



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Octavo período de sesiones
Panamá, 14 de mayo de 1959

Comité II

SECTORES Y TENDENCIAS DE LA ECONOMIA

Informe del Relator

El Comité II, al que se le encargó el estudio de los sectores y tendencias de la economía latinoamericana, se constituyó el 18 de mayo de 1959, en cumplimiento del acuerdo tomado en la primera sesión plenaria de la Comisión Económica para América Latina. Los señores Arnaldo T. Musich (Argentina), F. de Castro (Países Bajos), y G.G. Simpson (Reino Unido) fueron elegidos Presidente, Vicepresidente y Relator, respectivamente. El Comité celebró cinco sesiones durante los días 18, 19, 20 y 21 de mayo, concurriendo a ellas delegados de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, Honduras, México, Países Bajos, Panamá, Perú, Reino Unido, Uruguay y Venezuela. Asistieron además observadores de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

/La materia



La materia que estuvo a cargo del Comité II puede resumirse en los temas siguientes:

1. Problemas económicos de la agricultura: punto II del Temario (documento E/CN.12/516/Add.1/Rev.1).
2. Desarrollo industrial: punto 9 del Temario; y
3. Energía y recursos hidráulicos: punto 10 del Temario.

El Comité aprobó por unanimidad nuevos proyectos de resolución sobre las materias de su competencia para presentarlos a la consideración de la Plenaria de la Comisión Económica junto con el Informe del Relator. Estos documentos van agregados al final de este informe y constituyen parte integrante de él. Las resoluciones adoptadas son el fruto de un intenso trabajo en el cual participaron todas las delegaciones asistentes. En esos debates se acordaron múltiples problemas relacionados con la agricultura, la industria, la energía, y los recursos hidráulicos y forestales de América Latina y se discutió el trabajo del Programa conjunto CEPAL/FAO. Muchas delegaciones contribuyeron además con documentadas exposiciones sobre la experiencia acumulada en sus respectivos países en cada una de las materias objeto de deliberación. Es preciso destacar el alto nivel en que se mantuvieron siempre los debates y el espíritu de colaboración y cordialidad que privó en el ánimo de todos los que participaron en este Comité.

1. Problemas económicos de la agricultura

Entre los múltiples asuntos de importancia que demandaron la atención del Comité conviene destacar el lento crecimiento de la oferta de productos agropecuarios en América Latina, sus causas y sus efectos. El Comité pasó

revista a la situación actual de la agricultura en diversos países y convino en que, excepto contadas excepciones, la agricultura latinoamericana ha sido incapaz en años recientes de crecer al ritmo que exigía el aumento de la demanda de alimentos y materias primas provocado por el crecimiento de la población y del ingreso. Mientras por un lado la creciente demanda interna de tales artículos obligó a dedicar mayores recursos a la producción destinada al consumo nacional, por otro fue necesario retener en la región una creciente proporción de los productos básicos o tradicionales de exportación. Más aún, fue indispensable aumentar considerablemente la importación de alimentos para evitar un deterioro de los niveles de nutrición que son ya de por sí bajos para grandes sectores del conglomerado social. En este campo, el Comité tomó nota de las cifras proporcionadas por la Secretaría. El volumen físico - a precios de 1950 - de las exportaciones de productos agropecuarios disminuyó de 36 dólares por habitante en la preguerra a 23 dólares en el período 1955-57. En cambio, fue necesario aumentar el quantum de las importaciones de 4 dólares a 6 dólares por persona entre esos mismos períodos. Afortunadamente, el efecto de tan fuerte descenso en los saldos del comercio exterior agrícola no acarrió durante los primeros 10 años de post-guerra las graves consecuencias para la capacidad para importar que habría sido lógico esperar de mantenerse el mismo nivel de precios. Un marcado mejoramiento - 28 por ciento - en la relación de precios del intercambio hizo que el poder adquisitivo de las exportaciones netas por habitante se viera reducido sólo

en 14 por ciento cuando el volumen físico caía en más del 40 por ciento. Sin embargo, esta situación se ha visto seriamente alterada a partir de 1957 como consecuencia de la fuerte baja experimentada por los precios de algunos rubros importantes de exportación como el café y el algodón y es motivo de honda preocupación para el futuro.

Varias delegaciones expresaron que si bien es cierto que en los últimos años ciertos sectores de la agricultura latinoamericana han logrado mejorar su eficiencia a un ritmo más acelerado que en épocas anteriores, no es menos cierto que la productividad media es todavía reducida en muchos países y que, en consecuencia, la agricultura mantiene un bajo nivel de ingreso para quienes tienen en ella su principal actividad. En estas condiciones resulta imposible, que el sector agrícola de la economía desempeñe el papel que le corresponde como importante mercado consumidor de productos industriales y aún como mercado más amplio para los propios productos agropecuarios.

El Comité estuvo de acuerdo en que una de las principales causas del lento desarrollo de la agricultura radica, en algunos países, en instituciones ya superadas por la organización económica moderna, y en otros problemas que aconsejan mejorar los sistemas de tenencia de la tierra y la distribución del ingreso para el sector campesino, con objeto de poner a la agricultura en condiciones de contribuir a un proceso mucho más rápido de industrialización que el alcanzado hasta ahora. Algunas delegaciones manifestaron que la gran trascendencia del problema de la

/redistribución de

redistribución de la tierra así como la complejidad de los problemas que involucra, exige que se proceda en forma ponderada y metódica. En cada caso, zona o país interesado, este proceso debe ajustarse a estudio previo y a un programa prudente y bien meditado de realizaciones, de acuerdo con las especiales circunstancias agrícolas y sociales del medio. De no ser así, una reforma agraria plena de buenas intenciones podría traducirse en trastornos y situaciones críticas de serias proyecciones.

El Comité se refirió al bajo nivel de capitalización y a la necesidad de tecnificar muchas ramas de la agricultura, particularmente aquellas que producen para el mercado interno y que son por regla general las más atrasadas. Aún cuando las estaciones experimentales han logrado encontrar solución a muchos de los problemas técnicos del agro y establecer los métodos más adecuados para incrementar la productividad, estos no han podido ser difundidos entre los agricultores en forma completa debido al bajo nivel de educación de los campesinos, a la falta de incentivos para producir, a la escasez de capitales o a las preferencias de inversión de los agricultores particularmente en países con procesos de inflación muy avanzados. Se tomó nota de que los programas de asistencia técnica de la FAO y de organizaciones bilaterales han tratado de ayudar en la solución de estos problemas pero es evidente que la situación sólo podría mejorarse en forma apreciable mediante el acrecentamiento de la propia acción gubernamental.

El Comité tomó nota del Informe del Centro Latinoamericano sobre Políticas de Sustentación y Estabilización de Precios de los Productos Agrícolas y

Agrícolas y Alimenticios, convocado por la FAO y celebrado en Santiago de Chile en febrero de 1959 con la colaboración de la CEPAL. El Centro estimó que, en las condiciones latinoamericanas, las medidas que afectan los precios de los productos deben complementarse con otras destinadas a elevar los ingresos finales del agricultor reduciendo el costo de producción y aumentando la productividad de la agricultura. El Centro se refirió en particular a tres tipos de métodos indirectos de sustentación: los subsidios a los factores de la producción, el crédito y los seguros de cosechas. También se consideraron: el empleo de medidas fiscales (que al reajustar la incidencia de los impuestos puede permitir mayores incentivos para el agricultor), y el efecto de sistemas de comercialización adecuados. El Comité estuvo de acuerdo en que estas medidas deberían recibir especial atención de parte de los países ya que ellas tienden a remover algunos de los obstáculos al desarrollo agrícola.

En relación con los posibles efectos de la liquidación de excedentes agrícolas sobre el proyectado mercado común latinoamericano, la delegación de los Estados Unidos de América declaró que los Estados Unidos toman grandes precauciones para no alterar ni los precios ni el equilibrio de los mercados comerciales internos y de exportación. Se analiza a fondo la situación en el país beneficiario y se procede sobre la base de consultas previas con otros proveedores. Las ventas sólo se hacen a solicitud de los países interesados y los fondos derivados de tales ventas se invierten en el desarrollo económico de tales países.

El Comité examinó la situación forestal y el comercio de productos de la madera advirtiendo con preocupación el contraste que existe entre los
/amplios recursos

amplios recursos de la región y las continuas y crecientes importaciones de productos forestales. Las delegaciones estuvieron de acuerdo en que el rápido y eficiente aprovechamiento de los bosques latinoamericanos podría aportar una importante contribución al desarrollo económico de América Latina, al comercio interlatinoamericano y a la elevación de nivel de vida de la población, y reconocieron que ese aprovechamiento requiere necesariamente el análisis y la evaluación del potencial forestal, el estudio del consumo actual y el examen de las probables necesidades futuras de la región en materia de productos forestales.

Finalmente, el Comité tomó nota con satisfacción del programa de labores que llevan a cabo conjuntamente la CEPAL y la FAO y recomendó a ambas organizaciones que continúen tales trabajos. Varias delegaciones expresaron el deseo de que se preste particular atención al estudio sobre la ganadería solicitado a la Secretaría en la resolución 91 (VI), y en general, de que se procure profundizar y cuantificar en el estudio de los problemas con objeto de ir buscando soluciones para la aceleración del desarrollo agrícola latinoamericano.

2. Desarrollo industrial

Dentro de un orden general de ideas, el trabajo del Comité giró alrededor de la necesidad de una industrialización aun más acelerada, con objeto de mantener un ritmo de desarrollo económico por lo menos igual al que se ha tenido en el pasado y en la urgencia de buscar y aplicar medidas adecuadas para lograrla.

/El Comité

El Comité discutió ampliamente el hecho de que el desarrollo industrial de muchos países de América Latina tropieza con obstáculos que provienen de estructuras institucionales arcaicas, o por lo menos inapropiadas a un desenvolvimiento tan acelerado como el que se necesita. En algunos países había habido mayor progreso que en otros en la remoción de estos obstáculos, pero por lo general no se tenía un conocimiento comparativo de los medios aplicados y de los resultados obtenidos. Esto se refería principalmente a los marcos institucionales que afectan a la inversión en empresas industriales, a la creación de incentivos por medio de leyes o de acción de instituciones de fomento, y los reglamentos, principios y modalidades que rigen en el uso de patentes, en el establecimiento de tarifas aduaneras para productos industriales y sus materias primas, en los canales de distribución de las manufacturas y en fin, a todo aquello que influye en la forma como crece la industria, en la aceleración con que se realiza la sustitución de importación, en la manera como se estimula el desenvolvimiento del mercado, y en la preparación de técnicos. El Comité estuvo de acuerdo unánime en que además de los estudios de carácter técnico y económico que ha llevado a cabo, la CEPAL debería emprender, en la medida de sus recursos, aquéllos que tratan precisamente de los factores que estimulan u obstaculizan el desarrollo industrial.

El Comité consideró de gran importancia una mayor coordinación regional de los esfuerzos que cada país hace por industrializarse. Así, por ejemplo, se habló de la necesidad de evitar duplicación en los proyectos de ciertas industrias que requieren inversiones cuantiosas y cuyos

/mercados nacionales

mercados nacionales son aún relativamente pequeños con respecto a las dimensiones que serían indispensables desde el punto de vista económico.

Se mencionaron los casos de industrias básicas, especialmente la petroquímica, y la siderurgia, y se recomendó que se hicieran reuniones de expertos en dichos campos de producción para que examinaran con visión de conjunto los programas de desarrollo de sus países y sugirieran la posibilidad de llegar a cierto grado de especialización. Dentro del mismo tema de cooperación regional, el Comité consideró que el trabajo del grupo asesor en papel y celulosa, formado conjuntamente por la CEPAL, la FAO y el DOAT, había resultado sumamente satisfactorio en lo que se refiere a su objetivo final de coordinar los servicios de gobiernos, instituciones de fomento e industriales de varios países para planear una industria de celulosa y papel que estuviera mejor orientada desde el punto de vista regional. Un caso más a discusión fue el de la Junta de Exportos en Material Ferroviario celebrada recientemente en Córdoba, Argentina, que constituía el primer intento de poner de acuerdo a fabricantes y consumidores de diferentes países para combinar las necesidades y las capacidades productivas en un esfuerzo de promover un intercambio racional de productos.

Se tuvo en cuenta también que aun dentro de los ámbitos nacionales hay necesidad de un desarrollo armónico en las industrias entre sí, y sobre todo entre las industrias productoras y consumidores de una misma materia prima. Se mencionaron principalmente las industrias metalúrgicas y las mecánicas o de transformación de materiales. Como se estimó que muchas de las decisiones futuras, en lo que a estas industrias concierne, podrían /ser objeto

ser objeto de consideración al nivel gubernamental -- como en los casos de establecimiento de normas de calidad, en la tipificación de aceros laminados o aceros especiales y en la tipificación de material ferroviario --, se propuso la creación de un comité de metalurgia e industrias químicas que podría tener como función principal la promoción del desarrollo de las industrias metalúrgicas o mecánicas, y que complementarían los esfuerzos que con el mismo objeto hacen las empresas manufactureras a través de sus instituciones, sobre todo del Instituto Latinoamericano del Hierro y el Acero, cuya constitución se anunció para próxima fecha. En vista de que muchos de los delegados no se creyeron autorizados para apoyar una decisión tan importante como es la creación de este comité, se propuso dejar el asunto pendiente hasta que los gobiernos tuvieran un mayor conocimiento de las funciones y atribuciones de dicho organismo y las implicaciones que su creación tendría. La Secretaría, por su lado, ofreció informar posteriormente a los gobiernos y someter a discusión la idea en alguna otra reunión próxima de la Comisión, que bien podría ser la sesión plenaria de 1960.

Dentro del tema del desarrollo de una industria más equilibrada, se hizo ver que las industrias mecánicas se caracterizan por un grado relativamente alto de complejidad, lo que hace necesario contar con el mayor número posible de elementos de juicio que sirvan para decidir a cuáles debe darse preferencia, y en qué forma debe programarse su crecimiento para lograr una estructura armónica y de productividad. Se estuvo plenamente de acuerdo en que este tipo de conocimiento podría recabarlos la Secretaría

/por medio

por medio de estudios en los que tuviera en cuenta los aspectos económicos y técnicos de las fabricaciones mecánicas en relación con las condiciones que presentan diferentes países.

Por último, el Comité consideró la importancia de los aspectos administrativos en el desarrollo industrial. Se habló de la experiencia que algunos países están teniendo en materia de la promoción acelerada de la capacidad administrativa así como la de la calificación de la mano de obra. Se hizo ver el valor que tendría el que unos países conocieran lo que los otros hacen a este respecto, con objeto de evitar errores y aprovechar esfuerzos ya realizados. En la etapa de desarrollo industrial ya alcanzada por América Latina, la falta de una clase empresaria capaz de enfrentar nuevas iniciativas e introducir nuevas técnicas podrá constituir un freno al desarrollo.

3. Energía y recursos hidráulicos

El Comité asignó la mayor importancia en los debates al examen de estos temas por considerar que constituyen aspectos fundamentales para el desarrollo económico de América Latina. Los debates se centraron en dos puntos principales: a) examen de las posibilidades de fomentar los usos pacíficos de la energía atómica y b) evaluación y aprovechamiento de los recursos hidráulicos.

a) Usos pacíficos de la energía atómica

El Comité apreció con satisfacción que en el curso de 1958 el Organismo Internacional de Energía Atómica emprendió, a solicitud del Gobierno del Brasil, un estudio preliminar para evaluar, desde un punto de vista técnico, la necesidad de crear en América Latina centros regionales /destinados a

destinados a la formación de especialistas en aplicaciones de la energía atómica para fines pacíficos. Ese grupo de expertos estimó que se necesitaría formar anualmente en América Latina una cifra aproximada de unos 150 expertos. En general, los centros que podrían establecerse para cubrir esas necesidades podrían ser de dos tipos: los institutos especializados en aplicaciones de la energía nuclear para campos determinados y los denominados centros integrales, con un alcance más amplio.

Se puso de manifiesto que junto con una necesidad creciente de estudios sobre la posibilidad de aplicar en América Latina la energía atómica y sobre la formación profesional con ese fin, existían ya en algunos países instituciones dedicadas a ese tipo de investigaciones, si bien en forma limitada. De esta manera, en México existe un Consejo Nacional de Energía Nuclear y la Universidad de ese país realiza también trabajos sobre esa materia. La universidad de Panamá, por su parte, ha iniciado investigaciones relacionadas con los usos de la energía nuclear. Otros países están haciendo o proyectan hacer lo propio.

En el curso de los debates se aclaró que conforme a una recomendación del Comité Interamericano de Representantes Presidenciales se proyecta establecer un centro destinado a fomentar las aplicaciones pacíficas de la energía atómica en América Latina, el cual estaría en posición de prestar asistencia técnica a los países, entre otros campos, en la formación de personal. De otra parte, el Reino Unido, que colabora ya estrechamente con la Organización Internacional de Energía Atómica, proporciona, dentro de sus planes, becas de formación y perfeccionamiento profesional en esa

rama, y estaría en posición de colaborar en los trabajos que pudieran llevarse a cabo en América Latina. Otros países que han logrado avances importantes en los usos pacíficos de la energía y en la formación de personal calificado en esa rama, como Francia y Estados Unidos, estarían también en posición de participar y colaborar en los planes que lleven a cabo los países latinoamericanos.

Con base en las consideraciones que se dejan reseñadas y en la necesidad reconocida de impulsar el uso de la energía atómica en sectores tales como la radio botánica y en general la agricultura, la industria y otros, el Comité decidió recomendar a los gobiernos que estimulen y fomenten el estudio de los problemas relacionados con la aplicación para usos pacíficos de la energía atómica y que con ese propósito se preste apoyo a los trabajos iniciados por el OIEA en América Latina para que sean proseguídos en coordinación con las actividades que en el futuro realice la propuesta Comisión Interamericana de Energía Atómica. Además se estimó de alta conveniencia que los gobiernos, en la medida de sus posibilidades, establezcan programas para preparar personal calificado en los aspectos de utilización de energía nuclear antes señalados.

Sobre este punto se aprobó el proyecto de resolución E/CN.12/AC.43/8.

b) Recursos hidráulicos

El Comité consideró ampliamente el problema que se plantea en los países de América Latina debido a la necesidad creciente de recursos hidráulicos para diferentes propósitos y a la escasa utilización que, en conjunto, se ha hecho hasta ahora de los recursos disponibles. La misma magnitud de estos no es bien conocida y al menos en varios países no /existen apreciaciones

existen apreciaciones del potencial que sería económicamente aprovechable. En el caso de los recursos disponibles para fines de generación eléctrica se ha estimado que América Latina cuenta con un potencial de 120 millones de kW, de los cuales sólo ha sido aprovechado hasta la fecha alrededor de un cinco por ciento.

Se estimó que el problema señalado a la atención del Comité tiene, entre otros, dos aspectos principales que podrían ser objeto de acción por parte de los países. De un lado, el desconocimiento de los recursos hidráulicos existentes y, de otro, la escasez de técnicos en la materia. Estos dos factores, entre otros, han conducido a un aprovechamiento poco eficaz de los potenciales hidráulicos, desde el punto de vista de sus posibles usos alternativos. En otras palabras, se requiere enfocar el problema de aprovechamiento de investigación de recursos desde el punto de vista integral que comprenda, además de su cuantificación, el examen coordinado de sus múltiples usos para cuencas o potenciales determinados.

El problema señalado ha sido objeto de interés y atención por parte de la CEPAL. En 1957/58 un grupo conjunto integrado por expertos de la CEPAL, la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y la Organización Meteorológica Mundial, llevó a cabo una investigación preliminar de los recursos existentes y de su aprovechamiento. Se han preparado dos tipos de investigaciones: estudios generales para toda América Latina, en los que se presenta, según ha podido ser estimado con base en los conocimientos existentes, un cuadro global del potencial hidroeléctrico,

/de las

de las áreas regadas y de los problemas de carácter administrativo e institucional que afectan su utilización; y estudios más detallados para países o regiones determinadas.

Por último, se destacó que la Secretaría de la CEPAL proyecta llevar a cabo en el curso de 1960 un seminario latinoamericano sobre electrificación, destinado a precisar y plantear los aspectos más importantes del desarrollo eléctrico y a sugerir medidas adecuadas para impulsar dicho desarrollo.

El Comité estimó de alta conveniencia que se prosigan los estudios de recursos hidráulicos iniciados por la Secretaría y otros organismos internacionales y acordó, además, encargar a la Secretaría que investigue la posibilidad de crear un Centro Latinoamericano de planificación de aprovechamientos hidroeléctricos sobre una base de desarrollo integral de los recursos. El centro serviría, al mismo tiempo, para el adiestramiento de técnicos y procuraría contar con la colaboración de los países latinoamericanos y de los organismos internacionales que ofrecen asistencia técnica en esa rama. Los acuerdos indicados aparecen en los proyectos de resolución E/CN.12/AC.43/7 y E/CN.12/AC.43/9.