con mayor rapidez: la industria manufacturera, la construcción y los servicios básicos, que comprenden el transporte y los servicios de electricidad, gas y agua.

Los "otros servicios", que tienen un peso relativo alto en la composición del producto total (45% en 1973) y que incluye entre sus componentes a la actividad comercial, por lo general han crecido a una tasa parecida a la del producto total.

En cambio, los sectores primarios como la agricultura y la minería tuvieron un crecimiento más lento, salvo en países donde se ha iniciado alguna nueva actividad extractiva, como ha sucedido recientemente en Ecuador y la República Dominicana. Además la agricultura, que tiene bastante importancia dentro de la actividad económica total, principalmente entre los países económicamente más postergados, presenta continuas fluctuaciones de un año a otro, lo que naturalmente dificulta la obtención de tasas más altas y sostenidas de crecimiento. (Véanse los cuadros 3 y 5.)

Con un fin de comparación vale la pena volver a mencionar que entre el segundo quinquenio de los años sesenta y el período 1970-1973 la tasa anual de crecimiento del producto total pasó de 5.9 a 6.7%. Entretanto la producción manufacturera creció a tasas sustancialmente mayores en esos períodos, de 7.4 y 8.6%, con lo que su participación en el producto global pasó del 21% en 1965 al 24% en 1973. En otras palabras, entre 1965 y 1973 la producción de manufacturas aumentó en 84%, mientras la producción total lo hizo en 61%. La población, a su vez, creció 26% la total y alrededor de 50% la urbana.

Aunque ha sido dispareja, a nivel de países, la evolución de la industria manufacturera, este fenómeno ha sido menos marcado que en otras actividades. (Véase el cuadro 4.)

Cuadro 3

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA Y CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO POR SECTORES ^{a/}
(Porcentajes)

	1965	1970	1973	Porcentaje de incremento	
				1965-1973	1970-1973
Agricultura	17.2	15.0	13.4	26.6	9.3
Minería	4.8	4.5	3.8	29.5	4.4
Industria manufacturera	21.3	23.0	24.1	83.5	28.2
Construcción	4.5	5.2	5.4	94.6	27.2
<u>Subtotal</u>	<u>47.8</u>	<u>47.7</u>	<u>46.7</u>	<u>58.7</u>	<u>19.9</u>
Servicios básicos	7.5	8.0	8.1	74.1	24.1
Otros servicios	44.7	44.3	45.2	55.4	23.6
<u>Producto total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>61.1</u>	<u>21.2</u>

Fuente:

^{a/} La suma de la composición sectorial del producto bruto no suma siempre 100, debido a que el producto fue obtenido por extrapolación a partir del año base 1970.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: SECTOR AGROPECUARIO: PARTICIPACION EN LA GENERACION
DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y TASAS DE CRECIMIENTO a/

País	Participación en el PIB total		Tasas anuales de crecimiento de su producción				
	1965	1973	1965-1970	1970-1973	1971	1972	1973
Chile	8.1	6.1	3.0	-5.9	5.1	-5.7	-15.8
Venezuela	7.3	7.2	5.6	2.3	0.9	2.0	5.8
México	14.4	10.2	2.7	1.0	2.0	0.5	0.6
Argentina	15.2	12.0	1.1	0.4	-3.9	-0.1	5.6
Brasil	17.9	12.4	3.0	6.4	11.4	4.5	2.5
Uruguay	12.3	12.6	2.8	-0.5	-1.2	-3.4	3.1
Bolivia	22.8	16.1	0.2	2.9	4.0	2.7	2.1
Perú	20.8	16.5	2.8	-1.0	0.9	-4.5	0.9
Panamá	24.0	18.6	4.0	3.4	3.7	3.0	3.4
República Dominicana	28.7	21.3	4.9	5.2	5.5	3.6	6.6
Ecuador	36.6	24.7	0.8	0.5	-1.4	4.5	-1.4
Costa Rica	27.3	24.8	5.1	6.2	5.6	5.7	7.2
Nicaragua	28.9	26.9	2.1	4.6	10.0	2.4	1.7
Colombia	30.6	27.1	4.8	4.5	2.5	5.8	5.3
El Salvador	31.6	29.1	3.9	3.4	3.8	1.4	4.9
Guatemala	31.5	31.2	4.7	8.0	7.1	7.8	9.1
Paraguay	38.6	34.8	1.7	6.3	4.0	5.2	9.7
Honduras	41.1	35.0	3.2	4.6	6.2	3.1	4.5
Haití	52.0	47.4	1.3	2.5	3.9	3.0	0.6
<u>América Latina</u>	<u>17.2</u>	<u>13.4</u>	<u>3.0</u>	<u>3.0</u>	<u>3.6</u>	<u>2.3</u>	<u>3.1</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países.

a/ Los cálculos se han realizado sobre la base de valores a precios constantes de 1970 y se refieren al concepto de "valor agregado".

Cuadro 5

AMERICA LATINA: SECTOR INDUSTRIAL MANUFACTURERA: PARTICIPACION EN LA GENERACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y TASAS DE CRECIMIENTO a/

País	Participación en el PIB total		Tasas de crecimiento de su producción				
	1965	1973	1965-1970	1970-1973	1971	1972	1973
Argentina	28.6	32.3	5.0	6.5	5.8	6.7	6.8
Chile	28.9	30.2	3.6	3.7	13.7	3.5	-5.3
Brasil	22.0	26.2	10.4	13.7	11.3	14.1	15.8
Uruguay b/	24.1	24.0	2.4	-0.9	-1.8	-0.3	-0.4
México	21.3	23.9	8.8	6.8	3.2	8.5	8.8
Colombia	17.0	18.8	6.4	9.6	7.9	10.0	10.9
Ecuador	17.1	19.1	6.3	9.0	8.6	7.3	11.1
Perú	15.2	18.0	5.8	7.8	8.6	7.3	7.5
El Salvador	16.7	17.9	5.7	5.8	7.0	4.5	5.9
Nicaragua	14.5	17.8	8.1	4.4	4.8	6.5	1.8
República Dominicana	12.7	17.1	13.6	12.2	13.2	10.4	13.0
Paraguay	16.1	16.9	5.6	4.9	3.3	6.3	5.2
Costa Rica b/	13.5	16.5	9.5	9.5	9.6	8.8	10.0
Panamá	14.2	15.5	9.6	6.2	3.2	6.3	4.2
Honduras	11.1	15.2	4.7	7.1	5.5	7.8	8.1
Guatemala	13.0	14.7	8.2	6.9	7.2	5.5	8.1
Bolivia	12.9	13.0	6.4	4.9	2.8	5.4	6.5
Venezuela	11.2	12.6	5.2	7.9	6.4	9.7	7.7
Haití	8.6	10.9	4.4	8.5	6.0	8.6	10.8
<u>América Latina</u>	<u>21.3</u>	<u>24.1</u>	<u>7.4</u>	<u>8.6</u>	<u>7.2</u>	<u>9.2</u>	<u>9.5</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países.

a/ Los cálculos se han realizado sobre la base de valores a precios de 1970.

b/ Incluye minas y canteras.

/En verdad,

En verdad, se manifiesta una clara influencia recíproca entre la expansión del producto global y el dinamismo de las actividades industriales. En algunos casos, es meridiano que este último sector ha influido decisivamente en el comportamiento del conjunto; en otros, en cambio, el dinamismo global parece haber llevado consigo a las actividades industriales. Sin embargo, hubo también países donde no se registra esa asociación. Así, en Argentina ocurrió un virtual estancamiento de la producción agropecuaria (promedio de brascas fluctuaciones) y declinó la construcción. En Perú la agricultura y en particular la pesca sufrió también una baja y en Honduras y Haití la industria es poco importante, mientras que la agricultura, que creció muy poco en esos años, representa un 35 y un 47% respectivamente.

Contrastando con el dinamismo de la industria manufacturera, el producto agropecuario aumentó a razón de 3.0% anual en el trienio 1970-1973, casi igual al de la población y con marcadas fluctuaciones de un año a otro: 3.6, 2.3 y 3.1%, lo que ha pasado a ser una característica de la evolución del sector, que refleja la inestabilidad propia de una producción sujeta a factores inciertos de clima y precios. (Véase nuevamente el cuadro 5.)

Durante el quinquenio anterior la agricultura aumentó también a una tasa de 3.0%. Entre 1965 y 1973 aumentó en 27%, es decir que en ocho años la producción agropecuaria por habitante prácticamente no aumentó. Su lenta evolución le ha hecho perder rápidamente importancia frente al de otras producciones. En 1965 representaba un 17% del producto total; en 1973 significaba sólo un 13%. Sin embargo, este porcentaje varía en una amplia gama, desde alrededor del 7% en Chile y Venezuela a 48% en Haití. Actualmente todavía representa más de un 20% en 10 de los países de la región (de 19 considerados), entre los cuales se hallan los de Centroamérica y del Caribe, Ecuador, Paraguay y Colombia.

La minería tiene poca importancia en la producción total latinoamericana (3.8%) y la ha ido perdiendo con el tiempo debido a su lenta evolución (4.4% anual en 1965-1970 y 1.5% en 1970-1973), aunque en 1973 su producto aumentó en un 5.4%, al iniciarse la extracción de petróleo en gran escala en Ecuador y ferroníquel en la República Dominicana. (Véase el cuadro 6.)

Cuadro 6

AMÉRICA LATINA: SECTOR MINAS Y CANTERAS: PARTICIPACIÓN EN LA GENERACION
DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y TASAS DE CRECIMIENTO a/

País	Participación en el PIB total		Tasas anuales de crecimiento de su producción				
	1965	1973	1965- 1970	1970- 1973	1971	1972	1973
Venezuela	26.8	19.1	1.9	-2.1	-6.4	-6.3	6.7
Bolivia	12.0	13.4	11.0	0.9	4.2	-4.1	3.0
Chile	11.6	11.7	4.9	0.3	2.0	-3.1	2.1
Perú	9.6	7.8	2.2	0.9	-5.1	6.7	1.5
Ecuador	1.6	7.3	3.3	84.7	48.6	56.8	170.2
República Dominicana	1.7	6.1	8.3	69.3	1.7	223.8	47.4
México	4.0	3.8	7.2	3.8	2.4	6.1	3.0
Honduras	1.9	2.7	5.8	10.6	-0.5	7.2	26.8
Haití	1.5	1.9	5.0	9.3	17.8	-14.5	30.0
Colombia	2.5	1.6	1.5	-2.1	-4.6	-6.0	4.8
Argentina	1.2	1.1	9.0	-7.7	-4.5	3.2	-20.2
Brasil	0.8	0.8	10.7	8.0	4.5	8.8	10.7
Nicaragua	1.0	0.6	-5.9	4.3	-1.7	1.0	12.6
Panamá	0.3	0.4	6.2	17.1	13.0	3.9	37.0
Paraguay	0.2	0.3	-5.8	33.9	130.2	1.8	2.4
El Salvador	0.2	0.2	3.8	3.6	-2.9	11.8	2.6
Guatemala	0.1	0.1	1.3	0.0	0.0	-12.5	14.3
Costa Rica b/	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay b/	...	...	...	...	...	...	...
<u>América Latina</u>	<u>4.8</u>	<u>3.8</u>	<u>4.4</u>	<u>1.5</u>	<u>-1.8</u>	<u>0.9</u>	<u>5.4</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países.

a/ Los cálculos se han realizado sobre la base de valores a precios de 1970.

b/ Incluido en industria manufacturera.

/La construcción

La construcción ha sido considerada siempre entre las actividades dinámicas que impulsan el crecimiento económico. En el quinquenio 1965-1970 fue la actividad de mayor crecimiento (8.9% anual), ritmo que prácticamente mantuvo en el período 1970-1973; sin embargo su contribución al producto total es de apenas 5.4%. (Véase el cuadro 7.)

La construcción acrecentó su dinamismo en los años recientes, pero las diferencias entre países fueron muy notorias. Así, luego de aumentar 5.2% en 1971, al año siguiente se incrementó en 11.0% y en 8.9% en 1973. En este último año, por ejemplo, el valor agregado por la construcción creció más de un 10% en ocho países considerados; en cambio, en Argentina se redujo 10%, 12% en Chile y 11% en El Salvador.

Ha sido más parejo el comportamiento de los servicios básicos. Durante 1970-1973 crecieron a razón de 7.5%, tasa ligeramente mayor que en el quinquenio anterior y que se explica por el incremento de 8.6% que alcanzó en 1973. En cuanto a los "otros servicios" ellos crecieron en conjunto a una tasa de 5.7% anual en el quinquenio 1965-1970 y a razón de 7.3% entre los años 1970 y 1973. (Véanse los cuadros 8 y 9.)

Al hacer un recuento de la marcha del producto por sectores se advierte que el producto global de la región se divide casi en partes iguales entre la producción de bienes, considerada en ella la construcción (47%) y la producción de servicios. Estas proporciones han variado poco (a 48 alcanzaba la producción de bienes en 1965), aunque en años recientes los servicios han tenido un incremento más rápido, dinamismo que ha tenido un auge vigoroso en lo que respecta a los servicios básicos.

Si se compara la estructura de las actividades económicas de dos grupos de seis países, uno que reúne los de mayor peso económico relativo, y el otro a los países centroamericanos y a Ecuador, que tienen muchas características comunes y un producto por habitante de poco más de 400 millones de dólares, sobresalen algunos hechos que corroboran las hipótesis en la materia.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: SECTOR CONSTRUCCION: PARTICIPACION EN LA GENERACION
DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y TASAS DE CRECIMIENTO ^{a/}

País	Participación en el PIB total		Tasas anuales de crecimiento de su producción				
	1965	1973	1965- 1970	1970- 1973	1971	1972	1973
República Dominicana	3.7	7.5	17.0	23.3	34.4	22.4	14.0
Panamá	5.8	7.2	9.1	12.2	18.6	12.0	6.2
Perú	7.2	6.7	-0.4	10.1	10.1	12.0	8.2
Brasil	5.1	5.9	10.7	12.2	8.4	12.9	15.5
México	4.7	5.9	9.7	9.5	-2.6	17.6	14.8
Venezuela	4.2	5.7	3.9	17.5	15.8	25.3	10.8
Colombia	3.9	5.2	12.3	6.7	7.1	1.8	11.5
Ecuador	2.5	4.7	17.2	9.2	50.0	-22.2	11.7
Costa Rica	5.3	4.7	4.8	6.0	3.0	6.5	3.5
Argentina	3.8	4.6	11.7	-1.9	0.3	4.3	-9.9
Bolivia	5.6	4.4	1.8	3.6	4.1	-0.2	7.2
Uruguay	3.5	4.2	4.3	3.0	5.8	5.5	-2.0
Honduras	3.5	3.9	8.8	-4.0	-7.6	-9.3	5.7
Chile	5.1	3.6	0.7	-4.6	11.4	-11.5	-12.0
Nicaragua	3.1	3.4	5.0	6.2	3.6	9.0	6.2
El Salvador	3.6	3.4	1.2	9.4	10.7	32.9	-11.0
Paraguay	2.5	3.4	8.3	10.9	10.4	6.0	16.3
Haití	2.3	3.1	1.4	15.5	15.7	15.8	15.4
Guatemala	2.5	2.5	3.0	12.4	0.4	20.1	18.0
<u>América Latina</u>	<u>4.5</u>	<u>5.4</u>	<u>6.9</u>	<u>8.4</u>	<u>5.2</u>	<u>11.0</u>	<u>8.9</u>

Fuentes: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países.

^{a/} Los cálculos se han realizado sobre la base de valores a precios de 1970.

Cuadro 8

AMERICA LATINA: SECTOR SERVICIOS BASICOS^{a/}: PARTICIPACION EN LA GENERACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y TASAS DE CRECIMIENTO ^{b/}

País	Participación en el PIB total		Tasas anuales de crecimiento de su producción				
	1965	1973	1965-1970	1970-1973	1971	1972	1973
Venezuela	10.6	13.2	7.6	7.7	8.0	9.1	6.0
Argentina	12.0	12.2	4.4	3.8	3.8	2.5	5.3
Bolivia	10.7	11.0	6.5	5.2	4.0	5.8	5.9
Uruguay	10.9	10.2	0.7	-0.1	3.3	-4.7	1.4
República Dominicana	8.9	9.5	10.0	9.7	11.9	8.6	8.7
Colombia	8.5	9.2	6.9	8.3	7.0	8.6	9.4
Panamá	6.1	8.8	12.2	12.1	15.8	9.1	11.6
Brasil	7.5	8.0	9.8	10.6	9.3	9.0	13.6
Honduras	7.2	8.2	3.2	4.8	3.0	5.9	5.4
Nicaragua	7.2	7.7	5.4	3.8	4.7	4.9	1.7
Ecuador	6.8	8.0	8.3	7.3	5.9	8.0	7.9
Chile	7.5	7.6	3.8	2.2	7.7	3.4	-4.2
El Salvador	6.0	6.9	7.8	4.8	3.0	6.6	4.8
Perú	6.2	7.2	5.1	8.3	9.2	8.6	7.2
Costa Rica	6.4	7.1	8.2	8.4	8.2	9.3	7.8
Paraguay	5.1	6.4	5.7	11.2	8.1	12.1	13.6
Guatemala	4.3	4.9	6.4	10.2	7.0	12.4	11.4
México	3.5	4.4	9.8	9.6	7.6	9.5	11.9
Haití	3.3	4.1	4.3	8.6	15.8	6.7	3.5
<u>América Latina</u>	<u>7.5</u>	<u>8.1</u>	<u>7.0</u>	<u>7.5</u>	<u>7.0</u>	<u>6.8</u>	<u>8.6</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países.

a/ Comprender: Electricidad, gas, agua, transporte y comunicaciones.

b/ Los cálculos se han realizado sobre la base de valores a precios de 1970.

Cuadro 9

AMERICA LATINA: SECTOR OTROS SERVICIOS^{a/}; PARTICIPACION EN LA GENERACION
DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y TASAS DE CRECIMIENTO ^{b/}

País	Participación en al PIB total		Tasas anuales de crecimiento de su producción				
	1965	1973	1965- 1970	1970- 1973	1971	1972	1973
México	52.3	51.8	6.4	6.4	4.3	7.2	7.6
Panamá	49.8	49.6	6.9	7.2	7.1	8.0	6.5
Uruguay	49.3	49.0	2.3	-0.8	-2.2	-1.1	0.9
Costa Rica	47.6	47.0	7.3	5.5	5.6	6.4	4.5
Brasil	46.9	46.7	7.4	12.0	10.6	11.4	14.4
Guatemala	48.7	46.7	5.6	5.3	4.1	5.8	6.1
Perú	41.1	43.9	4.2	6.9	7.2	7.1	6.5
Nicaragua	45.3	43.6	3.8	3.0	4.0	3.1	1.8
El Salvador	42.0	42.5	4.3	5.9	4.5	7.0	6.1
Venezuela	39.9	42.3	5.5	5.4	4.5	6.4	5.4
Bolivia	36.1	42.2	8.6	6.4	4.1	8.7	6.5
Chile	38.9	40.8	4.0	3.1	5.9	3.8	-0.4
República Dominicana	44.4	38.5	5.8	9.2	5.0	14.0	8.8
Paraguay	37.6	38.3	5.3	4.4	4.3	4.2	4.6
Colombia	37.5	38.1	5.8	7.7	7.2	8.6	7.4
Argentina	39.2	37.9	3.2	3.9	3.8	4.7	3.1
Ecuador	35.4	36.3	6.5	5.5	7.6	5.9	3.1
Honduras	35.2	35.0	4.6	3.1	2.6	4.2	2.6
Haití	32.3	32.6	1.4	5.8	7.9	3.1	6.4
<u>América Latina</u>	<u>44.7</u>	<u>45.1</u>	<u>5.7</u>	<u>7.3</u>	<u>6.2</u>	<u>7.7</u>	<u>8.1</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países.

a/ Incluir: comercio, finanzas, propiedad de la vivienda, administración pública, defensa y otros servicios.

b/ Los cálculos se han realizado sobre la base de valores a precios de 1970.

/Desde luego,

Desde luego, las diferencias se vinculan con la importancia relativa que tienen el sector agropecuario y la industria manufacturera de ambos grupos. En el primero (los de economías más avanzadas) la agricultura representa un 11% en promedio y alrededor de 26% la industria manufacturera; en el otro grupo la agricultura significa 27% del producto total y 16.5% la industria.

En cambio, en los sectores de servicios y en los de servicios básicos no se aprecian mayores diferencias. Los "otros servicios" representan 46 y 42% respectivamente en ambos grupos.

Tampoco en construcción existe mayor contraste, pero sí lo hay en la minería por la importancia que tiene esta actividad en Chile, Perú y Venezuela. En el segundo grupo la minería sólo tiene significación (reciente) en Ecuador.

En cuanto al crecimiento histórico (desde 1960) de estos sectores, ha sido parecido en el caso de la industria y de los servicios y mayor el del producto agropecuario del segundo grupo.

3. La disponibilidad de recursos y su demanda final

La expansión de 6.8% anual de la producción real de bienes y servicios en el primer tercio del decenio actual fue acompañada por un incremento aún mayor (de 7.4%) de las importaciones (medidas también a precios de 1970), lo que permitió que la oferta global de recursos aumentara a razón de 7.1% en estos años, es decir, en 23% durante el trienio.

Como la demanda externa aumentó entretanto a un ritmo inferior (4.8%), una parte mayor de los recursos pudo destinarse a la inversión, que creció a una tasa de 10.5% anual; el consumo, por su parte, continuó aumentando a un ritmo parejo del orden del 6.5% por año. (Véase el cuadro 10.)

Cuadro 10

AMERICA LATINA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES DE BIENES Y SERVICIOS

	1965	1970	1973	Tasas de crecimiento				
				1965- 1970	1970- 1973	1971	1972	1973
<u>Oferta global</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>6.1</u>	<u>7.1</u>	<u>6.5</u>	<u>7.1</u>	<u>7.7</u>
Producto interno bruto	90.7	89.5	89.4	5.8	6.8	6.1	6.9	7.3
Importaciones	9.3	10.5	10.6	8.8	7.4	6.1	7.1	9.0
<u>Demanda global</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>6.1</u>	<u>7.1</u>	<u>6.5</u>	<u>7.1</u>	<u>7.7</u>
Exportaciones	11.1	10.4	9.7	4.7	4.8	1.2	5.7	7.7
<u>Disponibilidad interna</u>	<u>88.9</u>	<u>89.6</u>	<u>90.3</u>	<u>6.3</u>	<u>7.4</u>	<u>7.1</u>	<u>7.3</u>	<u>7.7</u>
Inversión bruta	17.6	18.2	19.9	6.8	10.5	9.0	10.7	11.9
Consumo	71.3	71.4	70.4	6.2	6.5	6.6	6.4	6.6
Privado	62.3	62.4	61.4	6.2	6.5	6.6	6.5	6.3
Gobierno	9.0	9.0	8.9	6.1	7.0	7.0	5.5	8.5

Este panorama global acerca del origen de la disponibilidad de bienes y servicios y su destino final en los primeros años del decenio de 1970, tiene algunas diferencias con lo ocurrido en el quinquenio inmediatamente anterior (1965-1970). Aunque el ritmo de crecimiento del producto se intensificó entre ambos períodos (de 5.8 a 6.8%), el de las importaciones (a precios constantes) bajó de 8.8 a 7.4%, a pesar del extraordinario poder de compra externo de que se dispuso en los años 1972 y 1973,^{2/} lo que no impidió que la oferta global de recursos aumentara con más rapidez que en el quinquenio 1965-1970.

Del lado de la demanda, no hubo variación en el incremento de las exportaciones. Sin embargo, se aprecia un cambio radical entre ambos períodos en la disponibilidad interna de bienes y servicios, cuya tasa de crecimiento se elevó de 6.3 a 7.4%. A título simplemente de ilustración, cabe señalar que esto quiere decir que el habitante medio latinoamericano dispuso en 1973 de un 13% más de bienes y servicios que en 1970 y un 34% más que en 1965 para invertir y consumir.

Mientras la expansión del consumo entre los períodos comparados no tuvo mayor variación (6.2 y 6.5% anual), sí hubo una diferencia notable en el comportamiento de la inversión. Su tasa de crecimiento se elevó de 6.8% anual entre 1965 y 1970, a 10.5% en el trienio siguiente, lo que produjo un cambio significativo en el coeficiente de inversión bruta, que subió de 19.4% en 1965 a 22.3% en 1973, hecho que será examinado con mayor detalle en la sección siguiente.

Además del cambio observado en el coeficiente de inversión, la evolución de las grandes variables económicas ha conducido a otras variaciones de composición de la oferta y demanda. Así, mientras el coeficiente de importaciones pasó de 10.3% en 1965 a 11.7 en 1970 y a 11.9% en 1973, el de exportaciones descendió

^{2/} Véase la sección D de este capítulo.

de 12.2 a 11.6 y 11% en esos años. En el caso del consumo, sin embargo, no ha variado mayormente su relación con el producto interno bruto.

Variaciones de mayor envergadura en la evolución de cada una de estas variables se produjeron dentro del período 1970-1973 y más aún en su comportamiento a nivel de cada país, hecho que explica mucho acerca de la enorme disparidad que se observa en el crecimiento económico de los países de la región y que se tratará de aclarar en las páginas que siguen.

C. AHORRO, FORMACION DE CAPITAL Y CONSUMO

1. El ahorro y la formación de capital

a) Ahorro

Durante el período 1971-1973 los recursos que se destinaron al ahorro interno en América Latina representaron en promedio el 19.7% del ingreso nacional bruto y financiaron el 91% de la formación interna bruta de capital; el 9% restante fue aportado por el ahorro externo, que significó poco más de 2% del ingreso bruto. (Véase el cuadro 11.) Para la región esto significa una ligera mejora en relación con los años 1965 a 1970, cuando la proporción del ingreso nacional que se destinó al ahorro fue de 18.1% en promedio. La cuota de ahorro en los años que van corridos del decenio de 1970 ha experimentado un incremento constante y en 1973 su nivel alcanzó a 21.1%.

Cambia este panorama favorable al nivel regional cuando se atiende a cada país, ya que en ellos influyen los grados y tipos de desarrollo y las situaciones coyunturales que caracterizaron el período 1971-1973.

Cuadro 11

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE AHORRO NACIONAL BRUTO RESPECTO AL INGRESO NACIONAL BRUTO

(Porcentajes)

País	1961-1970	1966-1970	1971	1972	1973
Argentina	17.7	18.0	20.3	20.5	21.5
Bolivia	10.1	11.5	11.4	8.6	11.9
Brasil	19.4	18.7	20.1	21.6	24.0
Colombia	17.8	17.6	17.3	19.1	21.3
Costa Rica	14.8	14.5	12.6	12.6	13.7
Cuba	...	...	...	...	...
Chile	14.9	15.5	9.8	6.7	7.2
Ecuador	12.4	12.4	14.5	15.1	17.0
El Salvador	13.2	12.5	12.3	12.4	11.3
Guatemala	10.7	11.6	12.4	11.8	14.3
Haití	1.4	2.4	3.5	4.2	2.6
Honduras	13.5	14.5	14.3	14.3	14.2
México	19.0	19.1	19.0	19.7	20.0
Nicaragua	13.4	12.4	12.9	16.5	14.8
Panamá	16.6	18.9	20.3	21.2	22.1
Paraguay	9.7	10.1	10.9	14.9	14.7
Perú	15.0	14.1	11.9	10.6	10.8
República Dominicana	9.7	9.2	12.7	17.6	16.8
Uruguay	10.7	10.1	9.8	11.5	11.0
Venezuela	27.7	26.1	26.8	28.1	32.7
<u>Total</u>	<u>18.3</u>	<u>18.1</u>	<u>18.5</u>	<u>19.5</u>	<u>21.1</u>

Si se toma la cuota de ahorro medio de América Latina como punto de referencia, se observa que entre 1971 y 1973 sólo cinco países mantuvieron niveles superiores: Venezuela, con una cifra cercana al 30%; Panamá y Brasil con valores medios cercanos al 22%, y Argentina y México, con proporciones de 20.4% y 19.5%, respectivamente. En el extremo opuesto, los coeficientes más bajos corresponden a Chile, con un guarismo en torno del 8% y a Bolivia, Uruguay, El Salvador, Perú y Guatemala, con proporciones que varían entre un 10 y un 11.6%. Los otros siete países presentan coeficientes medios que oscilan entre 12.6% y algo más de 19%. (Véase nuevamente el cuadro 11.)

Si se consideran los países uno a uno se observará que dentro de fluctuaciones moderadas entre fines del decenio de 1960 y el año 1973, en 11 de los 18 casos para los cuales se dispone de información estadística comparable aumentó la proporción del ingreso destinada al ahorro; en cinco, ésta se redujo y en dos no experimentó variación alguna. De los países que aumentaron su tasa de ahorro, por lo menos seis (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela) lograron mantener una tendencia de crecimiento constante a lo largo del período en estudio. Entre los países que redujeron el coeficiente de ahorro, las disminuciones más acentuadas fueron las de Chile (de 15.5% en 1965 a 7.2% en 1973) y la de Perú, aunque esta última con una intensidad menor (de 14.1% en el primer año a 10.2% en el segundo).

Es interesante conocer las relaciones registradas entre los gastos de inversión, el coeficiente de ahorro nacional y el financiamiento neto externo. En el cuadro 12 se muestran los coeficientes de ahorro interno/inversión total para 19 países latinoamericanos entre los años 1965-1970 y 1971-1975.

Cuadro 12

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE AHORRO NACIONAL BRUTO RESPECTO
A LA INVERSION BRUTA INTERNA

(Porcentajes)

País	1966-1970	1971	1972	1973
Argentina	99.7	93.0	96.4	110.6
Bolivia	69.8	72.5	64.9	75.9
Brasil	94.8	88.2	89.4	93.4
Colombia	82.4	74.4	88.8	97.6
Costa Rica	66.6	50.8	56.7	61.0
Cuba				
Chile	93.2	78.4	54.8	65.8
Ecuador	73.8	58.3	69.8	84.8
El Salvador	83.8	85.7	106.6	79.7
Guatemala	87.2	86.5	93.8	102.2
Haití	64.6	76.1	84.1	50.6
Honduras	78.5	81.8	92.2	78.7
México	88.9	88.8	89.6	87.1
Nicaragua	64.8	72.2	94.6	81.4
Panamá	79.1	75.3	71.8	71.0
Paraguay	64.3	72.6	91.6	87.2
Perú	89.0	91.2	87.1	85.5
República Dominicana	56.5	63.2	88.3	80.9
Uruguay	97.6	77.9	102.6	105.2
Venezuela	97.2	101.0	97.0	108.5
<u>Total</u>	<u>92.0</u>	<u>87.9</u>	<u>89.7</u>	<u>94.5</u>

Un hecho importante que se deduce de las cifras es que en cinco países - Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela - los recursos internos representaron, como promedio en el período 1971-1973, entre el 85% y el 100% de la inversión total. En otros dos - Colombia y Uruguay - una proporción similar fue alcanzada en los años 1972 y 1973. Algunos países, como Venezuela (en 1971 y 1973), Argentina (en 1973) y Uruguay (en 1972 y 1973), tuvieron una salida de recursos que superó sustancialmente a los ingresos que esas economías recibieron del exterior.

Los países que mostraron, entre 1971 y 1973, los mayores índices en la relación financiamiento neto externo/inversión fueron Costa Rica con 45%; Chile, Bolivia, Ecuador y Haití que superaron el 30% y la República Dominicana con 29%.

b) Inversión

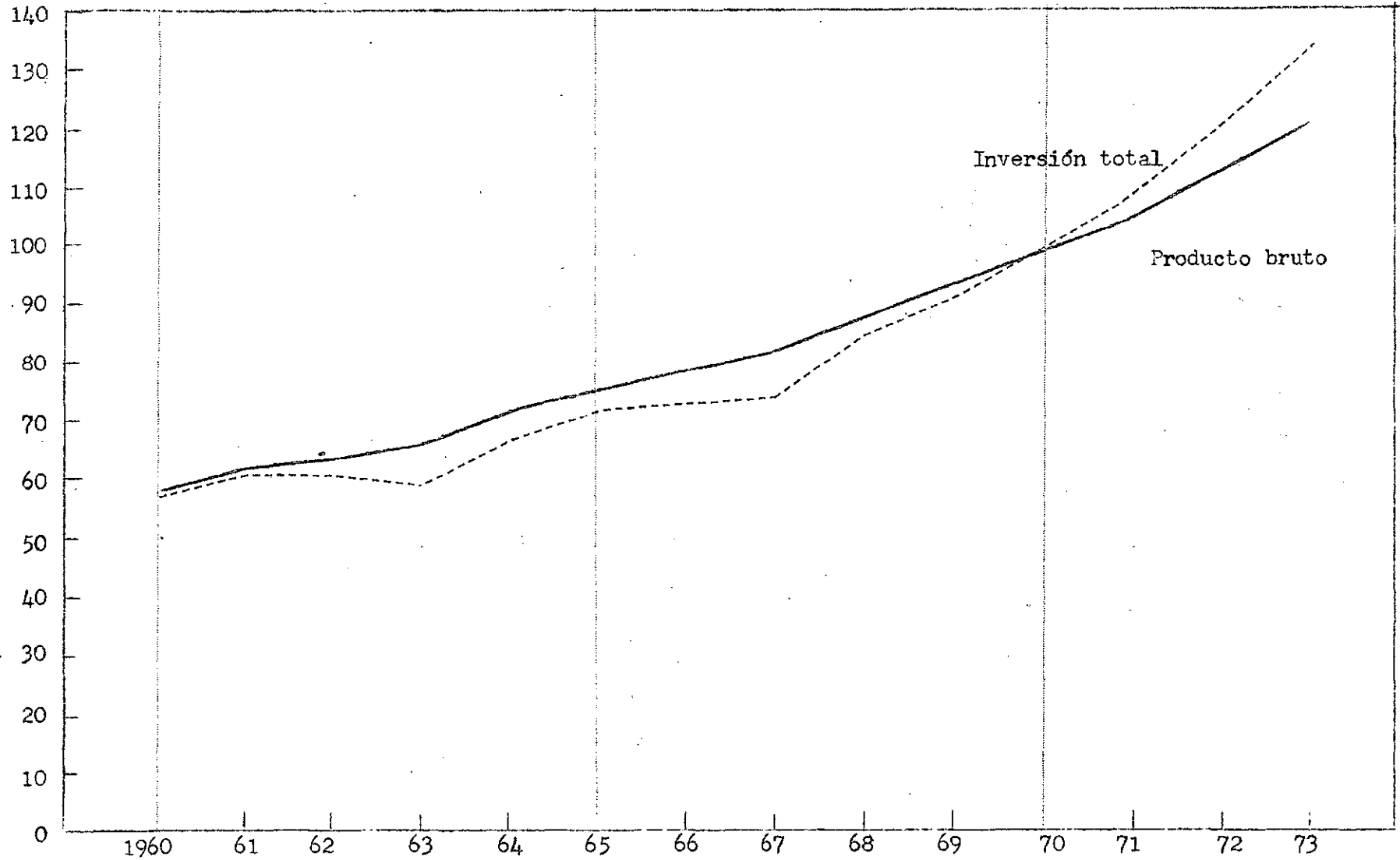
Otro de los rasgos sobresalientes del desarrollo reciente de la economía latinoamericana es la elevación de la tasa de inversión dentro del producto interno bruto. Esta característica, que ya se había comenzado a manifestar en los últimos años del decenio pasado, se ha acentuado en los años de 1970. (Véase el gráfico 3.) Mientras el producto global de América Latina creció entre 1965 y 1970 a una tasa media anual de 5.8%, la inversión total lo hizo en un 6.9%; en el período 1970-1973 el ritmo de incremento del primero subió a 6.8% y el del segundo fue de 10.5%. Como resultado de la evolución anotada, la formación bruta de capital de la región en su conjunto ha incrementado constantemente su nivel, y el coeficiente de inversión - definido como la relación porcentual entre la inversión bruta y el total del producto - ha aumentado significativamente de 19.4% en 1965 a 20% en 1971 y a 22.3% en 1973.

Como en otros registros, esa tendencia no es compartida en igual medida por los distintos países de la región.

Gráfico 3

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO GLOBAL Y DE LA INVERSION BRUTA TOTAL

(Indices 1970 = 100)



El cuadro 13 reúne antecedentes de ese proceso entre los años 1965 y 1973 y de los contrastes a nivel nacional. En cuanto a los ritmos de crecimiento de la inversión total - que para el conjunto de la región muestra una aceleración entre el segundo quinquenio de 1960 y los años 1971, 1972 y 1973 - solamente en Brasil, Haití, Paraguay y Venezuela, y en cierta forma en Nicaragua, se observa un aumento constante de las tasas entre los períodos que se estudian. En otros países, como en Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú, la tendencia ascendente sólo se manifiesta hasta 1971, para interrumpirse en 1972 y acusar una recuperación en 1973. Por otro lado, mientras en los dos primeros países de este grupo el ritmo de crecimiento medio de las inversiones totales en 1971-1973 fue inferior al de los años 1965-1970, la tendencia fue la inversa en los otros tres. En Argentina, si bien la inversión mostró un dinamismo mayor hasta 1971, perdió intensidad en 1972 y se contrajo en niveles absolutos en 1973.

Bolivia, Costa Rica, Chile, Honduras y Uruguay muestran tendencias definitivamente opuestas a la del conjunto entre 1971 y 1973. En Panamá y República Dominicana se aprecia una menor intensidad en la tasa de aumento de la inversión en los años de 1970, pero ésta se mantiene en todo caso por encima de los niveles de la región. México, después de la atonía producida en 1971, vuelve a aumentar sus gastos de inversión a un ritmo que en los dos últimos años supera al del promedio 1965-1970.

Cuadro 13

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA INVERSION INTERNA BRUTA

País	Coeficiente de la inversión bruta (respecto al PIB)				Tasas de crecimiento de la inversión bruta			
	1965	1971	1972	1973	1965- 1970	1971	1972	1973
Argentina	17.7	20.8	21.2	19.8	6.6	8.9	5.6	-2.4
Bolivia	16.4	14.9	12.5	15.0	5.3	-0.7	-11.2	27.6
Brasil	21.1	22.5	24.0	25.8	7.5	19.0	17.7	20.0
Colombia	19.2	22.4	20.8	21.3	8.1	9.7	-0.9	10.0
Costa Rica	25.7	23.7	20.6	21.0	5.8	1.5	-8.5	5.8
Cuba								
Chile	16.6	11.9	11.7	10.6	4.5	-24.2	-	-12.6
Ecuador	12.9	24.1	21.0	19.5	17.7	18.0	-4.5	5.0
El Salvador	16.7	14.2	11.5	14.1	-0.3	11.9	-15.9	29.5
Guatemala	13.2	14.0	12.3	13.7	5.2	15.5	-6.7	19.9
Haití	6.2	7.1	7.3	7.7	4.3	7.9	6.9	11.3
Honduras	15.5	16.9	14.9	17.3	12.3	-18.5	-8.4	19.7
México	20.2	20.9	21.6	22.3	8.3	0.5	11.0	11.2
Nicaragua	19.5	16.9	16.7	17.6	2.3	3.1	2.5	6.2
Panamá	17.8	27.6	29.1	30.0	16.5	14.0	12.2	8.9
Paraguay	14.9	14.8	16.2	17.2	4.4	4.8	15.4	12.6
Perú	17.8	13.8	12.6	13.3	-2.5	11.5	-3.8	11.0
República Dominicana	9.2	19.8	19.8	20.7	24.0	15.4	12.4	14.0
Uruguay	9.1	12.4	11.1	10.7	7.2	7.7	-12.0	-3.0
Venezuela	25.5	26.0	29.1	30.9	3.1	12.2	18.2	15.2
<u>Total</u>	<u>19.4</u>	<u>20.7</u>	<u>21.4</u>	<u>22.3</u>	<u>6.9</u>	<u>9.0</u>	<u>10.7</u>	<u>11.9</u>

/También se

También se observa que existe gran disparidad en lo que toca a los coeficientes de inversión y a su evolución. (Véase de nuevo el cuadro 13.) Considerando la situación para el período 1971-1973, se tiene que en cinco de los 19 países para los cuales se dispone de información (Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela) su valor superaba el del promedio latinoamericano (21.5%). Los de Argentina, Colombia, Ecuador y República Dominicana también estaban muy próximos a ese nivel. En otros cuatro (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay), las proporciones de gastos de inversión se situaban entre el 14% y el 17.1%; y en los otros seis (Haití, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú y Uruguay) fluctuaban entre 7.4% y 13.3%.

Una comparación del número de países incluidos en intervalos similares con aquella que prevalecía al comienzo del segundo quinquenio de los años sesenta revela mejoramientos claros de la situación en el período de 1971-1973. En el año 1965, sólo seis países tenían coeficientes de inversión que superaban el 19% (el promedio de América Latina en ese año era 19.4%); en ocho sus niveles se situaban entre 14.9% y 17.3%, y en los cinco restantes oscilaban entre 6.2% y 13.2%. En todo caso, no siempre fueron los mismos los países ubicados en los distintos grupos en ambos períodos.

El aumento del coeficiente de inversión entre 1965 y 1971-1973 tiene una extensión suficiente como para atribuirle alcance regional, ya que de esa tendencia participaron 12 países que en 1973 generaban el 88% del producto de la región, albergaba por lo menos al 85% de la población latinoamericana y realizaba algo más del 90% de los gastos de inversión.

Se han producido ciertas modificaciones en la composición de las inversiones según su canalización institucional y distribución por tipo de bienes, como se puede apreciar en el cuadro 14. Entre 1970 y 1972, la inversión pública para el promedio de América Latina aumentó su participación de 35% a 37%, aunque su crecimiento fue menos acelerado que en el segundo quinquenio de los años sesenta. De esta tendencia general sólo se apartaron en forma notoria tres países (Haití, Honduras y México); y un cuarto (Argentina), disminuyó la proporción que se estima para 1973. Por otra parte, en algunos casos, la participación de la inversión pública aumentó con una intensidad mayor que en la región, llegando a representar, en el último año para el cual existe información disponible, alrededor de 40% en Nicaragua, Panamá y República Dominicana; alrededor de 35% en Uruguay y Venezuela. En Chile, la cuota correspondiente a la inversión pública, que es la más elevada de la región, ya representaba en 1972 un guarismo que se acercaba al 64%.

En la composición de la inversión también se produjeron algunas modificaciones significativas en América Latina en su conjunto. Entre 1965 y 1971-1973 se redujo la participación de las inversiones dedicadas a obras de construcción, y aumentaron correspondientemente las destinadas a la compra de maquinarias y equipos. Sin embargo, en la tendencia señalada influyó decisivamente lo ocurrido en Argentina y Brasil. Otros países que acusaron una evolución similar a la del conjunto fueron Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Haití y la República Dominicana. El resto mostró un comportamiento opuesto: una proporción creciente de inversión en construcción y una correspondiente disminución en la parte destinada a la compra de maquinaria y equipos.

Cuadro 14

AMERICA LATINA: INVERSION PUBLICA E INVERSION EN CONSTRUCCION

(En porcentajes de la inversión bruta fija)

País	Inversión pública				Inversión en construcción			
	1969-1970	1971	1972	1973	1965	1971	1972	1973
Argentina	29.6	31.5	32.8	27.8	52.3	53.3	52.2	49.9
Bolivia	54.3	53.6	54.1	...	36.4	45.1	53.3	44.7
Brasil	37.4	39.3	38.7	...	54.8	40.0	37.6	36.1
Colombia	30.6	29.1	30.6	...	57.6	59.6	59.3	59.9
Costa Rica	19.2	21.9	21.5	...	50.4	41.7	42.8	41.8
Cuba				...				
Chile	54.4	64.4	63.9	...	62.3	60.1	49.7	46.4
Ecuador	29.3	27.6	24.5	33.7	65.6	49.7	59.2	61.5
El Salvador	23.7	26.6	27.4	...	38.1	44.3	48.9	47.1
Guatemala	19.0	22.1	24.6	25.1	39.0	27.4	31.5	34.2
Haití	41.1	40.4	34.3	...	48.3	43.8	45.7	46.5
Honduras	34.7	27.8	24.8	...	55.7	57.1	68.3	65.4
México	38.6	36.5	36.4	...	52.0	54.3	56.7	58.9
Nicaragua	23.9	32.7	33.9	40.5	35.4	40.3	44.2	51.0
Panamá	24.0	22.5	39.9	...	52.1	59.3	58.6	58.5
Paraguay	31.8	27.4	32.0	...	43.7	53.6	51.0	49.0
Perú	36.8	38.2	41.6	...	45.2	48.9	53.1	53.6
República Dominicana	34.3	37.9	39.5	...	70.9	59.8	65.0	66.8
Uruguay	25.1	29.0	35.5	...	66.2	66.1	79.7	81.4
Venezuela	27.9	32.0	34.3	34.5	56.3	58.8	59.5	64.8
<u>América Latina (excluidos los países angloparlantes del Caribe)</u>	<u>35.0</u>	<u>36.1</u>	<u>36.8</u>	...	<u>53.7</u>	<u>49.6</u>	<u>48.9</u>	<u>48.5</u>

2. El consumo

Cuando se observa el crecimiento tan regular del consumo total de América Latina (6.5%), que prácticamente no varió durante todo el trienio 1970-1973 y que, por otra parte, fue ligeramente mayor al del quinquenio anterior, se puede caer en una engañosa generalización. En efecto, de 19 países considerados, solamente en cuatro se sobrepasa el promedio del crecimiento del consumo por habitante en la región, de 3.5%; en seis está entre 2.4% y 3.1%; en otros cuatro países se sitúa entre 1.4 y 1.9%, y en los tres restantes fluctúa entre -1.5 y 0.7%.

La distribución de los países según el ritmo de crecimiento de su consumo es parecida a la que se efectuó según el producto por habitante, (véase nuevamente el cuadro 2), debido a que la alta relación que existe entre el consumo total y el producto bruto (alrededor del 80%) no varía mucho de un país a otro.

Además de las grandes diferencias que se observan en los incrementos del consumo por habitante, es también muy amplia la que existe en los niveles absolutos de consumo por habitante. La gama se extiende desde un 20% del consumo medio de la región a 86% por sobre ese nivel medio. Sobre la cifra media de la región quedan sólo seis países y otros tres se acercan a él. (Véase el cuadro 15.)

En cuanto al consumo del gobierno general, representa menos del 13% del consumo total, y su evolución, que había sido parecida a la del consumo privado en el quinquenio pasado, mostró un mayor dinamismo en los años 1970-1973, en que creció a una tasa de 7% anual.

Cuadro 15

AMERICA LATINA: NIVELES RELATIVOS DEL CONSUMO POR HABITANTE Y
CRECIMIENTO DEL CONSUMO TOTAL

	Consumo por habi- tante 1973	Tasas de crecimiento				
		1965 1970	1970- 1973	1971	1972	1973
<u>Países sobre el promedio regional</u>						
Argentina	186	3.6	4.3	4.2	2.8	5.8
Chile	146	5.1	5.5	13.5	5.9	-2.0
México	115	7.2	5.4	2.8	6.6	6.8
Panamá	111	5.8	5.7	8.0	7.3	1.8
Uruguay	146	3.2	-0.2	-1.4	-2.5	3.8
Venezuela	140	5.0	5.3	5.9	5.8	4.2
<u>Países bajo el promedio regional</u>						
Brasil	92	8.1	9.5	10.3	9.3	9.0
Costa Rica	86	6.5	3.8	6.3	1.6	3.6
Perú	84	4.7	7.3	8.6	6.0	7.3
Ecuador	61	5.3	8.8	7.6	7.9	11.1
Guatemala	71	5.6	5.9	5.4	7.0	5.2
Nicaragua	75	5.4	3.7	4.1	1.0	6.1
República Dominicana	71	7.4	8.5	8.1	7.2	10.0
Bolivia	38	5.4	5.2	3.5	8.6	3.7
Colombia	56	6.1	4.8	4.4	4.6	5.5
El Salvador	54	5.2	5.2	5.6	3.9	6.2
Haití	20	1.7	5.0	4.1	4.9	6.0
Honduras	47	4.8	3.4	4.1	3.3	2.9
Paraguay	51	6.4	3.5	6.1	1.1	9.4
<u>América Latina</u>	<u>100</u>	<u>6.2</u>	<u>6.5</u>	<u>6.6</u>	<u>6.4</u>	<u>6.6</u>

D. EL MOVIMIENTO DE LOS PRECIOS Y EL PROBLEMA
DE LA INFLACION

Como se hizo notar al comienzo, el recrudecimiento o la aparición de las presiones inflacionarias ha sido la contrapartida del dinamismo del crecimiento económico, en especial en los años 1973 y 1974.

Veamos en primer lugar algunos antecedentes principales, que se presentan en el cuadro 16.

Como puede apreciarse, en 1972 comenzaron a advertirse alzas mayores en los precios internos en varios países, aun en algunos donde habían mostrado tradicionalmente una relativa estabilidad; este proceso se intensificó rápidamente en 1973 y se extendió a casi todos los países de la región.

Si se observa el cuadro 16 se advierte que cuatro países de la región alcanzaron tasas muy altas de inflación en los años 1972 y 1973, llegando en el caso de Chile a un 508% en el año 1973. En Argentina la variación de los precios en 1973 alcanzó a 43.8%; sin embargo, esta elevada tasa representó una desaceleración, si se la compara con el alto nivel alcanzado en el año anterior. Algo similar, aunque a niveles más elevados, sucedió en Uruguay.

En otros seis países en los cuales el ritmo inflacionario ha sido más moderado se registraron incrementos que, si bien significativos, fueron más pausados, con tasas que oscilaron entre el 20 y 30% en 1973. La excepción fue Brasil, que en 1972 y 1973 registró una disminución del ritmo inflacionario con respecto a 1971.

El hecho más significativo lo presentan los países restantes - muchos de los cuales habían tenido precios internos relativamente estables desde comienzo del decenio de 1960 -, que en 1973 se incorporaron al proceso inflacionario con tasas relativamente elevadas para varios de ellos, que oscilaron entre 15 y 20%.

Cuadro 16

AMERICA LATINA: VARIACION DE LOS INDICES DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

(Variaciones porcentuales)

	Diciembre a diciembre			1974 (con respecto a diciembre de 1973)	
	1971	1972	1973	Agosto	Ultimo mes disponible
<u>Inflación alta</u>					
Argentina	39.1	64.2	43.8	11.3	40.1 ^{a/}
Bolivia	3.3	23.6	34.9	38.2 ^{b/}	...
Chile	22.1	163.4	508.1	203.7	346.6 ^{c/}
Uruguay	35.6	94.8	77.5	50.7	73.5 ^{d/}
<u>Inflación moderada</u>					
Barbados	10.1	10.4	26.0	28.8	30.0 ^{a/}
Brasil	18.1	14.0	13.5	25.5	31.6 ^{c/}
Colombia	14.1	16.4	21.1	16.3	...
Ecuador	6.8	6.9	20.5	13.0	17.8 ^{e/}
Jamaica	5.2	9.3	29.6	14.6	...
Perú	7.7	4.3	19.7	13.9	...
<u>Relativa estabilidad con incremento del ritmo inflacionario en los años 1972 y 1973</u>					
El Salvador	-0.6	5.2	7.9	13.1 ^{b/}	...
Guatemala	3.0	1.1	17.5	11.0	27.2 ^{a/}
Guyana	1.4	7.2	15.2	8.1	...
Haití	13.3	7.3	19.7	11.4 ^{b/}	...
Honduras	1.5	6.8	5.0	12.7	12.0 ^{e/}
México	-0.8	5.2	20.2	11.9	...
Panamá	1.0	6.8	9.6	14.5 ^{b/}	...
Paraguay	6.3	9.5	14.2	20.1	17.8 ^{e/}
República Dominicana	10.6	8.0	17.3	4.0	...
Trinidad y Tabago	5.0	8.0	24.4	11.5	14.1 ^{e/}
Venezuela	3.0	3.5	5.7	7.9	9.0 ^{e/}
Costa Rica	1.9	6.9	16.0	...	...

Fuente: Financial Statistic, vol. XXVII, N^{os} 9 y 11; Monthly Bulletin of Statistic, vol. XXVIII, N^{os} 7 y 10; Argentina: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; Brasil: Instituto Brasileiro de Economía; Chile: Instituto Nacional de Estadísticas; Perú: Boletines del Banco Central de la Reserva; Uruguay: Dirección General de Estadística y Censos.

a/ Diciembre.

b/ Julio.

c/ Noviembre.

d/ Octubre.

e/ Septiembre.

/Cifras incompletas

Cifras incompletas para 1974 muestran que el ritmo inflacionario durante el año, sin sobrepasar los altos niveles del año anterior, se mantiene elevado. Escapa a esta tendencia el Brasil, en donde se agudizaron las presiones alcistas en 1974: en noviembre la tasa de inflación fue de más de 30%, en circunstancias que en 1972 y 1973 había sido de 14 y 13.5%, respectivamente.

Aunque los casos nacionales presentan muchas diferencias, tanto en lo que toca a la intensidad como a los elementos propulsores del proceso, no cabe duda de que en esta coyuntura sobresalen el alcance regional y la influencia capital de lo que se ha dado en llamar "inflación importada".

En el pasado, aunque a veces se consideraba la inflación como una característica de la evolución latinoamericana, la verdad es que ella se concentraba en un determinado grupo de países, a los que se agregaban, de vez en cuando, otros que caían en desequilibrio monetario por obra de circunstancias transitorias de variada naturaleza.

En los últimos años, casi sin excepciones, el elemento externo ha emparentado a todas las experiencias particulares, aunque siempre, claro está, se discernan sensibles contrastes en materia de ritmos y secuencias. En algunos casos, la aceleración tiene lugar entre 1972 y 1973; en otros, ella se manifiesta en 1974. Incluso en casos donde no se activó el alza de precios, como en Uruguay, ello se debió a las muy altas tasas alcanzadas en 1972.

Como se sabe, el incremento de los precios de las importaciones es el agente más visible y, a menudo más significativo, de la "inflación importada". Como se expone en otra parte de este estudio (véase más adelante el punto E) esas alzas fueron de 4.2%, 5.8% y 18.2% en los años 1971-1972 y 1973. Tras el crecimiento general, por otra parte, se esconden disparidades apreciables, que obedecen principalmente a la composición de las importaciones. Aunque sea obvio, los más afectados han sido aquellos países que

/dependen en

dependen en mayor medida de la adquisición de mercaderías y servicios que han experimentado alzas más pronunciadas, como ser productos agrícolas y petróleo.

La segunda vía de importancia está abierta por el aumento de precios de las exportaciones que tienen uso optativo en el mercado interno. Si bien en algunos países, por distintos medios, se ha tratado de separar o distanciar los cambios de precios de la parte que se vende al exterior de aquella que se emplea nacionalmente, es evidente que ellos no han podido contrarrestar por completo la asociación que se establece entre ambos movimientos. Más aún, en algunos casos en que la política se empeñó más en esa dirección, no faltaron reacciones perjudiciales, como el incremento del contrabando hacia países limítrofes o desplazamientos entre explotaciones más o menos atingidas por esa orientación.

La tercera modalidad que se distingue en el proceso se relaciona con los efectos sobre el balance de pagos y, más concretamente, sobre el balance monetario de los países. Desde este ángulo, paradójicamente, las repercusiones inflacionarias (o potencialmente inflacionarias) afectan particularmente a aquellas economías con una situación más favorable en cuanto a comercio exterior. El caso típico es el de las favorecidas por el alza del precio del petróleo, como Venezuela y Ecuador. Como no es posible, sobre todo en el corto plazo, transformar en importaciones los excedentes comerciales acumulados, el sistema monetario enfrenta el complejo problema de contrarrestar el efecto expansivo de los incrementos de reservas internacionales.

En otros casos, a la inversa, el deterioro del balance de pagos a causa del encarecimiento de las importaciones ha llevado a una reducción de esas reservas, creando un mecanismo de restricción de la oferta monetaria que, de todas maneras, se encuentra bajo la presión expansiva de las necesidades privadas y públicas por obra del mismo factor, esto es, el alza de los precios de importación.

Los distintos países podrían agruparse según la incidencia o presencia de esas situaciones, que a veces se combinan en diferentes dosis, sobre todo en lo que se refiere a las dos primeras. En algunos, - por ejemplo Chile, Uruguay y varios países centro-americanos - se ha debido enfrentar en 1973-1974 la carestía de las importaciones (más el primero que el segundo a causa de la estructura de las mismas) sin experimentar los efectos (ni los beneficios) de un alza similar o superior del valor de sus exportaciones. En otros, como Brasil, Argentina, Colombia o Bolivia, ambas influencias han obrado de consuno, con mejores reflejos sobre el crecimiento pero creando un cuadro más complejo desde el ángulo inflacionario, por afinidad entre los precios internos y externos de sus productos exportables.

Como ya se anticipó, las economías beneficiadas por la evolución petrolera forman un grupo aparte. Aunque en ellos también gravita el encarecimiento de las importaciones, no es menos cierto que enfrentan un problema sui-generis en el ámbito regional, que es el manejo, utilización y absorción de sus excedentes de divisas.

El acento en los elementos externos, justificado en esta coyuntura, no significa en modo alguno que hayan dejado de operar los factores internos, sea estructurales, sea de mecanismos de propagación del fenómeno inflacionario. Lo que ha ocurrido, en verdad, es un cambio sensible en la ponderación de los mismos. Más aún, en algunos casos aislados, como el de Chile, las excepcionales tasas de inflación de los últimos dos años obedecen primordialmente a circunstancias internas que, por lo conocidas, no requieren un repaso en este examen general.

E. SECTOR EXTERNO Y CRECIMIENTO ECONOMICO

Importantes cambios tuvieron las relaciones comerciales externas de América Latina. En distinta medida y por diversas vías, según el país, ellos tuvieron decisiva influencia en los resultados económicos que se examinan.

Un claro indicador de esos cambios está en el aumento que experimentó el intercambio externo de la región entre 1970 y 1974. Las exportaciones de bienes pasaron de 14 880 millones de dólares a 44 053 millones y las importaciones de 14 040 a 40 220 millones.

Los incrementos mayores se produjeron en 1974, cuando los valores de las exportaciones se elevaron en 67% y en 71% los de las importaciones (las cifras correspondientes del año anterior fueron de 44% y 31%, respectivamente). En el caso de las exportaciones, ello es atribuible principalmente a las importantes alzas que registraron los precios de muchos de los productos básicos de la región y que hizo que su índice de valor unitario se elevara 35% en 1973 y 65% en 1974. Los incrementos de los volúmenes de exportación (índice de cuántum) fueron muy inferiores: 7.6% en 1973 y negativo en 1974 (-0.2%).

Esta evolución tan favorable del comercio exterior condujo primero a reducir y luego eliminar y a tornar en superávit (en 2 827 millones de dólares en 1973 y 3 833 en 1974) el déficit de poco más de 200 millones que tenía el saldo de mercancías de 1971 (en los años 1966-1970 este saldo alcanzó un promedio de 1 300 millones de dólares). De ese modo se pudo disminuir en unos 1 175 millones de dólares el déficit de la cuenta corriente externa, que había llegado a 4 580 millones en 1972, cifra que duplicaba el déficit medio de los años 1966-1970. Sin embargo, dicho déficit volvió a aumentar en 1974 alcanzando los 7 440 millones de dólares.

También en los últimos años aumentó rápidamente la afluencia neta de capitales autónomos (principalmente en 1972, por una mayor entrada de 2 100 millones de dólares en Brasil). De un promedio de 3 200 millones en 1966-1970, se pasó a 8 100 millones de dólares en 1973. Esta situación, junto a la mejora relativa de la cuenta corriente, significó acrecentar en 7 500 millones de dólares las reservas internacionales netas que tenía la región en 1970. (Solamente en 1973 el aumento alcanzó a 4 200 millones.)

La extraordinaria alza que lograron los precios de exportación en 1973 y 1974 con respecto a los de importación (que aumentaron en 18 y 40%) significó por otra parte un mejoramiento apreciable de 43% en la relación de precios del intercambio entre 1970 y 1974 (14 y 17% en 1973 y 1974). Si a ello se agrega el cambio que experimentó el cuántum exportado, resultó un incremento del poder de compra de las exportaciones de 18% en 1973 y 1974 (en 1971 había disminuido).

Estos avances permitieron disponer de más bienes de consumo y de capital importados, que contribuyeron a la intensificación del crecimiento económico en esos años y que prologarán seguramente su influencia en el futuro inmediato.

Desafortunadamente, los países participaron en muy distinta medida de los beneficios que deparó la favorable coyuntura de los precios de exportación, debido por lo general a las marcadas diferencias que hubo en las alzas de precios de los diversos productos. En definitiva, los beneficios obtenidos por los países dependieron de que los productos que constituyen la mayor parte de sus exportaciones, estuvieron o no entre los que alcanzaron altos precios en los mercados internacionales.

Para aprovechar la coyuntura también era necesario que los precios medios de sus exportaciones hubiesen superado los pagados por sus importaciones. Algunos países, por reducción de sus volúmenes normales de ventas, desaprovecharon la situación favorable de los precios y por lo tanto vieron disminuir el poder de compra de sus exportaciones. En cambio en otros sucedió lo contrario, pues obtuvieron un mayor poder de compra exclusivamente por el incremento del volumen de sus exportaciones. (Véase el cuadro 17.)

Cuadro 17

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES
Y DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES NETAS

País	Poder de compra de las exportaciones (tasas anuales de crecimiento: porcentajes)					Incremento de reservas interna- cionales netas 1971-1973 (millones de dólares)
	1970-1974	1971	1972	1973	1974	
Venezuela	33.7	14.7	7.6	22.8	111.5	1 316.6
Ecuador	32.0	0.5	24.2	48.8	63.6	164.2
Bolivia	15.9	-7.6	6.9	18.1	61.3	3.7
República Dominicana	14.3	9.8	34.0	7.1	8.3	17.8
Trinidad y Tabago	7.5	-1.4	5.5	19.3	7.6	-5.4
Brasil	7.4	1.8	25.1	31.7	-20.5	5 751.2
Paraguay	7.3	-4.0	11.6	24.2	-0.4	31.8
México	6.7	4.1	13.8	5.6	3.7	434.2
Colombia	6.6	-5.4	15.2	14.7	3.4	320.7
Argentina	6.4	13.2	11.2	1.6	-5.7	21.3
Nicaragua	5.3	-3.3	24.6	10.8	-7.7	43.8
El Salvador	5.0	3.3	20.6	0.9	-3.2	3.8
Barbados	4.8	13.2	11.2	1.6	-5.7	8.9
Guyana	3.3	7.0	-4.8	-17.2	35.1	-17.3
Guatemala	2.8	-5.6	5.7	12.4	-0.3	117.4
Costa Rica	2.6	-1.5	13.4	4.3	-4.7	15.3
Haití	1.4	18.0	-7.0	0.0	-3.0	16.4
Jamaica	1.0	1.5	12.3	-6.1	-3.6	-59.5
Chile	-1.2	-14.8	-14.8	19.8	9.8	-819.0
Panamá	-1.6	7.1	4.1	4.5	-12.1	6.6
Perú	-2.2	-13.7	-0.6	1.2	5.2	81.8
Honduras	-2.3	5.5	0.2	4.7	-17.7	18.6
Uruguay	-5.8	-17.3	17.6	9.9	-25.9	47.1
<u>América Latina</u>	<u>11.6</u>	<u>0.8</u>	<u>10.5</u>	<u>18.2</u>	<u>17.8</u>	<u>7 520.7</u>

A vía de ejemplo puede señalarse que entre 1970 y 1974, el poder de compra de las exportaciones se triplicó en Ecuador y Venezuela - por la iniciación de las exportaciones de petróleo en gran escala y el alto precio de los hidrocarburos -; en dos países (Bolivia y la República Dominicana) aumentó a una tasa situada entre el 14 y el 16% anual; en otros seis países la tasa anual varió entre 6 y 8%; en otros tres el poder de compra se incrementó alrededor del 5% anual; en cinco países el aumento varió entre 1 y 3.3%; y en cinco descendió. (Véase nuevamente el cuadro 17.)

La relación entre la evolución del poder de compra y la del producto no es muy clara en el caso de varios países y en el corto plazo. Sin embargo, para un período más amplio (1960-1973), se verifica un alto grado de correlación ($r = 0.978$) entre la evolución del producto de América Latina y la del poder de compra de sus exportaciones.

Capítulo III

DESARROLLO AGROPECUARIO

A. INTRODUCCION

1. El sector agropecuario en la Estrategia Internacional de Desarrollo

La Estrategia Internacional de Desarrollo (EID) 1/ establece con respecto al sector agrícola de los países en desarrollo un conjunto de propósitos que se pueden reunir en dos grandes grupos:

- a) Objetivos relacionados con el crecimiento de la producción agrícola, su diversificación y la irradiación de sus efectos en el plano social.

Para que los países en desarrollo logren cumplir con el objetivo de expandir el producto bruto a una tasa del 6% anual, la EID, tal como lo hace respecto al sector industrial y al comercio exterior, ha fijado una meta mínima de crecimiento de la producción agrícola del 4% anual, en promedio, para todo el decenio de 1970. Los estudios perspectivas realizados por la FAO para América Latina estiman que es posible alcanzar tasas cercanas al 5% anual de crecimiento de la producción agropecuaria, con exportaciones hacia el resto del mundo superiores a las históricas, dado la potencialidad productiva de la región. 2/

Como se expresó anteriormente, al cumplimiento de esta meta cuantitativa deben agregarse otras exigencias que posibiliten el desarrollo humano integral postulado como finalidad superior de la EID, y que se sintetiza en la disminución de las desigualdades sociales y regionales, en el aumento de las oportunidades de empleo productivo, en el mejoramiento del nivel de vida y de los servicios esenciales y en la protección del medio ambiente. Por lo tanto, para el sector agrícola de los países en desarrollo se prescribe además un conjunto de medidas tendientes a:

1/ Contenida en la resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2/ Véase FAO/SIECA, Perspectivas para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centroamérica, Guatemala, mayo de 1971, y FAO, Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para Sudamérica, Roma, 1972.

- Asegurar una producción de alimentos más adecuada desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, satisfacer sus necesidades internas (nutricionales e industriales), aumentar el empleo y elevar los ingresos de exportación. A este respecto, se enfatiza que, como parte de la estrategia en materia de empleo, se debe dar la mayor importancia posible al empleo rural.
- Lograr satisfacer sus necesidades en materia de nutrición, para lo cual deberán compatibilizar sus políticas agrícolas y sanitarias, desarrollar la producción de alimentos de alto contenido proteínico y la utilización más amplia de nuevas formas de proteínas comestibles.
- Desarrollar el potencial total de sus recursos naturales y su uso más racional.
- Modificar los sistemas de tenencia de tierras y realizar otros cambios institucionales a fin de promover la justicia social y la eficacia productiva, así como estimular la creación de cooperativas como forma organizativa de muchas de las actividades agropecuarias.
- Modernizar y mejorar la eficiencia de las actividades agropecuarias proporcionando adecuados servicios de riego, abonos, semillas mejoradas e implementos agrícolas así como ampliando la infraestructura de comercialización y almacenamiento y los servicios de divulgación agropecuaria.

b) Objetivos vinculados con el comercio internacional de los productos agrícolas y primarios en general:

- Promover acuerdos internacionales destinados tanto a regular el intercambio de los productos básicos mencionados en las resoluciones de la UNCTAD, como a garantizar precios estables, remunerativos y equitativos para las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo a fin de elevar sus ingresos de divisas.

/- Lograr

- Lograr que los países desarrollados no amplíen las barreras actuales contra las importaciones de bienes primarios que sean de interés para los países en desarrollo y, más aún, que otorguen prioridad a su reducción o eliminación.
- Disminuir en lo posible los efectos adversos de la colocación de excedentes agrícolas o de reservas estratégicas (incluidos minerales), y mejorar las condiciones de producción, mercado y utilización de aquellos productos naturales que sufren la competencia de productos sintéticos.

Los postulados básicos de la EID reposaban, de un lado, en la experiencia recogida durante el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y, de otro, en las favorables perspectivas de crecimiento de la producción en los años siguientes. Así, el Segundo Decenio se inició en un ambiente de optimismo y de confianza creado en torno a la difusión de adelantos técnicos (variedades de cereales de alto rendimiento, fertilizantes, etc.) y de otros componentes de la llamada "revolución verde", y a sus resultados potenciales,^{3/} y entre 1967 y 1970 las buenas cosechas en algunas regiones en desarrollo contribuyeron a formar dicho ambiente.

En 1972 se produjo un cambio brusco en la situación de la agricultura mundial del que resultaron, para los dos años siguientes, diferencias más marcadas entre los países exportadores e importadores de estos productos, así como entre las diversas actividades que configuran el sector agropecuario de cada país, determinadas por el grado en que el cambio les benefició o perjudicó. Hubo escasez en los mercados mundiales de cereales, azúcar y otros productos agrícolas, entre otras causas, por la reducción de la superficie sembrada de trigo y otros cereales en Estados Unidos y Canadá, malas cosechas por condiciones meteorológicas adversas en importantes áreas productoras, y la política de compras anticipadas seguida por algunos países tanto

^{3/} Véase FAO, El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma, 1970.

por motivos estratégicos como en resguardo contra los efectos de la inflación. Esto originó una rápida disminución de las reservas existentes y fuertes alzas de los precios de estos productos, que a su vez generaron importantes aumentos en los ingresos de exportación de los países productores; por otro lado, los países en desarrollo que eran importadores netos de estos productos, vieron disminuir marcadamente sus reservas de divisas y deteriorarse sus balances de pagos, o sufrieron un significativo debilitamiento de su economía interna por insuficiencias en el abastecimiento de bienes esenciales.

En 1973 y 1974, la situación por la que atravesaron los mercados agrícolas internacionales exhibió una mayor complejidad, derivada principalmente de la distinta capacidad de reacción de los países y del influjo de otros fenómenos económicos que configuraban la situación coyuntural de los países desarrollados.

En primer lugar, como respuesta a los altos precios internacionales, en general los países en desarrollo han realizado grandes esfuerzos por elevar la producción agrícola, tanto para acrecentar sus exportaciones como para reducir la carga que para sus economías puedan representar las importaciones de alimentos. En buena medida, esto ha disminuido el alza de los precios de algunos bienes agropecuarios.

En segundo lugar, los avances registrados en el proceso de integración económica europea con la incorporación de Gran Bretaña y otros países a la Comunidad Económica Europea, la política agrícola altamente restrictiva de estos países y los desfavorables efectos en sus balances de pagos de la situación energética actual, ha reducido fuertemente uno de los principales mercados para varios países en desarrollo exportadores de productos agropecuarios.

Por último, el proceso simultáneo de inflación y estancamiento que sufren actualmente las economías de los países desarrollados repercute desfavorablemente en la agricultura de los países en desarrollo, por lo menos en dos aspectos: por una parte, encarece

/los insumos

los insumos agrícolas (fertilizantes, implementos, etc.) que estos países importan, y por otra, restringe la demanda internacional de materias primas de origen agrícola.

De la situación descrita derivan consecuencias muy diversas, inciertas y cambiantes que hacen muy difícil predecir su curso futuro, por lo menos para el conjunto de países en desarrollo. Lo que se podría afirmar es que los beneficios que los altos precios internacionales acarrearón para varios países en desarrollo se han ido haciendo más relativos, tanto por el encarecimiento de las importaciones de estos países como por las restricciones en los mercados de sus exportaciones.

Las resoluciones de las Naciones Unidas sobre el nuevo orden económico internacional y el programa de acción hacen especial hincapié en las medidas tendientes a atenuar posibles repercusiones desfavorables para los países en desarrollo, especialmente en lo que se refiere a los productos básicos y alimentos.

En ella se plantea en primer lugar la defensa de los ingresos de las exportaciones de los países en desarrollo mediante el fomento de las asociaciones de productores - incluso los arreglos de comercialización conjunta - y de los acuerdos para el logro de una relación justa y equitativa entre los precios de las exportaciones de estos países y los precios de sus importaciones desde los países desarrollados.

En segundo lugar, con respecto a los alimentos, se plantea la necesidad de aprovechar vastas extensiones de varios países en desarrollo que no han sido suficientemente explotadas por falta de recursos. Se afirma también la urgencia de tomar medidas concretas para detener la desertificación y otros fenómenos que menoscaban la capacidad de producción agrícola, y de salvaguardar y reconstituir los recursos naturales y alimenticios, sobre todo los procedentes de los mares. En cuanto al aumento de la producción de alimentos se plantea la necesidad de que se ofrezcan condiciones más favorables para la importación de insumos agrícolas (abonos, etc.) por parte de los países en desarrollo, y el refuerzo de las instalaciones de almacenamiento existentes.

/Por último,

Por último, se establece que en materia de alimentos es preciso tener en cuenta tanto los intereses de los países en desarrollo que necesitan ampliar sus mercados de exportación, como los de aquellos países en desarrollo que siendo importadores netos de productos alimenticios, no pueden pagar precios elevados sin que esto signifique una merma excesiva de sus reservas de divisas y un deterioro demasiado grande de sus balances de pagos. Para estos últimos países se establece un programa especial que incluye medidas de urgencia a fin de atenuar las dificultades por las que atraviesan actualmente.

2. El sector agropecuario en el período 1970-1974

Se inicia esta evaluación situando al sector agrícola de los países latinoamericanos dentro del marco de sus economías generales, recurriendo para ello al análisis de los tres aspectos que tienen equivalentes cuantitativos en los planos sectorial y global y que son: población, producto interno bruto y comercio exterior. A través de estos indicadores se examina el comportamiento del sector en lo que se refiere: i) al papel que la actividad agrícola está desempeñando en el desarrollo económico y social de cada país, y ii) a la capacidad de reacción y sensibilidad de las agriculturas nacionales ante las cambiantes influencias de los factores externos.

En 1973, el 40% de la población total de América Latina participaba en las actividades agrícolas de la región. El producto interno bruto agrícola de la región representó casi 15% del producto interno bruto total, porcentaje que ha registrado un continuo deterioro debido al menor ritmo de crecimiento de la agricultura con relación al resto de los sectores económicos. Este simple hecho está reflejando el bajo nivel que alcanza el producto por hombre en la agricultura regional, que unido a la existencia de una distribución del ingreso sectorial que no es dable suponer mejor que en el resto de la economía, permite explicar por qué el salario agrícola medio es más bajo que el de otros sectores productivos.

/En cuanto

En cuanto al comercio de productos agropecuarios en los años recientes, el rasgo predominante de la situación internacional ha sido un alza brusca y acelerada de los precios, debidas entre otras razones, a que la oferta no alcanzó a satisfacer la demanda mundial cada vez mayor. América Latina en su conjunto, si bien incrementó su recaudación de divisas por concepto de exportaciones agrícolas, no lo hizo en la misma proporción que el comercio agrícola mundial, de manera que la región estaría perdiendo importancia relativa con respecto a otras regiones.

En 1973, el valor de las exportaciones agrícolas latinoamericanas en dólares corrientes fue cercano a los 11 000 millones de dólares, lo que significó una participación equivalente a un 18% del total mundial. Ese mismo año, las importaciones de alimentos y materias primas agrícolas de la región en su conjunto no superaron los 2 500 millones de dólares - cifra que equivalía a menos de 5% del total mundial - y significaba un balance comercial agrícola favorable para América Latina de más de 8 000 millones de dólares. La estructura del balance comercial agrícola de la región permite que la evolución reciente de los precios de los productos agrícolas en los mercados internacionales está significando una ventaja para la región. El efecto neto del alza experimentada por los precios de los productos agrícolas que la región exporta, frente al alza de los precios de los productos agrícolas que importa, ha sido una contribución real de la agricultura a los propósitos de mejorar, o por lo menos de atenuar el deterioro, de la relación de precios del intercambio.

En la evolución de la producción agrícola regional se observan dos períodos bien diferenciados. Entre 1970 y 1972 varias situaciones restrictivas, principalmente de origen climático, provocaron importantes bajas de la producción en varios países y cosechas. El año agrícola 1972 quizás haya sido uno de los peores de los últimos decenios. En 1973 la producción regional se recuperó notablemente, reacción que se acentuó en 1974, por lo que en el período 1970-1974 podría alcanzar un ritmo de incremento similar a la tasa histórica de 3.6% anual.

/Las cifras

Las cifras de producción para 1973/1974 aún son limitadas y en algunos casos insuficientes; sin embargo, permiten concluir que varios productos han mostrado flexibilidad para aprovechar situaciones favorables en los mercados externos. La coyuntura internacional y la crisis alimentaria mundial han puesto en evidencia que las agriculturas nacionales - en unos países más que en otros - son capaces de reaccionar ante los efectos que han generado, de un lado, las cambiantes condiciones de los mercados externos, y de otro, las fuertes presiones de demandas internas insatisfechas, cuando van acompañados de mejores precios. Esto estaría confirmando la conocida aseveración de que las restricciones impuestas por la demanda y la falta de precios estimulantes son una de las principales causas del insuficiente dinamismo de la agricultura regional.

Al interior de los países latinoamericanos el subsector de la agricultura comercial es el que más parece haber participado en la actual coyuntura, ya que es el que dispone de los recursos productivos, de la capacidad para organizarse, para decidir en función de las oportunidades de mercado, y para aprovechar y responder a las políticas y medidas operacionales adoptadas por los gobiernos para estimular la producción.

La agricultura de subsistencia o de semisubsistencia ha contribuido en pequeña proporción a los aumentos de producción que se han logrado últimamente. En muchos países, la precaria situación del agricultor de subsistencia podría estar deteriorándose continua y progresivamente, en términos relativos. El reconocimiento de este hecho es el motivo por el cual varios gobiernos latinoamericanos están concentrando sus esfuerzos en lograr que el campesino pobre supere la situación de crisis.

Los más notables aumentos de la producción se han dado en países donde las políticas de precios han sido suficientemente ágiles y flexibles, y donde han existido posibilidades concretas de expandir la producción extendiendo rápidamente la superficie sembrada y recurriendo a cultivos de corto ciclo vegetativo, como la soja, el maíz, el sorgo, el trigo, el arroz y los frijoles. No por ello se han /descuidado los

descuidado los esfuerzos por mejorar la productividad en algunas zonas y en determinados cultivos. Información disponible sobre Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela y otros, indica que en estos países - en unos productos más que en otros - se han observado respuestas positivas de esa índole.

En algunos países con pocos recursos naturales y que además deben realizar altas inversiones para extender la superficie cultivada, se ha entablado una fuerte competencia por la tierra bajo cultivo entre los productos de exportación y los de consumo interno.

También se ha observado que los programas de precios de garantía han generado desequilibrios entre los productos con y sin precios garantizados, y que se están presentando desequilibrios entre los productos incluidos en dichos programas.

Tanto los cambios en los precios relativos de los productos como las alzas de los costos de producción que afectan con diversa intensidad a los cultivos, están provocando cambios en el uso de la tierra que han conducido al desplazamiento de cultivos menos remunerativos. El ejemplo más notable - que se repite en distintos países - es el del algodón, el cual ha sido desplazado por otros cultivos de ciertas zonas de Colombia, Brasil y México, y sustituido según el caso, por trigo, maíz, soja y sorgo, que ahora son más rentables. Sin embargo, se expande al mismo tiempo la superficie cultivada con algodón en otras regiones agrícolas de esos mismos países. Si esto se generaliza, cabrá esperar una relocalización de cierta importancia de los cultivos y cambios en la composición de la producción regional.

En este terreno, los hechos más significativos son:

- el aumento de la participación de los productos pecuarios, los que han registrado un crecimiento más rápido y sostenido que los cultivos. La avicultura, impulsada por una demanda interna cada vez mayor, ha mostrado notable dinamismo. Si además de valorar la producción de carne de vacuno se

/valoran también

valoran también los aumentos de existencias sobre los que ha incidido la reducción en la tasa de faena, resulta que la producción pecuaria debería haber crecido aproximadamente en 4.5% anual;

- ha disminuido sensiblemente la importancia relativa del café, el algodón y el tabaco;
- los cereales y las semillas oleaginosas han elevado apreciablemente su importancia relativa. El maíz, el sorgo y la soja son quizás los cultivos que mayor sensibilidad han mostrado frente a la demanda externa.

El aumento de la superficie cultivada ha constituido tradicionalmente el factor determinante en el crecimiento de la producción agrícola latinoamericana. Entre 1970 y 1974 esa superficie se ha ampliado en 9 millones de hectáreas, lo que indica un 2.5% de crecimiento anual. El Brasil muestra la ampliación más espectacular: 7 millones de hectáreas.

La expansión de la superficie cultivada se debe, a la expansión de la frontera agrícola y tal vez aún más a las variaciones en las modalidades de uso del suelo; a la relocalización de cultivos por desplazamiento de unos e introducción de otros; a los cultivos múltiples o asociados para los que se utiliza el mismo terreno; al uso agrícola de suelos cubiertos por pastos naturales, etc.

Los avances de la frontera agrícola en varios de los países son lentos y caros. Los terrenos que han de incorporarse suelen ser de difícil acceso, a menudo requieren una infraestructura que es necesario crear, y los resultados generalmente son magros, debido a la falta de tecnologías apropiadas.

La producción regional de cultivos ha crecido 2.4% anualmente en 1970-1973. Las dos terceras partes de este incremento provienen de la ampliación de la superficie cultivada, y el resto de la mejora de los rendimientos.

En el período 1970-1973 las agriculturas de la región continuaron incorporando modernas tecnologías a las faenas productivas. Se realizaron avances importantes en el mejoramiento de la infraestructura

/para el

para el desarrollo tecnológico. El proceso de modernización ha involucrado una rápida incorporación de insumos tecnológicos, en especial de semillas mejoradas, fertilizantes, plaguicidas y equipos mecanizados. Sin embargo, continúa observándose una relativa concentración de los usuarios de nuevas tecnologías, fenómeno que está ligado estrechamente a las estructuras agrarias vigentes y a los "paquetes" tecnológicos disponibles.

A partir de 1973, la escasez y carestía de fertilizantes, plaguicidas y combustibles en los mercados internacionales ha tenido importantes repercusiones en los costos de producción y las modalidades de uso del suelo.

En la región no parecen haberse presentado situaciones extremadamente críticas en cuanto a disponibilidad de insumos antes de fines de 1974. Sin embargo, tanto la escasez relativa de algunos insumos como las fuertes alzas de sus precios, pueden disminuir a corto plazo el alto ritmo de expansión del uso de insumos observado hasta ahora, con los efectos consiguientes en los programas de mejora de los rendimientos.

América Latina presenta una situación menos crítica que otras regiones en desarrollo desde el punto de vista alimentario. La disponibilidad diaria de alimentos por habitante, expresada en términos de energía (calorías) y proteínas (gramos) coloca al promedio de la región por encima del mundial y relativamente próximo al de algunos países desarrollados, como Japón. El consumo diario de la región en 1969-1971 (2 530 calorías y 64 gramos de proteínas) era superior en 14 y 16%, respectivamente, al consumo medio de los países en desarrollo durante el mismo período.

Al adentrarse en el estudio por países, se pone de manifiesto que la región no constituye un conjunto homogéneo en materia de consumo alimentario. Mientras en algunos países los niveles medios pueden ser considerados satisfactorios, en otros son sumamente bajos.

Al interior de cada país, es evidente que el rasgo fundamental de la situación alimentaria es la acentuada desigualdad en la distribución de los alimentos entre los diferentes grupos socioeconómicos. Según un ejercicio destinado a medir el efecto de los bajos ingresos en la alimentación de la población regional, el déficit alimentario afectaría a casi el 60% de ella (183 millones de personas).

B. SITUACION DEL SECTOR AGROPECUARIO Y DEL COMERCIO EXTERIOR
AGRICOLA EXTERNO EN EL MARCO ECONOMICO GENERAL

1. El sector agrícola, la población y el ingreso

Para situar al sector agrícola dentro del marco de la economía general, es corriente recurrir al análisis de los tres aspectos que tienen equivalentes cuantitativos en los planos sectorial y global, la población, el producto interno bruto y el comercio exterior.

La actividad agrícola genera, en la totalidad de los países de la región, un valor agregado sin duda insuficiente para cumplir en forma adecuada las dos funciones fundamentales que le son inherentes: ser la principal fuente de trabajo e ingreso para los habitantes rurales. En el año 1973, el producto interno bruto de la agricultura por habitante agrícola representó, para la región en su conjunto, apenas un 25% con respecto a la magnitud del producto interno bruto no agrícola. Son inferiores a este promedio regional las cifras correspondientes a Bolivia, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela; sólo Argentina, Uruguay y Colombia superan el 50%. (Véase el cuadro 1.)

Los ingresos del sector agrícola pueden ser bajos porque es desfavorable la relación de intercambio entre los distintos sectores de actividad que integran las economías nacionales. Además, al observar la realidad latinoamericana en esta materia y con ayuda de los indicadores disponibles, queda de manifiesto que el ingreso de la población que depende de la agricultura es bajo, en gran medida, porque la productividad del sector agrícola es relativamente reducida en relación con el resto de los sectores de actividad.

Es reducida, porque en términos simplemente físicos el volumen medio de producción por hectárea y por hombre ocupado es bajo en relación con el de otros países o con promedios teóricos y posibles; es baja porque, históricamente los precios relativos han evolucionado negativamente para el sector agrícola no sólo latinoamericano sino mundial, si bien últimamente dicha tendencia puede estar invirtiéndose; en fin, es escasa porque la densidad de capital de explotación por

Cuadro 1
 AMERICA LATINA: SITUACION RELATIVA DEL SECTOR AGRICOLA, 1973
 (En porcentajes)

Países	Población agrícola en relación con la población total	Producto interno bruto agrícola en relación con el producto interno bruto total	Producto interno bruto agrícola por habitante agrícola en relación con el producto interno bruto no agrícola por habitante no agrícola	Comercio exterior		
				Exportaciones agrícolas en relación con las exportaciones totales	Importaciones agrícolas en relación con las importaciones totales	Importaciones agrícolas en relación con las exportaciones agrícolas
Argentina	14	12	85	75	4	4
Barbados	22	-	-	38	16	135
Bolivia	58	20	19	4	13	180
Brasil	42	15	29	65	7	14
Colombia	44	28	50	80	8	16
Costa Rica	43	22	38	76	6	12
Cuba	31	-	-	-	-	-
Chile	24	8	28	3	29	1 012
Ecuador	51	22	29	67	8	12
El Salvador	55	26	28	61	7	15
Guatemala	62	28	24	65	5	9
Guyana	31	18	-	44	7	23
Haití	76	48	29	60	23	52
Honduras	66	34	27	71	3	3
Jamaica	26	9	-	18	14	158
México	44	10	15	41	4	22
Nicaragua	54	27	31	71	4	4
Panamá	41	18	31	64	6	36
Paraguay	53	38	46	83	35	33
Perú	44	16	24	19	14	87

/Cuadro 1 (conclusión)

Cuadro 1 (conclusión)

Países	Población agrícola en relación con la población total	Producto interno bruto agrícola en relación con el producto interno bruto total	Producto interno bruto agrícola por habitante agrícola en relación con el producto interno bruto no agrícola por habitante no agrícola	Comercio exterior		
				Exportaciones agrícolas en relación con las exportaciones totales	Importaciones agrícolas en relación con las importaciones totales	Importaciones agrícolas en relación con las exportaciones agrícolas
República Dominicana	59	19	16	24	10	41
Trinidad y Tabago	16	5	-	7	3	200
Uruguay	16	22	153	84	11	27
Venezuela	24	6	21	2	9	565
<u>América Latina</u>	<u>40</u>	<u>15</u>	<u>25</u>	-	-	<u>23</u>

Fuente: Datos de la CEPAL, el CELADE y la FAO.

hombre ocupado es manifiestamente modesta y las políticas económicas han tendido a favorecer la acumulación de capital en los sectores no agrícolas, especialmente en el industrial.

En los distintos países de la región, la reducida productividad del sector agrícola se torna un problema aún más grave si se considera la desigual distribución del ingreso agrícola entre la población agrícola, que entre otras razones deriva de las estructuras vigentes de tenencia de la tierra, ligadas a niveles tecnológicos muy desiguales en las distintas categorías de explotaciones. A esto hay que agregar que las tasas de desocupación y subempleo equivalente oscilan, para la región en su conjunto, entre el 20 y el 30% con respecto a la población económicamente activa potencial, lo que desde el punto de vista del ingreso hacen la situación todavía más dramática.^{4/}

La población agrícola, definida como aquella cuyo ingreso proviene principalmente de su participación en las actividades agropecuarias, representó en 1973 algo más del 40% de la población total de América Latina; en 1960 este porcentaje se acercaba al 50%. Como consecuencia de un proceso de urbanización acelerado, el crecimiento anual de la población agrícola en la región, en los años transcurridos del presente decenio, habría sido de 1.4%, mientras el de la población total habría alcanzado a 2.8%.

Desde luego, tanto las tasas de incremento de la población (agrícola y total) como la importancia de la población agrícola con respecto a la población total, varían bastante de un país a otro. En cuanto a ritmos de crecimiento demográfico, en el extremo inferior se encuentran la Argentina, Barbados, Chile, Jamaica, Trinidad y Tabago y el Uruguay, con tasas anuales inferiores a 2%, mientras en el otro, figuran Colombia, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, el Paraguay y República Dominicana con tasas superiores a 3% anual. Existe cierta correlación entre las bajas tasas de incremento demográfico y alto grado de urbanización; y así, en el año 1973, en ninguno

4/ Los aspectos relacionados con el empleo se examinan con más detenimiento en la Sección D, punto 2 (Insusos tecnológicos).

de los países que tenían tasas de crecimiento demográfico inferiores a 2% anual, el porcentaje de población agrícola con respecto a la total paso de 25%. Asimismo, en todos los países con tasas de incremento anuales de más de 3% dicho porcentaje fue en ese mismo año, superior al 40% y en varios al 50%. (Véase nuevamente el cuadro 1.)

La participación del sector agrícola en la formación del producto interno bruto global varía según el país. En cifras agregadas regionales el producto interno bruto agrícola representó en 1973 cerca de 13% del producto interno bruto global; dadas las bajas tasas de incremento de la agricultura con respecto al resto de los sectores, ese porcentaje se ha venido deteriorando en forma sostenida; para el conjunto de la región, ese porcentaje bajó de 15% a 13.4% entre 1970 y 1973. En 1973, se encontraban en una posición inferior al promedio regional: la Argentina, Brasil, Chile, Jamaica, México, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela, mientras en el extremo superior, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay superaban el 25%. (Véase el cuadro 2.)

Cabe señalar el mayor peso relativo que tienen unos pocos países de la región en el producto interno bruto agrícola regional. Cerca de un tercio del total regional corresponde al Brasil, y casi sus tres cuartas partes a sólo cuatro países, la Argentina, el Brasil, Colombia y México.

En el examen del comportamiento reciente de la actividad agrícola regional, en lugar de utilizar la evolución del producto interno bruto agrícola se ha usado el análisis de la producción física (sección B).^{5/} No obstante, parece pertinente formular algunos comentarios sobre esta

^{5/} Debido a la naturaleza de la información disponible para la presente etapa de los trabajos de evaluación, el análisis de la agricultura a través de las tasas de crecimiento del producto interno bruto agrícola adolecería de algunas limitaciones, entre las cuales se puede mencionar, por un lado, la imposibilidad de explicar lo ocurrido examinando el comportamiento de los productos en particular y, por otro, la dificultad para identificar los efectos generados por los cambios recientes en los sistemas de precios relativos de productos e insumos.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DEL SECTOR AGROPECUARIO EN LA GENERACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL

(Porcentajes sobre la base de valores a precios de 1970)

País	1960	1965	1970	1971	1972	1973
Argentina	15.6	15.2	13.2	12.3	11.8	12.0
Barbados a/	28.0	26.2	13.9	11.8	12.4	...
Bolivia	24.4	22.8	16.9	16.9	16.6	16.1
Brasil	16.5	17.9	14.3	14.4	12.6	12.4
Colombia	33.6	30.6	29.1	28.2	27.8	27.1
Costa Rica	29.4	27.3	25.0	24.8	24.6	24.8
Chile	9.5	8.2	7.8	7.6	7.0	6.1
Ecuador	38.8	36.6	29.9	27.5	27.3	24.7
El Salvador	35.7	31.6	30.6	30.3	29.1	29.1
Guatemala	32.6	31.5	30.1	30.6	30.8	31.2
Guyana a/	...	...	19.3	20.5	20.0	18.2
Haití	48.8	52.0	50.8	49.6	49.2	47.4
Honduras	32.7	41.5	34.6	35.5	35.2	35.0
Jamaica a/	...	...	8.1	9.3	9.1	8.8
México	16.1	14.4	11.8	11.7	10.9	10.2
Nicaragua	26.4	28.9	26.3	27.3	27.0	26.9
Panamá	25.0	24.0	20.1	19.9	19.1	18.6
Paraguay	39.4	38.6	34.3	34.1	34.0	34.8
Perú	24.6	20.8	19.8	19.0	17.2	16.5
República Dominicana	35.2	28.7	25.2	24.5	22.2	21.3
Trinidad y Tabago a/	...	...	7.7	7.3	6.8	5.0
Uruguay	11.0	12.3	12.6	12.6	12.4	12.6
Venezuela	7.3	7.9	7.6	7.4	7.1	7.1
<u>América Latina</u>	<u>18.0</u>	<u>17.2</u>	<u>15.0</u>	<u>14.7</u>	<u>14.0</u>	<u>13.4</u>

a/ Cálculos sobre la base de precios corrientes.

/materia. Cuando

materia. Cuando se considera el ingreso agrícola como una función del valor agregado de la actividad agropecuaria (es decir, producto interno bruto agrícola definido como la diferencia entre el valor bruto de la producción a precio de productor y el costo de los insumos para el productor agrícola) es preciso tener presente que el ingreso personal del agricultor debe examinarse desde dos ángulos: a) la distribución y concentración del ingreso agrícola dentro de la población del sector, y b) el poder de compra efectivo, determinado básicamente, por las relaciones de precios intersectoriales y su correspondiente evolución.

Al examinar los respectivos valores de la producción agrícola, se observa que un 18% de la producción agropecuaria de América Latina en su conjunto habría sido destinada a los mercados de exportación en 1973. Dicho porcentaje, que resulta de la valorización, a precios de productor del año 1969, de los volúmenes de producción agrícola y pecuaria que se destinan a los mercados externos, varía en gran medida de un país a otro. (Véase el cuadro 3.)

Si el valor de la producción agrícola destinada a los mercados externos correspondiente al año 1973, se calculara utilizando los precios actuales registrados en los mercados internacionales, el valor de producción exportada, según la composición de las exportaciones en cada país se triplicaría, cuadruplicaría y en ciertos casos hasta se quintuplicaría. Desde luego, es preciso considerar que también han subido apreciablemente los costos de producción sobre todo por efecto del aumento de los precios del transporte, de la energía y de los fertilizantes y pesticidas, pero en todo caso, basándose en las informaciones parciales disponibles, se puede afirmar que tales cambios no han sido lo suficientemente importantes como para contrarrestar el efecto que han tenido en las agriculturas latinoamericanas los mejores precios de sus productos de exportación.

Entre 1970 y 1974, el precio del azúcar en el mercado mundial se ha multiplicado más de ocho veces, el del arroz casi cinco veces, el del trigo más de tres veces, el del cacao tres veces, el del maíz, la carne de vacuno y el algodón más de dos veces. Según la importancia que tales productos tienen en las agriculturas de muchos de los países de la región, es indudable que, en alguna forma, los cambios de precios

Cuadro 3

AMERICA LATINA: VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION AGRICOLA
DESTINADA A LOS MERCADOS DE EXPORTACION COMO
PORCENTAJE DEL VALOR BRUTO DE LA
PRODUCCION AGROPECUARIA
TOTAL, 1973

Menos de 19.9%	Porcen- taje	Entre 20% y 39.9%	Porcen- taje	Más de 40%	Porcen- taje
Chile	2.4	Paraguay	20.1	Cuba	40.0
Venezuela	3.1	Panamá	26.5	Costa Rica	48.5
Bolivia	4.6	Jamaica	28.1	El Salvador	50.1
México	8.7	Argentina	29.0	Barbados	62.8
Perú	9.6	Guyana	29.6	Nicaragua	64.1
Brasil	11.7	Trinidad y Tabago	37.1		
Haití	13.0	Honduras	38.7		
Colombia	13.5	Guatemala	38.9		
República Dominicana	15.3				
<u>América Latina</u> <u>(promedio)</u>	<u>18.0</u>				
Ecuador	18.0				
Uruguay	18.4				

Fuente: Cálculos de la CEPAL, sobre la base de estadísticas nacionales.

mencionados han modificado el ingreso del sector. Más aún se observan también algunos efectos indirectos en cadena relacionados de igual modo con los sistemas de precios y las relaciones intersectoriales de la economía en su conjunto. Entre los principales insumos para la agricultura, los precios de los fertilizantes en el mismo período subieron entre tres y cuatro veces y los pesticidas más de cinco veces; determinados servicios, tales como los de transporte, han experimentado alzas sin precedentes.

Así pues, cabe suponer que aunque no haya variado apreciablemente el volumen físico de la producción agropecuaria el ingreso real del sector agrícola ha experimentado importantes modificaciones en los últimos años por el solo efecto de los cambios de precios internacionales. Asimismo, es probable que esas modificaciones hayan sido incluso mayores debido a los ajustes en las relaciones de precios internacionales dentro de las economías nacionales. Como los precios han experimentado variaciones desiguales, tanto la relación insumo-producto como la relación producto-ingreso, han debido experimentar cambios de importancia. Mientras para el productor agrícola, el beneficio de su gestión se ha visto sustancialmente modificado como consecuencia de las variaciones en el costo de los insumos y en los precios de sus productos, también el monto que del valor agregado, o producto agrícola que se convierte en ingreso efectivo para la población, ha tenido que variar con un ritmo de expansión no necesariamente análogo al de la producción y del producto interno bruto agrícola. En efecto, todo indica que la remuneración de la mano de obra asalariada ha debido seguir su propia evolución, al tiempo que los cambios experimentados por los precios de la agricultura comercial han tenido que repercutir en forma implícita, no sólo en el valor del trabajo sino también en el de la producción de la agricultura de subsistencia.

Es evidente que cualquier variación en la demanda mundial de productos agrícolas tendrá que dar origen a una variación importante en la oferta interna y en los precios del mercado interno. Es cierto que el aparato institucional puede reaccionar con agilidad para concebir y aplicar políticas económicas adecuadas a fin de atenuar los

/efectos externos;

efectos externos; sin embargo, en la medida que los cambios externos son frecuentes, de gran magnitud e inesperados menos fácil es para los países aplicar medidas y políticas oportunas.

Según diversos estudios, la estructura de los precios relativos de los productos agrícolas en relación con la de otras industrias extractivas y de transformación y los servicios, ha sido francamente desfavorable al sector agrícola; el proceso inflacionario también ha influido en el mismo sentido. En general, las estructuras de comercialización interna y de las industrias de transformación han impedido, en su calidad de intermediarias, que las alzas de precios en los mercados internacionales se traduzcan en beneficios reales, y equivalentes a la magnitud de dichos cambios, para los productores. Asimismo, las estructuras agrarias vigentes han impedido también que la proporción de los beneficios que llega a los productores, se transfiera adecuadamente a la población agrícola.

2. El sector agrícola y el comercio exterior

El rasgo predominante de la situación internacional para el comercio de productos agropecuarios en los años recientes, y en particular en 1973-1974, ha sido un brusco y acelerado incremento en los precios. Tales aumentos contribuyeron a que en el período 1972-1973 se registrase un incremento sin precedentes del valor del comercio mundial de 46%. El valor de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo en su conjunto subió en 36% mientras que el de las de la región latinoamericana creció 38%. De lo anterior se infiere que aunque las entradas en divisas de la región por concepto de exportaciones agrícolas, aumentaron en algo más que las del conjunto de países en desarrollo, decreció la participación del valor de sus exportaciones en el comercio mundial; lo mismo se observa, aunque en menor medida, y con variaciones importantes, para el período 1970-1973. (Véase el cuadro 4.)

Cuadro 4

VALOR DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS MUNDIALES Y LATINOAMERICANAS a/

	Mundo		Países en desarrollo	Países latinoamericanos	
	Total	3 productos principales b/	Total	Total	3 productos principales b/
<u>Miles de millones de dólares corrientes</u>					
1970	35.9	14.0	15.2	6.9	5.1
1971	39.3	15.6	15.0	6.7	5.0
1972	40.8	20.0	15.6	7.9	6.0
1973	59.6	27.1	21.2	10.9	8.0
<u>Porcentajes de incremento anual</u>					
1970-1971	9.5	11.4	-1.3	-2.9	-2.0
1971-1972	3.8	28.2	4.0	17.9	36.0
1972-1973	46.1	35.5	35.9	38.0	29.4
1970-1973	18.4	25.0	11.7	16.4	19.9

Cuadro 4 (continuación)

	Participación en el comercio agrícola mundial			Participación de los países latinoamericanos en las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo	Participación de los 8 productos principales en las exportaciones agrícolas latinoamericanas	Participación de las exportaciones latinoamericanas de los 8 productos principales en el total de las exportaciones mundiales de los mismos productos
	Países en desarrollo	Países latinoamericanos	Exportaciones mundiales de los 8 productos ^{b/}			
	<u>Porcentajes</u>					
1970	42	19	39	45	74	36
1971	38	17	40	45	75	32
1972	38	19	49	51	86	34
1973	36	18	45	51	81	32
Período 1970-1973	38	18	44	48	79	34

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de datos de la FAO.

a/ Excluye productos forestales y pesqueros.

b/ Corresponden a los 8 productos cuyas exportaciones produjeron en 1970 las mayores entradas de divisas para América Latina. En orden de importancia son: café, azúcar, carne bovina, algodón, maíz, banano, trigo y arroz.

El valor en dólares corrientes de las exportaciones agrícolas latinoamericanas en 1973, alcanzó un monto cercano a 11 mil millones de dólares, lo que equivale a una participación de 18% en el total mundial. En ese mismo año, las importaciones de alimentos y materias primas agrícolas, de la región en su conjunto, no pasaron de 2.5 mil millones de dólares, cifra que representa menos de un 5% del total mundial e indica que el balance comercial agrícola arrojó un saldo favorable para América Latina de más de 8 mil millones de dólares. (Véase el cuadro 5.)

Durante el período 1970-1973, los 8 principales productos agrícolas de exportación de la región, 6/ representaron un 79% del valor total de las exportaciones agrícolas latinoamericanas; los mismos 8 productos representaron en el mismo período el 44% del valor total del comercio agrícola mundial. (Véase de nuevo el cuadro 4.) Dada la importancia relativa de estos 8 productos en el total de las exportaciones latinoamericanas, el análisis del comercio exterior regional se ha basado en la observación de su comportamiento tanto por el lado de la demanda y oferta mundial como por el lado de los precios y las reservas; sin embargo, es necesario tener presente que puede ocurrir que otros productos sean de fundamental importancia para las respectivas economías de cada país. En el ámbito regional hay también algunos productos, como la cebada, los aceites y grasas y las tortas y harinas oleaginosas, que si bien tienen escasa importancia en el comercio regional total, han registrado un aumento importante en los últimos años. (Véase el cuadro 6.)

Las situaciones nuevas del mercado mundial son múltiples y algunos cambios son profundos; la búsqueda de sus causas conduce necesariamente al análisis de fenómenos que van desde la inflación en los países desarrollados y la crisis monetaria - con sus consiguientes variaciones en los tipos de cambio - hasta la actual y candente crisis de la energía. Lo cierto es que, en definitiva y para el corto plazo, los países latinoamericanos deben enfrentar variaciones importantes en los precios internacionales, tanto de sus productos de exportación

6/ Café, azúcar, carne bovina, algodón, maíz, banano, trigo y arroz.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y
BALANZA COMERCIAL AGRICOLA

(Millones de dólares)

Países	Exportaciones agrícolas		Importaciones agrícolas a/		Balanza comercial agrícola	
	1970	1973	1970	1973	1970	1973
Argentina	1 416	2 382	80	90	1 336	2 292
Barbados	19	20	17	27	2	-7
Bolivia	8	15	24	26	-16	-11
Brasil	1 760	3 489	245	500	1 515	2 989
Colombia	588	789	57	124	531	665
Costa Rica	173	244	21	30	152	214
Cuba	822	1 097	220	301	602	796
Chile	32	30	152	305	-120	-275
Ecuador	182	232	15	29	167	203
El Salvador	148	217	18	34	130	183
Guatemala	178	267	16	24	162	243
Guyana	47	50	12	18	35	32
Haití	23	33	10	20	13	13
Honduras	121	170	12	12	109	158
Jamaica	63	66	67	120	-4	-54
México	613	814	78	181	535	633
Nicaragua	113	202	7	9	106	193
Panamá	71	78	17	28	54	50
Paraguay	50	93	13	41	37	52
Perú	166	216	96	187	70	29
República Dominicana	63	108	20	44	43	64
Trinidad y Tabago	32	38	48	76	-16	-38
Uruguay	179	225	27	60	152	165
Venezuela	35	45	168	255	-133	-210
<u>América Latina b/</u>	<u>6 907</u>	<u>10 925</u>	<u>1 440</u>	<u>2 541</u>	<u>5 467</u>	<u>8 384</u>

Fuente: Datos de la FAO.

a/ Incluye alimentos y materias primas de origen agrícola.

b/ Corresponde a la suma de las exportaciones e importaciones de los 24 países, por lo tanto al comercio intrarregional.

Cuadro 6

TASAS DE VARIACION ANUAL DE LOS VOLUMENES DE EXPORTACIONES MUNDIALES
Y LATINOAMERICANAS DE ALGUNOS PRODUCTOS, 1970-1973

(Porcentajes)

Producto	Mundial				América Latina			
	1970- 1971	1971- 1972	1972- 1973	1970- 1973	1970- 1971	1971- 1972	1972- 1973	1970- 1973
Trigo	-1.4	30.8	-0.3	8.8	-55.7	66.7	75.5	9.1
Cebada	26.9	-15.2	3.6	5.1a/	-7.5	6.8	197.9	43.0
Maíz	14.2	24.9	16.8	18.6a/	10.1	-57.2	86.8	-4.1
Arroz	6.4	-4.6	-2.6	-0.5	-1.1	-67.2	19.5	-27.0
Aceites y grasas	6.6	6.3	0.5	4.6	-24.9	24.9	41.1	9.8
Tortas y harinas oleaginosas	3.6	8.4	9.3	7.1	10.4	8.7	5.4	8.1
Harina de pescado	-1.0	-1.6	-48.2	-20.0	-2.1	-12.3	-76.9	-42.0
Carne bovina	-5.1	22.9	6.3	7.4	-20.0	30.0	-21.4	-6.5
Carne ovina	8.5	-0.3	-16.2	-3.2	-42.3	-46.2	51.8	-22.0
Azúcar	-3.1	4.3	3.3	1.5	-9.8	4.1	9.5	-0.9
Café	1.4	6.8	5.1	4.4	4.1	5.7	3.6	4.4
Cacao	5.6	5.2	-6.4	1.3	6.9	4.8	-15.7	-1.9
Tabaco	4.7	18.3	0.8	7.9a/	6.4	15.4	-0.7	6.8
Algodón	1.0	1.6	13.8	5.3	-27.4	24.7	1.4	-2.8

Fuente: Datos de la FAO.

a/ Promedio de las tasas anuales.

como asimismo de los bienes y servicios que deben importar. En lo que se refiere más particularmente al sector agrícola, es evidente que aquellos países que disponen de una mayor variedad de recursos naturales para la agricultura, tienen menos necesidad de recurrir a las importaciones agrícolas que aquéllos cuyos recursos naturales son más restringidos, como ocurre, por ejemplo, con los países centro-americanos. No por eso las fluctuaciones de los precios en los mercados mundiales tienen necesariamente repercusiones menos importantes en los países con un pequeño volumen de comercio, que en aquéllos con un volumen más grande. En términos generales, mientras más alta sea la relación entre comercio exterior y producción interna en un país determinado, mayor es el grado de vulnerabilidad y de dependencia. Sin embargo, la vulnerabilidad y dependencia pueden también, en ciertos casos, manifestarse a través de la importancia que las exportaciones de un producto - el caso del café en Brasil, por ejemplo - tienen en el balance de pagos.

Así pues, existe también otro nexo entre el mercado mundial y la agricultura latinoamericana, que por su naturaleza podría ser considerado indirecto. Tal es el caso del efecto de este comercio sobre el balance de pagos. Es así como la agricultura ha contribuido - y seguirá contribuyendo - con una parte importante de las entradas de divisas y, al mismo tiempo, sea por sus crecientes necesidades de insumos importados o por su incapacidad para producir internamente los productos agrícolas necesarios para el mercado nacional, el sector agrícola es, en medida más o menos importante según sea el país de que trate, usuario de las divisas disponibles.

Resulta pues de sumo interés conocer en qué medida las economías internas de los países de la región son vulnerables o dependientes de las variaciones en el mercado mundial. Desde luego, en lo que se refiere al sector agrícola, la vulnerabilidad o dependencia es mayor o menor según la importancia de la producción para exportación en relación con la producción total del sector. De igual manera, según la importancia que tengan las importaciones agrícolas en relación con

/la disponibilidad

la disponibilidad interna de dichos productos, cualquier alteración ya sea en la oferta externa como en los precios internacionales, tendrá que repercutir, a través de los mercados internos, en la economía en su conjunto. (Véase el cuadro 7.)

En Bolivia, Chile y Venezuela, la producción agrícola para exportación no pasa de 4% del valor bruto de la producción en tanto que en otros países, como los centroamericanos, el porcentaje es superior al 40%. Para la región en su conjunto, ese porcentaje fue de 18.0% en 1973, y en 1970 habría sido de 19.4%. Debido al método de cálculo que valoriza la producción y las exportaciones a precios constantes de los productores, las variaciones entre 1970 y 1973, tanto para la región en su conjunto como para cada país, se explican exclusivamente según el caso, por los cambios ya sea en el volumen físico de la producción o en el volumen de la producción destinada a los mercados de exportación.

Como puede observarse en el mismo cuadro 7, por el lado de las importaciones se observa una variación más leve entre países, aunque en la mayor parte de ellos, entre 1970 y 1973, las importaciones de productos agrícolas aumentaron su peso en relación con la oferta interna. En general, se advierte que, salvo escasas excepciones, en 1973 el valor de las importaciones agrícolas fue inferior al 25% de sus correspondientes valores para la oferta interna disponible. Para la región, dicho porcentaje alcanzó sólo un 12%. En los países más grandes como Argentina, Brasil, Colombia y México, se registró un porcentaje inferior al 8%. Igual cosa sucede en Guatemala.

Al parecer, la disponibilidad mundial futura de productos agrícolas se caracterizaría por una marcada inestabilidad. No obstante, cualquiera que sea la evolución del mercado mundial, ella ofrece potencialidades para todos los países de la América Latina, sin excepción. Tales potencialidades suponen reacciones adecuadas y oportunas, y la capacidad en algunos casos de aprovechar al máximo las nuevas situaciones que va creando el mercado mundial, y en otros, de crear las condiciones para evitar o atenuar los efectos negativos,

Cuadro 7
 AMERICA LATINA: DEPENDENCIA DEL SECTOR AGRICOLA
 EN RELACION AL MERCADO MUNDIAL

Países	Exportaciones agrícolas como porcentaje de la producción agrícola <u>a/</u>		Importaciones agrícolas como porcentaje de la oferta interna de productos agrícolas <u>b/</u>	
	1970	1973	1970	1973
Argentina	31.3	29.0	4.0	4.2
Barbados	68.8	62.8	77.3	84.4
Bolivia	2.2	4.6	11.3	10.9
Brasil	12.3	11.7	4.6	8.0
Colombia	14.7	13.5	4.2	8.2
Costa Rica	48.2	48.5	10.8	12.6
Cuba	49.5	40.0	27.6	34.5
Chile	3.6	2.4	25.5	42.8
Ecuador	16.3	18.0	5.6	8.2
El Salvador	49.5	50.1	8.9	14.0
Guatemala	36.3	38.9	5.4	7.3
Guyana	48.4	29.6	22.6	20.2
Haití	10.8	13.0	5.0	9.2
Honduras	36.1	38.7	6.9	6.2
Jamaica	31.4	28.1	42.4	51.5
México	9.5	8.7	2.2	4.6
Nicaragua	51.7	64.1	5.4	8.0
Panamá	30.8	26.5	12.1	16.3
Paraguay	16.9	20.1	8.3	18.1
Perú	10.9	9.6	12.1	21.2
República Dominicana	15.2	15.3	5.3	10.1
Trinidad y Tabago	36.6	37.1	53.9	65.8
Uruguay	27.5	18.4	12.6	22.2
Venezuela	4.1	3.1	18.0	23.2
<u>América Latina</u>	<u>19.4</u>	<u>18.0</u>	<u>7.9</u>	<u>12.1</u>

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de datos de la FAO.

a/ Corresponde al valor bruto de la producción agropecuaria destinada a los mercados de exportación en relación al valor bruto de la producción agropecuaria total; ambas valoradas a precios de productor de 1969.

b/ La oferta interna se considera igual al valor bruto de la producción agrícola a precios al productor de 1969 menos el valor bruto de la producción agrícola exportada más el valor cif de las importaciones agrícolas a precios de 1970.

/directos e

directos e indirectos, que dichas situaciones pueden acarrear para las economías nacionales. En la actualidad, es un hecho que todos los países de la región sufren las consecuencias de la situación inestable del mercado mundial de productos agropecuarios. Si se mantiene la tendencia al alza de precios, les será sin duda difícil impedir que sus precios internos se ajusten a los niveles internacionales. Para algunos países, ésto podría ser considerado beneficioso por el efecto positivo que tendrían sus exportaciones sobre sus balances de pago. Por otra parte, podría inducir a los productores a orientar sus recursos hacia la exportación, en desmedro del mercado interno, y eso podría agravar la situación nutricional de una parte importante de la población ya que, dada la desigual distribución de los ingresos en la mayoría de los países de la región, dichas alzas no irían en beneficio de las mayorías.

Por el contrario, si el alza de precios en los mercados mundiales fuese transitoria, y posteriormente estos tendieran a bajar, la formulación y aplicación de políticas de precios siempre desempeñará un papel importante; en primer lugar, porque los procesos de adaptación frente a un mercado mundial inestable exigen flexibilidad y agilidad de parte de los encargados oficiales de la política económica, que forzosamente deben incluir la dimensión tiempo. En segundo lugar, es poco probable que el movimiento hacia el equilibrio en los mercados mundiales sea armónico.

Como ya se indicó anteriormente, la característica más notable de la evolución reciente de los mercados internacionales de productos agropecuarios ha sido la espectacular alza de los precios. En los cuadros 8 y 9 se aprecia la evolución de los precios de los productos agrícolas que por sus valores de exportación figuraron en 1970, entre los 8 más importantes de la región.

La evolución reciente de los precios de los productos agrícolas en los mercados internacionales parece haber constituido una ventaja real para la región en su conjunto. Un simple ejercicio permite corroborar dicha afirmación. El ejercicio consiste en valorizar, sucesivamente a los precios de 1970, de 1973 y de 1974, el volumen

Cuadro 8

PRECIOS IMPLICITOS DE EXPORTACION DE ALGUNOS PRODUCTOS
(Dólares por tonelada)

	País de referencia <u>a/</u>	1960	1965	1970	1971	1972	1973	Actuales <u>b/</u> 1974
Trigo	Argentina	57.5	56.0	54.7	58.4	65.1	74.1	180
Maíz	Argentina	48.3	54.8	50.7	56.8	58.1	84.7	155
Arroz	Argentina	82.5	82.9	90.6	103.3	94.0	127.3	517
Carne bovina	Argentina	430.9	596.8	551.1	822.1	994.7	1 341.7	1 500
Azúcar (centrífuga)	Mercado libre	100.0	56.6	99.1	119.4	196.3	253.3	1 290
Café	Brasil	706.2	871.1	958.6	744.2	916.0	1 121.4	1 160
Banana	Ecuador	82.1	79.9	69.1	74.9	77.4	78.4	97
Algodón (fibra)	Brasil	477.9	439.0	450.4	604.4	660.4	757.4	926

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, a base de informaciones nacionales.

a/ País que más exportó del producto en el año 1970.

b/ Precios fob correspondientes a las cotizaciones de las importaciones de Chile durante la última quincena de diciembre de 1974.

Cuadro 9

INDICES DE PRECIOS DE EXPORTACION

(1970 = 1.00)

	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974
Trigo	1.05	1.02	1.00	1.07	1.19	1.35	3.29
Maíz	0.95	1.08	1.00	1.12	1.15	1.67	3.06
Arroz	0.91	0.92	1.00	1.14	1.04	1.41	5.71
Carne bovina	0.78	1.08	1.00	1.49	1.80	2.43	2.72
Azúcar	1.01	0.57	1.00	1.20	1.98	2.56	13.00
Café	0.74	0.91	1.00	0.78	0.96	1.17	1.21
Banana	1.19	1.16	1.00	1.08	1.12	1.13	1.40
Algodón (fibra)	1.06	1.09	1.00	1.34	1.47	1.68	2.06

Fuente: Cuadro 3.

/de las

de las exportaciones de los países de la región en el año 1970 y luego comparar los valores percibidos en dicho año con el valor hipotético que se habría recibido si se hubieran exportado volúmenes similares en los demás años mencionados. (Véase el cuadro 10.)

Se observa que, por el solo efecto del incremento de los precios internacionales América Latina habría obtenido por iguales volúmenes de exportaciones e importaciones un ingreso adicional, respecto a 1970, de 3 848 millones de dólares en 1973 y, de 16 137 millones en 1974. Ambos incrementos, en las dos hipótesis, representan un valor superior, en términos absolutos, a las importaciones de productos agrícolas; de ahí puede concluirse que cualquiera que haya sido la magnitud de la inflación mundial, es decir, la evolución real de los precios de importación, la diferencia en el saldo comercial agrícola implica un excedente y por lo tanto una contribución real de la agricultura al mejoramiento de la relación de intercambio.

Desde luego, si este tipo de ejercicios se hiciera para cada uno de los países, mostraría que la variación de los precios internacionales afecta a cada uno con distinta intensidad y que ésta depende, sin duda, de la estructura y ponderación por productos, tanto de las importaciones como de las exportaciones.

Cabe hacer tres observaciones adicionales en la interpretación de este ejercicio. Primero, es probable que los precios de los insumos para la agricultura hayan subido en forma más acelerada que los del conjunto de productos agrícolas exportados por la región, lo que haría necesario deducir del aumento en valor de las exportaciones agrícolas los mayores valores de los insumos, para determinar con mayor precisión la contribución real de la agricultura al mejoramiento de la relación de intercambio. Segundo, es preciso tener presente que una de las causas del aumento experimentado por los precios radica en la disminución de la oferta de productos agrícolas a la vez que aumentaba su demanda, y por lo tanto, si la oferta internacional de productos aumentara, bajarían los precios unitarios. Tercero, cabe señalar que los cálculos se refieren al conjunto de la región, y que por lo tanto el comercio intrarregional está incluido, tanto en las exportaciones como en las importaciones.

Cuadro 10

AMERICA LATINA: VALOR DEL COMERCIO EXTERIOR AGRICOLA
EN 1970, A PRECIOS DE 1970, 1973 Y 1974 a/

(Millones de dólares)

	Valor del comercio agrícola registrado en 1970		
	A precios de 1970	A precios de 1973	A precios de 1974 <u>b/</u>
Exportaciones agrícolas (fob)	6 907	11 382	24 887
Importaciones agrícolas (cif)	1 446	2 073	3 289
Saldo comercio agrícola	5 461	9 309	21 598
Ingreso adicional		3 843	16 137

Fuente: Estimaciones de la CEPAL a base de datos de la FAO.

a/ Incluye comercio regional.

b/ Calculados con precios fob correspondientes a cotizaciones de Chile durante la última quincena de 1974.

/En los

En los cuadros 11 y 12 figuran las exportaciones o importaciones de los ocho principales productos de exportación de la región, efectuadas por cada país en los años 1970 y 1973; esto permite calcular para la región, el saldo neto de cada producto, lo cual desde el punto de vista del comercio intrarregional, supondría el aprovechamiento máximo del potencial de intercambio.

El potencial de intercambio, para cada producto, puede ser definido como la menor de las dos cifras siguientes: a) el superávit exportable y b) el déficit que ha de cubrirse con importaciones.^{7/} Es decir, cuando el saldo disponible para la exportación en el conjunto de los países es inferior a las necesidades de importación del conjunto de países deficitarios, se usa el saldo exportable como el potencial máximo de intercambio para el producto en cuestión. A la inversa, cuando el saldo exportable supera las necesidades de importación de los países deficitarios, se toma esta última como representativa del potencial de intercambio.

Obviamente, los volúmenes estimados para el potencial de intercambio intrarregional constituyen límites extremos que no siempre podrán alcanzarse en la realidad. Entre otras razones, ello podría deberse a que los países no están dispuestos a depender de sólo una fuente de abastecimiento; también podría deberse a la existencia de compromisos comerciales con terceros países, tanto por el lado de los países latinoamericanos exportadores como por el lado de los importadores, y a problemas derivados del financiamiento del comercio exterior, de la infraestructura para facilitar el movimiento estacional de la producción en los distintos países y hemisferios, etc. Además, es necesario tener en consideración que en la medida en que avancen los procesos de integración regional, y se puedan ir aprovechando más plenamente las ventajas comparativas existentes en los distintos países, que faciliten una mayor especialización, se irán abriendo nuevas posibilidades de intercambio. (Véase el cuadro 13.)

^{7/} En cada producto el superávit exportable es igual a la producción interna menos la utilización interna. El déficit que ha de cubrirse con importaciones es igual a la demanda interna menos la producción interna.

Cuadro 11

AMERICA LATINA: COMERCIO EXTERIOR DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN 1970

(Miles de toneladas)

País	Trigo	Maíz	Arroz	Carne bovina	Azúcar (centrí- fuga)	Café	Bananas	Algodón (fibra)
Argentina	2 418	5 233	146	716	103	-34	-163	45
Barbados	-17	-2	-12	-6	139	-	-	
Bolivia	-189	-	-	-	7	4	-	2
Brasil	-1 993	1 464	129	167	1 142	1 024	204	343
Colombia	-227	6	-	46	130	390	262	69
Costa Rica	-68	-32	-	17	75	69	856	
Cuba	-717	-170	-316	-2	6 899	2		-17
Chile	-216	-264	-57	-32	-38	-15	-75	-31
Ecuador	-73	-	-	-	59	53	1 364	
El Salvador	-60	-	-	2	52	113	-	41
Guatemala	-89	-18	-	9	61	98	220	50
Guyana	-42	-6	94	-4	315	-	-	
Haití	-58	-	-	1	20	16	-	
Honduras	-48	15	-16	14	9	26	813	3
Jamaica	-179	-72	-50	-12	298	-	136	-1
México	42	-	-23	192	599	86	-	214
Nicaragua	-35	-	31	24	710	30	6	68
Panamá	-42	-	-	-4	36	2	600	
Paraguay	-73	23	-	26	-	1	-	10
Perú	-543	-2	-	-22	428	46	-	69
República Dominicana	-44	-	-1	3	-	27	7	
Trinidad y Tabago	-83	-47	-43	-7	192	2		
Uruguay	-	-	-	148	-51	-4	-40	-6
Venezuela	-690	-109	70	-17	41	17	23	-5

Cuadro 11 (conclusión)

País	Trigo	Maíz	Arroz	Carne bovina	Azúcar (centrí- fuga)	Café	Bananas	Algodón (fibra)
Suma de las exporta- ciones de los países de la región	2 460	6 741	470	1 365	11 315	2 006	4 491	914
Suma de las importa- ciones de los países de la región	-5 486	-722	-513	-106	-89	-53	-278	-60
Saldo neto	-3 026	6 019	-48	1 259	11 226	1 953	4 213	854

Fuente: Estimaciones de la CEPAL a base de cifras de la FAO.

Cuadro 12

AMERICA LATINA: COMERCIO EXTERIOR DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN 1973

(Miles de toneladas)

País	Trigo	Maíz	Arroz	Carne bovina	Azúcar (centrí- fuga)	Café	Bananas	Algodón (fibra)
Argentina	3 181	5 900	46	513	449	-40	-133	-10
Barbados	-120	-5	-11	-7	107	-	-	-
Bolivia	-157	-	-	-	6	4	-	15
Brasil	-3 014	30	49	174	2 855	1 169	139	290
Colombia	-403	-125	-	31	195	392	240	42
Costa Rica	-80	-43	-	24	117	73	1 030	-
Cuba	-868	-100	-339	-1	4 793	2	-	-19
Chile	-935	-161	-55	-18	-249	-11	-56	-22
Ecuador	-125	-	-	-	91	63	1 391	-3
El Salvador	-73	-80	-2	1	100	122	-	63
Guatemala	-75	-65	-	16	130	100	220	33
Guyana	-54	-3	73	-3	251	-	-	-
Haití	-91	-	-	1	15	25	-	-
Honduras	-43	8	-7	21	11	34	1 020	3
Jamaica	-210	-114	-49	-13	265	-	109	-1
México	-708	-	-56	141	565	139	-	179
Nicaragua	-37	-	8	26	1 000	40	105	100
Panamá	-45	-30	-2	-6	51	3	540	-
Paraguay	-95	3	-	38	7	3	-	19
Perú	-753	-210	-	-11	370	58	-	48
República Dominicana	-121	-	-43	7	-	35	25	-
Trinidad y Tabago	-95	-79	-19	-4	206	3	-	-
Uruguay	-	-	-	120	-159	-4	-13	-5
Venezuela	-540	-113	8	-17	45	20	12	-11

/Cuadro 12 (conclusión)

- 103 -

Cuadro 12 (conclusión)

País	Trigo	Maíz	Arroz	Carne bovina	Azúcar (centrí- fuga)	Café	Bananas	Algodón (fibra)
Suma de las exporta- ciones de los países de la región	3 181	5 941	184	1 113	11 629	2 285	4 831	847
Suma de las importa- ciones de los países de la región	-8 642	-1 128	-583	-80	-408	-55	-202	-71
Saldo neto	-5 461	4 813	-399	1 033	11 221	2 230	4 629	776

Fuente: Estimaciones de la CEPAL a base de cifras de la FAO.

Cuadro 13

AMERICA LATINA: PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS DE EXPORTACION Y SU POTENCIAL
DE INTERCAMBIO REGIONAL, 1960-1973

		1960	1965	1970	1971	1972	1973
		<u>Miles de toneladas</u>					
Trigo:	Exportaciones	2 504	7 361	2 460	1 091	1 819	3 192
	Importaciones	3 993	4 948	5 486	6 079	6 558	8 653
	Saldo neto	-1 489	+2 413	-3 026	-4 988	-4 739	-5 461
	Potencial de intercambio	2 504	4 948	2 460	1 091	1 819	3 192
Maíz:	Exportaciones	2 608	2 933	6 755	7 436	3 186	5 952
	Importaciones	133	385	736	804	928	1 139
	Saldo neto	+2 475	+2 548	+6 019	+6 632	+2 558	+4 813
	Potencial de intercambio	133	385	736	804	928	1 139
Arroz:	Exportaciones	340	541	474	469	154	184
	Importaciones	400	625	522	643	560	583
	Saldo neto	-60	-84	-48	-174	-406	-399
	Potencial de intercambio	340	541	474	469	154	184
Carne bovina:	Exportaciones	832	956	1 393	1 114	1 448	1 138
	Importaciones	109	112	134	140	134	105
	Saldo neto	+723	+844	+1 259	+974	+1 314	+1 033
	Potencial de intercambio	109	112	134	140	134	105
Azúcar (centrífuga):	Exportaciones	9 757	9 026	11 317	10 203	10 622	11 632
	Importaciones	160	176	91	152	212	410
	Saldo neto	+9 597	+8 850	+11 226	+10 051	+10 410	+11 222
	Potencial de intercambio	160	176	91	152	212	410
Café:	Exportaciones	1 872	1 688	2 007	2 087	2 206	2 286
	Importaciones	45	41	54	50	54	56
	Saldo neto	+1 827	+1 647	+1 953	+2 037	+2 152	+2 230
	Potencial de intercambio	45	41	54	50	54	56

/Cuadro 13 (conclusión)

- 195 -

Cuadro 13 (conclusión)

		1960	1965	1970	1971	1972	1973
Bananas:	Exportaciones	2 812	3 169	4 491	4 699	4 803	4 831
	Importaciones	265	243	278	234	187	202
	Saldo neto	+2 547	+2 953	+4 213	+4 465	+4 616	+4 629
	Potencial de intercambio	265	243	278	234	187	202
Algodón:	Exportaciones	619	1 022	924	671	837	849
	Importaciones	60	97	70	78	82	73
	Saldo neto	+559	+925	+854	+593	+755	+776
	Potencial de intercambio	60	97	70	78	82	73
		<u>Millones de dólares</u>					
Total 8 productos:							
dólares corrientes:	Exportaciones	3 481	3 925	5 060	4 979	6 789	8 823
	Importaciones	414	529	570	702	827	1 191
	Saldo neto	+3 067	+3 396	+4 490	+4 277	+5 962	+7 632
	Potencial de intercambio	324	522	400	393	480	735

Fuente: Estimaciones de la CEPAL a base de datos de la FAO.

1
1965
1

/Para indicar

Para indicar el valor que se se habría obtenido si se hubiera aprovechado el potencial de intercambio regional entre los años 1960 y 1973 se señala también en el cuadro 13, el valor de las exportaciones e importaciones de los 8 productos y su potencial de intercambio. Se observa que este último podría haber alcanzado, en 1973, a 735 millones de dólares, cifra que representa casi un 30% del total de las importaciones agrícolas efectuadas por la región el mismo año. En dicho potencial de intercambio, en lo que toca al comercio intraregional efectivamente realizado, sólo son importantes las importaciones de trigo procedentes de la Argentina, efectuadas por el Brasil, que en 1973 alcanzaron un valor aproximado de 86 millones de dólares, cifra cercana a un tercio de las importaciones brasileñas de este producto.

Por último, es preciso señalar algunas consideraciones en cuanto al papel que desempeña y ha desempeñado recientemente el comercio exterior agrícola en el desarrollo de los países latinoamericanos. La contribución del sector agrícola al desarrollo económico general se puede medir por su participación en el comercio exterior. Las exportaciones de productos agrícolas han desempeñado en la mayor parte de los países de la región, un papel fundamental en el desarrollo económico. Por su naturaleza, las exportaciones pueden ser consideradas desde dos puntos de vista, por un lado, del ingreso que generan y, por otro, de la actividad que promueven dentro del sector agrícola.

El ingreso que generan las exportaciones agrícolas tiene una importancia fundamental en el balance de pagos para la gran mayoría de los países del área, salvo Bolivia, Chile, Venezuela y en menor medida, el Perú. En el cuadro 1 se puede apreciar que Barbados, Bolivia, Chile, Jamaica, Trinidad y Tabago y Venezuela estarían financiando sus importaciones de productos agropecuarios con recursos en divisas de origen no agrícola y que su relación importación-exportación es superior al 100%, llegando a 565% y 1 012% en los casos de Chile y Venezuela respectivamente. En el resto de los países, dicha relación no supera el 50% con excepción del Perú y Haití (87% y 52% respectivamente). La relación importaciones agrícolas/exportaciones agrícolas

/de la

de la región en su conjunto alcanza sólo a un 23%. Lo anterior indica claramente que en la casi totalidad de los países latinoamericanos, las exportaciones de origen agrícola son fundamentales para financiar las importaciones que requiere tanto el mercado consumidor como el desarrollo de otros sectores.

A lo anterior conviene agregar que en mayor o menor medida según cada país, el sector exportador de productos agrícolas constituye una actividad con capacidad de ahorro y que además contribuye en buena medida al financiamiento del presupuesto fiscal; de ahí la importancia que reviste para el proceso general de desarrollo de los países. Aunque es un sector más bien vinculado al sector terciario de la economía, no puede ignorarse el hecho de que prácticamente toda su materia prima proviene de la oferta agrícola primaria. Institucional y orgánicamente, el sector exportador agrícola aparece, según el país de que se trate, mayor o menormente ligado al sector primario, sin embargo, resulta que conjuntamente con el sector de transformación de productos agrícolas, el sector terciario exportador actúa como tamiz impidiendo en muchas ocasiones que coyunturas del mercado favorezcan en forma directa al sector primario de producción.

Desde el otro punto de vista, es decir, de la actividad productora de bienes que se destinan a los mercados externos, parece pertinente recordar el papel preponderante que desempeña y ha desempeñado la actividad agrícola de exportación en lo que toca a la introducción de tecnologías en las explotaciones, ya sea ideadas en el país, importadas o adaptadas o a la construcción de una infraestructura física en las áreas rurales. Es discutible el beneficio que lo anterior ha significado para el desarrollo. En muchos casos, ellos han producido distorsiones y desequilibrios, pero lo cierto es que es indudable que la tecnología introducida y la infraestructura construida y existente, forman ahora parte del patrimonio de cada uno de los países y, por lo tanto, son ingredientes básicos para la instrumentación de las políticas agrícolas.

C. EVOLUCION DE LA PRODUCCION AGRICOLA

1. Metas de la Estrategia Internacional de Desarrollo y de los estudios perspectivas

La Estrategia Internacional de Desarrollo propone como meta para los países en desarrollo una tasa media anual de crecimiento del producto bruto de por lo menos 6% durante el decenio de 1970. Para lograrlo se requerirá una expansión anual media de 4% en la producción agrícola y de 8% en la producción manufacturera.

Los estudios perspectivas llevados a cabo por la FAO para Sudamérica y Centroamérica, demuestran que en dichas regiones sería posible alcanzar tasas de crecimiento de la producción agropecuaria cercanas al 5% anual, con exportaciones hacia el resto del mundo superiores a las históricas en volumen y en tasas de crecimiento.

Para Centroamérica,^{8/} el estudio perspectivo considera para el período 1970-1990, incrementos anuales del valor bruto de la producción agropecuaria que van de 4.5 a 5.5%.

Para Sudamérica,^{9/} el estudio perspectivo considera incrementos del valor bruto de la producción, para el período 1970-1980, que van del 3.7 al 5.0%.^{10/}

^{8/} FAO/SIECA, Perspectivas para el Desarrollo y la Integración de la Agricultura en Centroamérica, Guatemala, mayo de 1974.

^{9/} FAO, Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para Sudamérica, Roma, 1972.

^{10/} La más baja, de 3.7%, se acerca a la histórica; las otras alternativas son: la mediana 1 con 4.1%, la mediana 2 con 4.8% y la alta con 5%.

El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo se inició en un ambiente de optimismo y confianza creado en torno a la "revolución verde" y a sus espectaculares resultados potenciales, y reforzado por las buenas cosechas de 1967-1970 en algunas regiones en desarrollo.^{11/}

La propia FAO pensaba que no sólo era necesario continuar impulsando la difusión de las variedades de cereales de alto rendimiento en los países donde éstos ya se habían introducido, sino que se debía expandir a otros cultivos y a otros países ese nivel superior de tecnología representado por las nuevas variedades.

"Parece razonable esperar que las variedades de cereales de alto rendimiento permitirán vencer, durante el decenio de 1970, las más graves deficiencias en calorías en muchos países en desarrollo. También deben contribuir a reducir el azote de las deficiencias en proteínas que aflige especialmente a tantos niños, porque los cereales son la principal fuente de proteínas del hombre y, al mismo tiempo, porque los más altos rendimientos de estos cultivos dominantes pueden dejar libres tierras para otros fines, entre ellos la de la producción de piensos."^{12/}

^{11/} México se presentaba como un buen ejemplo de las posibilidades que ofrecía la revolución verde. Los resultados en el Lejano Oriente, donde las presiones demográficas y las altas densidades de población requerían de mejoramientos apreciables de la productividad del suelo, las variedades de cereales de elevado rendimiento hicieron que en 1969 la región mencionada aumentara en 4% la producción de arroz y en 9% la de trigo. Además, muchos países de ella aumentaron considerablemente la producción de arroz y de trigo. El incremento osciló entre 6 y 13% para el arroz en Indonesia, Pakistán y las Filipinas, y fue de 28% en la República de Corea, y de 13% para el trigo en la India. Si bien el aumento de la producción de trigo en el Pakistán, cifrado en 4%, resultó relativamente modesto, no hay que olvidar que el año anterior se había alcanzado un aumento excepcional de más de 40%. La India logró constituir en 1971 una considerable reserva y alcanzar la cifra máxima de 8.5 millones de toneladas de trigo, con lo cual pasó virtualmente a autoabastecerse.

^{12/} FAO, El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma, 1970.

En 1972 se produjo un cambio brusco en la situación agrícola mundial, y se inició un período de escasez en los mercados mundiales de cereales, en parte a raíz de las malas cosechas de 1972 debidas a la sequía y a condiciones meteorológicas desfavorables. Esto desembocó en rápidos cambios en los mercados internacionales, aumento de los volúmenes comerciados, alzas bruscas y relativamente generalizadas de precios y disminución de las reservas o excedentes de productos agrícolas en los mayores países exportadores, e hizo necesario considerar un sistema viable de seguridad alimentaria mundial.^{13/} En esta forma, el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, iniciado con franco optimismo por las posibilidades que ofrecía la revolución verde, cambió de signo y a partir de 1972-1973, fortalecer las agriculturas y de incrementar la producción se transformó en esencial para los países en desarrollo, fuesen ellos exportadores o importadores netos de alimentos o materias primas agrícolas.

^{13/} Es interesante tener presente la situación en materia de excedentes que se presentaba con anterioridad a 1972. La FAO, en El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1969, ponía de relieve la renovada tendencia a la acumulación de excedentes de trigo, productos lácteos y arroz. En 1970 se alcanzó en los países exportadores la cifra sin precedentes de 64 millones de toneladas de existencias de trigo. De conformidad con la Ley Agrícola de 1970, el objetivo del programa triguero de los Estados Unidos era ajustar la producción a las necesidades previstas en materia de consumo interno y de exportación, y el programa de 1972 tenía por objeto reducir la superficie triguera respecto de la de 1971. En Canadá la operación LIFT (menos existencias para el mañana) había reducido la superficie cultivada con trigo en un 50% en 1970.

Había abundantes existencias de arroz, y a raíz de las grandes disponibilidades exportables y la baja demanda efectiva en 1971, los precios alcanzaron los niveles más bajos de los últimos 10 años anteriores.

Eran abundantes también las existencias de cereales secundarios. El programa estadounidense de cereales forrajeros para 1972, "está destinado a retirar de la producción alrededor de 15 millones de hectáreas, o sea dos veces la superficie retirada efectivamente del cultivo en 1971".

2. Cambios en la estructura de producción

La participación de algunos productos o grupos de productos en el valor bruto de la producción agropecuaria latinoamericana ha venido cambiando considerablemente como se puede observar en el cuadro 14. En especial, ha habido:

a) Cambios en la importancia relativa del subsector de los cultivos y del subsector pecuario, con aumentos de la participación de este último. El crecimiento de la producción pecuaria ha sido más rápido y sostenido que el de los cultivos, particularmente en algunas ramas como la avicultura, destinada íntegramente a satisfacer la demanda interna de los países de la región.

b) Disminución apreciable de la importancia relativa de los grupos bebidas y tabaco, esencialmente por la reducción de la producción y oferta del café (Acuerdo Internacional del Café) y, de las fibras, por problemas de demanda vinculados a la competencia de las fibras artificiales y su sustitución parcial por ellas.

c) Importantes aumentos de la participación del grupo de cereales y oleaginosas. Todos los cereales elevaron su participación, tanto los destinados fundamentalmente al consumo interno de la región, (arroz y trigo) como los destinados en parte al mercado de exportación (maíz y sorgo). En trigo y en arroz la región es importadora neta. Sólo Argentina destina parte de su producción triguera al mercado externo; en el resto de los países productores, en particular Brasil - donde se han registrado los mayores incrementos de producción - ésta se dedica totalmente al consumo interno.

En el grupo de las oleaginosas, la mayor participación se ha debido casi por entero al fuerte incremento de la producción de soja, en satisfactoria respuesta a una activa demanda internacional de aceite y de tortas oleaginosas (la torta de soja ha reemplazado en parte a la harina de pescado en los alimentos concentrados para ganado). Las exportaciones se han incrementado considerablemente.

Del examen de los cambios ocurridos en la estructura de la producción se advierte una relativa flexibilidad ante los cambios de comportamiento de los mercados de productos agrícolas.

Cuadro 14

AMERICA LATINA: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

(Porcentajes)

Productos	Total			Total excluidos maíz, carne de bovino y leche		
	1959-1961	1969-1971	1973	1959-1961	1969-1971	1973
<u>Cereales</u>	<u>16.8</u>	<u>19.1</u>	<u>18.9</u>	<u>12.3</u>	<u>14.6</u>	<u>14.4</u>
Maíz	8.5	9.3	9.1	-	-	-
Arroz	4.1	4.3	4.3	6.1	6.4	6.3
Trigo	2.6	3.5	3.3	3.9	5.2	4.8
Otros	1.6	2.0	2.2	2.3	3.0	3.3
<u>Raíces - Tubérculos</u>	<u>5.3</u>	<u>5.5</u>	<u>5.2</u>	<u>7.8</u>	<u>8.1</u>	<u>7.6</u>
Papa	2.5	2.5	2.2	3.7	3.7	3.2
Yuca	2.0	2.3	2.3	3.0	3.4	3.4
Camote	0.7	0.6	0.6	1.0	0.9	0.9
Otros	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<u>Legumbres - Hortalizas</u>	<u>5.6</u>	<u>5.4</u>	<u>5.4</u>	<u>8.2</u>	<u>8.0</u>	<u>8.0</u>
Legumbres secas	3.3	3.0	2.9	4.8	4.4	4.4
Hortalizas	2.3	2.4	2.5	3.4	3.6	3.6
<u>Oleaginosas a/</u>	<u>2.5</u>	<u>2.9</u>	<u>3.5</u>	<u>3.7</u>	<u>4.3</u>	<u>5.4</u>
Soja	0.1	0.6	1.7	0.2	1.0	2.6
Maní	0.7	0.7	0.6	1.0	1.1	0.9
Sésamo	0.2	0.4	0.2	0.4	0.5	0.4
Girasol	0.3	0.3	0.2	0.4	0.4	0.4
Cocos	0.5	0.4	0.4	0.7	0.6	0.6
Línea	0.5	0.3	0.1	0.7	0.4	0.2
Ricino	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Otros	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<u>Sacarinos</u>	<u>8.1</u>	<u>7.6</u>	<u>7.7</u>	<u>11.9</u>	<u>11.4</u>	<u>11.4</u>
Café de azúcar	8.0	7.5	7.6	11.8	11.2	11.3
Ramolacha azucarera	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
<u>Frutas</u>	<u>8.2</u>	<u>9.3</u>	<u>9.3</u>	<u>13.1</u>	<u>13.8</u>	<u>13.5</u>
Bananas plátanos	3.7	4.2	4.3	5.5	6.3	6.3
Cítricos	1.6	1.9	2.1	2.3	2.9	3.0
Uvas	1.5	1.3	1.4	2.3	2.0	2.0
Piñas	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4
Manzanas	0.2	0.2	0.1	0.3	0.2	0.2
Otras	1.6	1.4	1.1	2.3	2.0	1.6
<u>Bebidas - Tabaco</u>	<u>10.8</u>	<u>7.8</u>	<u>7.2</u>	<u>16.0</u>	<u>11.6</u>	<u>10.5</u>
Café	8.4	5.8	5.3	12.4	8.6	7.8
Tabaco	1.1	1.0	0.9	1.7	1.4	1.3
Cacao	1.1	0.9	0.8	1.6	1.4	1.2
Té - mate	0.2	0.1	0.2	0.3	0.2	0.2
<u>Fibras vegetales</u>	<u>4.9</u>	<u>4.3</u>	<u>4.3</u>	<u>7.2</u>	<u>6.4</u>	<u>6.3</u>
Algodón b/	4.7	4.1	4.1	6.8	6.0	6.0
Otras fibras	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
<u>Caucho natural</u>	<u>0.1</u>	<u>0.1</u>	<u>0.1</u>	<u>0.1</u>	<u>0.1</u>	<u>0.1</u>
<u>Carnes</u>	<u>21.0</u>	<u>21.6</u>	<u>21.6</u>	<u>11.3</u>	<u>12.8</u>	<u>13.8</u>
Bovina	13.4	12.9	12.2	-	-	-
Porcina	5.0	5.0	5.4	7.5	7.4	7.9
Aves	2.0	3.2	3.5	2.9	4.6	5.2
Ovina	0.6	0.5	0.5	0.9	0.8	0.7
<u>Otros pecuarios</u>	<u>16.0</u>	<u>16.4</u>	<u>16.8</u>	<u>8.3</u>	<u>8.9</u>	<u>9.0</u>
Leche	10.4	10.3	10.5	-	-	-
Huevos	3.8	4.7	5.1	5.7	7.0	7.3
Lana	1.4	1.0	0.8	2.1	1.4	1.2
Cueros secos de vacunos	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
Otros no especificados o/	-	-	-	-	-	-
<u>Total agropecuario</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Total agrícola</u>	<u>62.9</u>	<u>62.1</u>	<u>61.6</u>	<u>80.4</u>	<u>78.1</u>	<u>77.3</u>
<u>Total pecuario</u>	<u>37.1</u>	<u>37.9</u>	<u>38.4</u>	<u>19.6</u>	<u>21.9</u>	<u>22.7</u>

Fuente: División Conjunta CEPAL/FAO.

a/ Incluye semilla de algodón. b/ Incluye fibra y semilla de algodón. o/ Inferior a 0.1.

/En el

En el cuadro 14 se presenta la estructura de la producción en distintos períodos o años, considerando en primer lugar todos los productos y en seguida eliminando los tres más importantes, como son la carne bovina, la leche y el maíz, con el objeto de hacer más relevantes los cambios habidos en los productos de menor importancia relativa. En el cálculo del valor bruto de la producción no fueron consideradas las modificaciones de las existencias ganaderas.

3. Comportamiento de la agricultura regional: los años agrícolas recientes

El incremento anual medio del valor bruto de la producción agrícola regional a precios constantes, para las cosechas de 1971 y 1972, alcanzó sólo a 1.6%, y fue inferior al conseguido durante el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en que la región logró una tasa media anual de 3.6%.

En los años agrícolas 1971 y 1972 situaciones especiales provocaron caídas importantes de las producciones de algunos países y de algunas cosechas.

En 1971, la merma de la producción de algodón, carne de vacuno y azúcar no fue suficientemente contrarrestada por las mejores cosechas de otros productos. Los progresos considerables registrados ese año en Centroamérica, Bolivia, Chile y Brasil, apenas compensaron las reducciones en la Argentina, por la brusca baja de la producción de carne de vacuno y de algodón, y en Cuba, por un importante retroceso de la producción azucarera. En la región en su conjunto, la producción sólo creció en 1.8% con relación al año anterior.

En 1972, la producción agrícola de nuevo aumentó levemente (1.4%), y por segundo año consecutivo la producción por persona disminuyó. Se recuperó la producción de carne vacuna y la de algodón. La producción azucarera aumentó en Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, y Perú, pero disminuyó en los países centroamericanos y en Cuba. La producción de cereales como el maíz y otros cereales secundarios fue muy inferior. La sequía provocó serios problemas en México (centro y norte), Barbados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití y la República Dominicana, provocando pérdidas tanto de cultivos

/como de

como de pastos. En el Brasil, donde se esperaba una cosecha triguera de alrededor de 2.5 millones de toneladas, ésta fue inferior a 800 000, afectada por exceso de lluvias y heladas. Estas últimas también dañaron las plantaciones de café. La agricultura chilena tuvo en 1972 condiciones atmosféricas difíciles y problemas de orden institucional.

El resultado del año agrícola 1972 quizá haya sido uno de los más magros en los últimos decenios. Las más variadas razones, muchas de ellas de tipo climático, condujeron a que el valor bruto de la producción agrícola decreciera en 16 de los 24 países de la región. (Véase el cuadro 15.)

A diferencia de los dos años anteriores, 1973 fue un buen año agrícola, que registró un crecimiento del valor bruto de la producción cercano a 4.1% y un fuerte incremento en algunos cultivos como legumbres secas, oleaginosas (soja), azúcar y algodón. Por el lado de la ganadería, mantuvieron alto ritmo de crecimiento las producciones avícola y porcina.

Anticipando estimaciones más detalladas que se presentan más adelante, el año agrícola 1974, al igual que 1973, parece haber sido en general año de buenas cosechas, y en algunos productos, de cosechas sin precedentes. Todo indica que la región tuvo en 1974 producciones superiores al nivel medio de los últimos años, ya que con algunas excepciones locales, ha habido satisfactorias condiciones atmosféricas y alentadoras condiciones de mercado.

Resumiendo este corto análisis de cada año agrícola, se puede decir que tras dos años (1971 y 1972) de crecimiento muy magro de la producción agropecuaria, han seguido otros dos años con tasas cercanas o superiores a las propuestas en la EID.

Cuadro 15

AMERICA LATINA: VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

País	Porcentajes anuales de incremento					
	1960-1970	1965-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1970-1973
	A a/	B b/	C	D	E	F c/
Argentina	2.9	2.0	-1.3	-2.6	8.1	1.5
Barbados	0.3	-	-8.8	-11.4	5.4	-3.6
Bolivia	3.5	3.9	5.7	2.2	6.7	4.4
Brasil	3.7	3.8	3.0	7.1	3.5	4.5
Colombia	3.3	3.6	0.5	2.1	2.9	2.5
Costa Rica	6.2	2.8	8.7	2.7	3.7	4.6
Cuba	2.4	2.5	-19.4	-4.4	9.9	0.3
Chile	3.1	4.0	6.6	-2.9	-12.1	-3.0
Ecuador	3.5	1.7	4.2	-5.4	-1.1	-0.4
El Salvador	3.8	3.4	22.8	-14.7	9.4	2.0
Guatemala	4.6	3.5	3.8	4.2	5.2	4.2
Guyana	1.7	-	19.8	-6.4	14.9	6.7
Haití	1.5	1.5	3.5	-0.3	2.9	2.1
Honduras	4.1	4.0	11.5	-2.3	8.5	5.1
Jamaica	2.6	-	4.2	-2.1	0.6	0.7
México	5.2	5.0	7.2	-0.6	0.3	2.2
Nicaragua	5.1	0.5	6.7	5.0	2.3	3.2
Panamá	5.2	7.5	7.3	-2.9	4.9	1.4
Paraguay	4.1	2.6	0.7	-4.9	5.3	1.3
Perú	3.3	3.2	-2.7	-3.4	5.4	1.1
República Dominicana	1.8	3.8	1.3	5.8	1.7	3.7
Trinidad y Tabago	3.2	2.3	-2.5	5.6	-3.7	0.9
Uruguay	1.0	-0.6	-3.1	-7.5	10.5	0.1
Venezuela	4.9	5.4	4.1	-0.5	5.2	3.0
<u>América Latina</u>	<u>3.6</u>	-	<u>3.8</u>	<u>1.4</u>	<u>4.1</u>	<u>2.7</u>

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de cifras de la FAO.

a/ 1959-1961 y 1969-1971.

b/ 1964-1966 y 1969-1971.

c/ 1969-1971 y 1973.

4. Evolución del valor bruto de la producción agrícola por países

Antes de analizar la situación por países, es necesario destacar la considerable diferencia que ellos tienen en la formación del valor bruto de la producción agrícola regional. Tres países (Brasil, México y la Argentina) contribuyen con el 60% del valor bruto total de la producción agropecuaria regional. Si se agrega Colombia, Cuba y Venezuela, se llega al 75.9%. (Véase el cuadro 16.) La evolución de la agricultura de un pequeño número de países cuya producción es elevada influye poderosamente en cualquier agregación de carácter regional.

La participación de cada país en el valor bruto de la producción agropecuaria regional ha sido bastante estable, aunque se advierten cambios en la de algunos de ellos. Por ejemplo, la contribución del Brasil está llegando a casi una tercera parte de la producción regional, mientras que la participación relativa de Argentina y Cuba ha disminuido. (Véase nuevamente el cuadro 15.)

Ahora bien, si se analiza el comportamiento de la agricultura de cada país, estrictamente en relación con la meta del 4% como tasa media anual de crecimiento de la producción agrícola propuesta por la EID se aprecian comportamientos muy diferentes de los distintos países y, en general, resultados relativamente pobres. En síntesis, podría decirse que:

a) Sólo seis de los 24 países considerados en esta evaluación lograron tasas superiores a la mencionada en 1970-1973: 14/ Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Cuyana y Honduras. Salvo en Guyana, la agricultura de los países indicados creció aproximadamente en 4% anual o más en el decenio de 1960. Estos seis países aportaron en 1969-1971 el 34.1% del valor bruto de la producción agropecuaria regional.

14/ 1970 corresponde al promedio 1969-1971.

Quadro 16

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE CADA PAIS EN LA PRODUCCION TOTAL

(En porcentajes)

	1959-1961	1969-1971	1973	Acumulativo en 1969-1971
Brasil	27.7	27.8	29.3	27.8
México	16.2	18.7	18.4	46.5
Argentina	14.6	13.5	12.9	60.0
Colombia	7.6	7.3	7.2	67.3
Cuba	5.3	4.7	4.3	72.0
Venezuela	3.4	3.9	3.9	75.9
Perú	3.8	3.6	3.5	79.5
Chile	2.4	2.2	1.9	81.7
Guatemala	2.0	2.1	2.2	83.8
República Dominicana	2.4	2.0	2.1	85.8
Ecuador	2.0	1.9	1.8	87.7
El Salvador	1.9	1.9	1.9	89.6
Costa Rica	1.3	1.7	1.8	91.3
Nicaragua	1.1	1.3	1.3	92.6
Uruguay	1.6	1.2	1.1	93.8
Honduras	1.2	1.2	1.3	95.0
Haití	1.3	1.0	1.0	96.0
Bolivia	1.0	0.9	1.0	96.9
Panamá	0.8	0.9	0.9	97.8
Paraguay	0.8	0.8	0.8	98.6
Jamaica	0.7	0.6	0.6	99.2
Guyana	0.5	0.4	0.4	99.6
Trinidad y Tabago	0.3	0.3	0.3	99.9
Barbados	0.1	0.1	0.1	100.0
<u>América Latina</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

b) Tres países lograron tasas inferiores al 4.0%, pero iguales o superiores al 3% anual: Nicaragua, República Dominicana y Venezuela. En 1969-1971 su participación en el valor bruto de la producción agrícola regional sólo fue de 7.2%.

c) Las agriculturas de otros cuatro países crecieron a tasas que variaron entre el 2 y el 3%: Colombia, México, Haití y El Salvador. En conjunto, ellos aportaron en 1969-1971 el 28.9% del valor bruto de la producción regional.

d) Otros cuatro países tuvieron en el período 1970-1973 incrementos anuales de su producción de 1 a 2%: Argentina, Panamá, Paraguay y Perú, que contribuyeron con el 18.9% del valor bruto de la producción regional.

e) Por último, las agriculturas de siete países, que en conjunto aportaban el 11% del valor bruto de la producción de América Latina (1969-1971), crecieron a tasas medias anuales inferiores a 1%, o decrecieron entre 1970 y 1973. Estos países fueron Barbados, Cuba, Chile, Ecuador, Jamaica, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Llama la atención que varios países hayan disminuido sus ritmos de expansión de la producción agrícola entre los años sesenta y los años setenta: en México la tasa bajó de 5.2 a 2.2%, en Nicaragua de 5.1 a 3.2%; en Panamá de 5.2 a 1.4%; en Paraguay de 4.1 a 1.3% y en Venezuela de 4.9 a 3.0%. Algo similar sucedió en Chile, que de 4.0% logrado en el segundo quinquenio de los años sesenta, y por razones de variado orden, ha registrado una tasa decreciente de -3.0% anual.

La agricultura mexicana, una vez logrado el autoabastecimiento en trigo y maíz (mediante políticas de precios, aumento de la superficie regada y fuerte impulso a la tecnificación), reorientó su política de producción con miras a readecuar el uso del suelo, procurando al mismo tiempo mejorar la agricultura de secano. Las dificultades propias de la aplicación de nuevas políticas, unidas a un relativo deterioro de los precios de sustentación, al parecer debilitaron el ritmo de crecimiento de la producción que se había logrado en el decenio de 1960.

En Nicaragua, no obstante el persistente crecimiento de la producción algodonera, decrecieron las producciones de café, maíz y sorgo, en tanto que la producción bananera mostró un lento crecimiento, entre otras razones, por adversas condiciones climáticas.

Panamá, aunque logró elevar bastante su producción pecuaria, sufrió una fuerte merma en la de los cultivos.

Algo similar sucedió en 1970-1973 en Paraguay, donde junto a un buen ritmo de crecimiento de la producción pecuaria se registró un marcado decrecimiento en algunos cultivos, como mandioca (el principal cultivo del país, que disminuyó en un 10.3%), cítricos, caña de azúcar y otros.

Venezuela también presenta una situación parecida a la de los dos países mencionados, ya que en el decenio de 1970, mientras su ganadería ha registrado una fuerte expansión (5.4%), la producción de cultivos - especialmente de maíz, que es el más importante - ha sufrido una merma considerable, y también han bajado las cosechas de café y ajonjolí.

En 1973 se inició una franca recuperación de la producción agropecuaria en varios países, después de dos años de malas cosechas (Argentina, Cuba, Perú y Uruguay). Por otra parte, en todos ellos las condiciones climáticas favorables y los satisfactorios precios internacionales de los productos agrícolas generaron importantes incrementos de varios productos en 1974.

Si se compara el crecimiento del valor bruto de la producción con las tasas medias anuales de crecimiento demográfico de cada país, el cuadro que presenta la región en 1970-1973 no es muy positivo. La agricultura de nueve de los 24 países analizados (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, República Dominicana y Venezuela) creció más rápidamente que sus poblaciones. En el resto de los países la producción por habitante disminuyó en este período, mientras que la producción agropecuaria de la región en su conjunto creció a sólo 2.7% y la población aumentó en 2.8% cada año.

Según el Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para Centroamérica, preparado por la FAO, se puede decir que sólo Costa Rica y Honduras lograron superar la tasa media mínima de crecimiento de 4.5% anual correspondiente a la tendencia de los años 1960-1970. En el primero de los países señalados la tasa fue de 4.6% y en el segundo de 5.1%. Por desgracia, los daños causados a la agricultura hondureña por el ciclón Fifi han comprometido severamente el desarrollo agrícola inmediato de este país.

Con respecto a las proyecciones elaboradas por la FAO en el Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para América del Sur, sólo Bolivia y Brasil, con un crecimiento del valor bruto de la producción de 4.4 y 4.5% anual, superaron la alternativa "media baja", que indica un aumento de 4.1% anual. Ningún país sudamericano alcanzó la alternativa "media alta" de crecimiento (4.8%) y mucho menos la "alta" (5% como promedio anual).

5. Evolución de los subsectores agrícola y pecuario

En el plano regional, la participación de los cultivos en el valor bruto de la producción agropecuaria es muy superior a la participación de la ganadería, pues los primeros contribuyen con cerca del 62%. En solo tres países (Uruguay, Chile y Venezuela) la producción pecuaria generó más de la mitad de ese valor bruto en 1973. En México y en Argentina la ganadería aporta alrededor de 45%. En el resto de los países la producción ganadera no alcanzó al 40%. (Véase el cuadro 17.) Es notoria la diferente velocidad de crecimiento que se observa entre estos dos subsectores. En el decenio de 1960 la producción de los cultivos creció al 3.5% anual, en tanto que la ganadería lo hizo al 3.8%. Este diferente ritmo se acentuó durante el trienio 1970-1973, siendo ambas tasas inferiores a las del decenio anterior. La producción pecuaria creció anualmente en 3.1%, en tanto que la de cultivos aumentó en 2.4%. La explicación de este notorio descenso de la tasa de crecimiento de los cultivos está ligada a las malas condiciones climáticas que afectaron diversas zonas productivas de la región, en 1971 y 1972. La ganadería es menos sensible a corto plazo a los cambios climáticos y por ello su desarrollo es más estable.

Gráfica 17

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DEL SUBSECTOR DE LOS CULTIVOS Y DEL SUBSECTOR PECUARIO EN EL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

(En porcentajes)

País	1970		1971		1972		1973	
	Cultivos	Subsector pecuario	Cultivos	Subsector pecuario	Cultivos	Subsector pecuario	Cultivos	Subsector pecuario
Argentina	54.2	45.8	57.4	42.6	53.7	46.3	57.9	42.1
Barbados	78.1	21.9	75.1	24.9	71.8	28.2	72.3	27.7
Bolivia	72.8	27.2	72.9	27.1	72.9	27.1	72.7	27.3
Brasil	60.8	39.2	61.7	38.3	61.0	39.0	60.8	39.2
Colombia	63.1	36.9	62.7	37.3	63.2	36.8	65.3	34.7
Costa Rica	71.0	29.0	70.4	29.6	69.3	30.7	70.6	29.4
Cuba	75.0	25.0	67.9	32.1	65.8	34.2	68.3	31.7
Chile	47.6	52.4	49.5	50.5	51.3	48.7	47.2	52.8
Ecuador	73.9	26.1	73.9	26.1	71.3	28.7	69.8	30.2
El Salvador	83.2	16.8	86.9	13.1	83.7	16.3	83.8	16.2
Guatemala	73.2	26.2	72.8	27.2	73.4	26.6	73.9	26.1
Guyana	85.7	14.3	72.3	27.7	67.4	32.6	69.8	30.2
Haití	78.3	21.7	78.5	21.5	78.0	22.0	77.6	22.4
Honduras	75.4	24.6	75.9	24.1	74.4	25.6	75.7	24.3
Jamaica	66.6	33.4	66.9	33.1	68.2	31.8	67.6	32.4
México	58.9	41.1	57.5	42.5	56.6	43.4	54.4	45.6
Nicaragua	71.9	28.1	71.3	28.7	71.4	28.6	71.5	28.5
Panamá	74.4	25.6	74.2	25.8	72.3	27.7	72.6	27.4
Paraguay	67.1	32.9	66.9	33.1	63.3	36.7	63.6	36.4
Perú	72.2	27.8	69.9	30.1	66.1	33.9	65.4	34.6
República Dominicana	75.2	24.8	74.4	25.6	74.2	25.8	72.0	28.0
Trinidad y Tabago	64.0	36.0	59.9	40.1	57.8	42.2	54.5	45.5
Uruguay	34.2	65.8	34.9	65.1	33.8	66.2	38.3	61.7
Venezuela	51.9	48.1	49.4	50.6	46.4	53.6	47.3	52.7
América Latina	62.5	37.5	62.4	37.6	61.0	39.0	61.8	38.2

Fuente: Datos elaborados por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO con información básica de la FAO.

/También es

También es interesante mostrar la evolución del ambos subsectores en los distintos países. Como ya se indicó, mientras la producción agropecuaria de nueve países creció a tasas superiores a 3% anual en 1970-1973, en el subsector de los cultivos ocho países lograron tasas de crecimiento de 3% o más. En el mismo período la producción ganadera creció a más del 3% anual en 17 países, 13 de los cuales lograron tasas superiores al 4% anual. (Véase el cuadro 18.)

A continuación se analizará la evolución de las producciones más importantes en el plano regional, distinguiendo entre cultivos y rubros ganaderos. El análisis de cada producto considera por separado el período 1970-1973, en que se disponía de datos sobre la producción, y el año agrícola 1973/1974 (es decir la cosecha 1974), para el cual hay estimaciones. En rigor, la cosecha 1974 pudo ser dejada de lado por la debilidad de la información; pero en realidad las circunstancias tan particulares porque atravesaran los mercados agrícolas, en especial los de exportación se han manifestado plenamente en dicho año agrícola, de manera que aun corriendo el riesgo de errores u omisiones, se ha decidido incluir dicho año.

6. Comportamiento de los cultivos

Como se ha señalado, los cultivos originan casi los dos tercios del valor bruto de la producción agropecuaria. Un pequeño grupo de ellos aporta aproximadamente 75% del valor bruto del total de los cultivos. A continuación se indican los diez productos más importantes y su participación en el valor bruto de la producción total de los cultivos, a precios de productor de 1969.

Cuadro 18

AMÉRICA LATINA: TASAS DE INCREMENTO ANUAL DEL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION DE LOS CULTIVOS, DEL SUBSECTOR PECUARIO Y DEL SECTOR AGROPECUARIO, 1960-1970 Y 1970-1973

(En porcentajes)

País	Subsector de los cultivos		Subsector pecuario		Sector agropecuario	
	1960-1970a/	1970-1973b/	1960-1970a/	1970-1973b/	1960-1970a/	1970-1973b/
Argentina	4.1	3.7	1.6	-1.0	2.9	1.5
Barbados	-0.4	-5.4	3.1	1.7	0.3	-3.6
Bolivia	3.2	4.9	4.3	3.2	3.5	4.4
Brasil	3.5	4.4	4.0	4.7	3.7	4.5
Colombia	3.1	3.8	3.5	0.1	3.3	2.5
Costa Rica	5.8	4.4	7.3	5.1	6.2	4.6
Cuba	1.6	-0.4	4.4	2.0	2.4	0.3
Chile	2.8	-3.3	3.4	-2.8	3.1	-3.0
Ecuador	3.4	-2.0	4.0	4.0	3.5	-0.4
El Salvador	3.9	1.6	3.3	4.2	3.8	2.0
Guatemala	4.7	4.6	4.5	3.2	4.6	4.2
Guyana	0.5	1.6	9.8	24.0	1.7	6.7
Haití	0.8	1.9	4.8	3.0	1.5	2.1
Honduras	4.2	5.2	3.7	4.7	4.1	5.1
Jamaica	0.9	1.1	7.6	0.5	2.6	0.7
México	5.6	-0.4	4.6	5.7	5.2	2.2
Nicaragua	4.9	2.7	5.5	4.6	5.1	3.2
Panamá	5.4	0.3	4.8	4.5	5.2	1.4
Paraguay	6.0	-0.1	1.2	3.8	4.1	1.3
Perú	2.4	-1.7	5.7	7.4	3.3	1.1
República Dominicana	1.1	2.4	4.2	7.2	1.8	3.7
Trinidad y Tabago	0.1	-3.7	13.7	7.7	3.2	0.9
Uruguay	1.3	4.6	0.9	-2.5	1.0	0.1
Venezuela	3.5	0.6	6.6	5.4	4.9	3.0
América Latina	3.5	2.4	3.8	3.1	3.6	2.4

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ 1959-1961 y 1969-1971.

b/ 1969-1971 y 1973.

	1973 (Porcentaje)
1. Maíz	14.7
2. Caña de azúcar	12.5
3. Café	3.6
4. Bananas y plátanos	7.0
5. Arroz	6.9
6. Algodón	6.6
7. Trigo	5.3
8. Frejoles	4.5
9. Mandioca	3.8
10. Papa	3.5
Otros cultivos	26.6
<u>Total</u>	<u>100.0</u>

En orden de importancia, el maíz, la caña de azúcar y el café son los tres cultivos principales de la región. La posición relativa de cada uno de los diez cultivos más importantes posiblemente cambiaría mucho si en los cálculos se hubieran utilizado los precios pagados al productor en 1973 o 1974, dadas las importantes alteraciones habidas en los precios relativos de los productos agrícolas.

Tres cereales - maíz, arroz y trigo - se ubican entre los diez principales cultivos de la región y aportan el 26.9% del valor bruto de la producción de cultivos. El incremento de la producción del grupo de cereales, por diversas razones que se anotan al analizar cada cultivo por separado fue de 2.2% como promedio anual en 1970-1973, habiendo sido considerablemente más alta (4.9%) en el decenio de 1960.

Las tasas de crecimiento del maíz, arroz y trigo, fueron marcadamente inferiores en 1970-1973. (Véase el cuadro 19.) Con respecto al maíz, sucede lo que se advertía en el conjunto de la agricultura regional, es decir, hay alta participación de los tres principales países agrícolas. Brasil, México y Argentina en conjunto producen 85% del total del maíz que se cosecha en la región. Como este hecho se repite con respecto a varios cultivos, se procurará hacer referencia a la producción de países cuyas cosechas, sin tener gran significación regional, pueden tener mucha importancia en sus economías internas o en la alimentación de sus poblaciones.

En los tres países antes mencionados, se cultivaron 22 de los 26.4 millones de hectáreas de maíz que se cosecharon en la región en 1973. (Véase el cuadro 20.) En el Brasil, el rendimiento se ha mantenido relativamente estable en torno a los 14 quintales métricos por hectárea; la producción de maíz se ha acrecentado por ampliación de la superficie cultivada.. En Argentina y México el elemento más positivo parecería ser la elevación de los rendimientos. En todo caso, con la excepción relativa de Argentina, los rendimientos son muy bajos, pese a los conocimientos tecnológicos vigentes en cuanto a mejoramiento genético y fertilización de este cultivo.

En los países centroamericanos y algunos países andinos no han variado mayormente las técnicas de producción y los rendimientos del maíz blanco destinado en gran parte a la alimentación humana y producto básicamente de la agricultura de subsistencia. Sin embargo, se observan algunos progresos, en particular el uso de semillas híbridas, en la producción de maíz amarillo duro, cultivado de preferencia por la agricultura comercial y destinado a la alimentación del ganado.

La producción regional del maíz en 1973 fue de 40 millones de toneladas, gracias a que las buenas condiciones climáticas generales hicieron posible buenas cosechas y permitieron una recuperación tras la baja de 1972. La recuperación más marcada fue la de Argentina, que de 5.9 millones de toneladas cosechadas en 1972, pasó a 9.7 millones en 1973. La producción regional de maíz continuó creciendo en 1974, estimulada por los altos precios internacionales, y según se estima fue superior a lo menos en 10% a la del año anterior.

Cuadro 19

AMERICA LATINA: TASAS DE INCREMENTO ANUAL DEL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION DE LOS CULTIVOS, 1960-1970 y 1970-1973 a/

	Tasas de variación	
	1960-1970	1970-1973
<u>Cereales</u>	<u>4.9</u>	<u>2.2</u>
Maíz	4.5	1.8
Arroz	4.0	2.5
Trigo	6.5	0.2
Otros	6.2	6.6
<u>Raíces y tubérculos</u>	<u>3.9</u>	<u>1.0</u>
Yuca	4.9	2.8
Papa	3.4	-1.1
<u>Legumbres y hortalizas</u>	<u>3.2</u>	<u>3.1</u>
Frejoles	2.6	2.8
<u>Sacarinos</u>	<u>2.9</u>	<u>3.5</u>
Caña de azúcar	2.8	3.7
<u>Frutas</u>	<u>4.0</u>	<u>2.5</u>
Bananas y plátanos	4.9	3.2
<u>Bebidas y tabacos</u>	<u>0.2</u>	<u>-0.1</u>
Café	-0.4	0.1
<u>Fibras vegetales</u>	<u>2.2</u>	<u>2.7</u>
Algodón b/	2.2	2.6
<u>Oleaginosas c/</u>	<u>5.1</u>	<u>10.5</u>
<u>Total cultivos</u>	<u>3.4</u>	<u>2.6</u>

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ Se consideró como 1960 el promedio 1959-1961.
Se consideró como 1970 el promedio 1969-1971.

b/ Incluye semilla de algodón.

c/ Excluye semilla de algodón.

Cuadro 20

AMERICA LATINA: SUPERFICIE, RENDIMIENTO Y PRODUCCION DE LOS
CULTIVOS DE MAIZ DE LA REGION Y DE LOS PRINCIPALES
PAISES PRODUCTORES

(En miles de hectáreas, kg por hectárea y miles
de toneladas, respectivamente)

	1960-1962	1970	1973
<u>América Latina</u>			
Superficie	19 932	25 982	26 432
Rendimiento	1 2'0	1 467	1 513
Producción	24 1'6	38 107	39 982
<u>Argentina</u>			
Superficie	2 639	4 017	3 565
Rendimiento	1 791	2 330	2 721
Producción	4 726	9 360	9 700
<u>Brasil</u>			
Superficie	6 972	9 858	11 000
Rendimiento	1 305	1 442	1 394
Producción	9 098	14 216	15 338
<u>México</u>			
Superficie	6 073	7 419	7 520
Rendimiento	938	1 219	1 263
Producción	6 001	9 041	9 500

Fuente: FAO.

/Dos países

Dos países habrían obtenido en 1974 cosechas sin precedentes: Brasil y Argentina. El primero amplió en forma importante la superficie cosechada, lo que le habría permitido aumentar su producción de 14.6 millones de toneladas en 1973 a 17 millones en 1974, es decir, un incremento de 16.4%. Argentina, después de una marcada baja en 1972, en que tuvo una cosecha de 5.9 millones de toneladas, habría alcanzado en 1974 la más alta cosecha de los últimos 30 años (10.2 millones). Ello le permitiría disponer para la exportación de más o menos 5 millones de toneladas.

México tendría un leve incremento de su producción, del orden del 5%, con una cosecha cercana a los 10 millones de toneladas. En todo caso, le sería necesario importar alrededor de 1 millón de toneladas para cubrir sus necesidades internas.

En otros países latinoamericanos la producción habría variado levemente con respecto a cosechas anteriores, salvo en Venezuela, donde después de varios años de tendencia a la baja de su producción maicera, habría habido una recuperación importante de 400 000 toneladas en 1973 a 600 000 en 1974.

La producción regional de arroz, que en 1970 fue de 11.6 millones de toneladas, se ha mantenido prácticamente estable en ese nivel; en 1973 fue igual a la cifra señalada. (Véase el cuadro 21.) Por la importancia de la cosecha del Brasil, que produce los dos tercios del total regional, cualquier fluctuación que ocurra en dicho país repercute en los resultados de la región, como ocurrió en 1971 a raíz de la sequía que afectó a ese país.

Colombia, Cuba y Guyana son los únicos tres países que han aumentado su producción en forma constante en el decenio de 1970; 11.2, 9.3 y 6.8% como promedio anual, respectivamente. Sin embargo, las bajas de la producción arrocería del Perú (-6.8%), México (-2.0%), Ecuador (-9.5%) y Argentina (-12%), hizo que la producción regional permaneciera sin variaciones entre 1970 y 1973.

Cuadro 21

AMERICA LATINA: SUPERFICIE, RENDIMIENTO Y PRODUCCION
DE LOS CULTIVOS DE ARROZ DE LA REGION Y DE LOS
PRINCIPALES PAISES PRODUCTORES

(En miles de hectáreas, kg por hectáreas y miles
de toneladas, respectivamente)

	1960-1962	1970	1973
América Latina			
Superficie	4 379	6 349	6 129
Rendimiento	1 836	1 832	1 893
Producción	8 042	11 632	11 603
Argentina			
Superficie	52	102	77
Rendimiento	3 327	3 990	3 377
Producción	173	407	260
Brasil			
Superficie	3 163	4 979	4 900
Rendimiento	1 659	1 517	1 520
Producción	5 248	7 553	7 448
Colombia			
Superficie	254	229	276
Rendimiento	1 980	3 218	3 894
Producción	503	737	1 050
Cuba			
Superficie	155	128	150
Rendimiento	1 613	2 547	2 500
Producción	250	326	375
México			
Superficie	141	150	160
Rendimiento	2 241	2 680	2 450
Producción	316	402	392
Perú			
Superficie	85	140	103
Rendimiento	4 176	4 129	4 146
Producción	355	578	427

Fuente: FAO.

Con la excepción de Colombia, Cuba y en menor medida México los rendimientos medios no han tenido fuertes variaciones. (Véase nuevamente el cuadro 21.)

En 1974, la cosecha regional sería levemente superior a la de años anteriores, alcanzando posiblemente a 12 millones de toneladas. Brasil habría logrado una cosecha superior en 6% a la del año anterior. Por otra parte, la producción arrocerá colombiana habría crecido de 1.15 millones de toneladas en 1973 a 1.4 millones en 1974 (20% de aumento), y la producción cubana de 375 000 toneladas en 1973 a 390 000 en 1974. La producción argentina, que había descendido hasta su nivel más bajo en 1973 con 260 000 toneladas, se habría recuperado en 1974, llegando a 315 000 toneladas (22% de aumento). Se habría recuperado levemente la producción arrocerá del Perú y en Chile en 1974 la cosecha sería la más baja de los últimos años.

Más de la mitad de la producción triguera está localizada en la Argentina. Si a dicha producción se agrega la cosecha brasileña, mexicana y chilena, se llega a más del 95% de la cosecha regional, que en 1973 alcanzó a 11.9 millones de toneladas. Sin embargo, las fluctuaciones de las producciones anuales en los distintos países son muy fuertes. La sequía padecida por Argentina en 1970 redujo el volumen de la cosecha a 4.9 millones de toneladas, es decir, en un 40%; las adecuadas condiciones de la temporada 1972 le permitieron cosechar 7.9 millones en ese año. En Brasil la cosecha de 1970 y de 1971 (aproximadamente 2 millones de toneladas) descendió en 1972 a 1 millón debido a las lluvias excesivas y a plagas que arruinaron la producción de las regiones trigueras de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná. En Chile, a una cosecha excepcionalmente buena de 1.4 millones de toneladas en 1971, siguió en 1972 una de 1.2 millones y de 700 000 toneladas en 1973, fundamentalmente por razones institucionales y, en menor medida, por causas climáticas. En México, problemas de precios y de costos de producción hicieron descender la producción de 2.2 millones de toneladas en 1970 a 1.7 millones en 1972, y luego experimentó una recuperación de 2 millones en 1973. En definitiva, las alzas y bajas ocurridas en distintos años /y países

y países se han compensado, de manera que la producción se ha mantenido relativamente estable. En lo relativo a rendimientos, se aprecian algunos cambios. Estos son especialmente notables en México, donde como muestra efectiva de lo que se ha denominado la revolución verde, a lo largo de algunos años se ha logrado doblar el rendimiento por hectárea y tener cosechas más abundantes con superficies de cultivo más reducidas. (Véase el cuadro 22.)

La cosecha regional de trigo 1973-1974 se mantendría en niveles similares a los alcanzados en los últimos años; según estimaciones realizadas para los cinco principales países productores, ella alcanzaría aproximadamente a 12.5 millones de toneladas. Argentina sufrió un fuerte descenso de su producción cercano al 20%, debido a malas condiciones climáticas en los períodos de presiembrá y siembra que redujeron la superficie sembrada en 24%. Brasil, país que se ha venido transformando en un importante productor de trigo con miras a su propio abastecimiento, obtendría en 1974 una cosecha de 2.7 millones de toneladas, cifra sin precedentes que marca un incremento de 50% sobre 1973 (1.8 millones de toneladas). La caída de la producción triguera argentina se compensaría con los aumentos señalados de la del Brasil, de México (15% con respecto a la temporada anterior) y de Uruguay (52% más que en 1973). La cosecha de trigo en Chile sólo se recuperó parcialmente de la baja considerable ocurrida en 1972 y particularmente en 1973. En conjunto, en 1974 la región debería continuar importando alrededor de un tercio de su consumo de trigo.

Es necesario destacar el incremento de ciertas producciones de cereales secundarios para alimentación animal que, por las condiciones de demanda y precios, se han venido expandiendo rápidamente en la región. El ejemplo más notable es el del sorgo, que de 7.2 millones de toneladas en 1970 pasó a 8.6 millones en 1973. La intensa demanda de cereales forrajeros en los mercados de exportación condujo a ampliar la superficie cultivada, especialmente en Argentina, donde la producción creció a una tasa de 10.5% anual entre 1970 y 1973.

Cuadro 22

AMERICA LATINA: SUPERFICIE, RENDIMIENTO Y PRODUCCION
DE LOS CULTIVOS DE TRIGO DE LA REGION Y DE LOS
PRINCIPALES PAISES PRODUCTORES

(En miles de hectáreas, kg por hectáreas y miles
de toneladas, respectivamente)

	1960-1962	1970	1973
América Latina			
Superficie	7 462	8 581	7 804
Rendimiento	1 218	1 290	1 523
Producción	9 092	11 072	11 886
Argentina			
Superficie	3 929	4 468	4 252
Rendimiento	1 326	1 101	1 529
Producción	5 208	4 920	6 500
Brasil			
Superficie	969	1 895	1 820
Rendimiento	676	973	1 065
Producción	655	1 844	1 938
Chile			
Superficie	790	740	534
Rendimiento	1 285	1 766	1 399
Producción	1 015	1 307	747
México			
Superficie	808	723	596
Rendimiento	1 670	3 065	3 322
Producción	1 349	2 216	1 980

Fuente: FAO.

En 1974 continuó la expansión de la producción en Uruguay, Colombia y muy especialmente en Argentina. En este país, que da origen a más de la mitad de la producción regional, la producción de sorgo creció 35% entre 1973 y 1974, pasando de 5 a 6.7 millones de toneladas, con lo cual Argentina aumentará significativamente sus exportaciones de este cereal. Para el conjunto de la región la cosecha 1974 será superior en más de 20% a la anterior.

La evolución del grupo "raíces y tubérculos" ha sido más bien negativa, ya que de una tasa de 3.9% de crecimiento medio anual en el decenio de 1960, descendió a sólo 1.0% en 1970-1973.

Entre las raíces amiláceas destaca la yuca o mandioca, cuyo cultivo se ha venido expandiendo en forma constante, por constituir un importante alimento para la población campesina de varios países latinoamericanos, particularmente del Brasil (que produce 85% del total regional), Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Haití, Paraguay, Perú y Venezuela. Durante los años sesenta, la producción de yuca creció a una tasa media de 4.9% anual, reduciéndose a sólo 2.8% entre 1970 y 1973. En este período la cosecha aumentó de 34.9 millones de toneladas a 38.1 millones, con fuertes aumentos en Brasil y Colombia. En Paraguay, sin embargo, la yuca descendió fuertemente de 1.8 a 1.2 millones de toneladas, al parecer por haberla desplazado otros cultivos comerciales.

La producción de papa decreció en 1.1% entre 1970 y 1973, de modo que la producción regional disminuyó de 9.7 a 8.8 millones de toneladas entre ambos años. Esta merma se debió fundamentalmente a la baja de la producción argentina (principal país productor), que paulatinamente descendió de 2.3 a 1.5 millones de toneladas. Reducciones menores se registraron en Colombia y Chile. Perú, segundo país productor con 1.9 millones de toneladas, ha mantenido un nivel de producción estacionario. Los importantes incrementos logrados por Brasil no consiguieron compensar las reducciones en los países antes señalados. En Bolivia, donde la papa, además de ser el alimento básico de la población es el producto que más contribuye al valor bruto de
/la producción

la producción agropecuaria, ya que por sí sola genera 21% del total, se ha venido acrecentando constantemente la superficie cultivada con este tubérculo, pasando de 95 000 hectáreas en 1970 a 115 500 en 1973, y ha ido extendiéndose desde el altiplano y los valles interandinos hacia los llanos orientales; sin embargo, los rendimientos medios han descendido.

En el grupo de leguminosas secas, el cultivo dominante es el frijol, que representa más del 90% del valor total de este grupo. Las legumbres secas han mantenido una tasa muy similar de crecimiento desde los años sesenta (2.6% por año), tasa que sólo subió levemente entre 1970 y 1973 en 2.8% anual como promedio.

Los dos principales países productores de frijoles son Brasil, con 2.4 millones de toneladas en 1973 (60% del total regional), y México, con 900 000 toneladas (algo más del 20%). La producción brasileña ha crecido escasamente y la mexicana ha descendido. En el resto de los países se observa una tendencia general a un crecimiento relativamente lento destinado a cubrir las necesidades de consumo interno.

En el grupo de sacarinos, la tasa media de crecimiento de la caña de azúcar en 1970-1973 de 3.7% anual, a la inversa de lo que ha ocurrido con la mayor parte de los otros grupos de cultivos, fue superior a la del decenio anterior, que sólo alcanzó a 2.8%. La región ha pasado de una producción anual de 279 millones de toneladas ^{15/} en 1970 a 291 millones en 1973. Después de una fuerte baja en 1971, a raíz de la mala temporada en Cuba, segundo productor de caña de azúcar de la región después del Brasil, la producción azucarera ha aumentado sostenidamente. La producción cañera cubana descendió de 81.0 millones de toneladas en 1970 a 52.9 en 1971 y a 45.0 en 1972, y se recuperó levemente en 1973, año en que fue de 55 millones de toneladas. (Véase el cuadro 23.)

^{15/} Que equivale aproximadamente a 27.9 millones de toneladas de azúcar centrifugada.

Cuadro 23

AMERICA LATINA: SUPERFICIE, RENDIMIENTO Y PRODUCCION
DE LOS CULTIVOS DE CAÑA DE AZUCAR DE LA REGION
Y DE LOS PRINCIPALES PAISES PRODUCTORES

(En miles de hectáreas, kg por hectárea y miles
de toneladas, respectivamente)

	1960-1962	1970	1973
América Latina			
Superficie	4 237	4 884	5 588
Rendimiento	50 701	57 310	52 026
Producción	214 819	279 006	290 719
Argentina			
Superficie	224	192	286
Rendimiento	43 924	50 521	55 944
Producción	9 839	9 700	16 000
Brasil			
Superficie	1 391	1 752	2 200
Rendimiento	42 856	45 521	46 364
Producción	59 613	79 753	102 000
Colombia			
Superficie	292	338	364
Rendimiento	46 007	50 148	47 536
Producción	13 434	16 950	17 303
Cuba			
Superficie	1 183	1 461	1 200
Rendimiento	42 643	55 428	45 833
Producción	50 447	80 931	55 000
México			
Superficie	362	546	560
Rendimiento	57 652	61 447	65 179
Producción	20 870	33 550	36 500
Perú			
Superficie	52	57	51
Rendimiento	145 342	141 578	171 393
Producción	7 624	8 058	8 743
República Dominicana			
Superficie	159	151	161
Rendimiento	59 767	61 675	65 839
Producción	9 503	9 313	10 600

Fuente: FAC.

/Brasil ha

Brasil ha seguido una decidida política de expansión del cultivo de la caña, aumentando la superficie cultivada y mejorando los rendimientos, lo que le permitió aumentar su producción en 9.2% como promedio anual entre 1970 y 1973. Otro país productor importante, es Colombia, también incrementó la superficie cultivada y aumentó su producción. Sin embargo, el país que más ha elevado su producción azucarera en cifras relativas ha sido Argentina, que gracias a la expansión de la superficie cultivada y a mejoras apreciables de los rendimientos, ha subido de 9.8 millones de toneladas a 16.0 millones entre 1970 y 1973, con una tasa media de crecimiento anual de 16%. En menor grado, México, importante productor de caña de azúcar, también aumentó su producción mejorando rendimientos y extendiendo los cultivos. Perú la mantuvo relativamente estable en el mismo período, y sus rendimientos son los más altos de la región. (Véase nuevamente el cuadro 22.)

Muchos otros países que son pequeños productores de azúcar, estimulados por los excepcionales niveles de precios existentes en los mercados internacionales, han hecho importantes esfuerzos por ampliar sus producciones y sus disponibilidades exportables. Destacan entre ellos Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Bolivia.

La producción cañera se ha convertido a partir de 1972 en uno de los rubros más dinámicos de la agricultura regional, y está siendo considerada en los programas de producción de los distintos países productores con atención preferente, tanto en lo relativo a aumentos de las superficies del cultivo, como a la tecnificación del mismo y a la renovación de las agroindustrias ligadas a él. Importantes progresos se están realizando también en la nacionalización de los mecanismos de comercialización.

Cálculos provisionales, dado que la recolección no se terminó hasta fines de 1974, indican que la producción latinoamericana podría incrementarse en 2 millones de toneladas, cifra 10% superior a la del año anterior. Este incremento se deberá principalmente al del Brasil (1 millón de toneladas); a la vez habrá una nueva recuperación de la

/producción cubana

producción cubana y se obtendrán cosechas sin precedentes en la Argentina, México, Colombia y Perú, así como en algunos de los países productores de menor importancia. En cambio, en "las islas del Caribe, especialmente Puerto Rico, Trinidad, Barbados y Guadalupe, se registró, agravada por la sequía, la baja de producción más marcada del siglo".^{16/}

En el grupo de cultivos frutales, el banano ^{17/} es el más importante; su producción dobla casi la de cítricos, que le siguen en importancia.

La producción bananera regional ha experimentado una expansión relativamente importante entre 1970, año en que se cosecharon 21.2 millones de toneladas, y 1973, con 23.0 millones. De los 1.8 millones de toneladas adicionales, un millón se debió al incremento de la producción del Brasil, primer país productor con un tercio de la producción regional, y de la Argentina, que ha desarrollado su producción bananera en forma acelerada, aumentándola en 350 000 toneladas entre 1970 y 1973. Ambos países presentan altas tasas anuales de incremento de sus producciones: 36.0% la Argentina, y 4.7% el Brasil en el período señalado. Este crecimiento está orientado a sustituir importaciones y a satisfacer la demanda interna. Algo similar ha sucedido con Bolivia, país que ha incrementado fuertemente su producción de bananos y de plátanos a objeto de satisfacer el consumo interno. El otro gran productor que orienta su producción al mercado interno es México; habiendo permanecido aquélla prácticamente sin variación en torno a 1.1 millón de toneladas.

Entre los países exportadores, Ecuador, que es el tercer productor y el primer exportador de la región, ya que genera cerca del 25% de las exportaciones totales de banano de la región, ha venido aplicando una política de reducción de la superficie plantada en la región bananera de Pichincha y Esmeralda, donde parte significativa de la

^{16/} FAO: Situación y Perspectivas de los Productos Básicos, 1973-1974, Roma, septiembre, 1974.

^{17/} Incluidos los plátanos.

producción no se comercializaba, junto con un programa de mejoramiento del cultivo en el sur del país, donde el reemplazo de variedades 18/ ha permitido incrementar bastante la productividad. Como resultado, en 1970-1973 disminuyó la superficie cultivada y se redujo la producción (4.0% anual), sin que mermaran por ello las disponibilidades para la exportación o para el consumo interno. Las exportaciones se han mantenido en torno a 1.4 millones de toneladas.

Entre los países exportadores centroamericanos, Honduras, segundo país exportador de la región, había experimentado un fuerte crecimiento de su producción, la cual se había duplicado en el decenio pasado, y crecido a una tasa media anual de 7.2% entre 1970 y 1973. Costa Rica, tercer país exportador de la región, había casi triplicado su producción en el decenio de 1960, manteniendo una tasa de 4.3% anual de crecimiento en 1970-1973. En ambos países la mejora de los rendimientos ha sido muy importante. (Véase el cuadro 24.) Algo similar ha sucedido en Guatemala. A una fuerte expansión de la producción en los años sesenta, sucedió un crecimiento más moderado entre 1970 y 1973. La producción de Panamá, que se duplicó en ese decenio, permaneció casi invariable en esos tres años.

En la segunda mitad de 1973 se recuperó la producción en Centroamérica (Honduras, Guatemala, Panamá), a la que había afectado el mal tiempo, y en el Caribe, que había sufrido sequías. Esta recuperación continuó en 1974, salvo en Honduras, que fue azotado por un ciclón que comprometió muy seriamente la economía bananera de ese país. En Nicaragua y la República Dominicana han entrado en producción nuevas plantaciones.

El elemento dominante de la situación bananera regional en 1974 es la abundancia de la oferta frente a la demanda, y el alza de los costos de producción, dado que es un cultivo que exige fertilizantes y plaguicidas.

18/ Gross Michel por Cavendish.

Cuadro 24.

AMERICA LATINA: SUPERFICIE, RENDIMIENTO Y PRODUCCION
BANANEROS EN LA REGION Y EN LOS PRINCIPALES
PAISES PRODUCTORES

(En miles de hectáreas, kg por hectárea y miles
de toneladas, respectivamente)

	1960-1962	1970	1973
América Latina			
Superficie	868	1 199	1 218
Rendimiento	13 667	15 900	16 631
Producción	11 863	19 062	20 250
Brasil			
Superficie	196	278	285
Rendimiento	5 495	23 050	25 614
Producción	1 077	6 408	7 300
Colombia			
Superficie	50	59	62
Rendimiento	10 980	13 335	13 387
Producción	549	780	830
Costa Rica			
Superficie	24	39	36
Rendimiento	17 667	29 468	33 138
Producción	424	1 146	1 198
Ecuador			
Superficie	112	194	170
Rendimiento	21 750	19 051	17 647
Producción	2 436	3 688	3 000
Honduras			
Superficie	50	44	53
Rendimiento	12 380	29 091	30 189
Producción	619	1 280	1 600
México			
Superficie	57	82	82
Rendimiento	11 526	13 854	13 598
Producción	657	1 136	1 115

Fuente: FAO.

El café es el tercer cultivo, de la región por orden de importancia. En el decenio de 1960 se redujo deliberadamente su producción, dados la abundancia de la oferta y los bajos precios internacionales. La superficie total cultivada en la región disminuyó fuertemente en los años sesenta - de 7 millones de hectáreas en promedio entre 1960 y 1962 a 5.1 millones de hectáreas en 1970 - debido al efecto depresivo que tuvo en la producción la acumulación de excedentes y los bajos precios de fines de los años sesenta, que condujeron a los acuerdos de restricción de la producción establecidos por el Convenio Internacional del Café de 1968. Así, pese al alza de los precios en los mercados internacionales, no ha habido nuevamente una sobreinversión que pudiese conducir otra vez a producciones excedentarias. A pesar de la suspensión posterior de las estipulaciones económicas del Convenio, no se espera una inversión exagerada en este rubro que pudiese repetir anteriores situaciones extremas en materia de excedentes. (Véase el cuadro 25.)

La política cafetalera del Brasil, primer país productor, que condujo a una fuerte reducción de la superficie cultivada (de 4.4 millones de hectáreas en promedio en 1960-1962, a 1.9 millones en 1973), ha hecho que la producción sea relativamente limitada en relación con la demanda interna y externa. Desde 1970 se ha observado un esfuerzo especial por renovar plantaciones, y una mayor plantación de árboles, lo que permite prever un aumento moderado de la producción brasileña en los próximos años.

Colombia, que es el segundo productor regional de café, ha disminuido levemente su superficie de cultivo, de 850 000 hectáreas a principios del decenio de 1960, a 820 000 en 1973. Los demás países productores han incrementado levemente las superficies que destinan al café.

La producción regional disminuyó desde 3.3 millones de toneladas a principios de los años sesenta a un promedio de alrededor de 2.6 millones en 1972 y 1973; en general muestra considerables variaciones entre una y otra cosecha. En 1970 fue excepcionalmente baja, pues se redujo en casi 20%, debido a las malas cosechas del Brasil, causadas por fuertes heladas, sequías y enfermedades (roya).

Cuadro 25

AMERICA LATINA: SUPERFICIE, RENDIMIENTO Y PRODUCCION
DE LOS CULTIVOS DE CAFE DE LA REGION Y DE LOS
PRINCIPALES PAISES PRODUCTORES

(En miles de hectáreas, kg por hectárea y miles
de toneladas, respectivamente)

	1960-1962	1970	1973
América Latina			
Superficie	7 012	5 149	4 639
Rendimiento	476	437	539
Producción	3 339	2 249	2 501
Brasil			
Superficie	4 422	2 403	1 900
Rendimiento	479	314	540
Producción	2 119	755	1 026
Colombia			
Superficie	850	830	820
Rendimiento	554	687	629
Producción	471	570	516
Ecuador			
Superficie	141	219	230
Rendimiento	340	356	313
Producción	48	78	72
El Salvador			
Superficie	126	120	130
Rendimiento	817	1 075	1 031
Producción	103	129	134
Guatemala			
Superficie	231	265	265
Rendimiento	459	502	498
Producción	106	133	132
México			
Superficie	308	355	329
Rendimiento	432	518	593
Producción	133	184	195

Fuente: FAO.

/En 1971,

En 1971, no obstante la menor producción de Colombia, Ecuador y Guatemala, cuyas pérdidas respectivas fueron de 9%, 15% y 12%, la cosecha regional superó en más de 30% la del año anterior, porque la cosecha brasileña se duplicó entre esos dos años.

En 1972, hubo una nueva caída de la producción brasileña por efecto de las heladas, que afectaron no sólo la cosecha de ese año sino también la de 1973, reduciéndola considerablemente. La vulnerabilidad de los cafetales a las condiciones climáticas provocan variaciones anuales importantes en la cosecha total de la región.

El cultivo del algodón, no obstante el alza de los precios de la fibra en los mercados internacionales, no ha reaccionado tan significativamente como otros rubros de producción ante situaciones similares. Los bajos precios prevalecientes durante el decenio, particularmente en los últimos años del mismo, se elevaron levemente a partir de 1970 para alcanzar niveles bastante altos a partir de 1973. La superficie dedicada al cultivo no se ha ampliado y, muy por el contrario, incluso se ha reducido en 1973 con respecto a 1970. La cosecha se ha mantenido en torno a 5 millones de toneladas de algodón sin desmotar.

Las respuestas de los distintos países a estos precios más favorables han sido muy variadas. Se podría decir que aquellos con producciones más bien reducidas, han ampliado sus superficies de cultivo y sus cosechas. Es lo que ha hecho Nicaragua, que ha expandido fuertemente su producción algodонера y en menor grado Guatemala y El Salvador; en América del Sur lo hicieron también Bolivia y Paraguay. México, Argentina y Perú, tradicionalmente importantes productores de algodón, han reducido sus superficies de cultivo con respecto a los primeros años sesenta. Brasil y Colombia, sin embargo, las han ampliado, pero al igual que los demás países productores, están experimentando alzas en sus costos de producción que hacen incierto el porvenir de este cultivo.

/En síntesis,

En síntesis, la crisis algodonera del decenio de 1960, el alza de los costos de producción por la gran cantidad de plaguicidas y fertilizantes que necesita este cultivo y la inseguridad respecto a los precios futuros, se ha traducido en un lento crecimiento de la producción algodonera regional, no obstante los mejores precios internacionales.

En 1974 cuatro principales países algodoneros, que en el período 1969-1971, generaban más de 75% de la producción regional, disminuyeron su producción. En Brasil, no obstante que la superficie cultivada y la producción aumentaron en forma considerable en el norte, dicho aumento no fue suficiente para compensar la disminución del área de cultivo de los estados meridionales del país. En esta última región, el cultivo del algodón, cuyos costos han subido en forma considerable, fue desplazado por otros cultivos más remunerativos, como soja y maíz; por otra parte, las fuertes lluvias afectaron los rendimientos y la calidad de la cosecha. Un fenómeno similar afectó la cosecha argentina, de modo que pese al aumento de la superficie cultivada, las lluvias y los daños causados por insectos provocaron una caída considerable de la producción. En Brasil la producción de algodón en rama disminuiría cerca de 7% y en Argentina aproximadamente 14%.

Otro gran productor, México, también reduciría su producción en cerca de 16% en 1974, ya que la superficie cultivada se redujo como resultado de la competencia de otros cultivos más rentables. En Colombia sucedió algo similar a lo ocurrido en el Brasil: se incrementó la superficie cultivada en el litoral, pero se redujo por competencia con otros cultivos en la zona central, lo que significó una reducción de la superficie total de cultivo en 11%; la producción, sin embargo, sólo disminuiría en 5%, ya que los rendimientos fueron buenos.

A diferencia de los grandes productores, los países algodoneros centroamericanos como Nicaragua, Guatemala y El Salvador, acrecentaron notablemente sus producciones, las cuales aumentarían en 40, 20 y 7%, respectivamente, con respecto a la cosecha de 1973. En Sudamérica, Perú logrará un fuerte aumento, superior al 22%, con respecto a la temporada anterior. Sin embargo, estos incrementos, que en algunos países como

/Nicaragua y

Nicaragua y Perú fueron notables, no compensarán las bajas observadas en los demás países. La región, que genera alrededor de la octava parte de la producción mundial y cerca del 25% de las exportaciones mundiales, tendría en 1974 una producción levemente inferior (2% posiblemente) a la de 1973, año en que la producción regional se recuperó de la importante merma de 1971, impulsada por el alza de los precios internacionales. Las perspectivas futuras de producción son inciertas, ya que a partir de abril de 1974 bajaron los precios del algodón en los mercados internacionales y los costos de producción se elevan rápidamente.

Aunque ningún cultivo oleaginoso se halle entre los 10 cultivos que más contribuyen al valor bruto de la producción de los cultivos, en general, es necesario mencionar algunos de ellos por la evolución que han tenido en los últimos años. En los años sesenta este grupo de cultivos fue el más dinámico, y ha continuado su fuerte expansión. (Véase nuevamente el cuadro 19.) La tasa media anual de crecimiento entre 1970 y 1973 fue de 10.5%. El cultivo oleaginoso que más se destaca por su rápida expansión es la soja. Tiene un alto contenido de aceite (16%), y además la torta de soja es rica en proteínas; tanto el aceite como la torta han experimentado alzas importantes de precios en los mercados internacionales. El alza del precio del aceite se ha debido a escasez de abastecimiento, especialmente para entrega inmediata, en esos mercados. Por otro lado, la reducción radical de los suministros de harina de pescado elevó los precios de las tortas de oleaginosas destinadas a la alimentación animal.

Al cultivo de la soja se destinaban 1.5 millones de hectáreas en 1970, las que en 1974 se habían convertido en 5.2 millones de hectáreas. La mayor parte de este aumento se debió a Brasil, que aumentó su superficie de siembra de 1.3 a 4.5 millones de hectáreas. Argentina y México también aumentaron mucho las superficies dedicadas a este cultivo.

7. Evolución de la producción ganadera

Como sucede con la producción agropecuaria en su conjunto, la producción ganadera también se concentra en un 80% en seis países: Brasil, México y Argentina originan el 64.5% del valor bruto de la producción pecuaria, y les siguen Colombia, Venezuela y Cuba, con el 15% aproximadamente. Es necesario tener esto presente al efectuar análisis de alcance regional, ya que se corre el riesgo de que el agregado regional refleje en gran medida la situación de estos países, o de sólo alguno de ellos, como sucede con la producción de carne de vacuno.

A continuación se enumeran los productos que más contribuyeron al valor bruto de la producción pecuaria en 1973, indicando su participación porcentual en él.

Carne bovina	31.8
Leche	27.4
Carne porcina	14.1
Huevos	13.2
Carne de aves	9.2
Lana	2.2
Carne bovina	1.2
Otros	0.9
	<hr/>
Total	100.0

La contribución de la ganadería bovina es del orden del 60%, considerando la carne y la leche.

La producción ganadera ha crecido más rápidamente que los cultivos y en forma más sostenida. La tasa media de incremento anual de los años setenta (3.1%), fue algo más baja que en el decenio anterior. (Véase el cuadro 26.)

Cuadro 26

AMERICA LATINA: TASAS DE INCREMENTO ANUAL DEL VALOR BRUTO DE
LOS PRODUCTOS PECUARIOS, 1960-1970 Y 1970-1973 a/

	Tasas de variación	
	1960-1970	1970-1973
<u>Carnes</u>	<u>3.7</u>	<u>2.7</u>
Bovina	3.1	0.8
Porcina	3.4	5.4
De aves	8.5	6.7
Ovina	2.3	-2.4
<u>Otros productos pecuarios</u>	<u>3.7</u>	<u>3.5</u>
Leche	3.4	3.5
Huevos	5.7	4.9
Lana	-0.1	-2.1
Cueros vacunos	3.6	0.5
<u>Total productos pecuarios</u>	<u>3.7</u>	<u>3.1</u>

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ Se consideró como 1960 el promedio 1959-1961, y como 1970 el promedio 1969-1971.

Es indispensable aclarar que en el cálculo del valor bruto de la producción pecuaria no se han considerado los cambios ocurridos en las existencias o en la masa ganadera; sólo se han valorado los productos y subproductos cárneos y la producción de leche, lana y huevos. Esto explica en gran medida las discrepancias sobre cifras de crecimiento del sector agrícola, según se incluya o no en dicho cálculo la valoración de tales cambios.

En Argentina y Uruguay se habría producido en 1970-1973 una reducción del orden del 1.0 y 2.5%, respectivamente, en la producción pecuaria. En ambos países la mayor parte de esta producción corresponde a carne de vacuno, la que entre 1970 y 1973 bajó en la Argentina a una tasa de 7.6% anual, y en Uruguay a una de 10.5%. Esta situación, sin embargo, parecería diametralmente distinta si se consideraran los cambios en el plantel. Así, por ejemplo, en 1969-1971 la masa media de ganado vacuno en la Argentina fue de 48.8 millones de cabezas, cifra que subió a 54.8 millones en 1973. El beneficio de ganado argentino descendió de 12.1 millones - promedio en el período 1969-1971 - a 9.8 millones de cabezas en 1973, lo que significó una disminución de alrededor de 500 000 toneladas de carne en canal. La tasa de extracción descendió en los períodos indicados de 24.8 a 17.9%.

Si en 1973 se hubiera repetido en la Argentina la tasa de extracción de los años 1969-1971 (24.8%), se habría tenido para el período 1970-1973, en vez de un descenso medio de la producción de 7.6% anual, un incremento superior al 3% anual.

Cuando se utiliza el beneficio o faenamiento de ganado vacuno como medida de la producción, como se ha hecho en este informe, es necesario referirse al momento por el que atraviesa el ciclo ganadero que tradicionalmente se presenta, por ejemplo, en las ganaderías bovinas de Argentina, Uruguay o Colombia. En la Argentina, 1969 fue un año de fuerte liquidación de ganado. En el año siguiente el beneficio fue moderado, sin disminución de planteles, en tanto que 1971-1973 fue un período de faena muy restringida por retención de hembras.

Las excelentes condiciones de la demanda externa estimularon una acentuada retención de vientres, a fin de recuperar y aumentar la capacidad productiva.

En Uruguay sucedió algo similar, ya que mientras el plantel bovino pasó de 8.72 millones de cabezas - promedio 1969-1971 - a 9.86 millones en 1973, el beneficio descendió de 1.51 a 1.37 millones de cabezas, y la producción de carne en canal bajó de 326 000 a 307 000 toneladas. Es decir, también se retuvo ganado y se aprovecharon las buenas condiciones que entonces presentaban los mercados internacionales; la tasa de extracción bajó de 17.3 a 13.9%.

Estos dos ejemplos explican la dificultad de valorar adecuadamente la producción pecuaria y luego comparar el crecimiento del valor bruto de la producción agropecuaria con las cifras del producto interno bruto agrícola. Los cambios en las tasas de extracción, que se explican en gran medida por los ciclos ganaderos, ocurren especialmente en países cuyas ganaderías están muy estrechamente ligadas a los mercados de exportación (países de la cuenca del Plata y Colombia), siendo bastante menos notorios y casi inexistentes en las ganaderías orientadas al mercado interno, que junto a un constante ritmo de incremento de los plantales, registran aumentos de la producción (faena de ganado).

Para tener una visión más acabada de lo que ha ocurrido con la producción pecuaria; a continuación se pasará revista brevemente a los más importantes rubros de producción.

Es interesante anotar que el 3.1% anual de crecimiento de la producción ganadera regional no se debió al aumento de la producción de carne de vacuno, que representa más del 35% del valor bruto de la producción pecuaria, y que durante 1970-1973 permaneció prácticamente sin variación (0.3% del incremento anual), sino a rubros como leche, carne de ave y de porcino y huevos. Este lento crecimiento obedece básicamente a la caída de la producción de Argentina y Uruguay, países que producen el 40% de la carne vacuna regional.

/Brasil, que

Brasil, que posee la masa bovina más grande de la región - 75.4 millones de cabezas en 1970 y 85 millones en 1973 - ha conseguido un aumento del 6.9% anual en la producción de carne de vacuno merced al notable incremento de los plantales y al avance de la tecnificación de sus explotaciones ganaderas en particular en el centro-sur del país. También la ganadería vacuna de Paraguay presenta interesantes incrementos de producción (5.4% anual). Varios países centroamericanos, estimulados por las atractivas condiciones de los mercados de exportación, han venido intensificando y mejorando su producción de carne de vacuno. Destacan entre ellos Costa Rica (5.8% anual entre 1970 y 1973), El Salvador (14.5%), Honduras (8.2%) y Nicaragua (4.9%). En el Caribe lo ha hecho en especial la República Dominicana (6.8%).

Todos estos avances, sin embargo, no fueron suficientes para compensar las reducciones del beneficio de ganado en Argentina, Colombia y Uruguay. Lo sucedido con la ganadería bovina de Colombia presenta muchas semejanzas con lo ocurrido en Argentina y Uruguay: fuerte aumento de las existencias, y disminución de la tasa de extracción (12.6% en 1971 y sólo 10.7% en 1973) y por lo tanto del número de cabezas faenadas.

La expansión del comercio mundial de carnes, que en 1972 experimentó un ritmo más lento, se detuvo en 1973, año en el cual los precios medios del ganado alcanzaron niveles sin precedentes; sin embargo, en el último trimestre se produjo un debilitamiento de los precios que continuó en 1974. El hecho más saliente registrado en los mercados de la carne de la mayoría de los principales países importadores netos fue el rápido cambio de una situación de escasez a otra de relativo exceso de suministros, e incluso de excedentes, a los precios vigentes al consumidor. A comienzos de 1974, la única excepción fue la carne de cordero.^{19/}

^{19/} FAO, Situación y perspectivas de los productos básicos 1973-1974, Roma, 1974.

El aumento sin precedentes de la masa de ganado vacuno en todas las principales áreas productoras y consumidoras, tras años de persistente expansión, conducirá a nuevos incrementos de la oferta durante 1974 y posiblemente 1975, hasta que se haya procedido al necesario reajuste de los planteles.

En el mercado europeo se ha dado una situación de oferta abundante, entre otras razones, por la crisis que afecta a la ganadería porcina como consecuencia del ciclo clásico que presenta esta actividad, el que ha significado un exceso de oferta de carne porcina. Además muchos productores de carne bovina han debido abandonar esta actividad porque con los precios vigentes y el aumento de los costos (especialmente de los forrajes) se hace difícil efectuar una explotación remunerativa. A su vez, los incrementos de la oferta de carnes rojas, al provocar una caída en los precios, agudiza el proceso de liquidación, todo lo cual permite prever que el incremento marginal de la oferta interna cubrirá con creces el de la demanda.

Ante esta situación los países importadores europeos han adoptado múltiples medidas gubernativas relacionadas con el comercio (arancel externo común y precios de referencia en la Comunidad Económica Europea) con el objeto de estabilizar los mercados internos y salvaguardar los beneficios de los productores. De permanecer vigentes estas restricciones durante 1974, o por un plazo mayor, es muy posible que el comercio mundial de carnes decrezca.

En América Latina las condiciones satisfactorias de los pastos estimularon un nuevo incremento de los planteles de vacuno en 1973. Se observaron importantes avances de la producción en América Central, Brasil y México.

Las perspectivas de producción de América Latina en 1974 son en general buenas, especialmente en la Argentina, donde la persistente expansión de los hatos aún no se ha reflejado en incrementos proporcionales de la producción de carne. Las buenas condiciones de los pastos indican que continuará creciendo la producción ganadera de México y Centroamérica.

/La producción

La producción de carne de ave y de cerdo estará condicionada por la probable oferta latinoamericana excedente de carne vacuna, ya que todo permite prever que en los mercados tradicionales, especialmente los europeos, no será fácil colocar los volúmenes normales que se venían exportando. Así, por ejemplo, las exportaciones argentinas a la CEE, mercado al cual se destina 60% de las exportaciones totales de carne vacuna de este país, fueron en el primer trimestre de 1974 muy inferiores en cantidad (65%) a las de igual período de 1973.

La producción lechera, que en los años sesenta venía creciendo a ritmo igual que la producción de carne vacuna - 3.2% anual - a diferencia de lo ocurrido con aquélla, aceleró el ritmo entre 1970 y 1973, período en que llegó al 4.1% anual. De 23.1 millones de toneladas que la región produjo en 1970, se pasó a 26.6 millones en 1973. Los países que más contribuyeron a este crecimiento fueron en primer lugar, la Argentina, cuya producción se elevó desde 4.2 millones de toneladas en 1970 a 6.0 millones en 1973 (aumento de 10% anual frente a sólo 1.4 registrado en los años sesenta). Le sigue Venezuela (6.5% anual), país que mantiene un acelerado ritmo de expansión de su producción lechera, aunque algo más bajo que en el decenio anterior (7.4% anual). Con ritmo de aumento bastante inferior - alrededor de 3% - tanto Brasil como México continúan expandiendo su producción de leche. Estos dos países aportan casi la mitad de la producción regional. En otros países, Colombia y Chile especialmente, la producción lechera prácticamente no ha variado.

Aunque la producción de leche en América Latina ha aumentado a los ritmos ya señalados, la región continúa siendo importadora neta de productos lácteos. Este es uno de los rubros de producción pecuaria en que es mayor el contraste entre una evidente ineficiencia productiva frente a las elevadas potencialidades de la región, que deberían aprovecharse mejor. La producción por vaca lechando es extremadamente baja; en 12 países, los que reúnen cerca del 70% del total de vacas lecheras de la región, no alcanza a los 1 000 litros la producción anual por vaca, y sólo tres de los 24 países considerados superan los 1 200 litros. Las potencialidades productivas son entonces

/apreciables, ya

apreciables, ya que promedios superiores a los 2 500 litros anuales no son difíciles de lograr con tecnología y organización mínimas de las explotaciones lecheras. De otro lado, hay que tener presente que se ordeña sólo alrededor de 22% de las hembras adultas que existen en la región. Se estima que en 1974 la producción de los países de la región continuará su lento crecimiento tradicional, salvo la Argentina, que en 1973 alcanzó tasas de crecimiento cercanas al 10% y que posiblemente mantenga un ritmo similar.

La región depende mucho de las importaciones para su abastecimiento de leche y de productos lácteos. A los tradicionales países importadores, como Chile, Cuba, Perú y México (que recientemente aumentaron considerablemente sus compras) se ha agregado Brasil como comprador importante.

La avicultura es otro de los rubros pecuarios de especial importancia en la región. Contribuye con el 22% del valor bruto de la producción pecuaria y con alrededor del 8% del valor bruto de la producción agropecuaria regional. La producción avícola se ha mostrado bastante dinámica, desde el decenio de 1960, en particular por la instalación de modernas empresas avícolas, muchas de las integradas y de tamaños que permiten aprovechar las ventajas de la economía de escala. En general, éstas se han desarrollado al amparo de un mercado interno cada vez mayor y de esfuerzos especiales que los países han debido realizar para sustituir la carne de vacuno, ya sea con el objeto de destinar mayores volúmenes de ella a la exportación, o bien para disminuir los gastos por importación de carnes rojas.

Los países que han registrado un notorio incremento en su producción de carne de ave son Argentina, Venezuela, Perú, Chile, Ecuador, Costa Rica y Nicaragua.

En algunos países, situaciones transitorias de oferta excedente han colocado en crítica situación a los productores avícolas, en particular a los más pequeños, que no disponen de adecuadas instalaciones para conservación o refrigeración. En estos casos la integración vertical a través de diversas formas de asociación o los

/complejos avícolas,

complejos avícolas, han permitido atenuar estos efectos y dar estabilidad a pequeños y medianos productores. Se ha observado que donde no existen estas formas de asociación se han generado procesos de concentración de la producción avícola, debidos al efecto depresivo de los ciclos, que en ocasiones acarrearán perjudiciales efectos de carácter social.

En general, el avance de la producción avícola en varios países constituye un buen ejemplo de racional utilización de tecnologías avanzadas.

La producción de huevos, que en el decenio de 1960 había crecido 5.6% anualmente, continuó expandiéndose con un ritmo bastante alto, de aproximadamente 5.2% anual entre 1970 y 1973. Desde aproximadamente 800 000 toneladas de huevos que la región produjo en 1960, se pasó a 1.5 millones de toneladas en 1970 y a 1.7 en 1973.

La producción de carne de ave también ha crecido a ritmo bastante rápido (en torno al 6.7% entre 1970 y 1973); sin embargo, su crecimiento en el decenio anterior había sido de 3.5% anual. Entre 1970 y 1973 la producción regional de carne de ave aumentó de 1 millón a 1 224 millones de toneladas.

En la producción porcina también se han registrado importantes avances. En el decenio pasado la producción de carne de cerdo creció al 3.4% anual. Dicho ritmo se ha acelerado en el período 1970-1973 y alcanza al 5.3%. El mejoramiento genético y la incorporación de nuevas razas, los progresos en el manejo de las unidades de producción y en particular los aspectos relativos a la alimentación y cuidados sanitarios, han permitido aumentos importantes en la producción de carne de cerdo. Al igual que lo ocurrido con la producción avícola, en varios países se ha estimulado la de porcinos con el objeto de sustituir el consumo de carne de vacuno. Entre los países productores que han logrado incrementos más notables se encuentran Argentina, cuya producción creció a una tasa cercana al 11% anual entre 1970 y 1973; Uruguay con 8.9%, Trinidad y Tabago con 8.8%, Colombia con 8.5%, Bolivia con 7.0%, México con 6.5%, Chile con 6.0% y Guatemala con 4.9% anual.

En 1973 la región superó los 2.0 millones de toneladas de carne faenada, frente a 1.7 millones en 1970. La economía porcina, al igual que la avícola, presenta ciclos muy marcados de producción, los que afectan seriamente a los productores, en particular a los pequeños.

En la mayor parte de los países de la región, los incrementos más notables de la producción se han originado en empresas integradas y de gran tamaño, las que incluyen instalaciones agroindustriales para la fabricación de sus propios insumos y para la elaboración de cecinas y otros subproductos.

El desarrollo de la producción de carne de aves y de porcinos ha permitido diversificar el consumo de carnes y aumentar la disponibilidad interna de proteínas de origen animal. De otro lado, ha favorecido un mayor aprovechamiento de subproductos provenientes de la transformación de otros productos agrícolas, como son las tortas de oleaginosas y los subproductos derivados de la elaboración de cereales.

La producción ovina, en la que se considera tanto la carne como la lana, representa apenas el 3.4% del valor bruto de la producción pecuaria regional, y poco más de 1% del valor bruto de la producción agropecuaria total.

En general, y desde el decenio de 1960, la producción ovina ha venido mermando, debido en gran medida a la tendencia descendente de los precios de la lana.

En 1961, los planteles de los principales países productores de América Latina alcanzaron a 110 millones de cabezas, de las cuales 49 millones se concentraban en Argentina y 22 millones en Uruguay. Estos planteles han venido descendiendo paulatinamente hasta llegar a su punto más bajo en 1972. En Argentina, bajaron de 49 a 40 millones y en Uruguay de 22 a 15 millones de cabezas ovinas. El único país que los ha aumentado es Brasil, debido a que su producción, en medida muy importante, está orientada al mercado interno.

A partir de 1975, sin embargo, se ha observado una muy leve tendencia al aumento de la masa ovina, que se manifiesta particularmente en Argentina y de manera casi insignificante en Uruguay, debida al alza

de los precios internacionales de la lana. No parece posible que se vuelva a corto plazo a los niveles existentes a principios de los años sesenta, ya que muchas explotaciones ovinas fueron transformadas para dedicarlas a otras producciones más remunerativas, como la ganadería bovina o el cultivo de oleaginosas.

En virtud de la reducción de los plantales han sufrido fuertes descensos tanto la producción de carne como la de lana. La producción regional de carne llegó en 1973 a su nivel más bajo, de sólo 405 000 toneladas, habiendo sido de 461 000 en 1971. La producción regional de lana llegó en 1972 a su punto más bajo (298 000 toneladas) aun cuando mostró una leve recuperación en 1973, año en que llegó a 305 000 toneladas en respuesta a los mejores precios pagados en los mercados internacionales.

C. La actividad pesquera

Además de los recursos que están en plena explotación, como ser la anchoveta, la merluza del Pacífico sudoriental, la langosta del Brasil, los bancos de camarones de distintas zonas y diversas otras especies locales, las aguas que rodean las costas de América Latina contienen recursos pesqueros potencialmente significativos y susceptibles de ser explotados en forma mucho más intensa. Sin embargo, para lograr dicho objetivo sería necesario mejorar los métodos de producción, la infraestructura y los servicios de distribución y, además, aplicar programas de capacitación de mano de obra.

La producción para consumo humano alcanzó en 1971 a 1.5 millones de toneladas, lo que significó un incremento de 67% con respecto a 1961. Merece destacarse como un hecho positivo que, dentro de dicho total, los mariscos hayan doblado su contribución, por cuanto junto con el atún, son la base de valiosas exportaciones a Norteamérica, Europa y Japón.

La producción de las aguas interiores es aún reducida, pero se considera que puede aumentarse a través de una mayor explotación de los recursos y del aumento de las prácticas de acuicultura.

El cuadro 27 muestra algunos aspectos importantes del aprovechamiento de los recursos pesqueros de América Latina. En la zona septentrional, una parte importante de la captura, en especial en el Atlántico centro-occidental, es realizada por barcos provenientes de países desarrollados. En las zonas meridionales, en cambio, la casi totalidad de la captura es realizada por pescadores latinoamericanos. Según estimaciones, las potencialidades de captura anual son enormemente más elevadas que los desembarcos reales en toda la región, con la excepción del Pacífico sudoriental, donde prácticamente se ha llegado al límite máximo de explotación.

En materia de consumo por habitante, el promedio latinoamericano es inferior al mundial. Existen, eso sí, apreciables variaciones entre los países de la región, pero en general, puede señalarse que el consumo de productos pesqueros tiende a concentrarse en las zonas costeras y en las grandes ciudades.

Los factores que más limitan la expansión de la producción pesquera son la calidad deficiente del producto por malas prácticas de manejo y conservación, la poca eficiencia de los canales de distribución y, en algunos países, los precios comparativamente más bajos de las carnes rojas y de aves. A pesar de estas limitaciones, se estima que existe en la región una actitud favorable al consumo de pescado.

La industria conservera ha tenido una evolución muy desigual en los distintos países, en gran parte debido al alto costo de los envases. La eficiencia y productividad de la mayoría de las plantas de la región están limitadas por la falta de abastecimiento regular de materia prima de buena calidad.

Cuadro 27

AMERICA LATINA: CAPTURAS EN 1971 Y CAPTURA POTENCIAL ESTIMADA
DE LAS AREAS DE PESCA

Areas de pesca	Captura			Captura potencial estimada (Miles de tone- ladas)
	Total (Miles de tone- ladas)	Países de la región		
		Miles de tonela- das	Porcen- taje	
Atlántico				
Centro-occidental (México, Centro- américa, Caribe)	1 620	422	26	7 260
Atlántico				
Sudoccidental	700	656	94	10 110
Pacífico				
Centro-oriental	850	503	59	4 860
Pacífico				
Sudoriental	11 720	11 712	100	12 680
<u>Total</u>	<u>14 890</u>	<u>13 293</u>	<u>89</u>	<u>34 910</u>

Fuente: FAO, 1973.

a/ Las estimaciones de la captura potencial incluyen cantidades apreciables de pesca asociada a la captura del camarón, que en la actualidad no se aprovecha.

9. La actividad forestal.

La producción de madera aserrada se elevó de 16.2 millones de m³ a 18.2 millones de m³ entre 1970 y 1972; a ese total, Brasil, Chile, Colombia y México aportan el 80%. El incremento de la producción se originó principalmente en el Brasil, el mayor productor de la región. Por su parte, la demanda interna creció a una tasa levemente inferior a la de crecimiento de la producción, lo que permitió incrementar las exportaciones desde 550 000 a 700 000 m³ entre 1970 y 1972, cifra que probablemente aumentará bastante en 1973 debido a los incrementos de precios registrados en el mercado mundial.

/Entre 1970

Entre 1970 y 1972 la producción de tableros de madera aumento 15%, alcanzando a los 2.3 millones de m³. El consumo aparente registró por su parte, un aumento muy similar al de la producción.

A pesar de algunos avances en ciertos aspectos institucionales, en la planificación de áreas naturales y en la conservación del medio ambiente, la evolución del sector forestal en los últimos tres años no ha sido la más adecuada. En la mayoría de los países se han continuado y tal vez acentuado, las prácticas destructivas que comprometen seriamente el futuro de los recursos forestales de muchas zonas, y que se traducen en tala abusiva, extracción selectiva de especies, incendios forestales y falta de administración de los bosques.

Por otra parte, las excepcionales aptitudes de la región para el establecimiento de plantaciones forestales se han aprovechado sólo en grado mínimo. En el décimo período de sesiones de la Comisión Forestal Latinoamericana (1967), se recalcó que, para hacer frente a las crecientes necesidades internas y aumentar las exportaciones de productos forestales se necesitaba desde esa fecha hasta 1985, una tasa mínima de reforestación de 300 000 hectáreas al año. Lamentablemente, la tasa media de reforestación que se ha venido observando apenas supera la mitad de las metas indicadas y, del total, cerca de las tres cuartas partes corresponden al Brasil.

Entre los aspectos positivos cabe destacar los avances en lo que se refiere a administración de bosques. En países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Paraguay se están formando parques nacionales en virtud de planes de administración de esa índole. Las Naciones Unidas han reconocido unos 37 parques nacionales en la región en los cuales se garantizan los recursos genéticos y los ecosistemas y se proporcionan servicios para la investigación y el análisis ambiental en áreas naturales.

En cuanto a la vida silvestre, ha habido avances iniciales significativos en la conservación de especies, la protección de especies en vías de extinción y el fomento de aquellas aptas para la industrialización.

Ha aumentado el interés por la administración de cuencas y la prevención de crecidas, y se ha puesto de relieve la importancia de integrar los aspectos de ingeniería, administración de suelos y de la vegetación, y uso de la tierra, como también de la creación de empleo y el desarrollo comunitario.

Se han fortalecido algunas facultades forestales de la región, como también escuelas para peritos forestales o ingenieros técnicos; se han realizado programas de capacitación para técnicos y profesores forestales en actividades como aserraderos, administración de parques nacionales y áreas silvestres, y administración de cuencas hidrográficas. Las dependencias forestales de varios países han realizado cursos de capacitación de nivel medio con la intención de formar cuadrillas de guardabosques, guardaparques y capataces.

En administración forestal, se ha venido notando con interés la promoción de nuevos proyectos, cuyo objetivo es reforzar los servicios forestales. Asimismo, se procura perfeccionar los enfoques de planificación central, regional, rural y de proyectos concretos, y mejorar la formulación, control y evaluación de tales proyectos en relación con las metas de los planes de desarrollo socioeconómico.

Aun así, América Latina en su conjunto no sólo está desaprovechando una situación de privilegio en materia de producción y comercio de productos forestales, sino que está retrocediendo en términos absolutos. Baste señalar que el saldo neto negativo del sector forestal latinoamericano con el resto del mundo, que en 1965 era de 200 millones de dólares, se duplicó con creces en 1972.

D. USO DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS, REFORMA AGRARIA
Y OTROS ASPECTOS INSTITUCIONALES

1. Uso de la tierra

El aumento de la superficie cultivada ha constituido tradicionalmente el factor determinante del crecimiento de la producción agropecuaria de América Latina. De 69.3 millones de hectáreas cosechadas a comienzos del decenio pasado (promedio 1959-1961), subió a 93.0 millones, en 1974.

La rapidez con que se amplía la superficie cultivada 20/ varía según las condiciones del mercado, en particular las relativas a la demanda y los precios, y depende principalmente de la duración del ciclo vegetativo de cada cultivo, de la disponibilidad de tierras cultivables y de las condiciones climáticas del momento. La superficie cultivada se amplió aceleradamente a comienzos del primer quinquenio de los años sesenta, en 9.3 millones de hectáreas (2.6% anual), pero posteriormente, en particular por problemas de sequía, los incrementos fueron moderados; en el segundo quinquenio de los años sesenta sólo se incorporan 5.5 millones de hectáreas al cultivo (1.3% anual).

En los años 1970 y 1971, se mantuvo un moderado ritmo de ampliación. En 1972, debido a sequías y a otras contingencias climáticas, prácticamente no varió la superficie cultivada.

Sin embargo, en los últimos meses de 1972 nuevamente comenzó a aumentar la superficie cultivada y en particular la dedicada a cultivos de ciclo corto que tienen interesantes perspectivas en los mercados de exportación. Este proceso se aceleró en 1973 y 1974, hasta llegar a constituir un fenómeno sin precedentes en los últimos quince años. Durante el año agrícola 1973/1974, el área se expandió

20/ Se entiende por ampliación de la superficie cultivada tanto la incorporación de nuevas tierras al expandirse la frontera agrícola, como la relocalización de cultivos, la utilización de tierras cubiertas por pastos naturales, la realización de cultivos múltiples y/o asociados, etc.

en más de 5 millones de hectáreas y pasó de 87.7 a 93.0 millones, lo que representa un incremento del 6.1% anual. Entre 1970 y 1974 la expansión de la superficie cultivada llegó a 9 millones de hectáreas adicionales. (Véase el cuadro 28.)

En el Brasil la expansión de los cultivos es atribuible en gran medida a la ampliación de la frontera agrícola y a los programas de penetración de la amazonía, pero también a la intensificación en el uso de los factores productivos que ha realizado el subsector de agricultura comercial, que ha revelado gran capacidad y flexibilidad para adaptarse a las necesidades y expectativas de los mercados.

Las nuevas superficies cultivadas se han destinado fundamentalmente a tres grupos de cultivos, cuyos precios han experimentado alzas importantes en los mercados de exportación. La decisión de destinar la nueva superficie a determinados cultivos se adoptó teniendo en cuenta principalmente las nuevas condiciones imperantes en los mercados y los cambios de precios relativos de los productos agrícolas. De los nueve millones de nuevas hectáreas cultivadas en la región, 4.1 millones de dedicaron a cereales; cabe señalar que ha aumentado la superficie destinada al maíz y al sorgo. Ha crecido enormemente el cultivo de semillas de oleaginosas, al cual se destinan 2.9 millones de hectáreas, y entre esos cultivos, como ya se indicó, ha tomado gran relieve el de la soja. Por último, la superficie destinada a la caña de azúcar subió poco menos de un millón de hectáreas. (Véase el cuadro 29.) A esos tres grupos de productos se han destinado nuevas superficies incorporadas por la expansión de la frontera agrícola, y asimismo áreas anteriormente ocupadas con otras producciones de suerte que se han producido cambios en los usos de la tierra por la relocalización de cultivos, el desplazamiento de algunos y la introducción o expansión de otros, como es el caso del sorgo y la soja en la Argentina. En algunos países ambos fenómenos se han producido simultáneamente.

Cuadro 28

AMERICA LATINA: SUPERFICIE COSECHADA, 1959 A 1974

Países	Superficie cosechada (miles de hectáreas)					Índices (1959-1961 = 100)			
	1959- 1961	1964- 1966	1970	1973	1974	1964- 1966	1970	1973	1974
Argentina	14 498	14 745	15 232	15 687	15 655	101.7	106.1	108.2	108.0
Barbados	22	22	23	22	22	100.0	104.5	100.0	100.0
Bolivia	613	680	771	771	888	110.9	125.8	125.8	144.9
Brasil	25 152	29 441	33 906	36 662	40 971	117.1	134.8	145.8	162.9
Colombia	3 192	3 546	3 580	3 804	3 997	111.1	112.2	119.2	125.2
Costa Rica	321	401	352	351	358	124.9	109.7	109.3	111.5
Cuba	1 710	1 679	2 026	1 810	1 817	98.2	118.5	105.8	106.3
Chile	1 544	1 424	1 425	1 200	1 312	92.2	92.3	77.7	85.0
Ecuador	1 024	1 425	1 678	1 662	1 644	139.2	163.9	162.3	160.5
El Salvador	585	708	614	709	689	121.0	105.0	121.2	117.8
Guatemala	1 257	1 523	1 491	1 759	1 809	121.2	118.6	139.9	143.9
Guyana	74	74	77	79	79	100.0	104.1	106.8	106.8
Haití	367	917	931	956	957	105.8	107.4	110.3	110.4
Honduras	618	617	599	660	682	99.8	96.9	106.8	110.4
Jamaica	124	134	170	172	173	108.1	137.1	138.7	139.5
México	11 450	14 225	13 971	14 570	14 632	124.1	121.9	127.2	127.7
Nicaragua	518	819	705	708	715	158.1	136.1	136.7	138.0
Panamá	371	332	449	458	478	89.5	121.0	123.5	128.8
Paraguay	336	497	622	618	742	147.9	185.1	183.9	220.8
Perú	1 612	1 727	1 894	1 749	1 809	107.1	117.5	108.5	112.2
República Dominicana	625	618	667	671	676	98.9	106.7	107.4	108.2
Trinidad y Tabago	71	75	78	76	76	105.6	109.9	107.0	107.0
Uruguay	1 415	1 231	1 035	989	1 073	87.0	73.1	69.9	75.8
Venezuela	1 250	1 332	1 727	1 534	1 659	106.6	138.2	122.7	132.7
<u>Total</u>	<u>69 257</u>	<u>78 292</u>	<u>84 023</u>	<u>87 677</u>	<u>92 913</u>	<u>111.9</u>	<u>121.3</u>	<u>126.6</u>	<u>134.2</u>

Fuente: Estimación de la CEPAL, sobre la base de datos de la FAO.

Cuadro 29

AMERICA LATINA: SUPERFICIE COSECHADA DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS

Productos	Superficie cosechada (miles de hectáreas)						Indice (1960-1962 = 100)				
	1960- 1962	1970	1971	1972	1973	1974	1970	1971	1972	1973	1974
Cereales	36 320	46 362	48 011	47 024	47 682	50 580	127.6	132.2	129.5	131.3	139.3
Raíces y tubérculos	3 251	4 147	4 226	4 199	4 295	4 437	127.6	130.0	129.2	132.1	136.5
Hortalizas	680	839	848	857	882	898	123.4	124.7	126.0	129.7	132.1
Semillas oleaginosas	4 600	6 479	6 525	7 141	8 197	9 352	140.9	141.9	155.2	178.2	203.3
Sacarinas	4 190	4 872	4 774	5 125	5 580	5 628	116.3	114.0	122.3	133.2	134.3
Frutas	1 850	2 353	2 380	2 398	2 421	2 498	127.2	128.6	129.6	130.9	135.0
Bebidas y tabaco	8 515	6 763	6 937	7 029	6 347	7 160	79.4	81.5	82.5	74.5	84.1
Fibras vegetales	4 649	5 157	4 631	5 104	5 102	5 154	110.9	99.6	109.8	109.7	110.9
Leguminosas	5 598	6 953	7 283	6 743	7 117	7 117	124.3	130.1	120.5	127.1	127.1
<u>Total</u>	<u>69 657</u>	<u>83 930</u>	<u>85 615</u>	<u>85 620</u>	<u>87 623</u>	<u>92 864</u>	<u>120.5</u>	<u>122.9</u>	<u>122.9</u>	<u>125.8</u>	<u>133.3</u>

Fuente: Estimación de la CEPAL sobre la base de datos de la FAO.

Tradicionalmente se viene afirmando que en América Latina abundan las tierras potencialmente productivas. Se ha calculado que sólo un 30% de la superficie de la región no sería apta para algún tipo de utilización agrícola. Las tierras con alguna potencialidad alcanzarían a 1 400 millones de hectáreas, de las cuales 570 millones serían tierras potencialmente arables.^{21/} En América del Sur ^{22/} el potencial arable alcanzaría a 524 millones de hectáreas, de las cuales solamente se habrían aprovechado alrededor de 120 millones en 1970, es decir, no más del 23%. En comparación con las demás regiones del mundo, América Latina, y más particularmente América del Sur, sería la región donde es menor el grado de utilización del potencial de tierras.

Sin embargo, esta visión global del potencial agrícola de la región, debe ser examinada con mayor detenimiento. En primer término, el reconocimiento de los recursos de tierras y aguas es aún insuficiente. No se ha hecho todavía el de una gran parte de la región salvo mediante algunas evaluaciones exploratorias. Es posible que los estudios o evaluaciones de recursos de la región permitan modificar ciertas opiniones y mitos sobre el particular. En todo caso, los reconocimientos parciales realizados configuran visiones menos optimistas que las tradicionales. En Chile, los reconocimientos más detallados han revelado que la disponibilidad de tierra arable es inferior a la estimada con anterioridad. Asimismo, los estudios para confeccionar el mapa de suelos de América del Sur ^{23/} han revelado algunas graves restricciones que caracterizan los suelos de esta región, especialmente, su baja fertilidad natural. No menos del 50% de ellos mostraría esta condición. Otra limitación grave es la escasez de agua. El 20% de América del Sur tiene climas semi-áridos, en los cuales la agricultura sin riego es aleatoria o totalmente

^{21/} FAC, Plan Indicativo Mundial, Roma, 1970.

^{22/} FAO, Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para Sudamérica. Roma, (PSWAD/01), 1972.

^{23/} FAO-UNESCO, Soil map of the world, Volumen IV, Paris, 1971, UNESCO.

imposible. A lo anterior se agregan las extensas zonas de tierras escarpadas de Los Andes que constituyen alrededor del 10% del continente.

El estudio citado, concluye que la superficie que no presenta las limitaciones señaladas es inferior al 10% de la superficie total. Un informe reciente relativo a la evaluación y administración del suelo en la región amazónica, la región más extensa y despoblada de Latinoamérica, concluye asimismo que el 90% de los suelos en la región amazónica tienen una fertilidad natural baja.^{24/}

Por otra parte, los procesos de colonización y de explotación de territorios potencialmente agrícolas, han venido tropezando con variados obstáculos. Las supuestas grandes reservas de la región están situadas en zonas de difícil acceso. Son cuantiosas las necesidades de inversión tanto para la infraestructura básica como para las nuevas explotaciones. Falta tecnologías e investigaciones adecuadas a las condiciones naturales de las tierras por colonizar. En muchos casos los sistemas de cultivo y las condiciones precarias en que se realizó la habilitación de nuevas tierras, han producido una destrucción sistemática de los recursos, y dado origen a una agricultura migratoria que más que extender el área agrícola, va aniquilando definitivamente la posibilidad de hacerlo. En otros casos existen situaciones humanas o culturales que arraigan a las poblaciones a un cierto medio e impiden la formación de corrientes migratorias hacia zonas más despobladas. Por todas estas dificultades es muy lento el avance en los proyectos de colonización y es escasa la significación de los mismos en el conjunto de la actividad agrícola.

Hay muchas experiencias fallidas de colonización en América Latina.

^{24/} FAO. Evaluación y manejo de suelos en la región amazónica. Proyecto Regional FAO/PNUD RLA 70/457, septiembre, 1972.

En general, ya se han incorporado las tierras más fáciles de habilitar para la agricultura y por eso conviene evaluar con realismo las posibilidades que el avance de la frontera agrícola puede ofrecer para el desarrollo agrícola de la región. En Centroamérica existen aparentemente amplias posibilidades de agregar nuevas tierras a la agricultura, ya que sólo el 40% de ellas se dedica a ese fin. Sin embargo, de los 21 millones de hectáreas que en alguna medida son aptas para la agricultura y que no han sido incorporadas sólo 2% sirven para usos agrícolas intensivos. Por otra parte, la posibilidad de aumentar el área agrícola o cultivada no se presenta con características similares en los distintos países. Algunos como el Uruguay, Haití, Chile, El Salvador y en cierta medida México, están terminando o finalizaron hace mucho la etapa de ocupación de los suelos agrícolas y ya no quedan áreas importantes por colonizar. Así, pues, la intensificación de la agricultura parece ser el camino más viable, a corto y mediano plazo, no sólo en los países mencionados, sino también en toda la región. La subutilización del suelo, ya incorporado a la labranza es un fenómeno generalizado en América Latina, inclusive en aquellos países con altas densidades de población rural. En la subregión andina, por ejemplo, de 20 millones de hectáreas de superficie arable, sólo se cultivan anualmente 11 millones de hectáreas, destinándose el resto a pastos naturales, a barbecho o descanso y una mínima parte a praderas artificiales.^{25/}

La subutilización alcanza también a la tierra regada. Es igualmente conocida la ineficiencia en el aprovechamiento de las praderas y la baja densidad de ganado por unidad de praderas disponibles, como también la baja proporción de praderas artificiales mejoradas.

^{25/} FAO, Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para Sudamérica, op.cit.

2. Insumos tecnológicos

Un aspecto importante en el desarrollo agrícola regional es la creciente incorporación de modernas tecnologías en las faenas productivas. Se han observado tres fenómenos en relación con este proceso en los años recientes. El primero de ellos, es el mejoramiento de la infraestructura para el desarrollo tecnológico; el segundo, es la relativa concentración de los usuarios de las nuevas tecnologías, en especial de aquellos que exigen de una mayor disponibilidad de capital y, el tercero, quizás el más importante en la actualidad, es el aumento considerable de los precios de los insumos tecnológicos más indispensables.

En lo relativo a infraestructura, los progresos alcanzados en la educación superior y de post-grado, el perfeccionamiento de los institutos de investigación y el aumento de los recursos destinados a esta labor, han permitido avances importantes en el desarrollo y adaptación de tecnologías. Se ha generalizado la obtención de nuevas variedades y la producción de híbridos, en especial en el caso de cereales, al mismo tiempo que se ha logrado adaptar variedades de otras regiones. También se ha progresado en el conocimiento de los problemas de nutrición vegetal y de las necesidades de fertilizantes en los cultivos. En cuanto a la ganadería bovina y ovina, aún cuando los niveles tecnológicos son en general deficientes, se ha progresado en algunos aspectos de manejo del ganado, siendo digno de destacarse el desarrollo de ciertas campañas sanitarias, en particular contra la fiebre aftosa que se realiza en una acción coordinada que cubre numerosos países de América del Sur. Se observan indudables progresos en la administración y alimentación de aves y cerdos.

Por distintas circunstancias, tanto de tipo estructural como económicas, el progreso tecnológico no ha beneficiado en forma generalizada al conjunto de unidades productivas. Por sus conocimientos, acceso al mercado y a las fuentes de financiamiento y asimismo a las propias fuentes de divulgación de modernas tecnologías, los grupos de productores medianos y grandes han sido los más beneficiados

/por este

por este desarrollo tecnológico y han podido aprovechar mejor las oportunidades del mercado en desmedro de los grupos de pequeños productores. De ahí que la investigación igual que la divulgación o el crédito debe tener características particulares si desea servir a grupos más amplios de campesinos.

En relación con el punto anterior, la relación entre tecnologías y empleo ha venido siendo motivo de preocupación creciente en la región. Se ha distinguido, con razón, entre cambios tecnológicos que hacen uso intensivo de la mano de obra y tecnologías que hacen uso intensivo del capital. La aplicación de tecnologías desplazadoras de mano de obra ideadas en países donde es escasa, en países que tienen evidentes dificultades para dar empleo a su potencial humano, resulta inconveniente para América Latina y no es compatible con el costo de oportunidad de los factores ni con la idea de un desarrollo armónico que responda al concepto de igualdad en las oportunidades para todos.

La subutilización de los recursos humanos en el sector agropecuario se presenta generalmente como subempleo y no como desocupación abierta. Se considera que un trabajador agrícola está subempleado cuando, a pesar de tener edad, condición y deseos de trabajar por razones ajenas a su voluntad trabaja un menor tiempo del que podría, o si lo hace plenamente - con jornada y frecuencia normales - se dedica a actividades poco productivas o que le producen ingresos anormalmente bajos.

Se estima que en 1970 había más de 17 millones de trabajadores agrícolas subempleados en América Latina, lo que equivalía a una desocupación o pérdida absoluta de los recursos humanos representados por 7 a 10 millones de trabajadores.^{26/}

Las tasas de subempleo equivalente estimadas para América Latina fluctúan del 20 al 30% e incluso son superiores en algunos países.^{27/}

^{26/} Michel Bourrier y Sergio Maturana, El empleo agrícola en América Latina, PREALC/60, julio de 1973.

^{27/} PREALC: Costa Rica, Meseta Central 18%; Chile 20%; Nicaragua 19%; Panamá 24%; Paraguay 35%, Ecuador 33%; Perú 36%, el Salvador 47%.

Son variadas las causas que determinan esta grave situación ocupacional, pero entre las principales cabe citar la estructura agraria vigente y los efectos del perfeccionamiento tecnológico.

Mucho más conocidos son los problemas ocupacionales del minifundista, cuya productividad es baja y por ende reducido su ingreso familiar, debido a una inadecuada relación de factores productivos - poca tierra y mucha mano de obra - a la vez que tiene pocas posibilidades de acceso a otras oportunidades de trabajo. Esta situación tiende, generalmente a agravarse con la subdivisión de la tierra o encuentra su válvula de escape en la migración a la ciudad.

Mucho menos conocido, pero no menos grave es el efecto del perfeccionamiento tecnológico. La creciente mecanización ha reducido enormemente el trabajo por unidad de tierra o de producto. En la mayoría de los países se está introduciendo aceleradamente la mecanización del cultivo de los granos básicos y de otros productos de exportación que han sido las principales fuentes de trabajo para el minifundista, y para los obreros permanentes y ocasionales y de modo especial en las medianas y grandes explotaciones.

Por otra parte, la introducción de insumos modernos que forman una combinación tecnológica con la maquinaria ha contribuido a aumentar mucho más rápidamente la producción en las fincas modernas - generalmente las más grandes - a reducir los costos de muchos productos desplazando de este modo del mercado la producción del pequeño productor de semi-subsistencia y en consecuencia reduciendo además, e indirectamente, el empleo de estos últimos.

Cuando el cambio tecnológico se lleva a cabo dentro de una estructura agraria estratificada, con una distribución muy desigual de la tierra y de oportunidades, tiene graves repercusiones en el empleo y en el nivel de ingreso de los campesinos menos favorecidos. En general, cuando cambia el modo de producir y el papel tradicional de la mano de obra, el peso del ajuste recae en los menos preparados para afrontarlo. Sin organización sindical en el caso de los obreros, ni acceso a la nueva tecnología en el caso de los minifundistas, los campesinos que componen la reserva de trabajo tienen que depender

/cada vez

cada vez más del empleo improductivo en sus parcelas, aceptar las condiciones de salarios impuestas por los patrones, o emigrar a la ciudad o a zonas recién colonizadas.

Aunque conscientes de los problemas sociales que acarrea la modernización, los países aparentemente se encuentran ante el dilema de escoger objetivos contrapuestos: mayor producción y menos empleo o viceversa. Paradójicamente, el alza de los precios de los insumos modernos, especialmente de la maquinaria y del petróleo, ha contribuido a que la relación de costos del capital y del trabajo se aproxime más a los costos sociales característicos de sociedades en las que se supone que el capital es escaso y la mano de obra abundante. Ello abre un horizonte relativamente nuevo para los planificadores y políticos, que a su vez constituye un desafío. ¿Cómo modernizar y aumentar la producción de la pequeña y mediana propiedad, sin mecanizar excesivamente, y a base de técnicas intensivas que hagan mayor uso de mano de obra y de algunos insumos modernos complementarios - que aumenten la producción por unidad de tierra y de trabajo - sin disminuir necesariamente el empleo?

Encontrar la respuesta a esta interrogante es una tarea de enorme importancia, especialmente para aquellos países que no tienen posibilidad de ampliar la frontera agrícola y que al mismo tiempo tienen una alta densidad de población, como sucede en algunos países centroamericanos y en algunas regiones andinas.

Dado el estado actual de la tecnología agrícola, los insumos químicos como los plaguicidas y particularmente los fertilizantes; las semillas y plantas mejoradas genéticamente; el empleo de diversas fuentes de energía y el uso de maquinarias e implementos eficientes en el trabajo agrícola configuran el conjunto de insumos tecnológicos básicos para el desarrollo agrícola.

Con razón la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio señala explícitamente que los países en desarrollo "adoptarán las medidas necesarias para proporcionar servicios de riego convenientes, abonos, variedades mejoradas de semillas e implementos agrícolas apropiados". Indica además que los países desarrollados

/"apoyarán estos

"apoyarán estos esfuerzos proporcionando recursos a los países en desarrollo para que obtengan los insumos indispensables, mediante la asistencia para la investigación y el establecimiento de la infraestructura y teniendo en cuenta en sus políticas comerciales las necesidades especiales de los países en desarrollo". La Estrategia al referirse al fomento de la industria en los países en desarrollo propone entre otros la expansión de las industrias "que aportan insumos esenciales" para la agricultura.

El proceso de modernización de las agriculturas de la región que se ha analizado más arriba, ha involucrado una rápida incorporación de ciertos insumos tecnológicos en la actividad productiva. Aparte las semillas mejoradas, en particular las de cereales y granos, el empleo de fertilizantes químicos ha venido creciendo en forma acelerada. La tasa anual de incremento del consumo de fertilizantes que en el decenio 1963/1964-1972/1973 era de 14.3%, aumentó a 17.3% en el período 1966/1967-1972/1973. El empleo de plaguicidas crece también en forma acelerada y en algunos casos a tasas superiores a la de los fertilizantes. El número de tractores agrícolas pasó de unos 350 000 en 1960 a 645 000 en 1970 y se estima en 760 000 en 1974 28/ creciendo simultáneamente el consumo de combustible. El ritmo de incremento del parque de tractores que fue del orden del 6.4% en los años sesenta, ha tendido a disminuir en lo que va corrido del presente decenio a un 4.1%, entre otras razones debido a los mayores precios que los productores agrícolas han debido pagar por dichos equipos.

En los años transcurridos de este decenio, la situación más relevante en relación con los insumos tecnológicos para la agricultura, que continúan siendo incorporados rápidamente en el proceso productivo, fenómeno ya observado en el decenio anterior, es escasez y carestía de fertilizantes, plaguicidas y combustibles en los mercados internacionales.

28/ FAO, a base de cifras oficiales.

Con respecto a plaguicidas se ha venido presentando - a partir de 1973/1974 - una escasez general de casi todos ellos, siendo los más escasos los herbicidas, especialmente los utilizados para los cereales, algodón, maíz y sorgo. En 1974 se sintió la escasez sólo de algunos productos, ya que se recurrió a las existencias, pero ésta tiende a agravarse hacia 1975. Este problema es atribuible a la escasez de materias primas. En 1973/1974 se produjo un aumento del 25% en la demanda mundial de plaguicidas, en cambio, la producción mundial disminuyó ligeramente. La región importa más de las tres cuartas partes de sus necesidades de estos productos y los precios en algunos casos se han doblado y triplicado.

Por diversas razones, los fertilizantes han experimentado también fuertes alzas de precios a partir de mediados de 1972. La limitación de la oferta, acentuada por la inflación, la crisis de la energía y el aumento de los costos de transporte, han dado lugar a un rápido aumento en los precios de mercado de todos los fertilizantes, así como de las materias primas para fertilizantes y productos intermedios. Los precios de los abonos nitrogenados se han cuadruplicado y los de los fosfatados se han triplicado entre 1972 y 1974. Los potásicos han subido en menor proporción, algo menos de 50% en igual período. El suministro a los países en desarrollo, los cuales importan la mayor parte de sus necesidades han disminuido desde mediados de 1973. Con anterioridad a 1972, los bajos precios de los fertilizantes desalentaron las inversiones en la industria de abonos, de suerte que a partir de 1972 se ha producido una escasez que se ha agravado a raíz de la mayor demanda de fertilizantes de los países desarrollados que han debido aumentar la superficie cultivada por la crisis alimentaria.

El rápido incremento de la demanda regional 29/ de fertilizantes y el crecimiento relativamente más lento de la producción,

29/ En 1962, el consumo de fertilizantes nitrogenados, fosfatados y potásicos, en su conjunto, fue de 1 millón 100 mil toneladas; en 1973, dicho consumo alcanzó a 3 millones 900 mil toneladas.

ha elevado el grado de dependencia del abastecimiento de los mercados internacionales. Mientras a principio de los años sesenta, la región producía entre el 50 y 60% de sus necesidades de fertilizantes, en 1971 y 1972, la producción regional sólo abastecía el 40% de la demanda interna, de manera que lo que ocurra en los mercados internacionales tiene alta incidencia tanto en la disponibilidad como en los precios de fertilizantes en la región.

Sobre la base de la información recibida de los países, la FAO estimó las necesidades de importación de fertilizantes en 1973/1974. Para América Latina se habría debido importar 1 203 000 toneladas de nitrógeno, habiéndose registrado un pequeño déficit de 16 000 toneladas, equivalente al 1% de las necesidades totales de importación. En el caso de los fertilizantes fosfatados, el déficit alcanzaría al 17% de las necesidades de importación. Estas últimas se estimaron en 383 000 toneladas de nutrientes (P_2O_5) y sólo se habría logrado importar 701 000, es decir, hubo un déficit de 187 000 toneladas. La importación para el año agrícola 1973/1974 habría disminuido en un 12% en el caso de los abonos fosfatados, con respecto al año agrícola 1972/1973. Esta menor disponibilidad de fosfatos importados fue compensada sólo parcialmente con aumentos en la producción interna.

No han habido problemas de abastecimiento de fertilizantes potásicos, para el cual la región depende en proporción elevada de los mercados internacionales.

Según la FAO las perspectivas para el año 1974/1975 podrían ser menos favorables en cuanto al abastecimiento importado, ya que el volumen del déficit para el conjunto de países en desarrollo alcanzaría a 2 millones de toneladas en comparación con 300 000 en 1973/1974.

En el año 1974 han disminuido considerablemente los excedentes disponibles de los países desarrollados. La oferta menguada, contrapuesta a una demanda mayor, ha tenido repercusiones impresionantes en el mercado mundial de fertilizantes, caracterizado actualmente por la escasez y los precios elevados. Los precios de los abonos nitrogenados

y de los abonos fosfatados, que aumentaron en poco más o menos el 50% en 1972, superaban de 300 a 400% en 1974 los niveles reconocidamente bajos de 1971. Se prevé que persista por lo menos por dos años la grave escasez aunque a corto plazo hay factores que pueden repercutir negativa o positivamente en la demanda y precios de los fertilizantes. Así por ejemplo, si gracias a una o dos cosechas muy abundantes se reconstituyeran rápidamente las existencias mundiales de alimentos, podría producirse una reducción importante en la demanda de fertilizantes de los países desarrollados.

A raíz de la escasez y de la carestía de fertilizantes en los mercados internacionales, varios países de la región están realizando inversiones especiales destinadas a crear o ampliar su producción interna de fertilizantes. Las reservas de gas natural de América Latina permitirán desarrollar la producción de fertilizantes nitrogenados. Ya se encuentran en ejecución proyectos de inversión en la Argentina, el Brasil, México, el Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela. Chile proyecta aumentar la producción salitrera y se renueva el interés por una planta de amoníaco en el sur del país. Hacia finales del decenio de 1970 la región podría estar produciendo todo el nitrógeno que requiere y aún disponer de excedentes para exportar al resto del mundo.

En lo relativo a la producción de fertilizantes fosfatados, también se está avanzando en la instalación de nuevas plantas de ácido fosfórico (Brasil, Colombia, México) y la región está avanzando en la explotación de materias primas fosfatadas (apatitas y fosforitas). Es así como se ha iniciado en el Perú la extracción de fosforita en Bayovar (los mayores depósitos conocidos, con reservas de 50 millones de toneladas). Se prevé una producción inicial de 3 000 toneladas diarias y se pretende asimismo que más adelante se industrialice la roca fosfórica para producir fertilizantes fosfatados. Colombia inició también la explotación de depósitos de minerales fosfóricos en el norte del país con el fin de reemplazar sus importaciones anuales. Brasil procura también aprovechar en forma amplia sus yacimientos (Itaiba) de roca fosfórica.

/Cabe esperar

Cabe esperar que gracias a la expansión de la industria de fertilizantes fosfatados a fines de los años sesenta, la producción interna satisfaga aproximadamente el 75% de la demanda total de la región.

Son muy pequeños los recursos conocidos para la producción de abonos potásicos en América Latina de modo que su demanda deberá seguir siendo atendida básicamente desde fuera de la región.

La crisis energética y sus derivaciones tendrá consecuencias en la expansión y especialmente en la localización de la nueva capacidad de producción de fertilizantes nitrogenados. Efecto similar está teniendo el alza del transporte y de los costos de la roca fosfórica importada, en la explotación de los yacimientos de la región y en la producción de fosfatos.

Los efectos de la relativa escasez y especialmente del alza de los precios de los insumos tecnológicos sobre la agricultura de la región y sobre su producción, pueden ser muy variados y por ello difíciles aún de precisar. Estos problemas son recientes y sus consecuencias no se han hecho sentir aún con toda su intensidad sobre la producción. Por supuesto, sus repercusiones no son iguales para todos los productos agrícolas ni todos los países. Varía también el efecto sobre los distintos tipos de explotaciones agrícolas, según los productos de que se trate, las tecnologías empleadas y la eficiencia alcanzada.

El aumento de los costos puede constituir un elemento que disminuya los incentivos para producir, sea por las mayores necesidades de financiamiento, o porque simplemente el alza de precios de los insumos crea un ambiente poco propicio a la tecnificación de la producción. Pueden distinguirse los efectos que tienen los mayores costos sobre los cultivos (individualmente considerados), las unidades productivas y el país en general.

Ya se han podido apreciar en varios países algunas de sus repercusiones. Por regla general, parecen no haber variado mayormente los niveles de empleo de insumos para los cultivos cuyos precios han subido sin que haya variado apreciablemente la relación entre el costo y el precio. Casos típicos han sido el arroz, la caña de azúcar y la betarraga, que necesitan elevadas dosis de fertilizantes. No ha ocurrido lo mismo con otros cultivos que no se han beneficiado por alzas de precios y cuya

/rentabilidad está

rentabilidad está seriamente comprometida por el aumento de los costos de producción. Como ejemplo cabe citar la situación que afecta en forma crítica la producción bananera centroamericana o ecuatoriana. El cultivo del banano exige apreciables cantidades de fertilizantes y plaguicidas. (En algunos países se están buscando fórmulas para convertir el bagazo del mismo cultivo en abono orgánico.) Algo similar ocurre con el cultivo del algodón, cuyo precio mejoró durante un corto período recuperándose en cierta medida su producción pero ahora ha vuelto a un nivel relativamente bajo (aunque algo superior al tradicional). El aumento de costos de los plaguicidas, fertilizantes y combustibles ha provocado una situación crítica, y el algodón ha sido desplazado de zonas en que éste competía con cultivos como maíz, azúcar, soja, etc., y ha disminuido la superficie cultivada en áreas en que este era el cultivo dominante o único. Se observa una situación similar en el cultivo del maíz híbrido en áreas regadas de la región central de Chile que ha sido desplazado por otros cultivos, por la alta incidencia de los fertilizantes y plaguicidas en sus costos de producción.

El alza de costos de los insumos no tiene iguales efectos en todas las unidades productivas. Son más sensibles las unidades que en mayor medida han incorporado modernas tecnologías de producción. No obstante, dichas empresas, podrían también estar en mejores condiciones para adecuar el uso de sus factores en función de las mejores oportunidades que ofrecen los mercados agrícolas, ya que en gran medida lo que cuenta para ellas es la rentabilidad de sus explotaciones. Si el alza de los precios de los productos se traslada en alguna medida a los productores, a través de la política de precios, pueden no bajar los niveles de tecnificación alcanzados.

Existen otras unidades productivas que por diversas razones no han incorporado el conjunto de insumos y sistemas tecnológicos modernos a la producción, pero han utilizado alguno de ellos, especialmente los fertilizantes, en dosis no muy altas pero que les aseguran pequeños aumentos en los rendimientos. Esto se aplica especialmente a las unidades de subsistencia o más bien de semi-subsistencia localizadas en la región andina y en Centroamérica. Como estas innovaciones tecnológicas (uso de fertilizantes y de semillas mejoradas) están al alcance de la gran mayoría

de las unidades productivas de reducido tamaño, el alza de los fertilizantes está afectando una de las vías de más amplio alcance en cualquier esfuerzo de mejoramiento de los ingresos de la pequeña agricultura campesina de la región. El mayor costo de los abonos está comprometiendo la posibilidad de acceso de los campesinos pobres a una tecnología que exige menos capital y que les era fácil incorporar.

Tampoco es homogéneo el efecto de los altos costos de los insumos tecnológicos en todas las zonas de un país o en todos los países. Sus repercusiones son mayores en zonas regadas altamente tecnificadas, donde se usan semillas mejoradas, productos agro-químicos y están fuertemente mecanizados; es muy poco el efecto sobre zonas de cultivo o de ganadería extensivas. En cada país podrían diferenciarse zonas que usan insumos tecnológicos en grados muy diversos. Algo similar ocurre entre países. Los precios de los fertilizantes pueden tener repercusiones más graves en países como Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador o Jamaica que empleaban en 1970/1971 más de 100 Kg de NPK por hectárea promedio de cultivo que a Bolivia, el Paraguay o la Argentina que utilizan menos de 15 Kg por hectárea cultivada.

Aparte las consecuencias anotadas, en relación con el costo y disponibilidad de insumos, el efecto más delicado desde el punto de vista de la producción está ligado a la velocidad de incorporación de nuevas tecnologías, en especial de semillas mejoradas, fertilizantes y plaguicidas. En 1974, en algunos países se produjo una disminución efectiva en la demanda de fertilizantes en relación con la tendencia de los últimos años. En el mejor de los casos, las tasas de incorporación de fertilizantes no serán tan altas como lo fueron en los años recién pasados y es posible que caigan los rendimientos.

De lo anterior puede inferirse que el mejoramiento de los rendimientos tan necesario en general para América Latina y en particular para los países con recursos de tierras limitados, empieza a verse afectado por el costo y las restricciones en el suministro de insumos tecnológicos que han tenido gran trascendencia sobre el crecimiento de la producción regional.

3. Capital

El desarrollo de la agricultura provoca cambios importantes en la combinación de factores productivos. Las necesidades de capital, de las explotaciones o fuera de ellas, son considerables. La agricultura basada en el trabajo manual y en que los factores naturales son preponderantes, da paso a una actividad que emplea mano de obra capacitada y hace uso intensivo del capital en forma creciente. Por desgracia no se dispone de evaluaciones por países del volumen y estructura de los capitales utilizados en el sector, y se conoce sólo en forma parcial las relaciones entre el acervo de capital empleado en el proceso productivo y la corriente de productos que se originan en el sector. Sin embargo, los antecedentes existentes parecieran señalar una formación de capital en la agricultura regional que es insuficiente en relación con el aumento de la demanda.

Varias razones podrían explicar dicha situación, entre otras la atención preferente, ya mencionada, prestada a otros sectores, en especial al industrial en desmedro en muchos casos de la agricultura y, en particular, de los programas de inversión en este sector. Es frecuente también que las políticas oficiales o las mismas estructuras intra o intersectorial hayan tenido una orientación tendiente a transferir recursos del sector agrícola al medio urbano e industrial. En muchos países, la agricultura ha continuado haciendo importantes aportes financieros al desarrollo general descuidando la formación de capital para sí misma. Por regla general estas transferencias no son directas, como los impuestos, los tipos de cambio diferenciales o relaciones de precios intersectoriales desfavorables a la agricultura. Las agriculturas de Bolivia, Chile y Venezuela han estado casi exentas de impuestos, ya que el petróleo o la minería han sido las principales fuentes de tributos. En cambio, en la Argentina y el Uruguay, su contribución impositiva es elevada. La modificación, tanto de las políticas tributarias directas, como de la política cambiaria y, muy particularmente la de precios intersectoriales, puede servir para activar la participación del sector agrícola en la generación del ahorro y en el financiamiento del desarrollo, incluyendo el del propio sector.

/Las condiciones

Las condiciones estructurales de la agricultura de la región, con la marcada desigualdad en la distribución de recursos y de ingresos, siguen siendo uno de los más serios escollos al proceso de capitalización de la agricultura. En los grupos de altos ingresos persisten formas de consumo suntuario incompatibles con las exigencias de ahorro e inversión del sector. Los programas de reforma agraria necesitan respaldo especial en materia de financiamiento. Ellos constituyen un medio no sólo para redistribuir la tierra o sus beneficios, sino para acelerar el proceso de inversión en especial en las explotaciones más ineficientes y extensivas afectadas por la reforma.

Los sistemas tradicionales y por lo general ineficientes de comercialización, contribuyen también a captar y a desviar recursos o excedentes que los productores podrían en alguna medida capitalizar. En ciertos casos, la expropiación de que son objeto los productores por parte de intermediarios afecta incluso las posibilidades de mejorar los ingresos de los propios beneficiarios de la reforma agraria, anulando en alguna medida, el efecto favorable de la distribución de la tierra.

En los esquemas productivos imperantes en la región, la desigual distribución de los ingresos tiene su origen en una cadena cuyos eslabones están íntimamente ligados a la concentración de los factores productivos. Entre los distintos tipos de productores agrícolas, el que hace uso más intensivo del capital en la agricultura, es aquél que controla las explotaciones de tipo comercial, fuertemente integradas al mercado que utilizan técnicas modernas de administración. El aporte a la producción agropecuaria de la región de este grupo relativamente pequeño de productores parece haber aumentado - especialmente en 1973/1974 - pero también es muy posible que dicho grupo concentre la mayor parte de las oportunidades de formación de capital, relativamente limitadas en la región. Debido a lo anterior, y a que en dichas explotaciones se suele utilizar tecnologías desplazadoras de mano de obra, el proceso de modernización de la agricultura en

América Latina, tendería a acentuar la distribución muy desigual del ingreso predominante en el sector rural de la mayoría de los países latinoamericanos. 30/

En general, se ha observado que en la región ha tendido a aumentar la incidencia del sector público en el financiamiento e inversión del sector agrícola. La participación de los gobiernos ha correspondido principalmente a inversiones en regadío y, en general, a obras de infraestructura y al financiamiento de la comercialización y del crédito para sufragar costos directos de los productores.

No obstante, la participación del sector público es aún insuficiente para dar un impulso más decidido al desarrollo agrícola. Los gobiernos no han logrado suministrar el financiamiento necesario para ampliar los sistemas de crédito a mediano y largo plazo, a fin de estimular la inversión en las explotaciones. El autofinanciamiento del sector privado es absolutamente insuficiente y, para los pequeños productores, muy difícil. En este último caso, las inversiones no monetarias, en especial aquellas relacionadas con el mejoramiento de tierras o con la construcción de la infraestructura, podrían ser mucho más importantes si el estímulo del Estado fuera más decidido y sostenido y si los campesinos dispusieran de asociaciones más activas.

4. Las reformas agrarias y otros aspectos institucionales 31/

Se ha subrayado reiteradamente la importancia de las estructuras de tenencia de la tierra en el desarrollo de la agricultura de la región. La caracterización más aceptada ha sido la denominada complejo latifundio-minifundio, que además de destacar una serie de interrelaciones, muestra la desigualdad existente en la repartición de recursos y oportunidades. El análisis de esta situación, que fue especialmente intenso en el

30/ Este fenómeno es agravado por la escasa movilidad de la mano de obra campesina.

31/ En una versión ampliada de este tema se tratará el problema de las estructuras agrarias dentro del concepto de desarrollo rural integrado.

decenio de 1960, logró crear conciencia en torno a la relación funcional directa entre las estructuras de tenencia y el comportamiento del sector agrario y de la economía en general. Es un hecho positivo el que la mayoría de los países de América Latina hayan promulgado leyes de reforma agraria y hayan creado institutos u organismos encargados de su aplicación.

Para el conjunto de la región, el número de beneficiarios de la reforma agraria durante el decenio pasado puede estimarse entre 1.0 y 1.2 millones de familias campesinas, entendiendo por tales, a las familias carentes de tierras que recibieron terrenos agrícolas o tuvieron acceso real a los mismos a través de programas ejecutados por organismos oficiales, y que correspondieron en más de la mitad de los casos a campesinos mexicanos y venezolanos.^{32/} Ello significó un promedio cercano a las 100 000 familias anuales. Se puede estimar que en los primeros años del presente decenio dicha cifra se ha duplicado, en especial por la aceleración de los procesos de reforma en Chile y el Perú y por la continuación del proceso en Bolivia, México y Venezuela y las recientes acciones emprendidas en Colombia, Ecuador y Panamá. Sin embargo, en el plano regional los resultados distan mucho de ser satisfactorios, teniendo presente dos indicadores muy elocuentes, el número de beneficiarios potenciales que a mediados de los años sesenta se estimaba en 10 millones de familias campesinas desposeídas y el incremento anual de la fuerza de trabajo rural que alcanza alrededor de los 500 000 trabajadores.

No obstante, la experiencia acumulada es valiosa y permite extraer orientaciones que hagan más eficaces los procesos de reforma agraria, y así evitar errores y efectos temporales que a veces deprimen la producción. Los argumentos que han señalado esos efectos caóticos de las reformas agrarias, constituyeron, muchas veces, intentos para restar respaldo público y apoyo político a un proceso que resulta indispensable para el desarrollo de los países de la región.

^{32/} Banco Interamericano de Desarrollo, Programa Socio-Económico en América Latina, 1970.

En la mayor parte de los países que han realizado reformas agrarias o que han aprobado leyes a ese fin, se ha intentado modificar las instituciones de apoyo a la producción agropecuaria. Igual cosa se observa en países con programas tendientes a la modernización de sus agriculturas. En este sentido, en casi todos los países ha progresado la investigación agrícola a la cual se ha dado mayor agilidad, habiéndose eliminado numerosas barreras burocráticas. Al mismo tiempo, se le han otorgado recursos crecientes. Si bien son insuficientes todavía para cubrir las necesidades de adaptación o creación tecnológica en los países de la región. Se ha realizado un esfuerzo muy importante, también, en cuanto al perfeccionamiento de los investigadores. Sin embargo, subsisten diversos problemas como la inestabilidad tradicional del personal dedicado a la investigación; la falta de coordinación entre los institutos oficiales y los privados o universitarios, la ausencia de prioridades en los trabajos de investigación, y, por último, la relativa desconexión entre el mundo de la investigación y los problemas reales que vive la agricultura. Este desarraigo no es exclusivo de la investigación sino que caracteriza a la mayor parte de los servicios que actúan en la agricultura en funciones de apoyo. Los resultados obtenidos por la experimentación agrícola en varios países constituyen un patrimonio tecnológico que puede ser aprovechado oportunamente. Hay que suponer que en alguna medida ha sido aprovechado dicho patrimonio durante la expansión apreciable de varios cultivos en numerosos países en 1973 y especialmente en 1974.

La divulgación agrícola sufrió una profunda revisión, tanto en su concepción como en sus metodologías de trabajo que se inició en el decenio pasado y se intensificó en el actual. Las nuevas exigencias derivadas de los procesos de reforma agraria o de los programas de asistencia a grupos más amplios de pequeños productores o campesinos, han obligado a revisar los objetivos de los servicios de divulgación. Tradicionalmente, se ocupaban de divulgar ciertas prácticas mejoradas de producción que sólo beneficiaban a grupos muy reducidos de agricultores que reunían todos los requisitos para aprovechar tales innovaciones

No pueden introducirse aisladamente los cambios tecnológicos que afecten grandes grupos de campesinos, sin modificar otros aspectos que están ligados a ellos, como son el suministro de insumos o el financiamiento y la comercialización. Así, la divulgación comienza a adaptarse a una visión más amplia, que tiene en cuenta las situaciones reales que condicionan el desarrollo de la producción agropecuaria. Por otra parte, la necesidad de abarcar grandes grupos de campesinos ha hecho buscar formas de trabajo más ágiles que motiven la participación de los propios campesinos a través de sus asociaciones. La asistencia técnica que involucra la extensión agrícola también en alguna medida ha contribuido al aumento de la producción de varios alimentos, aun cuando esta asistencia sigue concentrándose básicamente en favor de los medianos y grandes productores comerciales.

Otros servicios, como el crédito, por ejemplo, han mostrado asimismo sus limitaciones, tanto en cuanto al volumen de recursos, como al destino de éstos. Los procesos de democratización del crédito suponen necesariamente una revisión de los mecanismos bancarios tradicionales y de las garantías que ellos exigen para su otorgamiento. Por otra parte, es necesario destacar la importancia que puede tener la canalización del crédito hacia asociaciones de agricultores, como cooperativas u otras que permitan multiplicar, igual como con los servicios de divulgación, la acción de los organismos de financiamiento. En 1974, varios gobiernos han asignado mayores recursos para el crédito agrícola estatal y han relacionado en mayor medida a los programas crediticios con los precios de sostén.

Uno de los aspectos institucionales más interesantes para el futuro de la agricultura regional es la formación de asociaciones y cooperativas de pequeños productores, cuyo perfeccionamiento está ligado, en buena parte, al avance efectivo de los procesos de reforma agraria. Los servicios de apoyo encuentran en estas asociaciones el ambiente adecuado para una complementación de esfuerzos. Las más difundidas, son aquellas formadas por medianos y pequeños productores. Las organizaciones de asalariados son menos frecuentes, y por otra

/parte existen

parte existen serias dificultades para la formación de asociaciones de campesinos minifundistas o carentes de tierra. Hasta cierto punto ese fenómeno obedece a que practican una agricultura en la cual los problemas de comercialización o de tecnificación y financiamiento tienen una connotación muy particular. Con respecto a los servicios de tipo social o cultural, se puede decir que, con la excepción de la educación primaria que tiende a extenderse al medio rural latinoamericano,^{33/} el resto continúan concentrados en los centros urbanos más grandes.

No obstante los progresos señalados, subsisten algunas graves deficiencias tradicionales de las estructuras agrarias latinoamericanas. Las de uso y tenencia de la tierra han cambiado relativamente poco y, además, dichos cambios han beneficiado a grupos reducidos de la población rural, con la consiguiente marginalidad de las mayorías campesinas de América Latina y los graves problemas de la subocupación. Por otra parte, pese a los cambios introducidos en los servicios públicos no se ha logrado superar la anarquía tradicional de los organismos estatales. Sus funciones, a veces duplicada y triplicadas, con enormes dificultades de coordinación y con vicios burocráticos muy generalizados (centralización y concentración de personal en las áreas urbanas más pobladas) han frustrado los esfuerzos por ampliar los servicios para hacerlos llegar a la mayor parte de la población campesina. La debilidad de los ministerios de agricultura es uno de los rasgos institucionales más comunes en América Latina.

Un hecho positivo ha sido la creación de oficinas de planificación en los ministerios de agricultura en varios países. Tanto el planteamiento de estrategias, como la concepción de los cambios institucionales, cuando se encuentra en marcha un proceso de desarrollo, requieren de un sistema de planificación eficientes. Sin embargo, las unidades de planificación agrícola creadas no han cumplido por regla general hasta

^{33/} Aunque su contenido no ha variado y resulta algo extraño a la vida rural misma.

ahora, en forma eficiente la función que en principio les correspondía. Entre las deficiencias más frecuentes cabe indicar, en primer término, la dificultad que tienen los planificadores del sector agropecuario para considerar las repercusiones de las estrategias generales del desarrollo sobre la agricultura.

Por otra parte, las unidades de planificación agrícola no tienen ingerencia en un gran número de variables que se manejan desde el sector público y que tienen una gran influencia sobre el sector agropecuario (políticas generales de precios, políticas de precios agrícolas, políticas financieras o fiscales, políticas de comercio exterior, etc.).

En algunas ocasiones, la planificación agrícola se ha limitado a un mero ejercicio de conciliación de las proyecciones de oferta y demanda, que han servido sólo como un elemento de referencia en cuanto a metas de producción. Estos ejercicios no van acompañados de la adopción de políticas y de las medidas de ejecución en que deben traducirse. En estos casos, los niveles ejecutivos permanecen con frecuencia ajenos a dicho ejercicio de planificación y en la ejecución responden más a situaciones de coyuntura que a pautas de política para mediano o largo plazo. En esas condiciones, la planificación agrícola no influye sobre la orientación y actividad de las instituciones que forman el sector público agrícola y, más aún se mantiene desvinculada de los niveles de ejecución regionales o zonales de cada país.

En algunos países se advierten también dificultades para incorporar al proceso de planificación los cambios estructurales que se han producido en dichos países, y se tiene la impresión de que existen dos ámbitos que pertenecen a esferas independientes y no se relacionan entre sí.

E. CONSUMO DE ALIMENTOS Y PERSPECTIVAS ALIMENTARIAS HACIA 1985

1. Situación alimentaria de la Región

La disponibilidad diaria de alimentos por habitante que tiene América Latina - expresada en términos de energía (calorías) y proteínas (en gramos) - coloca al promedio de la región por encima del promedio mundial y relativamente próximo al de algunos países desarrollados, como Japón.

El consumo medio diario de la región de 2 530 calorías y de 64 gramos de proteínas en 1969-1971, era superior en 14 y 16 %, respectivamente, al consumo medio de los países en desarrollo durante el mismo período. (Véase el cuadro 30.)

Las necesidades de energía de un hombre cuyo peso y tamaño correspondan al promedio de una región, dependen de la que precisa para desarrollar una moderada actividad. En el cálculo de esas necesidades se debe considerar, además, la estructura de la población en cuanto a edad y sexo. El Comité Especial Mixto FAO/OMS de expertos en necesidades de energía y proteínas, llegó a la conclusión de que una población moderadamente activa, cuyos hombres y mujeres adultos pesen en promedio 65 y 55 kilos, respectivamente, necesita un consumo diario de 2 320 calorías.

Si se aplica a América Latina esa necesidad mínima, se tendría que en 1971-1973 la región tuvo una oferta de energía alimenticia superior en 12 % a sus necesidades. En situación parecida estaría el Cercano Oriente. Las demás regiones en desarrollo tuvieron una oferta energética próxima a las necesidades mínimas, las que el mencionado Comité estima en 1 990 calorías diarias, debido a que en ellas el peso medio de los hombres y mujeres adultos es de 53 y 46 kilos, respectivamente.

La oferta energética por habitante de la región ha mejorado durante el decenio de 1960. En 1961 era superior en 4 % a sus necesidades. El promedio regional indica excedentes y esto podría sugerir que los habitantes de la región han estado exentos del peligro de contraer enfermedades causadas fundamentalmente por una insuficiente ración alimentaria.

Cuadro 30

MUNDO: DISPONIBILIDADES MEDIAS DE ENERGIA Y PROTEINAS POR REGIONES

	Calorías por habitante		Proteínas por habitante (gramos)	
	1961	1970 a/	1961	1970 a/
1) Mundo	2 380	2 480	65.2	69.0
2) Total de los países desarrollados	2 960	3 150	87.0	96.4
Europa occidental	3 020	3 130	89.3	93.7
América del Norte	3 110	3 320	92.3	105.2
Oceanía	3 210	3 260	92.7	108.1
Europa oriental y la Unión Soviética	2 990	3 150	87.0	96.4
Otros b/	2 420	2 550	73.3	79.1
3) Total de los países en desarrollo	2 130	2 210	55.0	56.0
Africa	2 120	2 190	55.7	58.4
Lejano Oriente	2 050	2 080	51.3	50.7
América Latina	2 410	2 530	63.7	65.0
Cercano Oriente	2 200	2 500	62.3	69.3
Otros c/	2 020	2 170	54.7	60.4

Fuente: Naciones Unidas, Conferencia Mundial de la Alimentación (E/CONF.65/3).

a/ Promedio 1969-1971.

b/ Otras economías de mercado desarrolladas.

c/ Economías centralmente planificadas de Asia.

América Latina no constituye un conjunto homogéneo de países en cuanto al consumo de alimentos. Mientras en algunos de ellos los niveles medios pueden ser considerados satisfactorios y se asemejan a los prevalecientes en países desarrollados - Argentina y Uruguay -, en otros son sumamente bajos.

Ubicando a los países en orden decreciente de conformidad con su respectivo consumo de calorías, en el extremo inferior de la escala regional se ubican tres países - Haití, El Salvador y Ecuador - que en 1971-1973 registraron una ingestión media de calorías inferior a 2 000 unidades diarias por habitante. (Véase el cuadro 31.)

Siete países - Bolivia, Perú, Colombia, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Trinidad y Tabago - integran el grupo siguiente, con una ingestión media de 2 000 a 2 400 calorías. La homogeneidad de este grupo es bastante menor que la del anterior (Colombia y Perú, por ejemplo, tiene una población mayor). Los 10 países cuyo consumo es inferior a 2 400 calorías diarias albergan el 25 % de la población de América Latina.

En doce países - Nicaragua, Venezuela, Barbados, Paraguay, Cuba, Guyana, Jamaica, Costa Rica, Panamá, México, Brasil y Chile - la ingestión calórica oscila entre 2 400 y 3 000 unidades diarias. Finalmente, en dos países - Argentina y Uruguay - supera las 3 000 calorías diarias. En conjunto, los países con un consumo superior a 2 400 calorías diarias contienen el 75 % de la población latinoamericana.

Los promedios nacionales de consumo calórico ocultan una desigual distribución de alimentos dentro de cada país, lo cual, como se verá más adelante, plantea un grave problema de déficit de energía alimentaria para los grupos de población más desfavorecidos. Asimismo, debe tenerse presente tanto la existencia de grupos vulnerables en las regiones geográficas, como la distribución de alimentos dentro de las familias.

Son varios los factores que condicionan la utilización de las proteínas ingeridas por el cuerpo humano, dentro de los cuales tienen mucha importancia su calidad química y biológica, su digestibilidad, aportes linoleico, vitamínico, mineral y calórico total, espaciamiento de su ingestión proteica, toxicidad y antagonismo aminoácido, relación proteínas/calorías, etc. Por ello, el análisis que sigue se concentra únicamente en el examen del valor energético de los alimentos consumidos en los países de la región.

Cuadro 31

AMERICA LATINA: CONSUMO APARENTE DE CALORIAS Y PROTEINAS, POR HABITANTE

Países	Calorías (unidades diarias)		Proteínas (gramos diarios)		Calorías a/ (porcentaje de suministros sobre las necesidades)	
	1961	1971/1973	1961	1971/1973	1961	1971/1973
Argentina	3 086	3 222	102	95	116	122
Barbados	-	2 488	-	75	-	108
Bolivia	1 642	2 032	42	47	69	85
Brasil	2 469	2 757	61	67	103	115
Colombia	2 191	2 191	51	50	94	94
Costa Rica	2 217	2 576	57	63	99	114
Cuba	2 500	2 515	63	63	108	108
Chile	2 386	2 731	65	77	98	114
Ecuador	1 888	1 948	46	43	82	84
El Salvador	1 880	1 916	53	51	81	83
Guatemala	1 929	2 155	54	58	83	93
Guyana	2 527	2 539	53	56	112	112
Haití	1 895	1 793	41	39	84	79
Honduras	1 889	2 102	52	53	83	93
Jamaica	2 027	2 543	56	67	91	114
México	2 515	2 657	62	61	108	115
Nicaragua	2 140	2 457	67	69	95	110
Panamá	2 560	2 580	59	62	110	111
Paraguay	2 593	2 510	77	70	112	108
Perú	2 306	2 380	60	62	98	101
República Dominicana	2 080	2 074	46	50	92	92
Trinidad y Tabago	2 360	2 412	64	65	97	99
Uruguay	3 105	3 077	110	98	116	115
Venezuela	2 263	2 468	59	62	92	99
América Latina	2 410	2 570	64	66	104	112

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ Relación porcentual entre el consumo de calorías y el requerimiento mínimo de calorías estimado por la FAO para cada país. Para la región en promedio el requerimiento mínimo es de 2 320 calorías diarias.

/2. Diferencias

2. Diferencias en el régimen alimentario

Continuando con el examen de la situación alimentaria entre países de la región es útil examinar en mayor detalle la composición de su régimen alimenticio y establecer algunos rasgos comunes que permitan definir cierta tipología alimentaria. Para ello se adoptó como criterio de clasificación el identificar los grupos de alimentos que aportan alrededor de las dos terceras partes del consumo calórico de cada país. (Véase el cuadro 32) Se tuvo en cuenta, desde luego, que dadas las diferencias entre países no se debe esperar completa homogeneidad dentro de cada grupo, sino sólo una relativa aproximación entre los rasgos que les son comunes.

Se pueden diferenciar cuatro grupos de países. El más definido lo constituye el formado por los cinco países que basan su alimentación en el maíz y el azúcar: El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y México. El consumo diario de calorías por habitante varía entre un nivel extremadamente bajo (Haití, El Salvador) y uno superior al promedio regional (México). De igual modo oscila el consumo de proteínas, especialmente las de origen animal. El peso relativo del maíz en la alimentación de este grupo de países es muy fuerte (alrededor del 50 %) y en el caso de Guatemala llega al 60 % del total de calorías consumidas diariamente.

Un segundo grupo de cuatro países puede definirse como de alimentación basada en cereales, azúcar y tubérculos y raíces. Está integrado por Bolivia, Ecuador, la República Dominicana y Perú. Los tres primeros tienen una ingestión por habitante de alrededor de 2 000 calorías diarias; Perú tiene un promedio que se acerca a las 2 400 calorías. El consumo de proteínas de este grupo de países es inferior al promedio regional.

Doce países configuran un tercer grupo, que comprende alrededor del 50 % de la población latinoamericana; éstos son: Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Trinidad y Tabago. Estos países se caracterizan por una alimentación basada en cereales, azúcar y productos animales. Este grupo es poco homogéneo. Su consumo calórico oscila entre 2 200 unidades diarias (Colombia) y 2 760 calorías (Brasil); su consumo de proteínas - salvo Colombia y Guyana - es equivalente al promedio regional.

Cuadro 32

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE CONTRIBUCION AL CONSUMO DE CALORIAS DE LOS DIFERENTES GRUPOS DE ALIMENTOS, 1971-1973

Países	Cereales	Tubérculos	Azúcar	Legumbres y nueces	Frutas y hortalizas	Carnes y pescados	Leche y huevos	Grasas y aceites	Otro
Argentina	30	5	13	1	5	19	9	12	6
Bolivia	40	16	14	1	8	8	2	9	2
Brasil	33	12	17	8	6	8	6	7	3
Colombia	32	9	24	2	10	8	9	4	2
Costa Rica	36	2	24	4	5	7	10	12	-
Cuba	43	8	21	5	3	9	6	5	-
Chile	48	3	13	2	5	7	7	10	5
Ecuador	32	12	16	4	13	7	6	8	2
El Salvador	55	1	15	4	6	4	6	9	-
Guatemala	60	-	13	5	4	5	6	7	-
Guyana	48	4	15	2	4	5	8	10	4
Haití	51	7	13	4	10	4	2	4	5
Honduras	49	2	18	6	6	3	7	9	-
Jamaica	39	8	17	1	7	9	7	10	2
México	49	1	18	5	4	6	5	8	4
Nicaragua	48	1	13	7	6	7	8	9	1
Panamá	42	4	19	4	8	9	6	8	-
Paraguay	32	16	9	5	10	15	3	7	3
Perú	39	14	14	2	7	7	7	8	2
República Dominicana	27	15	16	7	12	6	7	10	-
Trinidad y Tabago	43	3	17	7	4	9	6	11	-
Uruguay	34	4	14	1	3	21	11	10	2
Venezuela	36	4	17	2	10	10	8	9	4
América Latina	38	8	17	5	6	9	7	8	2

Fuente: Datos de la FAO.

/Un cuarto

Un cuarto y último grupo, compuesto por cuatro países: Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, basa su alimentación en trigo, productos animales y azúcar. Argentina y Uruguay tienen una dieta bastante homogénea; en Chile el trigo aporta más del 40 % de la ingestión de energía y en Venezuela, el trigo y el azúcar representan el 53 % de su consumo. Únicamente Venezuela tiene un consumo de proteínas equivalente al promedio regional; en el otro extremo, Argentina y Uruguay llegan casi a los 100 gramos diarios de proteínas, de los cuales el 60 % es de origen animal.

América Latina en su conjunto tiene un régimen alimenticio en el que predominan en orden de importancia los cereales, el azúcar y los productos animales, los que en conjunto aportan el 70 % del consumo calórico diario. Esto pone de manifiesto la poca diversificación de la alimentación media, fenómeno que se asocia al nivel de desarrollo de los países de la región. Predominan en ella los rubros de producción local relativamente abundantes y de precio bajo. Los países centroamericanos basan fuertemente su alimentación en el maíz y el arroz, en tanto que su consumo de productos pecuarios es relativamente bajo, pese a que la mayoría de ellos son exportadores de carne (y en cierta manera debido a ello); Argentina y Uruguay, en el extremo opuesto, también exhiben una alimentación poco equilibrada. Si bien el aporte a la alimentación media que en estos países hacen los productos pecuarios es similar y en muchos casos más alto que en los países desarrollados, la gravitación del consumo de carne de vacuno es excesiva e inhibe el consumo de otros productos necesarios para una alimentación equilibrada.

3. Consumo de alimentos según el ingreso y el grupo social

Las cifras presentadas sobre el consumo de alimentos reflejan promedios nacionales y son el resultado de la estimación del consumo aparente. ^{34/} Dichos promedios, a primera vista y en términos globales, indicarían que la situación alimentaria media en países que representan el 20 % de la población regional, podría ser considerada entre moderada y severamente deficitaria.

^{34/} La FAO calcula el consumo aparente mediante cuentas muy complejas de producción-utilización, sobre la base de estadísticas oficiales de producción de los países, y de coeficientes técnicos estimados para cada país sobre el destino de la oferta total (semillas, desperdicios, industria, alimentación del ganado, consumo humano directo, etc.) y de la expresión nutricional de cada alimento (calorías, proteínas y grasas).

Sobre la base de las cifras del cuadro 31, se puede diferenciar a los países deficitarios y aparentemente excedentarios. Los resultados aparecen en el cuadro 33.

Cuadro 33

AMERICA LATINA: PAISES EXCEDENTARIOS Y DEFICITARIOS EN LA OFERTA DE ENERGIA ALIMENTARIA, 1971-1973

Superávit		Déficit	
Más del 10 %	Menos del 10 %	Más del 10 %	Menos del 10 %
Argentina	Barbados	Bolivia	Colombia
Brasil	Cuba	Ecuador	Guatemala
Costa Rica	Paraguay	El Salvador	Honduras
Chile	Perú	Haití	República Dominicana
Guyana			Trinidad y Tabago
Jamaica			Venezuela
México			
Nicaragua			
Panamá			
Uruguay			

Fuente: Cuadro 31.

Esta agrupación de países indicaría que actualmente, y siempre que no hayan ocurrido cambios fundamentales con relación al promedio 1971-1973, en diez países que en conjunto contienen 68 % de la población latinoamericana, habría un aparente exceso de oferta de calorías de más de 10 % con relación a las necesidades mínimas. En el otro extremo, seis países que contienen el 13 % de la población regional, tendrían un déficit de más de 10 % en la oferta de alimentos con relación a sus necesidades mínimas.

Sin embargo, es evidente que el rasgo fundamental de la situación alimentaria de cada país es la acentuada desigualdad en la distribución de los alimentos entre los diferentes grupos socioeconómicos. (Véase el cuadro 34.) De acuerdo con información disponible sobre algunos países, los grupos más

/pobres de

pobres de la población son los que reciben menores cantidades de alimentos y por lo tanto su ingestión diaria de calorías y proteínas es baja. En estos bajos niveles de consumo influyen tanto el reducido ingreso personal, como la residencia urbana o rural de la población.

Cuadro 34

AMERICA LATINA: ESTIMACION DEL CONSUMO APARENTE DE CALORIAS
POR TRAMOS DE INGRESO, 1970

Tramos de ingreso (% de la población)	Ingreso (%)	Consumo diario de calorías por habitante (unidades)	(-) déficit o (+) superávit con relación a requerimientos mínimos a/ (unidades)
A) 20	2.5	1 700 - 1 800	(-) 700 - 600
B) 30	11.4	2 100 - 2 300	(-) 300 - 100
C) 30	25.1	2 500 - 2 600	(+) 100 - 200
D) 15	31.1	3 000 - 3 200	(+) 600 - 800
E) 5	29.9	4 100 - 4 700	(+) 1 900 - 2 300
100	100.0	2 530	+ 130

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ Se han redondeado en 2 400 calorías diarias por habitante.

Para conocer el efecto de los bajos ingresos en el nivel alimentario de la población, se ha recurrido al ejercicio que se describe a continuación, que permite estimar el consumo de alimentos por estratos socioeconómicos. En su elaboración se utilizaron estimaciones sobre la distribución del ingreso en América Latina y dos supuestos cualitativos: i) a medida que crece el ingreso, disminuye la proporción del mismo destinada a alimentos, y ii) no existe paralelismo entre el gasto en alimentos y el consumo de calorías; en otras palabras, el valor monetario de las calorías de los estratos de menos ingreso es inferior al de las correspondientes a los estratos superiores.

/Los supuestos

Los supuestos cuantitativos adoptados para esta estimación fueron los siguientes:

- El estrato E (5 %) tiene un alto nivel de consumo, que va acompañado de un elevado desperdicio de alimentos. Algunas encuestas de presupuestos familiares registran el consumo calórico de los estratos de más altos ingresos dentro de los límites anotados.
- El consumo del grupo D (15 %) tendría que ser aproximadamente similar al que reflejan las estadísticas del consumo medio de los países desarrollados.
- El consumo del grupo C (30 %) debería ser equivalente al promedio regional.
- El consumo del grupo A (20 %) estaría cercano al del grupo de países con el más bajo consumo dentro de la región. (Véase nuevamente el cuadro 30.)
- El consumo del grupo B (30 %) se obtuvo por residuo, y es similar al consumo del grupo de países que presentan el nivel de consumo inmediatamente superior al del grupo de consumo más bajo de la región. (Véase nuevamente el cuadro 30.)

Este ejercicio da como resultado una magnitud del déficit alimentario en América Latina diferente y más grave del que se desprende del simple examen de los promedios nacionales. (Véase nuevamente el cuadro 30.) De conformidad con la estimación efectuada en el presente ejercicio, el déficit alimentario afectaría a casi el 60 % de la población (183 millones de personas) es decir, a tres veces más habitantes que los que indican los promedios nacionales. De otro lado, se tiene que 61 millones de personas - el 20 % más pobre - estarían soportando las consecuencias de una severa desnutrición, las que afectarían moderadamente a otros 122 millones de personas.

No es posible llegar a conclusiones precisas sobre la base de las cifras del cuadro 33, porque es poco lo que se sabe acerca de la distribución de familias dentro de cada tramo de ingresos. Puede ocurrir, sin embargo, que dentro de los tramos más pobres algunas familias tengan un consumo calórico más satisfactorio. Pero se puede concluir que el aparente superávit regional con

/respecto a

respecto a los requerimientos calóricos mínimos está concentrado en los grupos de altos ingresos y que en los estratos inferiores hay déficit alimenticio y, por lo tanto, subnutrición. El déficit alimenticio en los estratos más pobres sería de algunas 350 calorías diarias por habitante, y significa una demanda adicional de alimentos equivalente a la energía calórica que contienen 6 millones de toneladas de trigo. La magnitud del déficit alimenticio y del esfuerzo productivo que se requeriría para superar la malnutrición del 60 % de la población latinoamericana, podría ser apreciada si se recuerda que los países de la región importan anualmente - sin considerar el saldo neto del comercio exterior - alrededor de 8 millones de toneladas de trigo.

El efecto del lugar de residencia es más notorio en la población urbana que ha emigrado recientemente desde zonas rurales. Antes tenía acceso por lo menos a los alimentos que producía para su subsistencia, de las cuales se ve privada cuando se traslada a las ciudades. Allí no obtiene ingresos regulares ni suficientes para comprar bastantes alimentos, y su nutrición llega a reducirse a niveles de hambre. El rápido proceso de urbanización que se observa hoy en América Latina estaría contribuyendo a acentuar el insatisfactorio estado nutricional de una buena parte de la población urbana. En muchos países de América Latina, el proceso de comercialización desde el productor hasta el consumidor ha sido objeto de fuertes presiones causadas por el rapidísimo ritmo de urbanización. La gente que se ha trasladado del campo a las ciudades se ve obligada a cambiar su régimen alimenticio y a adquirir los alimentos que puede conseguir con sus magros ingresos en los mercados locales, generalmente dentro de poblaciones marginales donde no se han desarrollado adecuadamente instalaciones de almacenamiento, elaboración y comercialización al por mayor, todo lo cual supone pérdidas importantes de alimentos que podrían haberse evitado.

Desde el punto de vista nutricional, el pobre del campo por lo general está en mejor situación que el pobre de la ciudad, ya que el campesino produce al menos una parte de sus alimentos, aunque la composición de su dieta sea poco diversificada. Los más vulnerables dentro de la población rural son los trabajadores sin tierras que tienen que vivir y alimentarse exclusivamente con sus

/magros ingresos,

magros ingresos, pero muchos minifundistas también encuentran difícil alimentar satisfactoriamente a sus familias, aún en los años de buenas cosechas. Por lo general, las familias rurales tienen una ingestión de calorías al menos una quinta parte mayor que el de familias urbanas de ingresos similares.

4. Balance alimenticio de los países latinoamericanos

Para la región en su conjunto, el balance neto del comercio exterior resulta positivo: tanto en términos de valor como de componentes nutricionales, la región aparece exportando más de lo que importa. Sin descontar el comercio intrarregional, las exportaciones netas de calorías de los países de la región en 1965 (promedio 1964-1966) habrían alcanzado a 526 unidades diarias por habitante, lo que significa en definitiva una contribución a la alimentación de otras regiones del mundo equivalente al contenido energético de casi 16 millones de toneladas de trigo. Las exportaciones netas representaron en 1964-1966 cerca de un 18 % de la producción regional de alimentos. (Véase el cuadro 35.) En 1972 (promedio 1971-1973) en cambio, las exportaciones netas de alimentos por habitante, sin descontar el comercio intrarregional, habrían sido de 398 unidades, reduciéndose así en una cuarta parte; esto se debió básicamente a que la producción de alimentos por habitante, medida en términos de su valor energético, fue similar en los dos períodos considerados y, por lo tanto, el aumento del consumo tuvo que satisfacerse mediante crecientes importaciones de determinados alimentos. Con ello bajaron las exportaciones netas, que en 1971/1973 representaron sólo 13 % de la producción de alimentos. Se estima que actualmente las importaciones de todo origen que hacen los países latinoamericanos superan el 10 % de la oferta interna de alimentos de América Latina.

Durante los años recientes, las exportaciones de azúcar por sí solas contribuyeron con casi 40 % al total de calorías exportadas; trigo y maíz aportan 35 %, mientras que al resto contribuyen principalmente los otros cereales, las frutas, la carne de vacuno y los aceites y grasas. Paradójicamente, el trigo, aun cuando es un producto de tanta importancia en las exportaciones de algunos países, es también importante en las importaciones desde fuera de la región, en efecto, sus compras representan alrededor de las dos terceras partes del total de calorías importadas; en aceites y grasas, otros cereales y productos lácteos se distribuyó casi todo el saldo de las calorías importadas.

Cuadro 35

AMERICA LATINA: PRODUCCION, CONSUMO Y SALDO NETO DEL COMERCIO EXTERIOR
DE ALIMENTOS EXPRESADOS EN CALORIAS DIARIAS POR HABITANTE a/

Países	1964-1966			1971-1973		
	Producción	Consumo	Saldo neto con el exterior b/	Producción	Consumo	Saldo neto con el exterior b/
Argentina	6 549	2 868	-3 681	6 379	3 222	-3 157
Bolivia	1 379	1 731	352	1 521	2 032	511
Brasil	2 450	2 541	91	2 668	2 757	89
Colombia	2 148	2 220	72	2 069	2 191	122
Costa Rica	2 478	2 234	-244	3 065	2 576	-480
Cuba	7 234	2 665	-4 569	6 807	2 515	-4 292
Chile	1 938	2 523	585	1 841	2 781	940
Ecuador	2 313	1 848	-465	2 008	1 948	-60
El Salvador	1 632	1 877	245	1 643	1 916	273
Guatemala	1 957	1 952	-5	2 131	2 155	24
Guyana	6 991	2 291	-4 700	8 872	2 539	-6 333
Haití	1 845	1 904	59	1 708	1 793	85
Honduras	2 160	1 930	-289	2 562	2 102	-460
Jamaica	3 621	2 243	-1 378	4 708	2 543	-2 165
México	3 017	2 623	-394	2 960	2 657	-303
Nicaragua	2 521	2 253	-268	2 750	2 467	-283
Panamá	2 254	2 317	63	2 545	2 580	35
Paraguay	2 685	2 732	47	2 465	2 510	45
Perú	2 124	2 255	178	2 109	2 380	271
República Dominicana	3 218	2 004	-1 214	3 604	2 074	-1 530
Trinidad y Tabago	2 949	2 361	-588	3 424	2 412	-1 012
Uruguay	3 360	3 039	-321	2 853	3 077	224
Venezuela	1 763	2 392	629	1 890	2 468	578
<u>América Latina</u>	<u>2 996</u>	<u>2 470</u>	<u>-526</u>	<u>2 993</u>	<u>2 595</u>	<u>-398</u>

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ Estimaciones provisionales.

b/ El signo (-) indica exportaciones netas.

/los países

Los países que en 1971/1973 exportaron mayores volúmenes de alimentos - en términos de calorías - fueron Guyana, Cuba, Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tabago, debido a sus ventas de azúcar. Atención aparte requieren las exportaciones de cereales, carnes y grasas y aceites que realiza la Argentina. Dentro de los países importadores de alimentos, Chile ocupa el primer lugar, le siguen Venezuela, Bolivia, Perú, El Salvador, Uruguay, Costa Rica y Haití. Mayores detalles respecto al comercio exterior agropecuario de los países latinoamericanos se presentan en el acápite correspondiente de la sección B.

El saldo neto exportado por los países de alrededor de 398 calorías diarias por habitante, podría estar indicando que con los actuales recursos internos sería posible mejorar el estado de desnutrición de algo más de 50 millones de habitantes. Sin embargo, caben algunas consideraciones al respecto.

En determinados casos, la cantidad que se exporta de un producto puede conducir a errores de interpretación en términos de su componente nutricional. El caso del azúcar es tal vez el más significativo, ya que con este producto se exporta una cantidad bastante importante de calorías, aun cuando la población de los países productores están acusando serios déficit; pero es obvio que el consumo del producto tiene un límite de tolerancia. Es posible que otras exportaciones, principalmente de productos de origen animal y de cereales, no siempre puedan ser calificadas como excedentes disponibles, ya que su envío al comercio de exportación responde en muchas ocasiones a razones ajenas a consideraciones de orden alimenticio y nutricional. El ingreso que tales exportaciones generan mejoran el balance de pagos de muchos países de la región, y sirven para financiar importaciones de alimentos y otros bienes que requiere el mercado consumidor. Dentro del marco de la programación económica, cada país tiende a ordenar sus prioridades, tanto en lo que se refiere a los objetivos de desarrollo económico, como a las medidas e instrumentos para su logro.

5. Perspectivas alimentarias

Para América Latina en su conjunto, el consumo de alimentos expresado en términos de calorías diarias disponibles por habitante, habría mejorado a una tasa media anual de 0.6 % entre 1961 y 1973. (Véase el cuadro 31.) En el mismo período, el crecimiento demográfico fue de 2.9 %, resultando para la demanda total de alimentos una tasa de incremento anual equivalente a 3.5 %, en promedio, durante esos doce años.

Estimaciones de la FAO ^{35/} basadas en la extrapolación de la tendencia, indican que la demanda regional de alimentos en términos de calorías se expandirá a un ritmo medio anual de 3.3 % hasta 1985. Dentro del aumento así proyectado de la demanda, el incremento futuro de 3.3 % estaría explicado por un 2.8 % debido a la expansión demográfica y un 0.5 % debido al mayor ingreso destinado al consumo de alimentos, de conformidad con las correspondientes funciones de demanda-ingreso seleccionadas para cada producto. Es así como el consumo de alimentos, expresado en calorías, que se habría elevado a 2 570 unidades diarias en 1972 (promedio 1971-1973), pasaría a 2 750 unidades en el año 1985, conforme a la mencionada proyección de la tendencia. (Véase el cuadro 36.)

Como se señaló en las páginas precedentes, el examen de los niveles nutricionales mediante el uso de promedio nacionales o regionales no refleja adecuadamente la situación de los estratos de menores ingresos, e introducen el riesgo de minimizar su verdadera magnitud. Bajo los mismos supuestos que fueron considerados para el cálculo de la situación nutricional de diferentes estratos de ingresos en el pasado reciente (véase nuevamente el cuadro 34), se efectuó un ejercicio de simulación para proyectar hasta 1985 el consumo diario de alimentos en la región, expresado en unidades de calorías. Para ello se elaboraron las siguientes tres hipótesis, que aparecen reseñadas en el cuadro 36:

^{35/} Naciones Unidas, Conferencia Mundial de la Alimentación, Evaluación de la situación alimentaria mundial, presente y futura, E/CONF.63/3, Roma, 5 a 16 de noviembre de 1974.

Cuadro 36

AMERICA LATINA: CONSUMO DE ALIMENTOS EXPRESADO EN CALORIAS,
POR TRAMOS DE INGRESO, 1971-1973/1985

Estratos de población (%)	Proyecciones a 1985						
	Calorías diarias por habitante				Tasas anuales de incremento 1971-1973/1985		
	Consumo medio estimado 1971-1973	Hipóte- sis A a/	Hipóte- sis B b/	Hipóte- sis C c/	Hipóte- sis A a/	Hipóte- sis B b/	Hipóte- sis C c/
20	1 800	2 100	2 400	2 450	1.2	2.2	2.4
30	2 300	2 500	2 600	2 800	0.7	1.0	1.5
30	2 600	2 800	2 850	3 100	0.6	0.7	1.4
15	3 350	3 350	3 350	3 350	0.0	0.0	0.0
5	4 700	4 700	4 700	4 700	0.0	0.0	0.0
100	2 570	2 750	2 850	3 000	0.5	0.8	1.2
Población total					2.8	2.8	2.8
Demanda total de calorías					3.3	3.6	4.0

- a/ La hipótesis A corresponde a la extrapolación de la tendencia.
- b/ La hipótesis B postula superar la situación de desnutrición que afecta a los grupos de menores ingresos.
- c/ La hipótesis C supone un nivel de consumo regional medio de 3 000 calorías, nivel aproximado del consumo medio actual de varios países europeos.

La hipótesis A corresponde a la extrapolación de la tendencia global, lo que indica para la región un incremento anual medio por habitante de 0.5%; esta hipótesis supone además:

- a) un congelamiento de los niveles de consumo por habitante en los grupos más ricos (20 % de la población);
- b) un incremento anual ligeramente superior al total regional en los grupos intermedios, 0.6 % y 0.7 % para el 30 % siguiente y 30 % subsiguiente, respectivamente, y
- c) un incremento anual equivalente a 1.2 % para el segmento más pobre de la población (20 %).

Los supuestos de la hipótesis A implican que en 1985 sólo el 20 % de la población regional, en promedio, estaría por debajo del nivel mínimo aceptable (2 400 calorías diarias por habitante) en cuanto a consumo calórico. Ello significa que en ese año alrededor de 100 millones de personas aún estarían acusando un déficit de 300 calorías diarias. En términos relativos, aun cuando la proyección de la tendencia indicara una mejora sobre los niveles de 1972 (promedio 1971-1973), el problema de la desnutrición seguiría presente en América Latina.

La hipótesis B postula la superación de la situación de desnutrición que, según las cifras estimadas para el período base, afecta a los grupos de menores ingresos; esta hipótesis supone además:

- a) un congelamiento de los niveles de consumo por habitante de los grupos más ricos (20 % de la población);
- b) alcanzar, en 1985, el consumo calórico mínimo de 2 400 calorías diarias para el 20 % más pobre, lo que significaría un incremento equivalente a 2.2 % anual para este grupo;
- c) un incremento anual moderado para los grupos intermedios de 1.0 % y 0.7 % para los dos estratos siguientes, respectivamente;
- d) de los tres supuestos anteriores se desprende un incremento anual medio equivalente a 0.8 % para el total de la población.

/Los supuestos

Los supuestos de la hipótesis B, cuyo objetivo básico es que en 1985 se haya erradicado la desnutrición de 100 millones de latinoamericanos de menores ingresos, implican que el consumo medio diario de calorías en América Latina alcanzaría las 2 850 unidades. El cumplimiento de los objetivos de esta hipótesis llevaría consigo la aplicación de un conjunto de medidas de política relacionadas no sólo con el comercio exterior y con la producción agropecuaria, sino también, en forma muy especial, con las políticas relativas al empleo y a la distribución del ingreso y con los programas especiales de alimentación y nutrición tendientes a encauzar racionalmente las disponibilidades de alimentos hacia los grupos más necesitados de la población.

La hipótesis C postula alcanzar un nivel de consumo regional medio de calorías diarias por habitante equivalente a 3 000 unidades, nivel aproximado del consumo medio actual de varios países europeos; esta hipótesis supone además:

- a) un congelamiento en los niveles de consumo por habitante de los grupos más ricos (20 % de la población);
- b) un incremento de 2.4 % anual hasta 1985, para el 20 % más pobre de la población, lo que conduciría a este grupo a un promedio diario de consumo de alimentos equivalente a 2 450 unidades de calorías, es decir, 50 unidades por encima de los requerimientos mínimos y una mejora de 350 unidades con respecto al período base;
- c) un incremento anual moderado para los grupos intermedios, de 1.5 % y 1.4 % para los dos estratos siguientes, respectivamente;
- d) de los tres supuestos anteriores, resulta implícito un incremento anual medio equivalente a 1.2 % para el total de la población.

Como ya se indicó, el régimen alimenticio medio de América Latina se caracteriza por el elevado aporte que a él hacen los cereales, el azúcar, los tubérculos y raíces y los productos de origen animal. El cuadro 37 contiene, en términos de volumen, el consumo humano aparente de los principales productos alimenticios en la región. Tales volúmenes fueron proyectados al año 1985 conforme a los postulados globales de las hipótesis A, B y C.

Cuadra 37

AMERICA LATINA: PROYECCIONES DE LA DEMANDA TOTAL DE LOS PRINCIPALES ALIMENTOS a/

Producto	Consumo 1971- 1973	Demanda proyectada, 1985 (miles de toneladas métricas)			Porcentaje de incremento anual		
		Hipótesis	Hipótesis	Hipótesis	Hipótesis	Hipótesis	Hipótesis
		A	B	C	A	B	C
Trigo b/	16 560	23 414	23 119	21 975	2.7	2.6	2.2
Arroz b/	8 120	12 860	13 521	13 862	3.6	4.0	4.2
Maíz b/	12 350	18 835	15 573	15 573	3.3	1.8	1.8
Otros cereales b/	1 120	1 708	1 774	1 842	3.3	3.6	3.9
Tubérculos y raíces b/	28 460	44 511	45 072	45 641	3.5	3.6	3.7
Azúcar c/	10 460	16 775	16 775	16 775	3.7	3.7	3.7
Leguminosas	5 640	8 179	9 391	9 872	2.9	4.0	4.4
Aceites y grasas d/	8 730	14 000	14 536	15 280	3.7	4.0	4.4
Hortalizas b/	8 270	12 613	15 213	15 985	3.3	4.8	5.2
Frutas b/	36 960	57 805	64 691	69 691	3.5	4.4	5.0
Carne de vacuno d/	9 540	13 834	17 549	18 213	2.9	4.8	5.1
Carne de ovino y porcino e/	2 470	3 863	5 510	5 809	3.5	6.4	6.8
Carne de aves	1 350	2 708	3 671	4 139	5.5	8.0	9.0
Huevos	1 750	2 806	3 920	4 217	3.7	6.4	7.0
Leche f/	26 050	36 832	45 595	48 515	2.7	6.4	4.9
<u>Demanda total de alimentos g/</u>					<u>3.3</u>	<u>3.6</u>	<u>4.0</u>

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ Consumo humano solamente.

b/ En equivalente de producto primario.

c/ Azúcar refinado.

d/ Incluidos las grasas animales, en equivalente de producto primario.

e/ Incluidos los despojos.

f/ Incluidos los productos lácteos, en equivalente de leche líquida.

g/ Agregado conforme a su componente calórico. Es preciso señalar que la demanda total de alimentos puede ser también agregada conforme al valor bruto de la producción de los diferentes productos, en cuyo caso las tasas de incremento resultarían sensiblemente mayores, debido principalmente a los productos de origen pecuario, pues en términos relativos su valor es mayor y su componente calórico menor.

Con la hipótesis A (tendencia), la demanda total de alimentos crecería al 3.3 % anual. Los productos cuya demanda tendría un ritmo de aumento mayor que la demanda total de alimentos serían: carne de aves (5.5 %), azúcar, huevos y grasas y aceites (3.7 %); arroz, tubérculos, frutas, carne de ovino y de porcino (3.5 %); aumentarían a un ritmo menor que la demanda agregada el trigo y la leche (2.7 %); finalmente, las leguminosas y la carne de vacuno, crecerían sólo al 2.9 % anual. La observación de lo ocurrido en los años pasados indicaría que si continúa la actual tendencia del consumo, se acentuaría la escasa diversificación de la dieta y tendrían una menor participación relativa la carne de vacuno, la leche y el trigo.

Con la hipótesis B, que implica un crecimiento de la demanda total de alimentos del 3.6 % anual, cabe concluir que debería haber cambios en la estructura del régimen alimenticio medio regional. Esta hipótesis supone un elevado crecimiento del consumo de carne de aves (8 %), carne de ovino y porcino y de huevos (6.4 %); un alto consumo, mucho mayor que el actual, de carne de vacuno y de hortalizas (4.8 %) y mayores consumos de frutas y leche (4.4 %), de azúcar, de arroz, de oleaginosas y de leguminosas (4.0 %). Debería disminuir notablemente el ritmo de crecimiento del consumo de maíz (1.8 %) y trigo (2.6 %). Prácticamente sólo los tubérculos y raíces amiláceas tendrían un crecimiento similar al crecimiento medio del consumo de todos los alimentos.

Con la hipótesis C la demanda total de alimentos aumentaría en 4 % anual y por lo tanto deberían acentuarse aún más que con la hipótesis B los cambios en la estructura del régimen alimenticio medio de la región. La hipótesis C implica un más alto crecimiento del consumo de carne de aves, huevos, carne de ovino y porcino, carne de vacuno, frutas y hortalizas, leche y leguminosas. Debería disminuir el ritmo de crecimiento del consumo de trigo y de maíz.

Los cálculos anteriores también se pueden expresar, para cada uno de los productos considerados, en función de los millones de toneladas adicionales que consumiría la población regional. El examen de las cifras absolutas permite formarse una idea clara de la magnitud que para cada uno de ellos podría tener en el consumo promedio regional de alimentos en el futuro. (Véase el cuadro 38.)

Cuadro 38

AMERICA LATINA: DEMANDA ADICIONAL DE ALIMENTOS EN 1985,
CON RESPECTO AL CONSUMO DE 1971/1973 a/

(Millones de toneladas)

	Hipótesis A (tendencia)	Hipótesis B	Hipótesis C
Trigo	6.8	6.5	5.4
Arroz	4.8	5.4	5.8
Maíz	6.5	3.3	3.2
Tubérculos y raíces	16.1	16.6	17.1
Azúcar	6.3	6.3	6.3
Leguminosas	2.6	3.8	4.3
Aceites y grasas	5.3	5.8	6.6
Hortalizas	4.3	6.9	7.7
Frutas	20.9	27.7	30.0
Carne de vacuno	4.3	8.1	8.6
Carne de ovino y porcino	1.4	3.0	3.4
Carne de aves	1.3	2.3	2.7
Huevos	1.0	2.1	2.4
Leche	10.7	19.5	22.4

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ Consumo humano solamente.

Para proyectar las hipótesis que contiene el cuadro 36, se estableció para el año base la estructura de la dieta media regional, según el aporte que hacea los distintos grupos de alimentos a la oferta calórica total, y el consumo medio, expresado en volumen, de los diferentes grupos de alimentos. Para la hipótesis A se extrapoló la tendencia; para las hipótesis B y C se proyectaron los diferentes grupos de alimentos, con el criterio básico de que para que se produzcan cambios en la estructura de la alimentación media deben aumentar en mayor proporción los productos de origen pecuario (carne, huevos, leche), frutas y hortalizas, leguminosas y aceites y grasas. De otro lado, debe disminuir el consumo medio de cereales, especialmente de maíz o trigo - este último por problemas de abastecimiento - y debe mantenerse casi estable el consumo medio de tubérculos y raíces, y de azúcar.

/De acuerdo

De acuerdo con estos criterios se establecieron los supuestos para cada grupo de productos y se efectuó la correspondiente compatibilización con la tasa media regional, sobre la base de la estructura del régimen alimenticio resultante de acuerdo con cada hipótesis. Las hipótesis B y C incluyen el objetivo básico antes planteado de examinar el posible aumento de la demanda regional de alimentos para los grupos más pobres de la población, teniendo en cuenta al mismo tiempo un mejoramiento apreciable de su alimentación expresado en términos de aumento del número de calorías que consumirían en el futuro esos estratos de la población latinoamericana.

La hipótesis A, B y C se refieren al consumo humano solamente. Para llegar a la demanda total regional de productos agrícolas y pecuarios habría que agregar el consumo animal, otros usos internos - semillas, desperdicios, etc. -, lo que se destina a satisfacer la demanda externa y los cambios en las reservas. La FAO, al estudiar las perspectivas para Sudamérica y Centroamérica estima que el consumo humano regional representa alrededor de las dos terceras partes de la utilización regional total de productos agrícolas. Aplicando esta relación y las tasas de crecimiento de las economías regionales implícita en cada hipótesis se puede estimar la demanda total de productos agrícolas. Se obtiene así que con la hipótesis de tendencia, la A, esa demanda crecería al 4.1 %, con la hipótesis B al 4.6 % y con la C al 4.9 % anual.

Se pueden relacionar las tasas de crecimiento de la demanda total de productos agrícolas que resulta de cada hipótesis, con las metas de producción que contienen los estudios prospectivos antes mencionados y que corresponden a dos regiones que abarcan el 90 % de la población latinoamericana. En dichos estudios se presentan no solamente los objetivos, las políticas y los instrumentos principales en que éstas se traducirán sino que además se efectúa un exhaustivo examen de las perspectivas de aumento de la producción y de la productividad a nivel de cada producto. En ellos se muestra que América Latina puede alcanzar en el futuro tasas de aumento de la producción cercanas y aún superiores al 5 % anual, con exportaciones hacia el resto del mundo superiores a las históricas en magnitud y en tasas de crecimiento.

/La potencialidad

La potencialidad productiva latinoamericana puede permitir elevados y sostenidos ritmos de aumento de la producción de alimentos; por lo tanto, la voluntad política de mejorar las condiciones alimentarias y nutricionales de América Latina tendría en aquélla un fuerte apoyo para la aplicación de las políticas correspondientes y, de modo especial, de las orientadas a beneficiar a los grupos sociales de menores ingresos y por ello más vulnerables a los efectos de la subalimentación y la desnutrición.