NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

LIMITADO

UNESCO/ED/CEDES/22
ST/ECLA/CONF.10/L.22
PAU/SEC/22
23 de febrero de 1962

ORIGINAL: ESPAÑOL

CONFERENCIA SOBRE EDUCACION Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

Patrocinada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Comisión Económica para América Latina, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, con la participación de la Organización Internacional del Trabajo y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Santiago de Chile, 5 a 19 de marzo de 1962

DESARROLLO ECONOMICO Y EDUCACION EN AMERICA LATINA

Documento presentado por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina

INDICE DE MATERIAS

/INTRODUCCION

INTRODUCCION

El proceso de desarrollo económico se identifica con el mejoramiento del nivel de ingreso por habitante. El logro de una tasa sostenida de crecimiento económico y de niveles de vida depende de la capacidad para producir un excedente después de satisfacer las necesidades corrientes de consumo y de la utilización eficaz de dicho excedente en expandir la capacidad productiva mediante la formación de capital; de la disponibilidad de una mano de obra adecuadamente adiestrada y dotada de la necesaria movilidad; de la extensión de los mercados para absorber el creciente volumen de producción; del desarrollo de organismos públicos y de empresas privadas orientadas hacia las políticas de crecimiento económico y, finalmente, de su capacidad y receptividad para absorber los adelantos tecnológicos que corresponden a su grado de desarrollo económico.

Sin embargo, el proceso de desarrollo es extremadamente complejo. Las influencias económicas, políticas y sociales que intervienen en él están intimamente ligadas y el economista se encuentra ante problemas que no puede abordar con los instrumentos analíticos tradicionales y que, no corresponden estrictamente a su campo de acción. Los economistas coinciden en que el principal objetivo del desarrollo económico debe ser el mejoramiento de los niveles de vida, pero muchos de ellos insisten en que la ciencia económica no puede dar por sí sola una respuesta definitiva a problemas tales como la distribución óptima del ingreso, las asignaciones debidas para educación y otros servicios sociales o las normas adecuadas para satisfacer necesidades fundamentales del hombre como la alimentación, el vestido y la vivienda. Sin embargo, aunque las respuestas a esas cuestiones de orden social pueden depender de valores no económicos, la programación económica – que se propone principalmente orientar la asignación de recursos para lograr esas finalidades – debe tomar en cuenta las múltiples relaciones entre bienestar humano y capacidad productiva. El problema consiste en integrar la política social con la económica de modo que la elevación de los niveles de vida, además de ser un fin en sí mismo, constituya parte del proceso orientador del sistema y del ambiente económico e institucional para lograr la continuidad del crecimiento en forma tal que pueda sostenerse con sus propios medios.

/En las

En las páginas siguientes se resumen tanto las características generales como los principales problemas del desarrollo económico en América Latina. Algunos de estos últimos se relacionan íntimamente y de manera evidente con la educación; en otros, en cambio, es más remota esa relación. Todos ellos, sin embargo, deben considerarse para llegar a una valoración equilibrada del papel que la educación puede desempeñar en la economía y de la asignación óptima de recursos a la educación.

I. CARACTERISTICAS ECONOMICAS DE LA REGION

1. La etapa de desarrollo económico en América Latina

a) Niveles de ingreso por habitante

El ingreso medio por habitante es un indicador aproximado del nivel de bienestar social, pues permite medir el monto de los bienes y servicios que se destinan a satisfacer las necesidades de alimentación, vestido, habitación y servicios en general de las familias, así como las necesidades de carácter social y de administración pública. Ese concepto macroeconómico incluye además el monto de bienes que se concreta en el mantenimiento del capital y la formación de capacidad productiva adicional. Los cálculos del ingreso tienen carácter aproximado debido a las dificultades teóricas y prácticas que se presentan para realizar esas mediciones y, de un modo particular, la determinación de valoraciones internacionales comparables con las que establecen las diferencias relativas del nivel de vida. Si se juzga la posición mundial de los países de América Latina a través de ese índice, se comprueba que está muy lejos de los niveles de los países industrializados del continente americano, de Europa y aun de otros países del mundo, pues ellos aparecen entre la gran masa de la población mundial que vive en condiciones extremadamente insatisfactorias. En efecto, no obstante la imprecisión de las estimaciones estadísticas, el cuadro 1 demuestra que América Latina, considerada en su conjunto, con un promedio de casi 300 dólares por habitante, tiene un nivel equivalente a un tercio del de la Europa Occidental[1/] y a un séptimo del de los Estados Unidos y el Canadá en conjunto.

1/ Véase cuadro 1.

/Cuadro 1

Cuadro 1

DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL POR HABITANTE Y POBLACION POR REGIONES DEL MUNDO, 1957

Región	Ingreso por habitante	Población	
		Porciento del mundo	Porciento acumulado
Norte América	2 050	9	9
Oceanía	1 090	1	10
Países de la Organización Europea de Cooperación Económica	690	14	24
Europa Oriental	490	14	38
América Latina	280	8	46
Medio Oriente	240	3	49
Africa	120	4	53
Asia	100	47	100

Fuentes: S. Andic and A.T. Peacock, "The International Distribution of Income, 1949 and 1957", Journal of the Royal Statistical Society, Series A (General), Volume 124, Part 2, 1961; P.N. Rosenstein-Rodan, "International Aid for Underdeveloped Countries", The Review of Economics and Statistics, Vol. XLIII, Number 2, mayo de 1961.

Nota: Cabe señalar que si se toma como indicador el producto interno bruto a precios de mercado y además se considera la paridad del poder adquisitivo de las monedas europeas y latinoamericanas con relación al dólar estadounidense, la relación entre los países de América Latina y los del grupo de la Organización Europea de Cooperación Económica es de 1 a 3; es decir, el producto interno bruto por habitante alcanza, en el promedio 1955-59, un valor de 300 dólares para el primer grupo de países y de 900 para el segundo. Ver Naciones Unidas, CEPAL, Situación demográfica, económica, social y educativa de América Latina (ST/ECLA/CONF. 10/L.4) (enero de 1962), Cuadro 2, p. 15.

/Aunque se

Aunque se emplee la noción de ingreso promedio por habitante para el conjunto de la región, no se pretende sugerir que sea uniforme la etapa de desarrollo económico alcanzada por los distintos países que la integran. Al contrario, la región se caracteriza por marcadas disparidades tanto en lo que se refiere a los niveles de progreso económico como a la naturaleza de la estructura económica y social de los distintos países. La distribución del ingreso por habitante en las 20 naciones es extremadamente dispareja. En un extremo - y como consecuencia, sobre todo, de la explotación intensiva de sus abundantes recursos petrolíferos - se encuentra Venezuela con un producto bruto de 1 000 dólares por habitante, mientras en el otro extremo están Haití y Bolivia, cuyo ingreso se estima en menos de 100 dólares por habitante. El cuadro 2 indica que si se toma como referencia los ingresos medios por países, el 35 por ciento de la población latinoamericana tiene un ingreso inferior a los 200 dólares por habitante, mientras sólo un 15 por ciento cuenta con más de 500 dólares. Los países que disponen de niveles de ingreso superiores al promedio regional están ubicados en la zona templada del continente, en la que se anticipó o se aceleró el proceso de crecimiento económico. En cambio, como se destaca más adelante, en los últimos años el crecimiento se ha venido acelerando en países situados fuera de la región templada. Es interesante comparar esta distribución del ingreso en América Latina con algunos índices, siempre de carácter aproximado, de la distribución mundial. (Véase el cuadro 3.)

La extremada desigualdad de la distribución internacional del ingreso queda de manifiesto, pues mientras el 65 por ciento de la población mundial, con un ingreso por habitante menor de 300 dólares posee sólo el 16 por ciento del total del ingreso mundial, el otro 35 por ciento de la población dispone del 84 por ciento de ese total.

Estas cifras del ingreso por habitante deberán tomarse sólo como un índice de la magnitud de las diferencias existentes, pues en virtud de los métodos aproximados y hasta provisionales de estimación que se han empleado, ellas pueden estar afectadas de errores de importancia. En efecto, en muchos casos se ha comprobado que una estimación más cuidadosa que toma en cuenta el poder adquisitivo real de las monedas nacionales así como las

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA: NIVEL DE INGRESO POR HABITANTE, PROMEDIO 1955-59, Y POBLACION EN 1957

(Dólares de 1950; porcentajes)

País	Nivel de ingreso a/	Porciento de la población de la región b/	Porciento de la población acumulada
Venezuela	1 000	3.32	3.32
Argentina	550	10.74	14.06
Uruguay	400	1.45	15.51
Cuba	375	3.46	18.97
Panamá	350	0.52	19.49
Chile	325	3.85	23.34
Colombia	300	7.41	30.75
Brasil	250	33.12	63.87
Costa Rica	250	0.56	64.43
México	200	17.17	81.60
República Dominicana	200	1.46	83.06
Perú	175	5.36	88.42
Guatemala	175	1.87	90.29
El Salvador	175	1.27	91.56
Honduras	175	0.96	92.52
Nicaragua	175	0.72	93.24
Ecuador	140	2.12	95.36
Paraguay	100	0.89	96.25
Haití	80	1.87	98.12
Bolivia	75	1.88	100.00
América Latina	300	100.00	

Fuente: Los datos básicos relativos a ingreso fueron tomados del Boletín Económico de América Latina, Vol. V, "Suplemento Estadístico". Las cifras de población proceden del Boletín Económico de América Latina, Vol. VI.

a/ Producto interno bruto por habitante; promedio 1955-59 en dólares de 1950. Las cifras expresadas en precios corrientes se convirtieron a dólares aplicando los tipos de cambio de paridad correspondientes al año 1950; para la mayor parte de los países las cifras expuestas deben aceptarse solamente como indicadoras de orden de magnitud.

b/ Año 1957.

/Cuadro 3

Cuadro 3

DISTRIBUCION INTERNACIONAL DEL INGRESO, 1957

Ingreso per habitante por países	Población (porciento)	Ingreso (porciento)
Hasta 100	50.1	8.1
101 - 200	7.4	2.9
201 - 300	8.3	5.4
301 - 600	17.6	21.4
601 - 1 000	7.8	17.1
1 001 - adelante	8.8	45.1
Total	100.0	100.0

Fuente: Ver fuente cuadro 1.

/producciones de

producciones de los países en proceso de desarrollo que generalmente no van al mercado proporciona cifras en dólares de ingresos más altas que las consignadas en estos cuadros.

b) La distribución del ingreso

Además de las reservas que se han hecho anteriormente con respecto al nivel medio de ingreso como indicador comparativo del nivel de vida de los países, debe agregarse que ese índice es insuficiente si no se toma en cuenta la distribución personal y aún regional del ingreso dentro de cada país.

Por consiguiente, es útil señalar - en la medida que lo permite la información disponible - algunos aspectos sobre la distribución del ingreso en los países latinoamericanos. Con ello se tendrá una idea más aproximada de lo que se podría llamar el bienestar social en los distintos países.

La índole informativa de este documento no permite analizar el problema de la distribución del ingreso en relación con el desarrollo económico. Sin embargo, conviene destacar que desde ese punto de vista la distribución y la utilización del ingreso debiera ser de tal naturaleza que asegure la formación del ahorro para aumentar la capacidad productiva, y que una distribución extremadamente desigual, tal como lo demuestran algunas investigaciones estadísticas relativas a determinados países latinoamericanos, representa un serio escollo para el mismo proceso de desarrollo. Hay que añadir, además, que este hecho impide la formación del clima de integración social imprescindible para poner en marcha aquel proceso de una manera sostenida.

En líneas generales, se comprueba que en los países industrializados que poseen un mayor nivel de ingreso, tiene lugar una distribución personal y funcional entre el trabajo y el capital más equitativa que en los países de bajo nivel de ingreso.

i) Distribución por tramos de ingreso. La información disponible sobre la distribución por tramos de ingreso en los países de América

/Latina es

Latina es muy escasa y puede resumirse brevemente.[2/] En Chile una estimación realizada recientemente señala que en 1954 menos del 3 por ciento de las personas comprendidas en las escalas superiores de ingreso obtenían una cuarta parte del ingreso personal total, mientras que en el otro extremo alrededor del 55 por ciento recibía menos del 16 por ciento. En México se ha estimado para el año 1957 que una proporción inferior al 5 por ciento de las familias de ingresos más elevados obtenían el 36 por ciento del ingreso nacional, mientras que en el otro extremo, el 56 por ciento de las familias percibían el 19 por ciento del total. Datos de 1950 relativos a El Salvador revelaban que menos del 8 por ciento de las familias salvadoreñas recibían más de la mitad del ingreso total del país, mientras que el 61 por ciento de ellas participaban con una quinta parte del ingreso personal. En Venezuela el Comité Shoup, en su estudio sobre el sistema fiscal de ese país, señala que "cerca de una octava parte de los que perciben ingresos obtienen la mitad del ingreso total. Al otro extremo, un 45 por ciento recibe la décima parte de dicho ingreso". Por último, un estudio reciente realizado en el Ecuador pone de relieve que el 78 por ciento de la población recibe menos del 55 por ciento del ingreso, mientras que algo más del uno por ciento contaba con el 17 por ciento.

En el cuadro 4 se recogen los datos sobre distribución del ingreso personal en varios países de América Latina que ha sido posible compilar y se agregan los de otros países situados fuera de la región como puntos de referencia para caracterizar el fenómeno que se está describiendo. En virtud de las dificultades estadísticas señaladas, esos datos se refieren a años diferentes y a tramos de distinto tamaño, según los países, y la confiabilidad que ofrecen las fuentes y los métodos de cálculo varían de país a país, de tal modo que sólo son significativos

---

2/ La estimación estadística de la distribución personal del ingreso presenta numerosas dificultades debido a la ausencia de los datos específicos y, además, al hecho conocido de que en los países de la región también suelen escasear las estadísticas de carácter general que podrían ser útiles para ese fin. En el cuadro 4 se enuncian las fuentes de los datos que se comentan en el texto.

/para ilustrar

para ilustrar el orden de magnitud o el sentido de las diferencias internacionales en la distribución del ingreso personal. En ese cuadro se comparan los extremos de la distribución en cada país, es decir, por un lado la proporción de ingreso personal que corresponde a un determinado grupo de personas, familias o unidades domésticas que perciben los ingresos más elevados, y por el otro, la proporción del ingreso personal total que corresponde al grupo de entidades que disponen de un bajo nivel de ingreso.

Se demuestra así que en Inglaterra y en los Estados Unidos, donde la forma de distribución es muy similar, el escalón de ingreso más elevado, que representa al 10 por ciento de las entidades, percibe alrededor del 30 por ciento del total del ingreso personal, mientras que los escalones inferiores, que representan un 60 por ciento de aquéllas, participan aproximadamente con una tercera parte del ingreso. Si se incluyen otros países europeos, se podría caracterizar en general la distribución del ingreso en los países economicamente desarrollados de la manera siguiente, siempre juzgando por los datos del cuadro 4.

El tramo superior, que comprende al 10 por ciento de las entidades, percibe el 30 por ciento del ingreso personal total; el tramo intermedio, que abarca al 30 por ciento de las unidades, percibe el 40 por ciento del ingreso total, y el tramo inferior, que corresponde al 60 por ciento de las unidades, percibe el 30 por ciento del ingreso personal total.

Esta distribución tiende a hacerse algo más igualitaria si se toma en cuenta la incidencia de los impuestos, lo que podría acentuar las diferencias con los países latinoamericanos ya que en ellos es menor la presión impositiva. (Véase el cuadro 5.)

Si esta distribución se comparase con los escasos datos de que se dispone en los países latinoamericanos, se comprobaría que la mayor desigualdad se acentúa en los tramos de ingresos superiores. Parece ser que en los países considerados sólo un 10 por ciento de las entidades poseen en promedio alrededor del 45 por ciento del ingreso, mientras que en los países industrializados un 10 por ciento de las unidades de ingreso más elevado poseen menos de una tercera parte del ingreso personal.

/Cuadro 4

Cuadro 4

DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL POR TAMAÑO EN ALGUNOS PAISES

País	Año	Tramos superiores de ingreso		Tramos inferiores de ingreso	
		Porciento de personas o familias	Porciento de ingresos totales personales	Porciento de personas o familias	Porciento de ingresos totales personales
Chile	1954	12.5	48.1	54.9	15.7
Ecuador	1950	1.2	17.0	78.1	54.7
El Salvador	1950	7.9	51.3	60.9	19.5
México	1957	4.9	36.6	65.0	25.0
Venezuela	1957	12.0	49.0	45.0	9.0
Ceilán	1950	20.0	50.0	60.0	30.0
India	1949-50	20.0	55.0	60.0	28.0
Puerto Rico	1946-47	10.0	40.8	60.0	23.6
Dinamarca	1952	10.0	30.7	60.0	29.5
Países Bajos	1950	10.0	35.0	60.0	29.5
Reino Unido	1952	10.0	30.0	60.0	34.0
República Federal de Alemania	1950	10.0	34.0	60.0	29.0
Suecia	1948	10.0	30.3	60.0	29.1
Estados Unidos	1952	10.0	31.0	60.0	32.0
Italia	1948	10.0	34.1	60.0	31.1

Fuentes para América Latina:

Chile: Roberto Jadue, Distribución probable del ingreso de las personas en Chile: Período 1940-54 (Tesis de grado presentada en la escuela de Economía-Universidad de Chile). México: Ifigenia M. de Navarrete, La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México (Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía México, D.F., 1960). Venezuela: Misión Shoup, Informe sobre el sistema fiscal de Venezuela. Estimación de la distribución del ingreso personal. (Ministerio de Hacienda, Comisión de Estudios Financieros y Administrativos, 1960). Ecuador: Reinaldo Torres Caicedo; Los estratos socioeconómicos del Ecuador. Un ensayo de cuantificación (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Quito, Ecuador, 1960) comentado en El Trimestre Económico, Vol. XXVIII, octubre-diciembre de 1961, México.

El Salvador: W. J. Feuerlein, Jefe de Misión, Experto designado por la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, Medidas repuestas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador. Trabajo publicado en la Revista de Economía de El Salvador, Tomo V, N°13-16, enero-diciembre de 1953.

Fuentes para países fuera de la región:

Estados Unidos y Reino Unido: Harold Lydall y John B. Lansing, "A Comparison of the Distributions of Personal Income and Wealth in the United States and Great Britain". The American Economic Review, marzo de 1959, número 1. Italia y Puerto Rico: Statistical Office of the United Nations, National Income and its Distribution in Under-Developed Countries, Statistical Papers, Series E N°3, Nueva York, 1951 (cap. IV).

Dinamarca, Países Bajos, República Federal Alemana y Suecia: United Nations Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe in 1956, Ginebra, 1957, capítulo IX. Ceilán e India: Simón Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality", The American Economic Review, marzo de 1955, No. 1.

Nota: La falta casi absoluta de datos acerca de la distribución del ingreso personal en los países de América Latina, se manifiesta en el hecho de que en los veinte países de la región sólo se conocen datos de cinco de ellos que proporcionan información sobre esa materia, a saber: Chile, México, El Salvador, Ecuador y Venezuela. Todos ellos constituyen primeros ensayos de carácter más bien privado, y, en consecuencia, no pueden considerarse como estimaciones oficiales de los respectivos países. Además de los estudios señalados, sólo los referentes a Chile y México parecen haber seguido un método más riguroso y han contado con mayor información. Se trata en estos casos de investigaciones específicas, mientras que en los otros tres países constituyen estimaciones parciales de estudios más amplios. En los países de fuera de la región, las estadísticas sobre distribución de ingreso no están ampliamente disponibles y tal como ellas se encuentran, parecen estar sujetas de debilidades de estimación. Entre los países de economías más avanzadas el material básico para tales cálculos tal vez se encuentra más accesible que en América Latina.

/Cuadro 5

Cuadro 5

DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL ANTES Y DESPUES DEL IMPUESTO EN ALGUNOS PAISES

(Porcientos)

País	Familias	Ingresos A	Ingresos B	País	Familias	Ingresos A	Ingresos B
Venezuela: 1957	45	9	10	Estados Unidos: 1952	50	23	24
	43	42	43		40	46	48
	12	49	47		10	31	28
	100	100	100		100	100	100
Dinamarca: 1952	50	21	23	Países Bajos: 1950	60	29	32
	40	48	50		30	36	38
	10	31	27		10	35	30
	100	100	100		100	100	100
Reino Unido: 1952	50	25	26	Suecia: 1948	50	20	22
	40	45	48		40	50	51
	10	30	26		10	30	27
	100	100	100		100	100	100

Fuente: Estados Unidos y Reino Unido: H. Lydall y J. B. Lansing, "Distribution of Personal Income and Wealth", American Economic Review, marzo de 1959; Venezuela The Fiscal System of Venezuela, A Report, The Johns Hopkins Press, Baltimore; países restantes: Naciones Unidas, Comisión Económica para Europa, Estudio Económico para Europa, 1956, Ginebra.

A = Antes de impuestos.
B = Después de impuestos.

/El gráfico

El gráfico I, que muestra las curvas de distribución de los países analizados, ilustra en su conjunto la distribución menos igualitaria de los países de bajo nivel de ingreso. En efecto, la diagonal del cuadrado indica la distribución igualitaria absoluta, de tal modo que las curvas señalan distribuciones más desiguales en la medida que se alejan de esa diagonal. En comparación con otros países y en términos relativos, podría decirse que en los países latinoamericanos considerados, los pobres son más pobres y los ricos son riquísimos. Precisamente, el aspecto de particular importancia que ponen de manifiesto estos análisis iniciales y provisionales de la distribución del ingreso en América Latina, es el nivel de vida extremadamente bajo que sufre la gran masa de la población, del cual da poca idea la cifra promedio del ingreso por habitante - con independencia del valor de estas estimaciones estadísticas - las grandes diferencias que existen entre distintos grupos sociales. Aunque estas diferencias existen en los demás países, son mucho más acentuadas en América Latina.

ii) Distribución regional. Es un rasgo común a todos los países el hecho de que los niveles promedios de ingreso en las ciudades sean superiores a los de las zonas rurales o que ciertas regiones de un país tienden a desarrollarse más rapidamente que otras, originándose por este proceso disparidades en los niveles de ingreso. Estos desniveles representan un grado muy acentuado en los países latinoamericanos. En México, por ejemplo, se estima que el ingreso promedio de las familias del Distrito Federal es casi 3 veces mayor que el de las familias que viven en las zonas rurales más pobres, tales como Oaxaca, en el sur del país.[3/] Según el informe Shoup,[4/] el contraste entre los ingresos urbanos y rurales de Venezuela es más marcado aún. Los ingresos promedios en Caracas se estimaban en una magnitud 10 veces mayor que los existentes en las zonas rurales. Como término de comparación se observa que los ingresos por habitante percibidos por las familias inglesas que

---

3/ Secretaría de Industria y Comercio, Departamento de Muestreo, Ingresos y egresos de las familias en la república mexicana, julio 1958, México 1960.

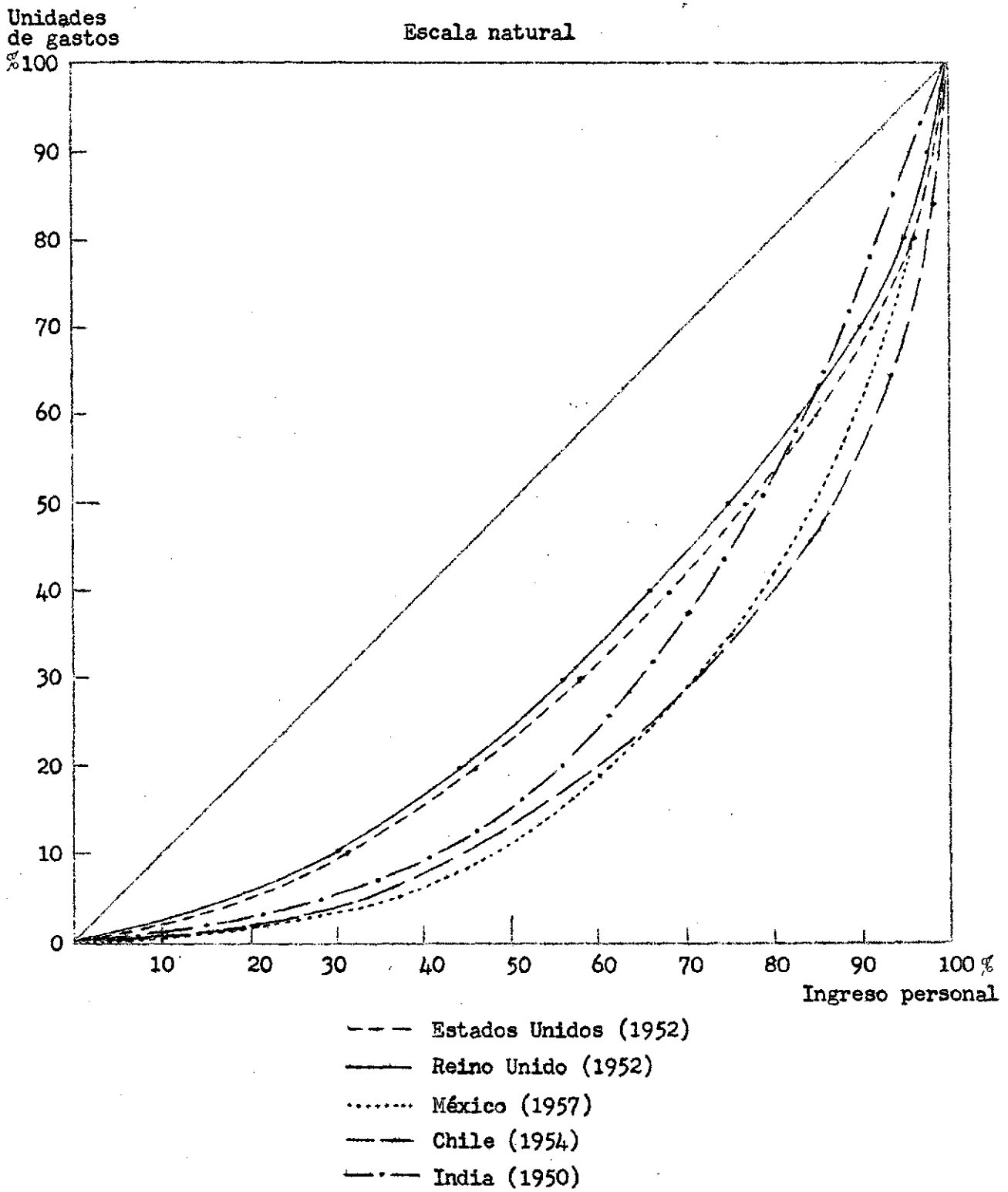
4/ Carl S. Shoup, Informe sobre el sistema fiscal de Venezuela, Ministerio de Hacienda, 2 tomos, Caracas, 1960.

/Gráfico I

Gráfico I

DISTRIBUCION DEL INGRESO EN PAISES SELECCIONADOS

(Porcientos)



Fuente : Vease el cuadro 4.

residen en las ciudades sólo se estimaban 5 por ciento superiores al de las zonas no urbanas en 1953-54.[5]

En la mayor parte de los países latinoamericanos se comprueba que junto a regiones relativamente desarrolladas existen zonas pobres y economicamente atrasadas. La diferencia es tan marcada que a veces resulta difícil admitir que esas zonas pertenezcan al mismo país. Así por ejemplo, estimaciones realizadas en el Brasil revelan que siete de los estados situados en el centro y sur del país, donde sólo vive el 30 por ciento de la población total, perciben aproximadamente el 80 por ciento del ingreso nacional, y que el estado de Guanabara (antigua ciudad de Río de Janeiro) dispone de un ingreso por habitante cerca de 14 veces mayor que el de Piauí, cuyo nivel de ingreso por habitante es el más bajo del país.[6] En el Perú el ingreso por habitante de la zona de la costa es 6 veces más elevado que el de la zona de la selva.[7] Los Estados Unidos ofrecen un punto interesante de comparación en esta materia. En efecto, se aprecia que entre las regiones más adelantadas y más atrasadas de este país existe una relación de 2 a 1 y si se cotejan los niveles extremos de ingreso por habitante entre estados la diferencia sólo guarda la relación de 3 a 1.[8]

5/ Reino Unido, Ministerio del Trabajo, Report of an Enquiry into Household Expenditure, 1953-1954, Londres.

6/ G. F. Loeb, Industrialization and Balanced Growth, Gröningen, Netherlands, 1957, pág. 75, cuadro 10.

7/ Banco Central de Reserva del Perú, Actividades productivas del Perú, Análisis y perspectivas, Lima, 1961.

8/ U. S. Department of Commerce, Statistical Abstract of the United States, 1960, Washington, D. C., 1960.

/iii) Distribución

iii) Distribución funcional del ingreso. Complejos fenómenos de naturaleza económica y de otra índole que influyen en la distribución personal y regional del ingreso ya examinados en las secciones anteriores, se manifiestan asimismo en la distribución del ingreso entre los varios factores que participan en el proceso productivo. La información contenida en el cuadro 6 ilustra la participación relativa de la remuneración del factor trabajo en el ingreso nacional en países latinoamericanos y en otros fuera de la región.[9/] Se comprueba que la proporción que corresponde a los sueldos y salarios en el ingreso nacional de los países industrializados es más alta que la de los países latinoamericanos y también que la de otros de reducido nivel de ingreso.

Existen, además, marcadas diferencias en las remuneraciones de asalariados de distintas actividades. En Chile,[10/] por ejemplo, en 1959 un trabajador industrial ganaba 5 veces más que un trabajador agrícola, y en Venezuela[11/] se estima que los obreros especializados ganan de 3 a 4 veces más que un obrero no especializado en la misma empresa.

c) Otros índices de desarrollo económico y bienestar social

En el cuadro 7 se muestran ciertos indicadores del nivel económico-social de los países latinoamericanos. Algunos de estos indicadores - tales como la tasa de mortalidad, el consumo de calorías y el coeficiente de alfabetización - complementan en cierto modo el análisis de carácter general realizado en secciones anteriores sobre la base del ingreso promedio por habitante y permiten caracterizar algunos aspectos de la

---

9/ La falta de uniformidad en conceptos y métodos de estimación hace que las estadísticas de distribución funcional del ingreso no sean estrictamente cotejables. Se ha tratado de ajustar las cifras del cuadro 6 a los conceptos de las cuentas nacionales propuestos por las Naciones Unidas; sin embargo, sólo deben tomarse como indicativas de cierto orden de magnitud sobre las diferencias que existen en la distribución de uno y otro grupo de países.

10/ OIT, Anuario de estadísticas del trabajo, 1960, Ginebra, 1961.

11/ Comité Shoup, op. cit.

/Cuadro 6

Cuadro 6

DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO NACIONAL, PAISES SELECCIONADOS, 1957

(Porcientos)

País	Remuneración del trabajo a/	Otro tipo de ingresos b/
Brasil	48c/	52
Colombia	36	64
Ecuador	51	49
Honduras	49	51
Perú	42	58
Australia	63	37
Bélgica	56	44
Canadá	69	31
Francia	59	41
Noruega	59	41
Reino Unido	73	27
Estados Unidos	70	30

Fuente: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Yearbook of National Accounts Statistics, 1960.

a/ Remuneración de asalariados - Sueldos, salarios y suplementos en dinero o especie.

b/ Incluye alquileres e intereses, dividendos, ingreso de empresas no constituídas en sociedad, ahorro de sociedades, impuestos directos de sociedades, ingreso del gobierno e interés sobre la deuda pública y de los consumidores.

c/ Excluye sueldos y salarios del sector agropecuario.

/posición particular

posición particular de los países. Aunque existe cierta correlación entre dichos indicadores y el nivel de ingreso, no siempre es perfecta.

2. Experiencias recientes del crecimiento

a) Tasas de crecimiento del producto total y por habitante

Desde el término de la segunda guerra mundial, el producto interno bruto creció a una tasa anual aproximada de 5 por ciento. Sin embargo, existen marcadas diferencias en el ritmo de crecimiento que experimentaron los países latinoamericanos. (Véase el cuadro 8.) En un extremo, Venezuela y cuatro de los países más pequeños de la región registraron tasas de crecimiento superiores al 6 por ciento anual; en la Argentina, Bolivia, Haití y Paraguay se estima, en cambio, que la producción se elevó en menos del 3 por ciento durante el mismo período. El Brasil y México, dos de los países de mayor extensión y población de la región, experimentaron tasas relativamente altas, aunque inferiores a las del grupo de países mencionados en primer lugar.

La tasa de crecimiento de la producción total de la región en el período postbélico ha sido similar a la de algunos países industrializados de la Europa Occidental. En efecto, el grupo comprendido en la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) experimentó en conjunto durante 1948-59 una tasa de crecimiento anual de 5 por ciento, ligeramente superior a la de América Latina en el mismo período, que se estima en 4.6 por ciento. En el Canadá la producción total aumentó a una tasa anual de 4.6 por ciento y en los Estados Unidos de 3.8 por ciento. En cambio, los países de la Europa Oriental muestran crecimientos más elevados que los de América Latina, pues se estiman entre 7 y 11 por ciento para el producto material.[12/]

La comparación también resulta desfavorable para América Latina si se considera el crecimiento de algunos países de otras regiones en vías de desarrollo.

12/ Datos preliminares preparados por la Comisión Económica para Europa. Los sectores de producción de América Latina que corresponden aproximadamente al concepto de producto material señalan también tasas de crecimiento inferiores a las registradas por los países de la Europa Oriental.

/Cuadro 7

Cuadro 7

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE NIVELES DE PRODUCTO POR HABITANTE Y OTROS INDICADORES DE BIENESTAR ECONOMICO Y SOCIAL

País	Producto interno bruto por habitante, promedio 1957-59 (dólares de 1950)	Consumo no industrial de electricidad por habitante en 1958 (KWS)	Consumo de fibras por habitante en 1957 (kgs.)	Tasa de mortalidad infantil, años recientes (por mil nacimientos)	Consumo de calorías diarias por habitante, años recientes	Alfabetizados en la población de 15 y más años, 1950 (porcentaje)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Venezuela	1 000	186	4.3	59	2 300	52
Argentina	550	167	8.3	61	3 040	86
Uruguay	400	205	5.4	73	3 110	85
Cuba	375	183	6.8	-	2 730	78
Panamá	350	117	3.0	60	-	70
Chile	325	138	4.1	120	2 450	80
Colombia	300	98	3.9	97	2 170	62
Brasil	250	125	4.5	94a/	2 500	49
Costa Rica	250	24	3.7	89	1 966	79
México	200	115	4.1	80	2 560	57
República Dominicana	200	-	1.5	77	-	43
Nicaragua	175	28	2.3	64	-	38
Perú	175	36	2.7	85	-	47
Guatemala	175	28	2.1	90	-	29
El Salvador	175	69	2.5	-	-	39
Honduras	175	6	2.3	54	2 260	35
Ecuador	140	40	1.7	106	2 230	56
Paraguay	100	23	1.0	54	2 570	66
Haití	80	20	1.5	-	-	11
Bolivia	75	32	2.1	91	-	32

Fuente: Columna (1) Véase cuadro 2.
(2) CEPAL, Estado actual y evolución reciente de la energía eléctrica en América Latina. Anexos estadísticos.
(3) FAO, Niveles de consumo de fibras por habitante, 1948-1958.
(4) y (6) Naciones Unidas, Anuario demográfico, 1960, Nueva York, 1961.
(5) FAO, La situación mundial de la alimentación y de la agrigultura, 1961, Roma, 1961.

a/ Para Río de Janeiro.

/Cuadro 8

Cuadro 8

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y PRODUCTO POR HABITANTE

(Porcentajes acumulados anuales)

País	1945-1959			1954-1959		
	Producto interno bruto	Población	Producto interno bruto por habitante	Producto interno bruto	Población	Producto interno bruto por habitante
Venezuela	8.3	3.0	5.1	8.0	3.0	4.8
Costa Rica	6.9	3.5	3.3	4.2	4.3	-0.1
Nicaragua	6.8	3.1	3.5	3.5	3.4	0.1
República Dominicana	6.8	3.1	3.6	5.2	3.5	1.7
Ecuador	6.1	2.9	3.1	3.6	3.2	0.4
México	5.9	2.9	2.9	5.6	3.0	2.5
El Salvador	5.8	2.7	3.1	3.8	3.5	0.3
Brasil	5.4	2.4	3.4	6.8	2.4	4.3
Perú	4.3	2.2	2.0	2.7	2.7	-0.1
Colombia	4.2	2.6	2.1	4.0	2.8	1.1
Honduras	4.1	2.9	1.1	5.5	3.3	2.1
Panamá	4.0	2.7	1.3	5.8	2.9	2.8
Cuba	3.5	2.2	1.3	3.1	2.1	1.0
Uruguay	3.4	1.4	2.0	0.6	1.1	-0.6
Guatemala	3.3	2.9	0.4	8.1	2.9	5.0
Chile	3.1	2.2	0.9	2.7	2.5	0.2
Argentina	2.6	2.1	0.5	1.4	1.9	-0.5
Paraguay	2.6	2.4	0.2	2.9	2.4	0.4
Haití	1.8	1.5	0.3	1.5	1.7	-0.2
Bolivia	1.1	1.7	-0.7	1.2	2.2	-1.0
América Latina	4.9	2.5	2.4	4.7	2.6	2.1

Fuente: CEPAL, basado en estadísticas nacionales.

/Si se

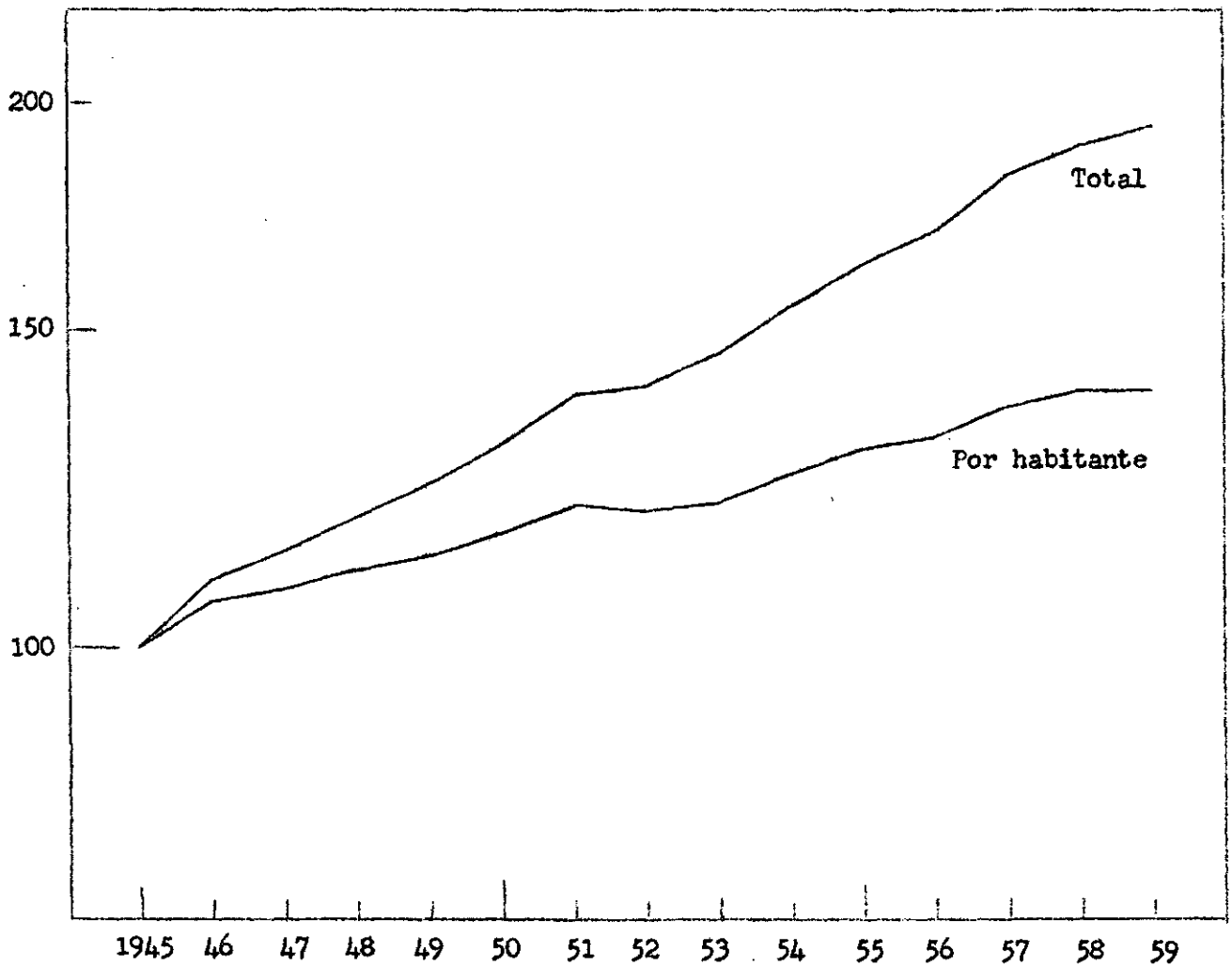
UNESCO/ED/CEDES/22
ST/ECLA/CONF.L.22
PAU/SEC/22

Gráfico II

AMERICA LATINA : EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1945-59

(Indices 1945 = 100)

Escala semilogarítmica



Si se toman en consideración las tasas de crecimiento por habitante, se comprueba no sólo que resulta mucho menos satisfactorio el ritmo de desarrollo de los países de la región, sino que aparecen notables diferencias en la intensidad del crecimiento con respecto a otras áreas del mundo. Ello se debe al hecho de que el incremento demográfico de América Latina ha sido de 2.5 por ciento anual durante el período postbélico, es decir, superior al de cualquiera otra región del mundo y desde luego mucho más elevado que el de los países industrializados. Como la tasa de crecimiento del producto por habitante fue en América Latina de tan sólo 2.4 en los últimos 15 años, ello significa que durante ese período el ingreso por habitante no aumentó más que 87 dólares (a precios de 1950). Algunos países de la región, como puede verse en el cuadro 8, apenas consiguieron mejorar en muy escasa medida su nivel de ingreso por habitante e incluso han registrado descensos durante los años más recientes.

El crecimiento del producto total y por habitante, que para el conjunto de la región se realizó a una tasa promedia anual de 4.9 y 2.4 por ciento respectivamente desde el término del reciente conflicto mundial, no ha sido uniforme. Ha habido períodos de auge y períodos de debilitamiento y hasta de descenso, como lo demuestran las cifras del cuadro 8 y las curvas del gráfico II.

En líneas generales se comprueba que desde el término de la segunda guerra mundial hasta 1951, la producción total aceleró su crecimiento sobre todo por la influencia directa e indirecta de la demanda internacional. En ese período, los productos típicos de exportación de América Latina se beneficiaron de una persistente demanda para satisfacer las necesidades impuestas primero por la construcción europea y después por la acumulación de existencias de materias primas durante el conflicto de Corea. Sin embargo, a partir de 1954 aproximadamente, la demanda mundial de buen número de los más importantes rubros de las exportaciones latinoamericanas tendió a contraerse, deteriorándose como consecuencia de ello la capacidad para importar de gran parte de los países de la región. Frente a estas circunstancias económicas adversas, se realizaron esfuerzos para mantener y elevar

/el nivel

el nivel interno de la actividad económica. En algunos de los países se acentuaron las presiones inflacionarias y en otros que adoptaron medidas de estabilización económica, se tropezó con dificultades para mantener el proceso de crecimiento y aun el nivel de ingreso por habitante. La gravitación del debilitamiento del poder de compra externo ha sido tal que en los años más recientes la tasa de crecimiento del producto latinoamericano considerado en su conjunto excedió escasamente al de la población.

b) Componentes del crecimiento

La región ha experimentado una evolución marcadamente dispareja a juzgar por los índices del ingreso por habitante de los diversos países. (Véase de nuevo el cuadro 8.) En efecto, en algunos - el Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Venezuela - el crecimiento fue mucho más rápido que el promedio de toda la región. En otro grupo de países - la Argentina, Bolivia, Chile y el Uruguay - el crecimiento ha sido mucho más lento e incluso se aprecia un estancamiento del ingreso por habitante en los años recientes.

Puede decirse, en términos generales, que alcanzaron tasas de crecimiento relativamente altas aquellos países que han experimentado una expansión en la demanda interna, en la externa o en ambas a la vez. Son los países que han logrado aprovechar una capacidad de producción no utilizada o expandir la capacidad de producción existente en la forma apropiada para satisfacer el aumento de la demanda.

Cuando se estudia la evolución de los componentes de la demanda relacionados con los de la oferta, se observa que las tasas de crecimiento más elevadas corresponden a los países donde las exportaciones y la inversión reales se asientan en bases relativamente sólidas y donde, por el lado de la oferta, la producción agropecuaria, la industrial o ambas conjuntamente constituyen la fuente principal de progreso. El sector externo ejerció su estímulo en algunos países a través de los productos tradicionales, tales como el petróleo, el café y el banano; en otros, a través de nuevas líneas de producción agrícola, como es el caso de México. En estos países también el aumento más rápido del poder de compra de las exportaciones facilitó el proceso de reajuste de la oferta a los cambios de volumen y composición de la demanda. En cambio, el Brasil representa en cierto modo el ejemplo de un

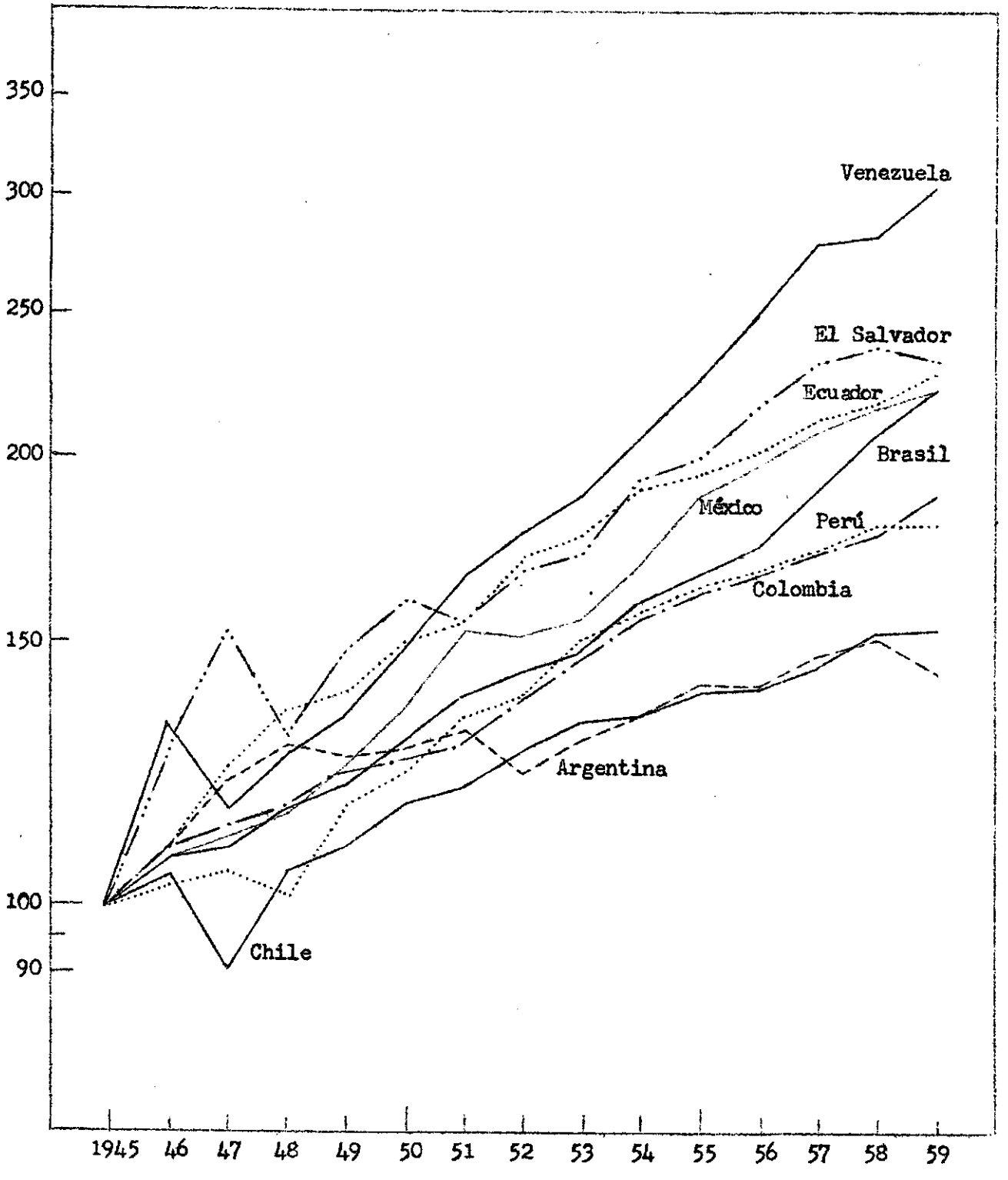
/país que

Gráfico III

AMERICA LATINA : EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR PAISES 1945-59

(Indices 1945 = 100)

Escala semilogarítmica



Fuente : CEPAL, basado en estadísticas nacionales.

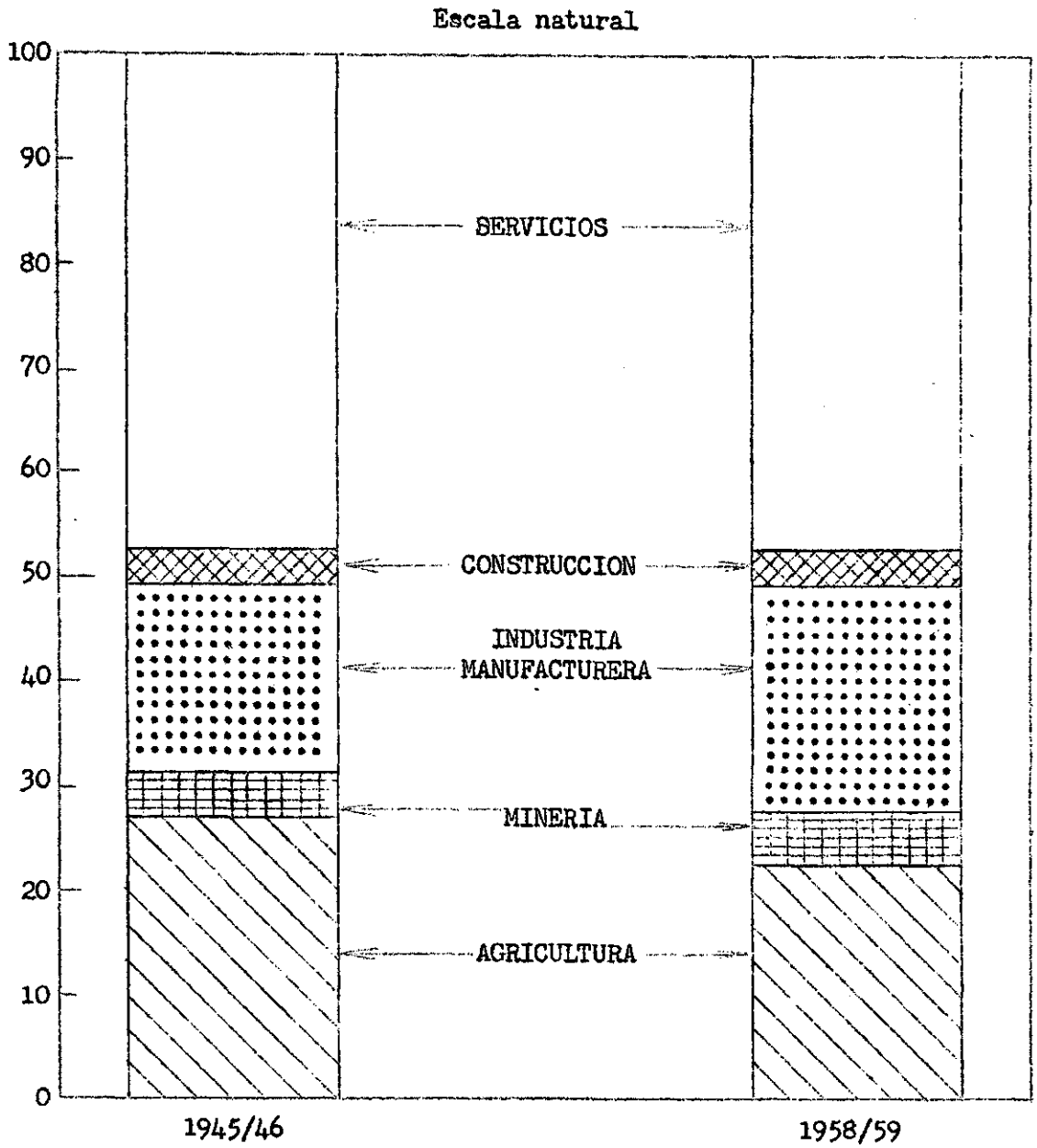
UNESCO/ED/CEDES22
ST/ECLA/CONF.10/L.22
PAU/SEC/22

Gráfico IV

AMERICA LATINA : ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(A precios de 1950)

(Porcientos)



país que no obstante la evolución desfavorable del sector externo, ha continuado creciendo merced al desarrollo interno.

Por otro lado, en los países donde el crecimiento acusa un ritmo relativamente lento, las exportaciones se mantuvieron estacionarias y la demanda interna provino del consumo, más bien que de las inversiones. Del lado de la oferta, mientras la producción agropecuaria quedó rezagada, creció la del sector industrial. Finalmente, el sector servicios aumentó más rapidamente que la oferta total.

El resultado de la acción conjunta de estas fuerzas se refleja en la tasa de crecimiento del producto registrado después de la guerra. Ello se pone de manifiesto en el gráfico III, donde se presentan los índices del producto interno bruto correspondientes a nueve países de la región.

Así, pues, salvo algunas excepciones, la experiencia de crecimiento de los países latinoamericanos en el último decenio indica que - por razones que se asocian con el estancamiento de la demanda externa, con la rigidez interna de la oferta o con ambas cosas a la vez - ya no se puede confiar en que el sector externo tradicional siga siendo por sí solo el elemento propulsor del crecimiento económico tal como ocurría en el pasado. La tasa de crecimiento del producto por habitante (2.4 por ciento anual) es sin duda inferior a la necesaria para alcanzar una elevación rápida del nivel económico y social. En consecuencia, habrá que persistir y buscar nuevas fuerzas de crecimiento económico en una industrialización adecuada y en una diversificación del comercio exterior, objetivos que, a su vez, implican tanto una modificación de la estructura económica de los países latinoamericanos como la introducción de profundos cambios en ciertas instituciones económicas.

3. La estructura de la producción y del empleo y la productividad

a) Producción

El gráfico IV pone de manifiesto que, a pesar de los cambios que tuvieron lugar en los países latinoamericanos a partir del pasado conflicto mundial, la actividad económica primaria - constituida por los sectores agropecuario y minero - es aún la fuente principal de producción, puesto que contribuye con cerca de 28 por ciento a la formación del producto bruto regional. Sin

/embargo, dicha

embargo, dicha proporción no es representativa de la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, si se excluyen la Argentina, el Brasil y México, donde la participación de los sectores primarios es inferior al promedio regional, se observa que aquella proporción suele ser más elevada para gran parte de los países restantes. Es ilustrativo señalar que en el Canadá la aportación de las actividades primarias al producto bruto (apenas el 11 por ciento del mismo) es muy inferior a la correspondiente a la región, a pesar de tratarse de uno de los países exportadores más importantes de productos agropecuarios y mineros. En cambio, el porciento promedio de América Latina se aproxima más a los correspondientes a los países de la Europa meridional. (Véase el cuadro 9.) En Italia, por ejemplo, la proporción es de 20 por ciento y en Grecia asciende incluso al 32 por ciento.

El sector industrial en América Latina contribuye a la generación del producto en una proporción del 25 por ciento, que es inferior a la de los países más industrializados de América del Norte o de la Europa Occidental. Dentro del promedio regional latinoamericano, la aportación del sector mencionado varía notablemente, oscilando entre 17 y 26 por ciento para los países incluidos en el cuadro. En cambio, en los Estados Unidos y el Canadá es de 36 y 33 por ciento, respectivamente.[13/]

La participación en la generación del producto de las actividades que generalmente se incluyen dentro de la denominación genérica de servicios es en América Latina relativamente alta (véase de nuevo el cuadro 9) y se aproxima a la de los países de elevado nivel de ingreso. Esta característica de la región podría interpretarse como una excepción de la hipótesis generalmente aceptada de que la participación de los servicios en el producto interno muestra una correlación positiva con el nivel de los ingresos reales. Sin embargo, en estas comparaciones internacionales debe tomarse en cuenta la influencia de factores de diversa índole, algunos de los cuales son

---

13/ Como se sabe, en estos coeficientes influyen los precios relativos de cada sector de actividad que rigen en cada uno de los países. Sin embargo, es obvio que si se efectuara un ajuste para eliminar las diferencias en los precios relativos no se modificarían las conclusiones de carácter general que se desprenden de este informe.

/Cuadro 9

Cuadro 9

COMPOSICION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES ECONOMICOS PRINCIPALES EN ALGUNOS PAISES, 1959

(Porciento del producto interno bruto al costo de los factores)

País	Sector primario a/	Sector industrial b/	Servicios c/
América Latina	28	25	47
Argentina	24	25	51
Brasil d/	27	25 g/	48
Chile d/	18	26	56
Colombia	40	21	39
El Salvador e/	37	22	41
México e/	23	25	52
Perú	37	17	46
Venezuela	37 h/	18	45
Otros países			
Canadá	11	33	56
Grecia	32	28	40
Italia	20	39	41
Estados Unidos	5	36	59

Fuentes: CEPAL Boletín Económico de América Latina, Vol. VI; Organización Europea de Cooperación Económica, General Statistics, julio de 1961.

a/ Incluye el sector agropecuario y la minería.

b/ Incluye industria manufacturera y construcción.

c/ Incluye transporte, comunicaciones, servicios del gobierno, finanzas y comercio y otros servicios.

d/ Producto interno neto al costo de los factores.

e/ Producto interno bruto a precios de mercado de 1950.

f/ Producto interno bruto a precios de mercado de 1957.

g/ Incluye minería y electricidad.

h/ Incluye el sector petrolero.

/peculiares de

peculiares de los países en proceso de desarrollo. Cabe señalar en primer lugar la probabilidad de que se haya tendido a sobrestimar el valor de los servicios, en virtud de la conocida escasez de información estadística prevaleciente en los países latinoamericanos. En segundo lugar, podrían señalarse los siguientes factores que influyen para que se asigne a los servicios una participación excesiva en el producto: a) las exportaciones de productos primarios requieren un volumen relativamente alto de servicios de transporte, bancario y comercialización;[14/] b) la producción agropecuaria, que constituye la principal actividad de la región, parece exigir para su comercialización costos relativamente más elevados que en otros países; c) el sistema educacional, predominantemente de tipo tradicional y humanista, forma profesionales que disponen de escasas oportunidades de empleo en actividades distintas a las de servicios; d) la proporción elevada de trabajadores independientes que - a falta de alternativas de empleo en otros sectores de la economía - se dedican a una amplia gama de servicios que en los países más desarrollados o no existen o los efectúan en gran escala empresas creadas al efecto, y finalmente e) la relativa importancia de servicios tales como los domésticos, como consecuencia de la abundancia de mano de obra no calificada.

b) Empleo y productividad

La estructura del empleo de América Latina revela quizá mejor que la de la producción las características comunes a los países de bajo nivel de ingreso. El cuadro 10 demuestra que el sector agrícola empleaba en 1950 más de la mitad de la población economicamente activa de la región.[15/] en cambio, la manufactura y la construcción, en conjunto, sólo absorbían el

---

14/ Los servicios de comercio y finanzas contribuyeron en 1959 con un 19 por ciento del producto bruto de la región en su conjunto. Dicha proporción es idéntica a la del Canadá, donde el ingreso por habitante es aproximadamente 5 veces mayor que el correspondiente al promedio de la región y que además constituye uno de los países que más comercian en el mundo.

15/ No existen datos de años recientes sobre la distribución sectorial de la ocupación de la mano de obra en los países latinoamericanos. Sin embargo, cálculos aproximados sugieren que la estructura actual del empleo es la siguiente: agricultura, 50 por ciento; minería, 1 por ciento; construcción, 4 por ciento; manufactura, 14 por ciento; servicios, 31 por ciento.

16 por ciento. La extremada preponderancia de la ocupación en el sector agropecuario adquiere mayor relieve si se la compara con la distribución de la población activa en países tales como Australia, el Canadá y Dinamarca, donde la producción agropecuaria desempeña un papel primordial en el conjunto de la economía; estos países no superan un coeficiente de 30 por ciento de ocupación agropecuaria, que contrasta con el 53 por ciento de América Latina.

Cuando se compara la estructura intersectorial de la producción y el empleo destacan los desequilibrios fundamentales de las economías latinoamericanas. En el cuadro 11 se consignan para la región en su conjunto las estimaciones del producto por persona ocupada hacia 1950 en cada sector de actividad económica.

El sector agropecuario, que ocupa más de la mitad de la población activa, sólo contribuye al producto bruto de la región con una cuarta parte. Por consiguiente, su productividad, expresada en forma de relación entre el producto generado en el sector y la mano de obra ocupada correspondiente, es extremadamente baja y no representa más del 46 por ciento de la productividad promedio del conjunto de la economía. Si se efectúan comparaciones con otros sectores, resultan más marcadas las diferencias. Así, la producción del sector agropecuario es un tercio de la que obtienen las actividades manufactureras, un décimo de la correspondiente a la minería (incluido el petróleo) y dos quintos de la que logra la construcción. Comparando con los Estados Unidos se comprueba que también en ese país la productividad del sector agropecuario es muy baja en relación con otras actividades. Pero es característica peculiar de las economías latinoamericanas el hecho de que las diferencias sectoriales de productividad son mucho más acentuadas que en los países de mayor nivel de ingreso; por otra parte, en estos últimos - y los Estados Unidos constituye un buen ejemplo - la menor productividad afecta a sectores que participan tanto en el producto como en la población activa en una proporción mucho menos significativa que en América Latina. A ello debe agregarse la extraordinaria diferencia existente en los niveles absolutos que se pone de manifiesto al comparar las cifras del cuadro 11.

1954; Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Yearbook of National Accounts Statistics 1957, Nueva York, 1958.

/Ese fenómeno

Cuadro 10

ESTRUCTURA DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA Y ALGUNOS PAISES FUERA DE LA REGION, 1950 a/

(Porcientos)

Sector	América Latina	Australia	Bélgica	Canadá	Dinamarca	Estados Unidos	Noruega	Reino Unido	República Federal Alemana
Agricultura	53.0	15.4	12.1	19.0	23.6	12.2	25.8	4.9	23.2
Minería	1.0	1.7	5.5	2.0	...	1.6	0.7	3.8	...
Industria manufacturera	13.0	25.3	37.7	25.7	28.8b/	26.8	25.7	37.4	41.9c/
Construcción	3.0	7.2	5.6	6.6	6.9	6.2	9.2	6.2	...
Servicios	30.0	50.4	39.1	46.7	40.7	53.2	38.6	47.7	34.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuentes: CEPAL, Estudio sobre la mano de obra en América Latina (mayo de 1957); OIT, Anuario de estadísticas del trabajo, 1954, Ginebra, 1954.

a/ En algunos países se ha tomado el año censal mas cercano a 1950.
b/ Incluye minería.
c/ Incluye minería, construcción y electricidad, gas y agua.

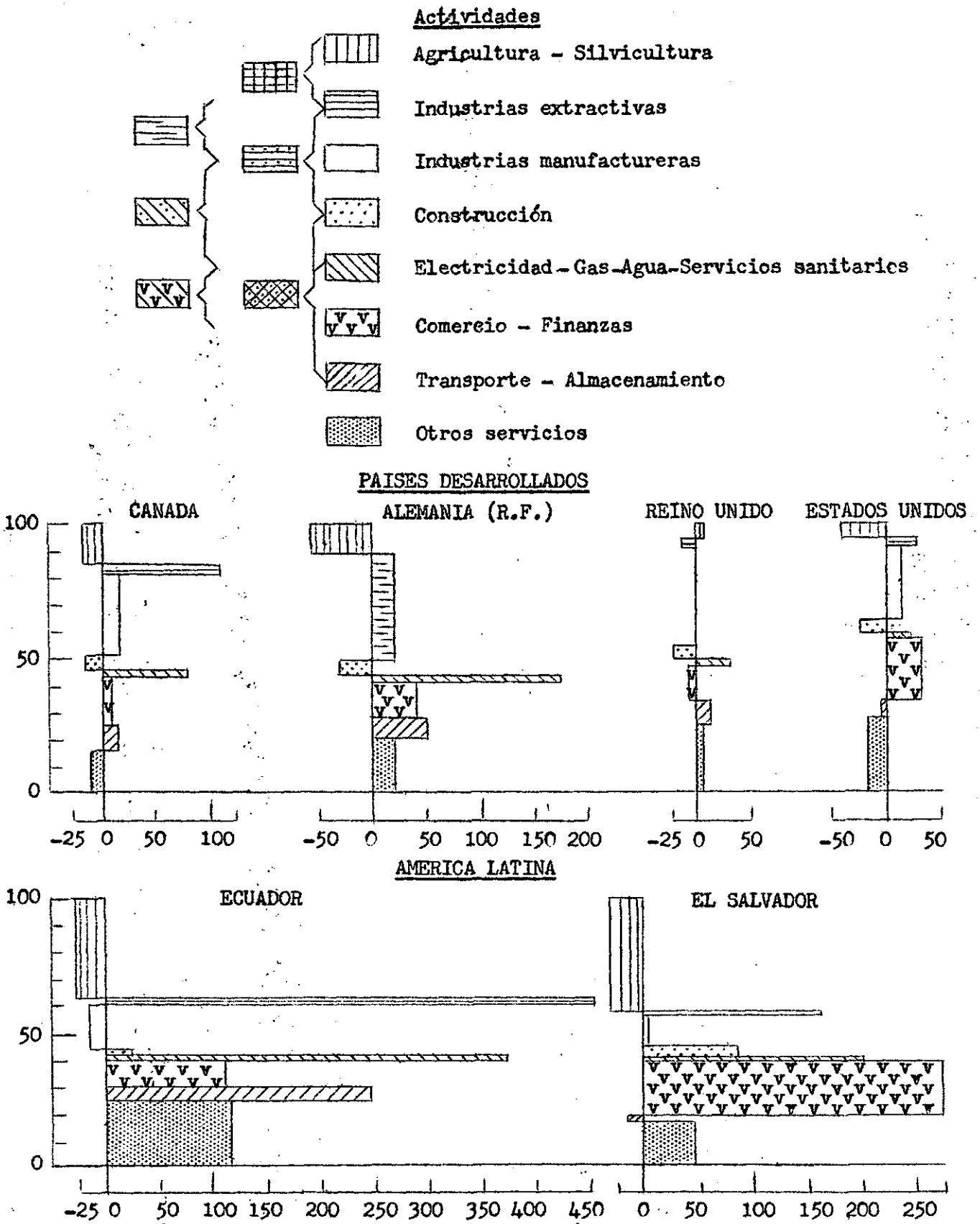
Cuadro 11

ESTRUCTURA DEL EMPLEO, DEL PRODUCTO Y PRODUCTIVIDAD POR SECTOR EN AMERICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS, 1950

Sector	América Latina				Estados Unidos			
	Estructura del empleo	Estructura del producto interno bruto	Producto por persona activa (dólares)	Productividad de cada sector en relación a la productividad total (productividad del total=100)	Estructura del empleo	Estructura del producto interno bruto	Producto por persona activa (dólares)	Productividad de cada sector en relación a la productividad total (productividad del total=100)
	Porcientos				Porcientos			
Agropecuario	53.0	24.0	356	46	12.2	6.4	2 274	52
Minería	1.0	4.0	3 198	409	1.6	1.9	5.159	119
Industria manufacturera	13.0	19.0	1 167	149	26.8	28.4	4 607	106
Construcción	3.0	4.0	884	113	6.2	4.4	3 062	70
Servicios	30.0	49.0	1 276	163	53.2	58.9	4 818	111
Producto interno bruto	100.0	100.0	781	100	100.0	100.0	4 347	100

PRODUCTIVIDAD RELATIVA POR SECTOR, ALREDEDOR DE 1950

(Ejes verticales: porcentaje de producto bruto producido en el sector)
(Eje horizontal: diferencia porcentual entre productividad en el sector y productividad promedio de todos los sectores)



Fuentes: Países desarrollados: Oficina de Estadística de Naciones Unidas, National Accounts Yearbook y Demographic Yearbook.
América Latina: CEPAL, Boletín Económico de América Latina. Vol. V.

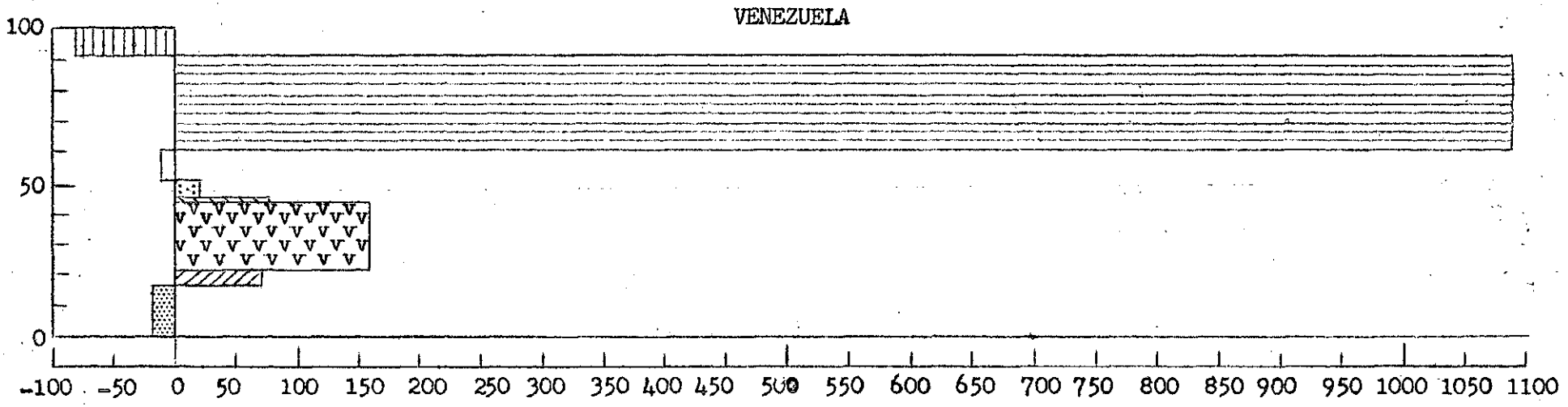
PRODUCTIVIDAD RELATIVA POR SECTOR, ALREDEDOR DE 1950

(Ejes verticales: porcentaje de producto bruto producido en el sector)
(Eje horizontal: diferencia porcentual entre productividad en el sector y productividad promedio de todos los sectores)

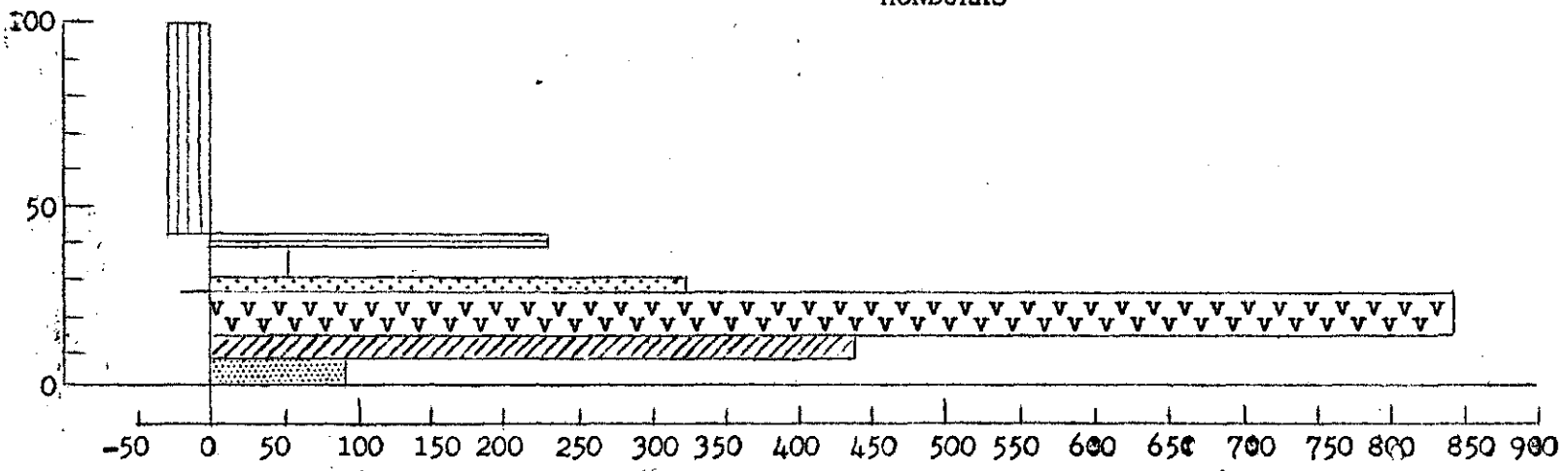
AMERICA LATINA

(Continuación)

VENEZUELA



HONDURAS



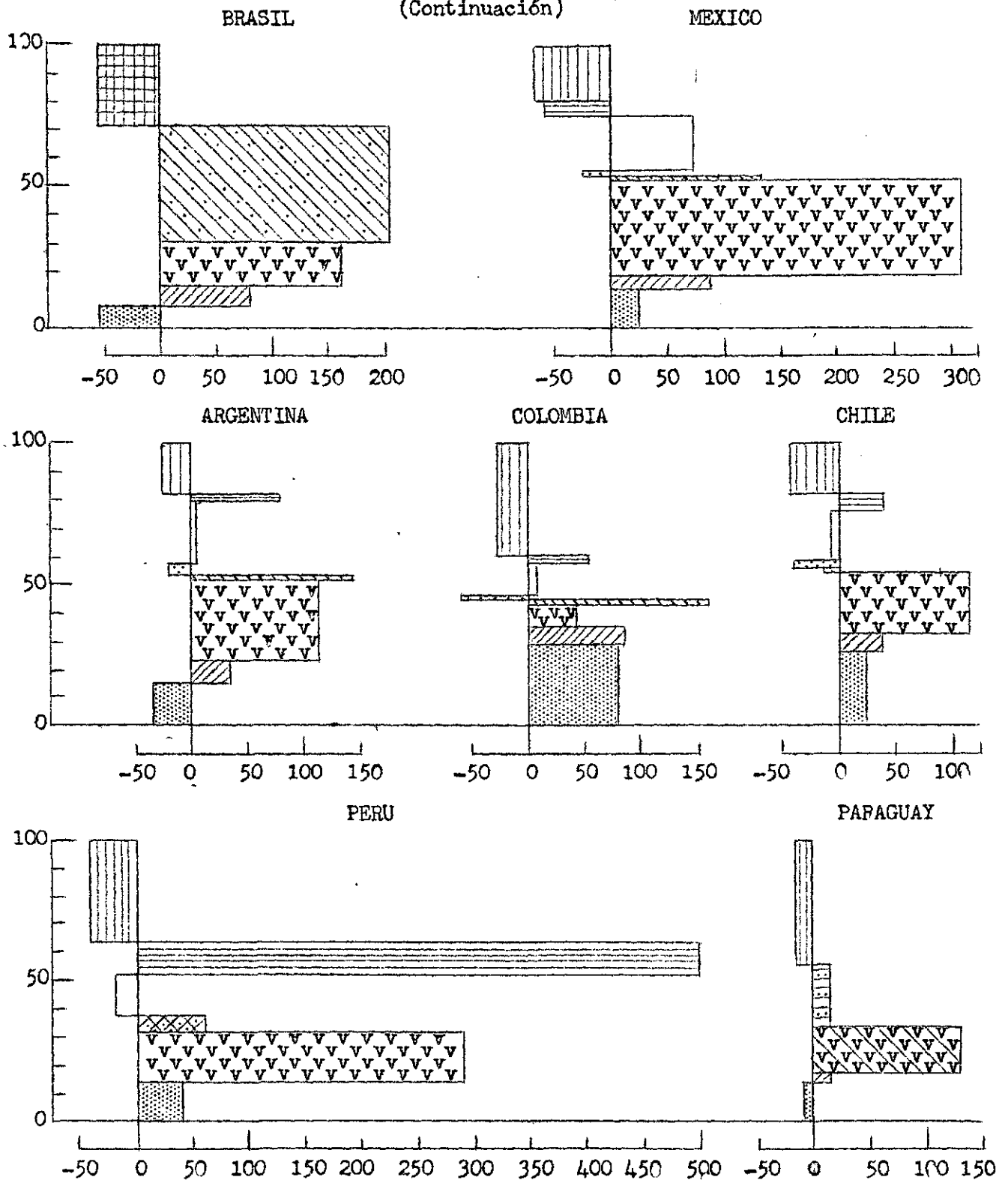
Fuente : CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. V Suplemento Estadístico.

UNESCO/ED/CEDES/22
ST/ECLA/CONF.10/L.22
PAU/SEC/22

PRODUCTIVIDAD RELATIVA POR SECTOR, ALREDEDOR DE 1950

(Ejes verticales: porcentaje de producto bruto producido en el sector)
(Eje horizontal: diferencia porcentual entre productividad en el sector y productividad promedio de todos los sectores)

AMERICA LATINA
(Continuación)



Fuente : CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. V, Suplemento Estadístico.

Ese fenómeno de desequilibrio estructural se comprueba claramente observando las diferencias sectoriales de productividad con respecto al promedio de la economía en su conjunto, así como la participación de cada uno de los sectores de actividad en la formación del producto total en un grupo de países latinoamericanos y en cuatro países de alto nivel de ingreso situados fuera de la región, como lo muestra el gráfico V. Ese gráfico revela el grado de diferencia de la productividad por sectores económicos en los países latinoamericanos con respecto a los industrializados y representa en cierto modo una síntesis de la constelación de elementos de desequilibrio, inflexibilidades sectoriales y rigideces en la movilidad de los factores productivos que caracteriza a las economías en sus primeras etapas de desarrollo o en una fase de estancamiento económico.

Las diferencias de productividad sectorial destacan más aún en los países latinoamericanos sobre todo por el alto nivel que alcanzan las industrias extractivas de exportación, tal como sucede con el petróleo. También la agricultura de exportación se caracteriza por una productividad relativamente elevada, que desaparece cuando se considera al sector en su conjunto, en virtud de los exiguos niveles correspondientes a las restantes actividades del mismo.

4. La orientación geográfica del comercio exterior latinoamericano

Durante los últimos veinte años, la orientación geográfica de las exportaciones latinoamericanas ha experimentado cambios significativos. Durante dicho período los Estados Unidos han ido adquiriendo mayor participación en las ventas de la región, hasta el punto de que en 1959 constituía el mercado principal, absorbiendo el 45 por ciento del total de las exportaciones de América Latina. (Véase el cuadro 12.) Mientras tanto, las ventas al Reino Unido han declinado proporcionalmente en forma sustancial entre 1938 y 1959 y la participación de los restantes países de la Europa Occidental ha permanecido practicamente inalterada. Esa orientación de las exportaciones de la región hacia los Estados Unidos hace que en las economías de los países latinoamericanos influyan sobremanera las fluctuaciones de la actividad económica que se registran en los Estados Unidos. El comercio interlatinoamericano se ha incrementado en un grado relativamente reducido. En los

/primeros años

primeros años de la postguerra, debido al desplazamiento de los mercados internacionales consecuencia de la segunda guerra mundial, aumentó el comercio entre los diversos países latinoamericanos, pero después ha disminuido el valor total del comercio intrarregional.

La débil vinculación económica existente entre los países latinoamericanos constituye otra de las características económicas de la región. En efecto, en 1959 más de la mitad del comercio de la Europa Occidental y casi una tercera parte del correspondiente a los países de la Comunidad Económica Europea se realizó dentro de dichas regiones, y la proporción del comercio intrarregional efectuado por los países de la Europa Oriental es mayor aún. (Véase el cuadro 13.) En cambio, el comercio interlatinoamericano sólo representó algo más del 8 por ciento del comercio total de la región, proporción que incluso es inferior a la que registró Africa también en 1959, a pesar de que los niveles de ingreso por habitante en esta última región son considerablemente inferiores a los de América Latina. Este hecho pone de manifiesto el aislamiento económico que predomina entre los países de la región e indicaría, por lo tanto, que existen grandes posibilidades de mayor intercambio económico dentro de la región, lo que en último término contribuiría a acelerar el desarrollo económico general de América Latina.

II. OBSTACULOS AL DESARROLLO ECONOMICO

El proceso de desarrollo económico, por su naturaleza, supone modificaciones en el sistema tradicional de organización económica y el mejoramiento de la calidad de los factores productivos de que dispone la economía. Para la mayoría de los países insuficientemente desarrollados y sobre todo para aquellos que se proponen mejorar de inmediato el nivel de vida de la población, los cambios necesarios representan un rompimiento brusco con las estructuras del pasado. No sólo se debe mejorar la calidad de los factores productivos y su adecuada distribución entre los diversos sectores de la actividad económica para ajustarlos más estrictamente a las nuevas modalidades de la demanda interna y externa, sino que a la vez estos ajustes deben realizarse con relativa rapidez. Sin embargo, el capital no puede transformarse ni materializarse de manera instantánea; el nivel medio de educación o de

/Cuadro 12

Cuadro 12

CAMBIOS EN LA ORIENTACION GEOGRAFICA DE LAS EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA, a/ 1938, 1948 Y 1958

(Porcientos)

País o región de destino	1938	1948	1959
Estados Unidos	30.1	37.2	44.8
Canadá	1.1	1.9	1.6
Europa Occidental (excluído el Reino Unido)	30.1	35.3	30.6
Reino Unido	17.3	13.1	8.9
Japón	1.4	0.9	3.1
URSS y Europa Oriental	2.5	1.4	1.8
Otros	17.5	10.2	9.2
Total	100.0	100.0	100.0
Comercio intrarregional latinoamericano (en porciento del comercio total)	6.1	9.2	8.4

Fuente: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Yearbook of International Trade Statistics, Vol. I.

a/ Valor f.o.b., expresado en dólares de los Estados Unidos.

/Cuadro 13

Cuadro 13

VALOR[a] DEL COMERCIO INTRARREGIONAL, 1959

(Porcientos del comercio total)

Regiones	Porcientos
América Latina	8.4
Europa Occidental	54.1
Comunidad Económica Europea	32.4
URSS y Europa Oriental	61.1
Asia (zona esterlina)	22.3
Africa	8.8

Fuente: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Yearbook of International Trade Statistics, 1959, Vol. I.

a/ Valor FOB expresado en dólares de los Estados Unidos.

/adiestramiento sólo

adiestramiento sólo pueden elevarse en plazos que en algunos casos son relativamente largos, y también se necesita un determinado período para que se asienten los cambios institucionales que requiere un acelerado proceso de desarrollo. Es evidente que numerosos obstáculos físicos impiden que el proceso de ajuste se lleve a cabo de manera rápida y sin dificultades, y la magnitud de esos obstáculos varía de un país a otro. En la medida en que el sistema de precios funcione en forma razonablemente eficaz con respecto a su función de distribuir recursos, más flúidos será el proceso de ajuste. Pero una característica de los países insuficientemente desarrollados es que el sistema de precios no funciona eficazmente, o por lo menos no lo hace en todos los sectores de la actividad económica.

A continuación se analizan, en términos generales, algunos de los problemas económicos más importantes que en este sentido deben encarar las economías latinoamericanas.

1. Papel de la inversión y de la formación de capacidad productiva

No se puede lograr una tasa de crecimiento económico satisfactoria y sostenida si un país no aumenta su capacidad productiva. Esto, a su vez, depende de la proporción anual del producto nacional que se destina a reposición y adquisición de nuevas máquinas e instalaciones, a elementos del transporte y a la construcción de edificios y obras públicas en general que van a integrar el capital social básico del país. Mientras mayor sea el ahorro que pueda traducirse en inversiones en esa clase de bienes, mayor será la capacidad de un país para alterar la estructura de la producción y hacer frente a los cambios en la composición de la demanda interna y externa que trae consigo un proceso de desarrollo. Por otra parte, la proporción anual de esas inversiones con respecto al producto nacional mide, en cierto modo, el ritmo de incorporación del progreso tecnológico en el sistema económico. En este aspecto, el progreso es el resultado de una mayor capacitación del factor humano y de una mejor dotación de capital.

En consecuencia, es muy útil citar algunos índices comparativos para dar idea de la situación de América Latina en esta materia. Así, por ejemplo, la capacidad de generación de energía eléctrica en los países latinoamericanos varía entre 12 y 142 vatios por habitante (63 de promedio no ponderado),

/mientras que

mientras que en los Estados Unidos es de 920 vatios por habitante. Los países de la región poseen entre 14 y 164 kilómetros de vías férreas y caminos mejorados por cada 10 000 hectáreas de tierra arable (56 de promedio no ponderado), cifra que contrasta con los 207 de que disponen los Estados Unidos.[16/] A su vez, las inversiones en el factor humano, que pueden apreciarse por los niveles de capacitación, muestran las deficiencias notables que existen en la región. (Véase el cuadro 14.)

Considerando en su conjunto la proporción del producto naual que se destina a renovación y ampliación de la capacidad productiva, se comprueba que en el trienio 1957-59 América Latina invirtió, en promedio, un 16 por ciento del producto bruto anual.[17/] Este coeficiente suele ser más elevado en países de mayor nivel de ingreso por habitante o cuyo crecimiento es más acelerado que en América Latina. Así, por ejemplo, en los últimos años, la República Federal de Alemania, los Países Bajos, Noruega, el Japón, Suecia y el Canadá han estado destinando a la inversión más del 20 por ciento del producto bruto. (Véase el cuadro 15.) Parece ser más alto aún el coeficiente de inversión en la Unión Soviética y en otros países de economía centralmente planificada. Aunque en algunos países latinoamericanos los coeficientes [18/] de inversión se equiparan con aquel porcentaje, en la mayoría son

---

16/ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Comparative Data on Latin American Countries, Washington, 1960.

17/ Cifra basada en 13 países que, en conjunto, representan por lo menos el 90 por ciento del producto interno bruto de la región.

18/ Los coeficientes de inversión por países pueden no ser estrictamente comparables, pues es frecuente que existan niveles de precios relativos distintos, así como diferencias en los conceptos económicos de inversión y de producto. Sin embargo, las diferencias no llegan a modificar las conclusiones de carácter general que se señalan en este informe, salvo en algunos casos de países que han sufrido en los últimos años distorsiones intensas en la estructura de precios. Un intento de mejorar estas estimaciones para un grupo de países latinoamericanos, tomando en cuenta las investigaciones efectuadas por la CEPAL sobre comparación de precios de bienes de consumo y de bienes de capital indicaría que el coeficiente de inversión real de la Argentina sería mucho menor que el actual, probablemente en un orden del 20 al 30 por ciento y los coeficientes del Brasil y del Perú descenderían en 10 por ciento; en cambio, aumentarían los coeficientes del Ecuador (20 por ciento), Colombia y México (10 por ciento). Véase Comparación de precios y paridad de poder adquisitivo de la moneda en algunos países latinoamericanos (E/CN.12/589, marzo de 1961).

/Cuadro 14

Cuadro 14

AMERICA LATINA: INDICADORES DE LA DISPONIBILIDAD DE CAPITAL SOCIAL Y ECONOMICO BASICO

País	Carreteras mejoradas y vías férreas (kilómetros por cada 10 000 hectáreas de tierra arable) 1954 ó 1955 a/	Capacidad eléctrica (vatios por habitante) 1958	Tractores agrícolas (por cada 10 000 hectáreas de tierra arable) a comienzos de los años cincuenta	Escuelas primarias (matriculados en porciento de la población con edad de 5 a 14 años) a comienzos de los años cincuenta
	(1)	(2)	(3)	(4)
Argentina	33	118	10	68
Bolivia	34	34	21	28 b/
Brasil	67	63	15	34
Colombia	43	44	26	30
Costa Rica	61	106	13	51
Cuba	41	115	48	43
Chile	137	142	36	56
Ecuador	25	24	3	42
El Salvador	68	34	9	33
Estados Unidos	207	920	222	86
Guatemala	80	16	6 c/	23
Haití	72	12	1	20
Honduras	35	15	3 c/	27
México	44	79	25	47
Nicaragua	16	34	52	35
Panamá	41	47	9	56
Paraguay	14	40	3	57
Perú	164	64	24	42
República Dominicana	42	51	9	45
Uruguay	61	124	76	45
Venezuela	39	94	15	43

Fuentes: Columnas (1), (2) y (3) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Cifras comparativas sobre los países latinoamericanos. Columna (4) UNESCO, Estudio mundial sobre educación II. Educación primaria, Cuadro 15. Para Nicaragua: Informe sobre la situación social del mundo.

a/ Las estimaciones sobre tierra arable se refieren al año más cercano disponible. Las carreteras incluyen a las que no tienen superficie de rodaje pero están niveladas y drenadas. Vías férreas excluye vías férreas ligeras.

b/ 1952. Escuelas públicas solamente.

c/ Toda clase de tractores.

/Cuadro 15

Cuadro 15

COEFICIENTES DE INVERSION[a] PROMEDIO 1957-59

(Porcientos)

	Coeficientes de inversión		Coeficientes de inversión
Países de América Latina		Países de fuera de la región	
Argentina	22.3	Canadá	23.3
Brasil	11.1	Ceilán	12.6
Chile	9.9	Estados Unidos	16.0
Colombia	12.5	Filipinas	7.8
Costa Rica	21.7	Francia	18.2
Cuba	19.1	Ghana	10.7
Ecuador	12.5	Japón	27.5
El Salvador	16.7	Noruega	29.5
Honduras	13.9	Países Bajos	22.1
México	14.9	Portugal	16.4
Panamá	16.8	República Federal de Alemania	22.2
Perú	18.0	Suecia	21.5
Venezuela	23.1	Turquía	14.5 b/

Fuentes: CEPAL, basado en estadísticas nacionales; Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Yearbook of National Accounts Statistics, 1960, Nueva York, 1961.

a/ Relación entre la inversión fija bruta y el producto interno bruto, ambos a precios constantes.

b/ Inversión fija bruta y producto interno bruto, ambos a precios corrientes.

/muy inferiores.

muy inferiores. Además, no hay ningún indicio claro de que la tasa de formación de capital esté aumentando en América Latina en su conjunto. Por el contrario, en los últimos años ha disminuido como consecuencia del descenso relativo de su capacidad de compra externa.

El fenómeno del bajo coeficiente de formación de capital se manifiesta también en otras regiones de reducido nivel de ingreso. Así, por ejemplo, en 1957-58, el coeficiente de inversión bruta fue sólo 13 por ciento en Ceilán, 8 por ciento en Filipinas, 11 en Ghana, 14 en Turquía y 16 en Portugal.

Sin aspirar a establecer una relación funcional precisa entre el coeficiente de inversión y la tasa de crecimiento, cabría referirse a la experiencia reciente de América Latina. En el período 1945-59 se registró un coeficiente promedio de inversión del 16 por ciento para un grupo de 10 países, en tanto que el crecimiento del producto fue del 4.6 por ciento anual, lo que indicaría una relación de 3.7 entre ambos índices.

De esta comparación puede deducirse, en términos generales, que si se desea elevar la tasa de crecimiento del producto, que por habitante fue sólo de 2 por ciento, es necesario aumentar aquel coeficiente de inversión hasta alcanzar probablemente los niveles de otros países que crecen mucho más aceleradamente que América Latina. Por supuesto que en la determinación de ese coeficiente de inversión requerida habría que considerar la acumulación de capital realizada en los años inmediatos a la terminación de la guerra, las necesidades de reemplazo de bienes de capital, la productividad del capital existente y las condiciones peculiares de América Latina en cuanto a las relaciones producto-capital, en comparación con las de otras áreas en proceso de desarrollo que se toman como referencia.

Un índice de especial interés, por lo que atañe a la formación de capital, es la participación del sector público en ese proceso en los países latinoamericanos, ya que dicho sector efectúa las inversiones en sectores básicos de propulsión del desarrollo económico-social. Esa participación, que ha tendido a aumentar en el último decenio, alcanza la elevada proporción del 30 por ciento en promedio con respecto al total de la inversión, si bien en algunos países de la región de más reducido nivel de ingreso es significativamente menor. En los Estados Unidos ese coeficiente es aproximadamente 20 por ciento; en otros países como el Canadá, la República Federal de

/Alemania y

Alemania y el Japón, la participación del sector público es muy parecida a la del promedio latinoamericano y en Francia, los Países Bajos y Suecia es mayor.

Para el crecimiento económico, no menos importante que el nivel absoluto de las inversiones es su composición, ya que pueden ser más o menos productivas según su naturaleza, la forma en que se combinan con otros factores de la producción y el grado en que reflejan los adelantos tecnológicos en sus diversos aspectos. La experiencia demuestra que a veces una proporción significativa de las inversiones de América Latina se ha destinado a edificios residenciales o a otras formas de activo de baja productividad social.

En términos generales y simplificando extremadamente el problema, pueden señalarse para el conjunto de América Latina dos tipos de factores limitativos del incremento en la formación de capital que, en esencia, no son independientes. Uno atañe al nivel de ingreso y a su distribución y el otro a la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas y a su dependencia del exterior en cuanto al abastecimiento de bienes de capital.

Es evidente que un país de bajo nivel de ingreso por habitante tiene serias dificultades para incrementar la formación de capital que necesita para su crecimiento, en virtud de que debe mantener niveles mínimos de consumo. Cierto es que esa situación puede mejorar en la medida en que se adopte una política orientada a la utilización más eficiente de los recursos para satisfacer la demanda interna y externa. Un aspecto importante de esa política podría ser corregir las implicaciones desfavorables de una exagerada desigualdad en la distribución del ingreso. Además de esas medidas, el círculo vicioso de pobreza y falta de capital sólo puede romperse mediante la cooperación técnica y financiera del exterior, necesaria para que la economía logre un nivel de ingreso y condiciones apropiadas a fin de mantener por sí misma su desarrollo ulterior. Los demás problemas de la formación de capital en América Latina se relacionan con el hecho de que la mayoría de los bienes duraderos de producción - maquinaria, equipo y elementos de transporte, por ejemplo - deben adquirirse fuera de la región, pues sólo en la Argentina, México y el Brasil existe cierta producción significativa de esa clase de bienes. En efecto, las importaciones tienen una alta participación en el abastecimiento de bienes de capital en seis países de la región.

/(Véase el

(Véase el cuadro 16.) En otros no existen practicamente industrias metalúrgicas de bienes de capital y han de abastecerse por completo desde el exterior.

La dependencia con respecto a la evolución del comercio exterior hace que tanto los niveles de inversión como, en cierta medida, los coeficientes relativos al ingreso estén intimamente relacionados con el curso de la capacidad de compra externa. Alrededor del 70 por ciento de las importaciones de América Latina está constituida por bienes de capital y productos intermedios. En consecuencia, un descenso relativo o absoluto de la capacidad para importar no puede compensarse mediante reducciones en la importación de bienes de consumo, que es relativamente pequeña en unos casos o de demanda popular en otros, ni de productos intermedios, porque se afectaría de inmediato al nivel de producción y ocupación. Los países recurren por eso a la contracción de las importaciones de bienes de capital. Cuando estas soluciones de emergencia se convierten en situaciones crónicas, no sólo dificultan el ritmo de crecimiento e incluso el nivel de ingreso del período inmediato, sino también la capacidad productiva para el futuro, lo que obliga a los países a redoblar sus esfuerzos para reiniciar el proceso de crecimiento cuando ulteriormente mejora su capacidad de compra externa.

2. La capacidad para importar

Las exportaciones significaron tradicionalmente el estímulo principal en el desarrollo económico de los países de la región. Sin embargo, ya hace tiempo que, salvo en pocos casos, las exportaciones de América Latina han quedado a la zaga del incremento de la producción y del comercio mundial. Así, de 1948 a 1960 el volumen de exportaciones de todos los países insuficientemente desarrollados aumentó en 66 por ciento, mientras que el de América Latina sólo lo hizo en 39 por ciento. (Véase el gráfico VI.) Es más, si se excluye el petróleo, el incremento del volumen de las exportaciones de la región representa menos de la mitad del correspondiente a todos los países de producción primaria.

Por otra parte, desde 1951 el muy lento crecimiento del volumen de exportaciones ha ido acompañado de un deterioro en la relación de precios

/Cuadro 16

Cuadro 16

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS IMPORTACIONES EN EL ABASTECIMIENTO DE ALGUNOS PRODUCTOS EN PAISES SELECCIONADOS LATINOAMERICANOS

País	Bienes de capital a/ (1957-58)	Acero terminado (1958-59)	Productos químicos (1959)	Papeles y cartones b/ (1955-57)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Argentina	18 c/	39	16	31
Brasil	53	18	14	26
Colombia	71 d/	54	38	67
Chile	72	e/	38	15
México	41	8	30	26
Venezuela	99	100	67	85

Fuentes: (1) Estudios de desarrollo económico efectuados por la CEPAL y estadísticas nacionales

(2) Estudio de la industria siderúrgica en América Latina (E/CN.12/293/Rev. 1, ST/TAA/Ser/C/16), 1954 y estadísticas nacionales.

(3) El Mercado Latinoamericano de productos químicos (E/CN.12/591), 1961.

(4) El papel y la celulosa en América Latina: situación actual y tendencias futuras de su demanda, producción e intercambio, preparado por el Grupo Asesor CEPAL/FAO/DOAT (CEPAL,E/CN.12/570), 1961.

a/ Maquinaria, equipo y vehículos comerciales.

b/ Incluído papel de prensa.

c/ 1954-55.

d/ 1956-57.

e/ Exportador neto.

/Gráfico VI

Gráfico VI

ST/ECLA/CONF.10/L.22

INDICE DE QUANTUM DE EXPORTACIONES POR REGIONES, 1948-60

(Indices 1948 = 100)

Escala natural

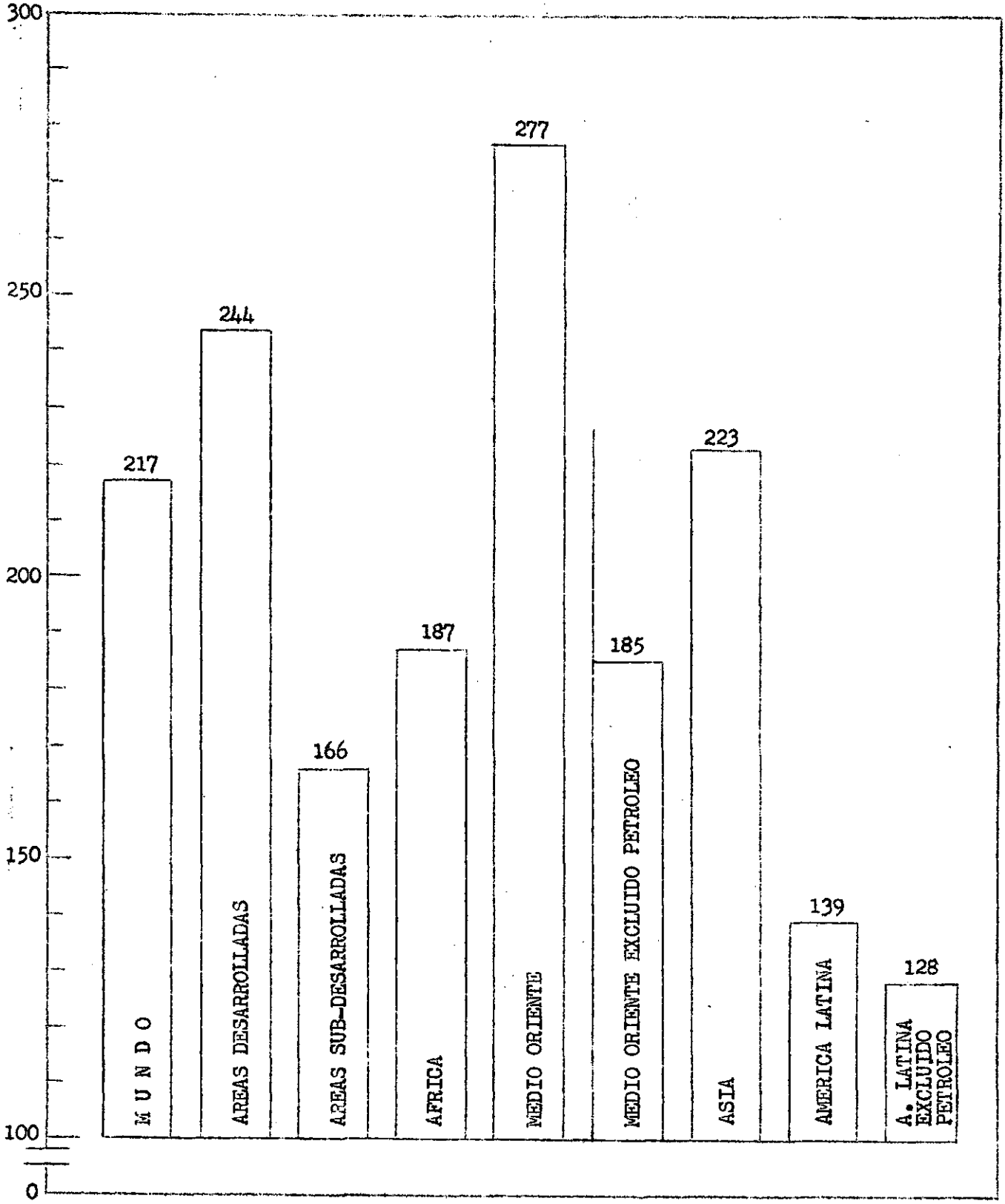
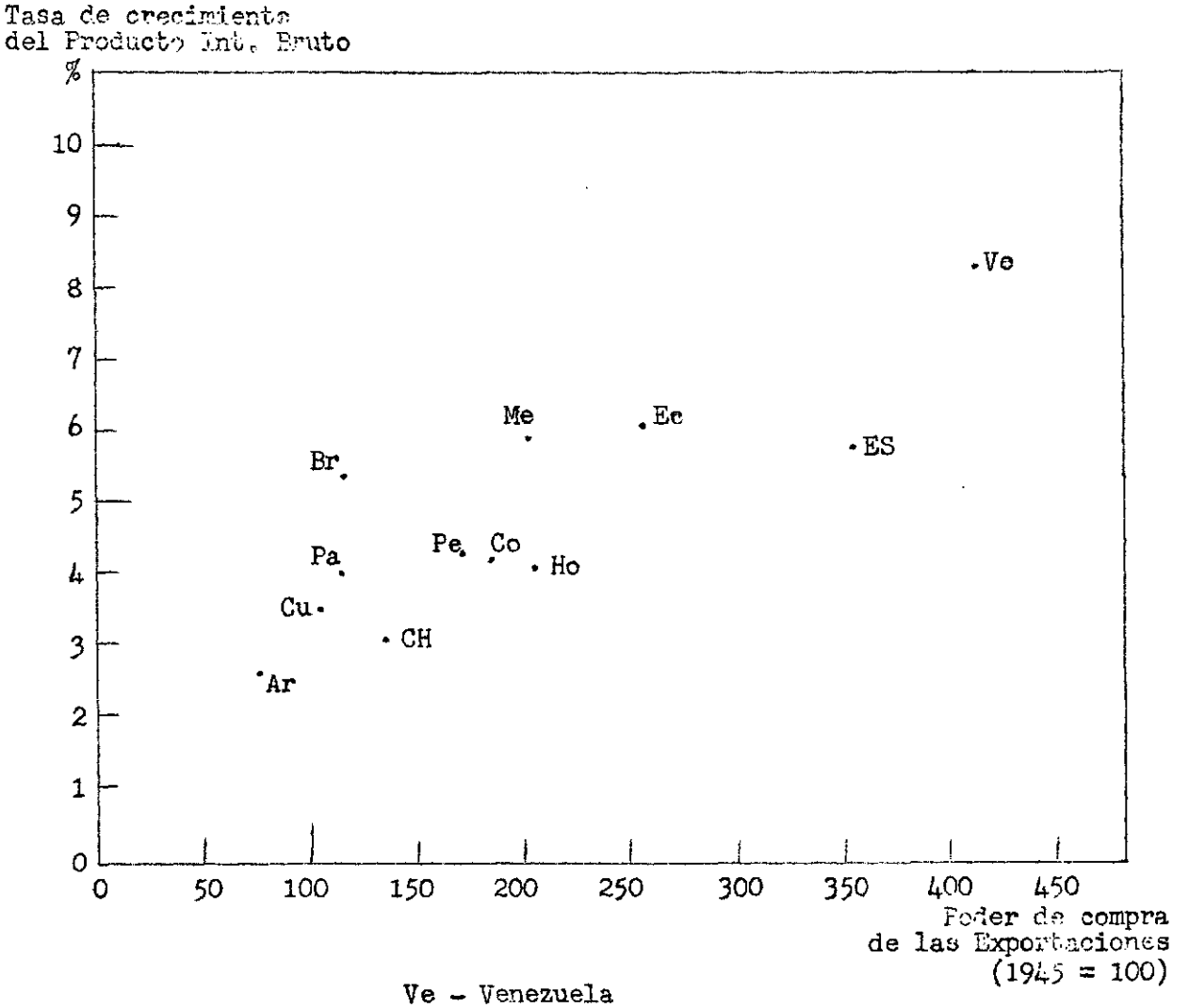


Gráfico VII

RELACION ENTRE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES, 1945-59

Escala natural



Ve - Venezuela
ES - El Salvador
Ec - Ecuador
Me - México
Ho - Honduras
Co - Colombia
Pe - Perú
Br - Brasil
Pa - Paraguay
Cu - Cuba
CH - Chile
Ar - Argentina

Fuente : CEPAL, basada en estadísticas nacionales.

del intercambio exterior. Ese proceso se ha intensificado a partir de 1954 en forma tal que el poder de compra corriente de la región en su conjunto ha tendido a crecer menos que la población.

El gráfico VII muestra, con referencia a un grupo de países, las relaciones que tuvieron lugar en 1945-59 entre las variaciones del producto y de la capacidad para importar. Se observa en él que existe una asociación muy estrecha entre la tasa de aumento de la producción y la expansión de la capacidad para importar, expresada por el poder adquisitivo de las exportaciones. Esto significa que el crecimiento económico fue más rápido en aquellos países latinoamericanos donde también aumentó considerablemente la capacidad para importar. En efecto, esta última incide directamente en dos aspectos del proceso de crecimiento: por un lado gravita como demanda (externa) de producción nacional y por el otro hace posible el desarrollo interno al proporcionar las divisas necesarias para obtener las importaciones de productos intermedios y de bienes de capital que se requieren para acrecentar tanto la producción actual como la capacidad de producción futura.

Entre los factores que limitan el aumento de la demanda de los productos tradicionales latinoamericanos deben mencionarse la sustitución de los productos naturales por los sintéticos, el estímulo y la protección a la producción primaria y agropecuaria en los países industrializados y la aparición de nuevas y a veces más baratas fuentes de provisión fuera de América Latina. Además, las exportaciones latinoamericanas se han resentido en cierto grado de la menor tasa de crecimiento del ingreso en los Estados Unidos durante la postguerra, ya que este país constituye el mercado principal de los productos latinoamericanos.

Al lento aumento de las exportaciones y del poder adquisitivo de las mismas en su conjunto, hay que añadir el hecho de que los productos que la región vende en el exterior están sometidos a violentas fluctuaciones a corto plazo, tanto en el precio como en el volumen. Entre 1948 y 1957, por ejemplo, las fluctuaciones anuales que en promedio experimentó el valor de las exportaciones mundiales de los productos primarios típicos de los países de América Latina variaron entre 17 por ciento para la lana y 4 por ciento

/para el

para el banano y el petróleo crudo.[19] El valor de las exportaciones de café, que constituye el principal producto de exportación en siete países de la región, sufrieron en promedio fluctuaciones anuales de 9 por ciento en el mismo período. Las economías latinoamericanas son particularmente vulnerables a fluctuaciones de esa magnitud debido al extraordinario grado de especialización que caracteriza a la estructura de sus exportaciones. Así, la mayoría de los países de la región experimentan impactos periódicos en sus economías que se reflejan en primer lugar en las variaciones de la capacidad para importar y finalmente en movimientos inestables de la producción. Esas circunstancias han incrementado las dificultades que impiden el logro de tasas de crecimiento económico elevadas y sostenidas.[20]

Debieran destacarse por último, a modo de síntesis, dos factores de orden estructural que dificultan la posibilidad de incrementar el poder de compra de la región. Uno se relaciona con la existencia de rigideces internas que obstaculizan el reajuste inmediato de la oferta a las condiciones del mercado internacional. El otro se debe a la composición actual del comercio exterior latinoamericano. En efecto, la demanda externa de productos tradicionales de América Latina, aunque no hubiera otros factores limitantes, siempre tendería a crecer en menor proporción que sus requerimientos de importaciones a consecuencia de la marcada diferencia entre los coeficientes de elasticidad de la demanda de una y otra clase de bienes.

3. La situación de la agricultura

El hecho de que en América Latina la mitad de la población activa esté empleada en el sector agropecuario y contribuya al producto bruto con menos de una cuarta parte es en sí mismo, uno de los problemas fundamentales del desarrollo económico de la región.

19/ Naciones Unidas, Estudio económico mundial 1958 (E/3244), Nueva York, 1959.

20/ Véase Estudio económico de América Latina, 1960 (E/CN.12/565), cap. I.

/Este sector

Este sector constituye la principal fuente de divisas de América Latina, puesto que en él se originan más del 60 por ciento de las exportaciones. Asimismo satisface la mayor parte de las necesidades alimenticias de la región y sólo un número reducido de países latinoamericanos son importadores netos de productos agropecuarios, aun sin desconocer que las compras en el exterior han tendido a aumentar considerablemente en los últimos años.

Numerosos factores de carácter social, educativo y tecnológico contribuyen a mantener este sector en una situación de atraso que, junto con la estructura de la tenencia y explotación de la tierra, gravitan preponderantemente en la marcada desigualdad que se observa en la distribución del ingreso en gran número de los países latinoamericanos.

Comparándola con otras regiones que están en una etapa similar de desarrollo y teniendo en cuenta la capacidad potencial de producción y la baja densidad demográfica que la caracterizan, es evidente que América Latina dispone de amplio margen para elevar sus niveles productivos. Sin embargo, necesitaría para ello organizar los métodos y sistemas de producción en forma muy distinta a los actuales. Si bien hay en la región empresas agrícolas dotadas de gran eficiencia y sensibles a las variaciones del mercado - sobre todo entre las que se dedican a la exportación, así como a determinadas producciones para el mercado interno -, todavía constituyen una inmensa mayoría los predios que, por razones diversas, están marginados de los canales de comercialización o participan en los mismos en cantidad y calidad insuficientes, dadas sus posibilidades en recursos naturales y humanos.

La falta de dinamismo del sector agropecuario, considerado en conjunto, se revela en el comportamiento de la producción de los últimos 25 años. En efecto, según las cifras de la FAO, la producción agropecuaria por habitante sólo en fecha recientes ha logrado acercarse a los niveles de la preguerra. En los años subsiguientes al conflicto mundial, la evolución ha sido más favorable, puesto que la producción creció a un ritmo ligeramente más elevado que el de la población y los datos para el período comprendido entre 1948-50 y 1957-59 demuestran que el incremento de la producción ha superado el crecimiento demográfico en sólo un 0.8 por ciento anual. (Véase

/el cuadro

el cuadro 17.) Sin embargo, los resultados obtenidos no son nada satisfactorios si se los examina en relación con los cambios de orden cuantitativo y cualitativo que ha debido experimentar la demanda interna y con el curso de la participación latinoamericana en los mercados mundiales de productos agropecuarios.

El estudio por ramas de actividad demuestra que en el período que va de 1948-50 a 1957-59, mientras la producción agrícola por habitante registra un aumento total del 11.5 por ciento, el de la producción ganadera ha decrecido en un cinco por ciento.

La producción para el consumo interno creció más que la destinada a los mercados exteriores, pero no bastó para atender las crecientes necesidades de la región. Los bajos niveles de alimentación que prevalecen en gran parte de los países de América Latina y su defectuosa composición señalan que la región en su conjunto se encuentra muy lejos de haber alcanzado las dietas mínimas recomendadas por los especialistas. Asimismo, si se toman en consideración las modificaciones en la estructura del consumo producidas durante el período postbélico como consecuencia de la elevación de los ingresos por habitante, de los desplazamientos de población rural hacia los centros urbanos y, por último, la prevalencia de elevados coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda de productos agropecuarios (y en particular de alimentos), se desprende que el aumento de la producción no ha sido paralelo al crecimiento de la demanda. También es posible comprobar el incremento insuficiente de la producción. En efecto, si tanto el comportamiento de los precios agropecuarios al por mayor como el de los rubros correspondientes a alimentación, se relacionaran con el nivel general de los precios o con el índice del costo de la vida, revelarían para la mayor parte de los países latinoamericanos una demanda de productos procedentes del agro relativamente más insatisfecha que la de otros bienes o servicios. Por último, el volumen creciente de las importaciones de alimentos refleja en cierto modo una insuficiencia de la producción interna para atender a las necesidades nacionales.

El cuadro 17 muestra que la producción dirigida al exterior creció en su conjunto a una tasa apenas superior al de la población. Sin embargo,

/Cuadro 17

Cuadro 17

AMERICA LATINA: INDICES Y TASAS DEL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA TOTAL Y POR HABITANTE, 1948-50, 1952-54 Y 1957-59 a/

	Según origen		Según destino		Total
	Agrícola	Ganadera	Consumo interno	Exportación	
	a) Producción agropecuaria total				
1948-50	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1957-59	139.4	121.8	140.6	127.0	135.6
Tasa de crecimiento anual (1948-50 a 1957-59)	3.8	2.2	3.9	2.7	3.4
	b) Producción agropecuaria por habitante				
1948-50	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1957-59	111.5	95.2	112.8	101.8	107.7
Tasa de crecimiento anual (1948-50 a 1957-59)	1.2	-0.5	1.3	0.2	0.8

Fuente: Estadísticas nacionales elaboradas por la CEPAL.

a/ Valores originales en dólares de 1948.

/la experiencia

la experiencia no es similar para todos los países. Mientras México, el Ecuador, El Salvador, el Perú y Nicaragua lograron expandir sus exportaciones en forma espectacular, la Argentina, el Brasil, el Uruguay y Colombia vieron considerablemente disminuidos sus volúmenes de ventas al exterior. Esta evolución tan marcadamente diversa se explica por le hecho de que los países mencionados en primer lugar obtuvieron esos resultados favorables gracias a la diversificación de sus exportaciones y a la introducción de nuevos productos; el segundo grupo de países, en cambio, mantuvo en líneas generales la estructura de sus ventas. A consecuencia del peso que estos últimos países tienen en el conjunto de las exportaciones agropecuarias de la región, resultó una disminución apreciable de la participación de América Latina en los mercados mundiales. Así, de los once productos más importantes - que representan el 90 por ciento de las exportaciones agropecuarias de la región -, sólo uno, el azúcar, y en grado muy moderado, elevó su contribución en tonelaje al comercio mundial, entre el período inmediatamente posterior al conflicto bélico y los años recientes. Las caídas más bruscas las experimentaron el maíz, el aceite de linaza y, en general, los productos típicos de la zona templada. (Véase el cuadro 18.) Aunque en esta tendencia hacia una menor contribución latinoamericana al comercio mundial intervinieron factores ajenos al esfuerzo de los países exportadores,[21] también es cierto que los países latinoamericanos, aunque con diferencia de grado, no mostraron suficiente flexibilidad para adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado y para desarrollar una enérgica política comercial exterior que estimulase la evolución de nuevos productos. El ejemplo de México y de algunos otros países es esclarecedor en este sentido.

En cuanto a las condiciones de la producción y de la oferta, ya se ha dicho que muchos factores de diversa naturaleza contribuyen a la baja productividad y al lento crecimiento de la producción agropecuaria. Cabe mencionar entre esos factores el régimen de tenencia y explotación de la tierra, el atraso técnico y educativo, la baja dotación de capital, la

21/ Véase supra, II,2.

/Cuadro 18

Cuadro 18

PARTICIPACION DE AMERICA LATINA EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS

(Porcientos del tonelaje)

Productos	1934-38	1945-47	1948-50	1957-59
A. De zona templada				
Trigo a/	19.9	9.4	9.4	9.0
Maíz	64.9	52.3	40.8	20.5
Lanas b/	17.7	24.2	18.3	13.4
Carne c/	49.6	39.0	40.2	33.3
Aceite de linaza	-	87.0	69.2	53.7 d/
B. De zona tropical				
Azúcar	34.1	59.1	66.2	60.5
Algodón e/	10.7	23.4f/	14.7	21.7
Café	84.2	84.9	84.5	71.1
Tabaco	10.6	17.0	13.0	10.2d/
Cacao	26.9	27.7	26.1	25.7
Bananos	63.6	83.0	74.2	78.6

Fuentes: FAO, Anuarios de Comercio y El estado mundial de la alimentación y la agricultura 1960, Roma, 1960, y CEPAL, Estudio económico de América Latina 1957. (E/CN.12/489/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Número de venta: 58.II.G.1).

a/ Y harina de trigo, en equivalente de este cereal.

b/ Peso real.

c/ Fresca, refrigerada y congelada de vaca y ternera, carnero y cordero y cerdo.

d/ 1956-58

e/ Fibra.

f/ 1946-47.

/inadecuada organización

inadecuada organización social y económica de la producción, los sistemas ineficientes de comercialización, la carencia de asistencia técnica directa al agricultor para mejorar sus explotaciones y, en general, la ausencia de una política integral y coherente de promoción del desarrollo de la economía rural en todos sus aspectos. Los obstáculos que se oponen a un mayor y más armonioso desarrollo del sector agropecuario, se encuentran intimamente relacionados y de ellos se infiere que el régimen de tenencia de la tierra imperante en la mayor parte de los países latinoamericanos constituye un factor de particular influencia.

Resulta aventurado determinar la riqueza potencial que encierra el suelo agrícola de la región, pero se sabe que su aprovechamiento y el empleo de la población que vive de él son deficientes y que un régimen de explotación encuadrado en un marco institucional y técnico más apropiado elevaría en gran medida tanto el volumen de producción como los rendimientos unitarios. En efecto, América Latina cuenta con una población que representa el 6.8 por ciento de la mundial y dispone de algo más del 15 por ciento de la superficie total. Aunque gran parte del área total de la región está dedicada a bosques y pastos naturales, un porcentaje apreciable de ésta podría destinarse a otros usos más eficientes. La experiencia revela que existe una gran correlación entre la expansión de la producción y la incorporación de nuevas tierras; los rendimientos unitarios, en cambio, se han incrementado mucho menos que en los países industrializados y hasta que en los países en una etapa similar de desarrollo. Este retraso quedaría más de relieve si se excluyera a México, donde se han efectuado inversiones básicas de desarrollo, y a aquellos otros países donde la utilización de tierras vírgenes ha significado una elevación de los rendimientos. Ello indicaría que los agricultores latinoamericanos no suelen canalizar sus esfuerzos hacia un aprovechamiento más intensivo de sus explotaciones y que esta inercia ha tenido repercusiones más desfavorables en los países donde la ampliación de la frontera agrícola ofrecía menores posibilidades.

/El cuadro

El cuadro 19 muestra la distribución de la tierra en América Latina según el tamaño de las explotaciones. Se basa en la información recogida por el Instituto Interamericano de Estadística[22/] y en encuestas efectuadas en algunos países. Permite obtener una imagen aproximada del grado de concentración de la propiedad en el conjunto de la región alrededor de 1950. Aunque desde entonces esa distribución ha experimentado considerables variaciones a consecuencia de las reformas y medidas llevadas a cabo en varios países, sus cifras todavía representan un índice de la magnitud del problema de la tenencia de la tierra en la mayoría de los países latinoamericanos. En ese cuadro puede apreciarse que el 1.5 por ciento de las explotaciones de América Latina abarcaba en aquellas fechas cerca del 65 por ciento de la superficie de la tierra y que, en el otro extremo, casi tres cuartas partes de los agricultores utilizaban menos de un 4 por ciento de la tierra.

A esta desigual distribución de la tierra se añadía el hecho de que una proporción considerable de la misma (cerca del 40 por ciento) no era explotada directamente por los propietarios. Aun dentro de los predios cuya explotación se consideraba confiada a los mismos dueños, en un número apreciable la dirección estaba entregada de hecho a administradores. Dados los peculiares sistemas de aparcería, arrendamiento y otras formas jurídicas vigentes en América Latina, en los cuales - al contrario de lo que ocurre en otras regiones - corresponde al agricultor proporcionar la mayor parte del capital, es obvio que por su baja capacidad económica y su reducido nivel de conocimientos técnicos la utilización del suelo no se efectúa en la forma más conveniente. Otra categoría de agricultores, bastante extendida en la región y conocida con la denominación genérica de "ocupantes", ofrece menores posibilidades aún para la explotación racional de la tierra. De este hecho deriva gran parte del proceso de erosión que presentan amplias zonas de América Latina.

22/ La estructura agropecuaria de las naciones latinoamericanas, Washington D.C., 1957.

/Cuadro 19

Cuadro 19

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION PORCENTUAL ESTIMADA DE LOS PREDIOS AGRICOLAS, ALREDEDOR DE 1950

Tamaño de las explotaciones agrícolas (hectáreas)	Proporción de las explotaciones agrícolas	Proporción de la superficie de la tierra
0 - 20	72.6	3.7
20 - 100	18.0	8.4
100 - 1 000	7.9	23.0
Más de 1 000	1.5	64.9
Total	100.0	100.0

Fuente: Oscar Delgado, Estructura y reforma agraria en Latinoamérica (mimeografiado), citado por T. F. Carroll, "The Land Reform Issue in Latin America", en Latin America Issues, editado por A. Hirschman, Twentieth Century Fund (Nueva York, 1961).

/En síntesis,

En síntesis, la estructura de la distribución de la tierra imperante en gran número de los países latinoamericanos presenta, entre otros, el problema de que junto a propiedades demasiado grandes (latifundios) existen una multitud de predios demasiado pequeños para que puedan ser explotados racionalmente (minifundio). Son relativamente escasas las unidades familiares de tamaño mediano administradas directamente por sus propietarios con una técnica adecuada y sensibles a los estímulos del mercado y a los progresos tecnológicos.[23] Dicha estructura de la tenencia de la tierra incide, en suma, en un ineficaz aprovechamiento de los recursos y en la baja productividad que prevalece en el sector agropecuario. La situación se agrava aun más porque el insuficiente desarrollo de los restantes sectores, limitados al mismo tiempo por lo reducido del mercado rural, no proporciona ocupación productiva al excedente de la fuerza de trabajo existente en el agro.

En relación con la técnica de explotación, ciertos índices comparativos demuestran la escasa dotación de capital existente en algunos países de la región. Así, en la Argentina, donde el sector agropecuario en su conjunto ha alcanzado un nivel de desarrollo relativamente alto, el capital por trabajador empleado en el mismo representa menos de la mitad del promedio de la economía en su conjunto.[24] En México la relación capital por trabajador es alrededor de un cuarto del registrado en toda la economía,[25] mientras que en el Perú[26] y en Venezuela[27] esa relación se ha estimado en sólo un tercio de la correspondiente al total de la economía.

Cierto es que en las economías más integradas y de mayor nivel de ingreso existen diferencias sectoriales del mismo sentido en la dotación de capital, pero esas diferencias son mucho más notables en los países de

---

23/ Véase "Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico", en Revista de la Comisión Económica para América Latina, número especial (agosto de 1955), pp. 58-67.

24/ El desarrollo económico de la Argentina (E/CN.12/491/Rev.1), vol.II.

25/ El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano. El caso de México (E/CN.12/428).

26/ El desarrollo industrial del Perú (E/CN.12/493).

27/ Memoria del Banco Central de Venezuela, Caracas, 1961.

/América Latina,

América Latina. Ello se refleja naturalmente en menor productividad y más reducido ingreso que en otras ramas de actividad económica, contribuyendo en última instancia a acentuar la ya extremadamente desigual distribución del ingreso.

En cuanto al nivel técnico de conocimientos existente en el sector agropecuario, es sabido que los coeficientes de analfabetismo - de por sí elevados en la región - alcanzan proporciones muy superiores en las zonas rurales. Si los conocimientos elementales no están extendidos en el campo, es más improbable aún que presente un mejor resultado la situación en cuanto a la difusión de las especializaciones agropecuarias. En efecto, la escasez de personal calificado, tanto de grado intermedio como superior, es bastante aguda en América Latina. Un estudio reciente de la FAO revelaba que en América Latina hay 16 000 técnicos agrícolas, siendo así que se necesitan 42 000. Costa Rica, cuyos niveles medios son más elevados que los existentes en los restantes países de Centroamérica, sólo cuenta con un agrónomo por cada 150 000 habitantes. Para los grados intermedios de calificación, una investigación de la Unión Panamericana revelaba que en 1956-57 había en América Latina 140 escuelas agrícolas secundarias a las que asistían 9 700 alumnos, de los que tan sólo 1 300 concluían sus estudios. En 1955 existían en toda la región 6 700 estudiantes que se preparaban en 45 escuelas de agronomía, pero unicamente una quinta parte de los matriculados solía terminar sus estudios.

La distribución de los productos del agro adolece de graves defectos y además es costosa, debido a la insuficiencia y a lo inadecuado de los transportes, de los servicios de almacenamiento y de los métodos de comercialización. En muchos casos el comercio mayorista está en manos de un número reducido de empresas y la falta de competencia tiende a favorecer un margen excesivo de utilidades y elevados precios al detalle frente a precios relativamente bajos para el productor. Todo ello contribuye a limitar el volumen de la producción destinada al mercado y a reducir la expansión del sector agropecuario en general.

/A veces

A veces por falta de una política coherente de estímulo al sector agropecuario dentro del cuadro de una política económica integral de desarrollo económico-social, se han adoptado medidas cuya influencia es desfavorable en la producción correspondiente. A título meramente ilustrativo podría aludirse a dos de ellas, la política cambiaria y los controles de precios, que constituyen ejemplos frecuentes en la experiencia latinoamericana. La política cambiaria ha mantenido en algunos períodos y en ciertos países relaciones de cambio desfavorables para los productos de exportación. La persistencia de estas medidas ha distorsionado la estructura de los precios dentro del sector agropecuario y en relación con los otros sectores, provocando efectos distintos a los que se hubieren deseado y añadiendo nuevas trabas a las ya existentes en determinados sectores de la producción agraria.

4. Problemas del sector público

El sector público participa en el gasto nacional en la mayoría de los países latinoamericanos en una proporción importante que ha tendido a aumentar en los últimos años. Tiene particular significación el hecho ya señalado de que alrededor del 30 por ciento del total de la inversión latinoamericana corresponda al sector público y esté destinada a actividades claves de la economía. Sin embargo, la composición de los gastos públicos en su conjunto no siempre armoniza con los requerimientos de una política de crecimiento económico. A este respecto cabe citar, entre otros factores, los siguientes:

a) La considerable proporción de gastos de consumo, y dentro de ellos de los destinados a sostener un numeroso personal y un aparato administrativo costoso y a menudo poco eficiente;

b) El peso apreciable, en la mayoría de los países de la región, de los gastos de transferencia, buena parte de los cuales se canalizan hacia subsidios y seguridad social. Estos gastos cubren en cierto modo necesidades ineludibles y por ello su reducción presentaría graves problemas de orden social;

/c) La

c) La baja participación relativa de las inversiones dentro de los gastos públicos, inferior a la que suelen mostrar los países que se encuentran en una etapa similar de desarrollo económico en otras áreas,[28] con la agravante de que una proporción elevada de tales inversiones se destina a veces a construcciones no reproductivas.

A título meramente ilustrativo se presenta en el cuadro 20 la información relativa a la presión tributaria existente en algunos países latinoamericanos, o sea el coeficiente porcentual que resulta de relacionar el monto de las recaudaciones de carácter impositivo con el ingreso de cada uno de los países incluidos en el cuadro. Se agregan además los coeficientes correspondientes a países situados fuera de la región. La comparación entre ambos grupos pone de relieve que los países industrializados que poseen un mayor nivel de ingreso tienen una presión impositiva más intensa que los países latinoamericanos. En cambio, en los países de la Europa Meridional (Italia, Grecia y Portugal), que disponen de un nivel de ingreso más próximo al de las naciones latinoamericanas, la presión tributaria es muy similar.

En cuanto a los ingresos fiscales, la mayoría de los países de la región dependen en gran medida de impuestos sobre el comercio exterior. Por ello, el ingreso fiscal está sujeto a frecuentes y marcadas fluctuaciones determinadas por los cambios que caracterizan al sector externo. La imposición indirecta de carácter interno constituye también una importante fuente de recursos fiscales y ello acentúa el fenómeno de distribución no equitativa de la carga tributaria en gran número de países de la región. Por otro lado, la tributación directa y, en particular, la que grava la propiedad agraria suele ser muy inferior a la capacidad imponible.[29] Esta tributación, ya leve, ha venido disminuyendo aun más en los países que sufrieron un fuerte proceso inflacionario.

28/ Véase Estudio económico mundial, 1959, (E/3361), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 60.II.C.1), cap. 2.

29/ Los bienes inmuebles rústicos suelen contribuir al erario de los países latinoamericanos con menos del 2 por ciento de los ingresos fiscales.

/Cuadro 20

Cuadro 20

RELACION ENTRE PRESION TRIBUTARIA EN ALGUNOS PAISES Y NIVEL DE INGRESO POR HABITANTE, 1958-59

País	Presión tributaria (porcientos)	Nivel de ingreso por habitante (dólares de 1950)
América Latina		
Venezuela	20.0	1 000
Paramá	12.5a/	350
Chile	22.9b/	325
Colombia	12.0	300
Brasil	21.6a/	250
Costa Rica	16.3	250
Perú	13.4a/	175
Ecuador	17.2	140
Otros países		
Estados Unidos	32.2	2 060
Canadá	26.6	1 460c/
Reino Unido	33.2	1 150
Francia	38.6	1 090
Italia	22.8	590
Grecia	23.3	290c/
Japón	24.0	250c/
Portugal	19.8	200c/
India	9.0d/	62c/
Suecia	33.0	

Fuentes: Para América Latina: CEPAL, basado en estadísticas nacionales. Para otros países: Naciones Unidas, Yearbook of National Accounts Statistics, 1959, Nueva York, 1960. Para el nivel de ingreso por habitante de los países que llevan la llamada c/: S. Andic y A. T. Peacock, op.cit.

a/ 1957-58.
b/ 1959-60.
c/ 1957.
d/ 1956-57.

/La administración

La administración de los sistema tributarios es deficiente en muchos casos y se considera que hay amplias posibilidades para mejorarla. Así lo demuestra la difusión de una amplia evasión fiscal que afecta tanto a la imposición personal[30/] como a la indirecta, y en especial a los gravámenes que inciden sobre las importaciones.

Los problemas a que se ha hecho referencia – necesidad de incrementar las inversiones en capital social básico en materias que incumben tradicionalmente al gobierno, de atender urgentes necesidades de prestación de servicios sociales para mejorar una situación que se ha ido agravando y de propender a una distribución más equitativa del ingreso, entre otros – demuestran que una política de desarrollo económico y social de los países de la región habrá de considerar muy cuidadosamente una reforma de los sistemas impositivos que sea coherente con los planes que se elaboren.

5. La inflación

En contraste con otros problemas del crecimiento, el de la inflación no puede definirse con precisión, pues depende en gran medida de la experiencia histórica y de las condiciones actuales de cada país. Así, por ejemplo, una tasa anual de incremento de los precios del 4 por ciento, puede ser un grave síntoma de desequilibrio en un país, mientras que en otro puede facilitar el desplazamiento de los recursos entre los sectores y proporcionar el incentivo para acelerar la actividad económica.

Durante los últimos años, en la mayoría de los países latinoamericanos se ha registrado un fuerte proceso inflacionario o sea un continuo y apreciable aumento de los precios. Si este incremento de los precios se relaciona con el comportamiento de la producción nacional en cada uno de los países de la región, no resulta una asociación entre ambos procesos en uno u otro sentido. (Véase el cuadro 21.) Hay países que han experimentado un intenso incremento de los precios simultaneamente

30/ En la Argentina, según una investigación del Banco Central, el fraude ha variado en el período 1946-57 entre el 42 y el 62 por ciento de las rentas. En Chile ascendió a casi el doble del monto recaudado en 1956. Véase El sistema tributario chileno, Oficina de Estudios Tributarios, Ministerio de Hacienda, Santiago, 1957.

/con altas

con altas tasas de crecimiento económico, y países en los cuales el proceso inflacionario ha ido acompañado de un relativo estancamiento de la producción. Asimismo, entre los países que muestran un menor aumento de los precios y hasta cierta estabilidad periódica, se dan casos de rápido y de lento crecimiento económico. Puede afirmarse, en consecuencia que no hay un nexo simple y evidente entre crecimiento e inflación en dirección alguna, pero tampoco la experiencia vivida por los países latinoamericanos indica que uno y otro fenómeno se encuentren desvinculados.

En efecto, el proceso de crecimiento requiere un aumento considerable en las inversiones públicas y privadas. Se genera el déficit fiscal; hay una expansión de los ingresos monetarios que no va acompañada de un incremento de la producción de bienes de consumo. Si los ahorros aumentaran, se contrarrestarían las presiones inflacionarias. Sin embargo, es frecuente que no ocurra así en la magnitud y en los sectores que serían necesarios. En definitiva, el incremento de demanda global se equilibra con un aumento de precios y presiones sobre el balance de pagos, agravándose el proceso por la presión alcista de los salarios. Frente a ello, la política fiscal es sumamente débil para contener el exceso de poder de compra en relación con el desarrollo de la oferta. De esta manera, una vez que se inicia con alza de precios se ponen en marcha fuerzas adicionales que dan sucesivos impulsos al fenómeno inflacionario.

Un país de bajo nivel de ingresos que trata de desarrollarse mediante un rápido crecimiento, se enfrenta con ciertas tensiones que pueden conducir a un proceso inflacionario. Que la inflación se produzca o no, en mayor o menor grado, depende de factores tales como: a) el ritmo con que se opere la transformación económica; b) la influencia favorable o desfavorable de los factores externos que inciden en la economía; c) la flexibilidad de la economía interna en cuanto a la estructura productiva y a una multitud de condiciones institucionales, sociales y culturales, para adaptarse a los nuevos cambios, y d) la medida en que la política económica y social del gobierno facilita u obstaculiza el proceso de transformación económica y social implícita en el desarrollo.

/Cuadro 21

Cuadro 21

LA RELACION ENTRE INFLACION Y CRECIMIENTO ECONOMICO EN AMERICA LATINA, 1945-1959

País a/	Tasa de crecimiento del producto interno bruto (porcentajes)	Promedio anual de crecimiento del costo de la vida (unidades del índice)	Unidades de moneda nacional por cada dólar b/		
			1945	1951	1959
Venezuela	8.3	4	3	3	3
Costa Rica	6.9	5	6	7	7
República Dominicana	6.8	2	1	1	1
Nicaragua	6.8	1	6	7	7
Ecuador	6.1	13	14	17	17
México	5.9	16	5	9	12
El Salvador	5.8	5	3	3	3
Brasil	5.4	57	20	20	202
Perú	4.3	26	7	15	28
Colombia	4.2	19	2	3	7
Honduras	4.1	3	2	2	2
Panamá	4.0	1	1	1	1
Cuba	3.5	2	1	1	1
Uruguay	3.4	27	2	2	11
Guatemala	3.3	5	1	1	1
Chile	3.1	340	32	93	1 052
Argentina	2.6	185	5	14	83
Paraguay	2.6	381	3	32	128
Haití	1.8	...	5	5	5
Bolivia	1.1	1 257	64	247	11 885

Fuente: CEPAL, basado en estadísticas nacionales.

a/ Países ordenados en forma descendente con respecto a la tasa de crecimiento.

b/ Medido en unidades de moneda nacional por dólar al final del año. Las tasas de mercado libre se usan en los casos en que son aplicables y están disponibles. Este cuadro sólo da una indicación general de movimiento de las tasas de cambio.

/Como se

Como se ha hecho notar en las secciones anteriores, en los países de América Latina existen problemas y obstáculos de naturaleza económica y social que no hacen fácil un cambio rápido y eficiente para que la producción pueda adaptarse a las modificaciones y al crecimiento que experimenta la demanda en general. Por lo tanto, el éxito en el logro de una alta tasa de crecimiento en condiciones de estabilidad depende en buena parte de la capacidad del gobierno para ejecutar una adecuada política económica y financiera y de la posibilidad de obtener cooperación externa en los momentos y condiciones oportunos.

III. LAS PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO Y LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA

1. Perspectivas y planeación del desarrollo

En las páginas que anteceden han quedado señalados los rasgos predominantes del estado económico de América Latina y de los problemas de crecimiento que plantea el desarrollo de la región. Se ha puesto de manifiesto su bajo nivel de vida, sus problemas de empleo y su reducida productividad, y se han enunciado algunos de los principales obstáculos que impiden a los países de la región salir de una situación de estancamiento o emprender un ritmo más acelerado de progreso.

Se han considerado en particular el bajo coeficiente de inversiones y la defectuosa estructura de formación de capital para incrementar la capacidad de producción, la extrema desigualdad en la distribución del ingreso, el complejo problema del atraso de la economía rural, el insuficiente desarrollo industrial, el atraso tecnológico, la escasez de los recursos fiscales para atender a la prestación de servicios sociales y a la formación de capital básico que realiza el sector público, así como la vulnerabilidad y limitaciones que sufren las economías latinoamericanas en virtud de la estructura de su producción y de su comercio exterior y de la insatisfactoria capacidad de compra que en él se origina. Todos esos factores operan en la realidad económica y social estrechamente ligados entre sí y coexisten en un medio de reducido nivel educativo y en un marco de instituciones

/políticas y

políticas y económicas que en importantes aspectos representan, a veces, poderosos obstáculos para la solución de aquellos problemas. Ha contribuido a arraigar con carácter crónico tal estado de cosas la ausencia de una política vigorosa y coherente de desarrollo económico y social que se proponga objetivos bien definidos.

Cuando se mide la magnitud de estos problemas y se toman en cuenta especialmente los serios factores limitativos del desarrollo originados en el sector externo, se llega a la conclusión de que las perspectivas de desarrollo distan mucho de ser halagüeñas, a menos que se adopte un enérgico plan de acción en todos los aspectos de la esfera económica y social.

Si tal situación y esas perspectivas se comparan con la buena dotación de recursos naturales de América Latina, susceptibles de explotación económica, y se considera que desde el punto de vista cuantitativo no hay limitación en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos ni se plantean en general problemas de superpoblación, el contraste es sorprendente.

Es sabido que en algunos países de la región, no obstante aquellas trabas, ha sido posible mantener el ritmo de progreso económico gracias a una expansión de las actividades internas, impulsadas primordialmente por inversiones básicas y por un proceso de industrialización. Sin embargo, este nuevo y poderoso estímulo también aparece hoy constreñido por el insuficiente poder de compra de que los países latinoamericanos disponen en el exterior. Dicho proceso de industrialización será en adelante más difícil de encauzar porque necesitará incorporar técnicas más complejas y requerirá mayor capacidad de realización en los países.

En América Latina hay conciencia de que su crecimiento futuro dependerá esencialmente de una inteligente y acertada planeación de medidas de política económica y social que fijen objetivos concretos de desarrollo a alcanzar en el menor plazo posible. Tan urgente es ello que, aun en la hipótesis de que mediaran condiciones más favorables que las actuales y América Latina en su conjunto mantuviera en el futuro la

/tasa de

tasa de crecimiento del último decenio, sería necesario el lapso de una generación para duplicar el exiguo ingreso actual de 300 dólares por habitante. Todo lleva a pensar, además, que para entonces la región estaría en una situación relativamente más rezagada que hoy a juzgar por el crecimiento que están experimentando tanto los países de la Europa Occidental como los de economía centralmente planificada.

Los planes de desarrollo que los países latinoamericanos han convenido en llevar a cabo en Punta del Este tienen por objetivo fundamental atacar y remover los obstáculos enunciados en las secciones precedentes de este documento, aunque no pueda decirse que haya uniformidad de criterio en cuanto a la modalidad de los instrumentos o a la intensidad de las medidas que habrán de aplicarse. Mediante la planeación habrá que movilizar de modo eficiente todos los recursos nacionales para lograr cuanto antes, con la cooperación técnica y financiera exterior, un incremento del ingreso que permita elevar la formación de capital, acrecentar la capacidad productiva y hacer posible el firme desarrollo ulterior con una distribución más equitativa del ingreso nacional.

El rápido crecimiento de la producción agropecuaria, conjuntamente con las reformas agrarias indispensables y con la industrialización, son dos grandes problemas que enfrentará América Latina mediante los planes de desarrollo correspondientes. A ello debe agregarse la revisión de los sistemas impositivos a fin de que satisfagan los requerimientos de esos planes desde los puntos de vista fiscal, económico y social. Todo esto sin perjuicio de atender de inmediato las necesidades más urgentes en el campo social y económico. En esta tarea habrá que eliminar instituciones arcaicas y propiciar la creación de un ambiente social que facilite la realización de todos aquellos cambios que trae consigo un proceso de desarrollo.

No menos indispensable que la ayuda técnica y financiera exterior es la intensificación de la cooperación entre los países latinoamericanos, que se considera imprescindible para ampliar las perspectivas y las posibilidades concretas de crecimiento de la región. En ese sentido, los gobiernos

/ya están

ya están dando pasos efectivos mediante la creación de la zona del libre comercio creada por el Tratado de Montevideo y la integración económica centroamericana.

Para apreciar la responsabilidad inmediata que corresponderá al sistema educativo en la formación del ambiente social y cultural y de la mano de obra calificada que aquel proceso requiere es indispensable conocer la naturaleza y, en ciertos aspectos, hasta la magnitud de los cambios que habrán de producirse en el proceso de crecimiento.

Salta a la vista que ya en la etapa de elaboración y puesta en marcha de los planes será necesario introducir amplias reformas en los mecanismos de la administración pública e incorporar profesionales y técnicos de que hoy se carece o sólo se dispone en cantidad insuficiente.

La ejecución de reformas agrarias integrales ha de significar cambios profundos de carácter social y económico en la comunidad agrícola y de carácter tecnológico en la explotación de la tierra. Esos cambios exigirán programas de educación general y de instrucción especializada para el trabajador agrícola y su familia y para la formación de los técnicos necesarios.

La industria, los transportes, las comunicaciones y los servicios incorporarán técnicas avanzadas que deberán ser atendidas en una mayor proporción por personal más calificado.

De las proyecciones de algunas actividades típicas puede derivarse cierta idea de la magnitud de los cambios estructurales que podrá experimentar la producción y la economía en general de los países de la región en su proceso de desarrollo. Así, por ejemplo, se estima que[31/] si la región en su conjunto se desarrollara a una tasa de crecimiento anual de más o menos 5.5 por ciento y se establecieran mecanismos comerciales que permitieran cierto grado de integración y movilidad de factores entre los países latinoamericanos, no sería exagerado pensar que

31/ Véase El mercado común latinoamericano (E/CN.12/531) publicación de las Naciones Unidas (No de venta: 59.II.G.4), parte B.

/hacia el

hacia el año 1975 América Latina necesitaría una producción interna de 5 000 a 6 000 millones de dólares de maquinaria de todo tipo, lo que supone aumentar de 15 a 18 veces el volumen actual de esos bienes; una producción de acero y subproductos siderúrgicos de más de 30 millones de toneladas, septuplicando sus niveles actuales; sextuplicar la producción de automóviles; más que cuadruplicar la producción química y de otros productos esenciales, como los derivados del petróleo, papel y cartón. En comparación, el crecimiento de la producción de bienes de consumo sería mucho menor, pero en todo caso en algunos rubros se llegaría a niveles aproximadamente el doble de los registrados en los últimos años.

Cualquier que sea el valor de prospección que pueda asignárseles, estas cifras insinúan la magnitud de los cambios que habrían de producirse en la estructura del empleo y la naturaleza de las necesidades que deberá satisfacer el sistema de educación general y de formación profesional en América Latina.

Es útil, pues, reseñar brevemente algunas características de la estructura ocupacional en relación con el proceso de crecimiento. Si este fenómeno se analiza por grandes sectores de actividad, las proyecciones demuestran que crecerá más rapidamente el empleo en la industria fabril, en las actividades de la construcción y en la producción de algunos servicios. En cambio, la ocupación en las actividades agropecuarias exigirá un grado de calificación más alto, pero disminuirá en importancia relativa. Sin embargo, sus niveles absolutos pueden mantenerse y hasta seguir creciendo, pero en todo caso a un ritmo más lento.

En cada uno de esos grandes sectores ocurrirán otros cambios estructurales que repercutirán en los servicios del sistema educativo. Así, en el sector industrial la producción y ocupación de las llamadas industrias dinámicas crecerá con mayor celeridad que las actividades tradicionales de producción de bienes de consumo. Esas actividades más dinámicas son las que suelen utilizar procesos tecnológicos más

/complejos, por

complejos, por lo que requerirán personal más calificado. Tal es el caso, por ejemplo, de la producción de equipo mecánico y eléctrico, de las industrias metalúrgicas, químicas y de derivados del petróleo.

Es claro que la absorción de mano de obra, medida en términos absolutos, puede seguir siendo de mayor magnitud en las actividades tradicionales que en las más dinámicas, sobre todo en los primeros años.

Aunque la ocupación en el conjunto del sector agropecuario experimente un crecimiento relativo mucho menor que el de las otras actividades, también se producirán cambios internos y modificaciones de tipo cualitativo. Aspectos muy importantes en relación con los sistemas educativos son los que se refieren a la organización económica y social de la producción agraria, la incorporación de nuevas técnicas y cultivos, la introducción de nuevos productos y el mejoramiento de los sistemas de administración, comercialización y distribución.

En términos generales, puede esperarse una tendencia de disminución relativa - y en algunos casos absoluta - de la ocupación en actividades de organización y tecnología relativamente sencilla, al mismo tiempo que un aumento de ocupación en actividades más complejas. En otras palabras, es posible que disminuyan las oportunidades relativas de empleo en las primeras y que aumenten aquellas otras que exigen mayor calificación. En las empresas y en las entidades gubernamentales de servicios públicos el aumento de la eficiencia y sus consiguientes cambios de organización demandarán también niveles más altos de calificación para todo el personal, se incrementará la proporción de la mano de obra al nivel alto e intermedio de calificación y tenderá a reducirse la de personal menos calificado.

Para la formación del personal calificado, de diversos grados y especialidades, será imprescindible un nivel relativamente alto de educación general, tanto elemental como secundario. En efecto, aun en aquellos casos en que pudieran resolverse situaciones apremiantes

/mediante la

mediante la ejecución de planes intensivos de capacitación más o menos sencillos, siempre sería necesario un nivel mínimo de educación de carácter general.

La formación de personal calificado es el resultado de un proceso de larga duración. En consecuencia, las inversiones en educación deben planearse y realizarse en tiempo oportuno y en el volumen adecuado. De lo contrario, se corre el riesgo de obstaculizar y hasta de frustrar los esfuerzos que se hagan en otros campos para acelerar la tasa de crecimiento económico.

2. El papel de la educación en el desarrollo económico

El papel que la educación puede desempeñar en el desarrollo económico es más evidente en relación con la formación de la mano de obra profesional y técnica, pero también es importante su influencia sobre la invención tecnológica, la difusión de innovaciones, la aptitud empresarial, los padrones de consumo, la propensión al ahorro, la adaptabilidad a cambios económicos y la participación activa de los distintos sectores sociales en las tareas del desarrollo.

La idea de que la educación tiene un alto valor económico no es nueva, pero sólo recientemente se están intensificando los estudios para determinar cuál deberá ser la asignación óptima de recursos a la educación a fin de incluirla en los planes integrales de desarrollo. El tema es complejo y plantea numerosos problemas de orden teórico y práctico. En primer lugar, la educación constituye a la vez un derecho humano, un bien de consumo, un instrumento para transmitir o modificar los valores de una sociedad y un medio de elevar la productividad. En consecuencia, es difícil separar unas de otras las bases económicas y de otra índole sobre las cuales descansa la necesidad de extender y mejorar la educación. En efecto, el desarrollo económico puede correr grave riesgo tanto si no se cumplen los fines individuales y sociales del sistema educativo como si dejan de realizarse los de orden estrictamente económico. En segundo lugar, el término "educación" abarca una amplia gama de servicios que difieren en cuanto a usuarios, propósitos y eficacia con que se realizan sus finalidades. Es poco ilustrativo por eso, hablar en términos generales y sin mayores especificaciones, de los beneficios obtenidos de una inversión en educación o de la asignación de fondos para la misma.

/Por otra

Por otra parte, el efecto de los diversos tipos de educación sobre la economía varía según el nivel de desarrollo y el equilibrio que se mantiene entre ellos. Así, por ejemplo, se retarda el desarrollo económico tanto si el sistema de educación no prepara un número suficiente de graduados para determinadas ocupaciones como si capacita a un número excesivo. En el último caso surge el problema del "desempleado instruido", por lo que la inversión en este tipo de educación significa un desperdicio de recursos y puede dar lugar a situaciones más graves si los graduados pueden ejercer una presión efectiva para obtener empleos no productivos.

Además, por su tendencia conservadora y su estrecha vinculación con la estructura social existente, los sistemas educativos pueden favorecer la perpetuación de actitudes poco propicias al desarrollo económico. Estos aspectos negativos se advierten en más de alguno de los sistemas escolares vigentes actualmente en América Latina.

Es evidente el alto valor económico de una educación primaria eficaz para todos los niños. Tal educación proporciona al individuo las herramientas mínimas para participar en la economía moderna como productor y consumidor y para recibir formación profesional, en la escuela o en el trabajo mismo. Hasta la mano de obra no calificada de un país alfabetizado posee un nivel mucho más alto de productividad y adaptabilidad que si es en su mayoría analfabeta.

Los beneficios económicos que se obtienen de la educación primaria universal <u>eficaz</u> son practicamente incalculables. Como representan un mejoramiento para toda la población, no pueden apreciarse tan sólo por las diferencias en los niveles de ingreso o la necesidad de disponer de aptitudes determinadas.

Conviene subrayar la palabra "eficaz". Como no lo es gran parte de la educación primaria que actualmente se ofrece en América Latina, habría que revisar su orientación y su contenido, disponer de recursos más cuantiosos y lograr una distribución más adecuada de los mismos, a fin de eliminar el desperdicio que representa una educación demasiado breve y

/cualitativamente pobre

cualitativamente pobre para proporcionar al alumno los medios mínimos que le permiten aprender a leer, escribir y calcular, a la vez que participar más plenamente en la vida social y económica de la nación.

Desde el punto de vista económico, un país que inicia sus esfuerzos de desarrollo con un sistema escolar rudimentario podría conceder una prelación demasiado alta a la expansión de la educación primaria en relación con otros niveles de educación. Sin embargo, salvo una o dos posibles excepciones, los países latinoamericanos han desarrollado sus sistemas educativos hasta tal punto que la educación primaria universal eficaz, de seis grados por lo menos, puede considerarse un objetivo economicamente deseable para los próximos diez años, sin que ello requiera una excesiva desviación de los recursos asignados a los niveles intermedio y superior de la educación.

El problema de determinar las asignaciones óptimas de fondos para la educación se complica aun más cuando se trata de educación superior y especializada. Se están estudiando diversos métodos o criterios de aplicación práctica para apreciar y determinar esas asignaciones de recursos. A continuación se exponen en forma breve tres métodos de investigación en esa materia que serán examinados con más detalle en varios de los documentos presentados a esta Conferencia.

a) Es posible estimar las necesidades de los diferentes tipos de mano de obra calificada y de personal necesario para satisfacer determinados objetivos económicos. Se llega a esa estimación analizando la estructura de la mano de obra existente, según distintas categorías de calificación, y haciendo las correspondientes proyecciones de los requerimientos que plantean las diversas actividades económicas, de acuerdo con planes o perspectivas generales de desarrollo. Estas estimaciones pueden compararse con el número de diplomados en los distintos niveles de enseñanza, a fin de localizar deficiencias y planear su eliminación. La Unión Soviética y otros países de economías centralmente planificadas basan en gran medida sus programas educativos en proyecciones de las necesidades de personal especializado en las actividades económicas. Otros países consideran que en una época en que se están renovando continuamente las técnicas de

/producción y

producción y en que las existentes obsolecen con rapidez, la capacidad de adaptación puede llegar a ser más importante que la formación de capacidades especializadas para ciertos empleos. En consecuencia, orientan sus estimaciones en ese sentido - sin pretender formular planes educativos con especificaciones muy detalladas -, según la demanda de mano de obra impuesta por las necesidades de la economía.

b) Los economistas tratan de estimar ahora los rendimientos económicos de la inversión en diferentes tipos y niveles de educación. De acuerdo con diversos criterios técnicos, comparan los ingresos que se derivan de diferentes ocupaciones con el costo de la educación que se requiere para formar al personal apropiado para esas ocupaciones. A tal fin no sólo computan los costos individuales crorrespondientes, sino también los que soporta la sociedad en su conjunto. Tales estimaciones suelen revelar una tasa de beneficio muy alta y se han utilizado para señalar la necesidad de aumentar las inversiones en educación, particularmente en la enseñanza superior. Este criterio adolece de varios inconvenientes como guía para el planeamiento y - lo que es más importante - deja de lado los beneficios económicos indirectos de la educación - tales como la difusión del espíritu de investigación y de innovación tecnológica -, que se reflejan en el nivel general de vida del país. Más aún, puede objetarse que el nivel de los ingresos individuales no siempre se relaciona intimamente con la contribución de la educación a la productividad nacional, en especial cuando se trata de ocupaciones no industriales. Así, servicios tan esenciales como la enseñanza primaria pueden estar muy mal remunerados en relación con el nivel de educación que de ellos se exige.

c) Por último, la proporción del ingreso nacional que un país dedica a la educación puede compararse con la que destinan otros países. Estos coeficientes dan una idea más o menos aproximada, según los casos, de la situación de un país en cuanto a la atención que se presta a la educación al compararla con otros de igual o distinto nivel de ingreso. También se suele comparar el total de la inversión nacional con la proporción invertida en educación. De estas comparaciones internacionales, habida cuenta de otros factores sociales y educativos, peculiares a cada uno de los países, pueden

/deducirse ciertas

deducirse ciertas conclusiones de utilidad práctica. Sin embargo, las estimaciones de esta índole tropiezan con las limitaciones intrínsecas a la comparabilidad internacional de las estadísticas del ingreso y de los presupuestos de los países.

3. Algunos aspectos de la integración de un programa educativo

Se plantean en esta sección algunos aspectos de gran importancia práctica para integrar la programación educativa y la programación del desarrollo económico y social. No se pretende dar una solución al problema, pero se estima que mejorando los medios de formular los planes y estableciendo métodos comunes a ambos planeamientos para la fijación de metas y estimación de recursos, sería posible lograr avances significativos en la integración. Con tal objeto se discute en primer término el problema de la fijación de las metas del servicio de educación, según una clasificación que se esboza. Luego se plantea un procedimiento de estimación de recursos necesarios para el cumplimiento de esas metas.

a) La educación y su integración en la planeación del desarrollo

Desde el punto de vista pragmático de la programación del desarrollo, las funciones del servicio de educación pueden clasificarse en dos grandes categorías. Una de ellas se encuentra estrechamente vinculada con los requisitos directos de la economía. La otra categoría satisface los requisitos generales relacionados con el desarrollo de la comunidad en sus aspectos económico, social y cultural. Sin embargo, esta distinción no puede ser rígida, puesto que, por ejemplo, la educación primaria y secundaria de tipo general cae dentro de ambas categorías. En efecto, proporciona la formación básica necesaria para una especialización posterior y al mismo tiempo eleva el nivel intelectual y cultural de los educandos.

La división esbozada no pretende establecer una distinción entre los fines de la educación, ni menos presuponer que el servicio educativo sólo tenga valor como factor economicamente productivo, ya que se la considera útil para armonizar la programación del desarrollo económico y el planeamiento educativo.

/Tampoco se

Tampoco se desconoce el hecho de que las funciones directamente vinculadas con la producción - que se manifiestan en el nivel del ingreso - tienen una influencia importante en el nivel cultural de un país, y que éste incide sobre la capacidad de desarrollo.

El desarrollo económico y el educativo han de ser coherentes. El servicio educativo debe proveer al país de conocimientos técnicos y de un grado de evolución cultural que favorezca el crecimiento de la producción y el mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes. Por otra parte, los recursos que el servicio educativo requiere para cumplir esos fines deben integrarse dentro de un cuadro general de distribución de recursos que asegure el máximo crecimiento económico y social del país.

Aparecen así los dos aspectos fundamentales de la integración del planeamiento económico y el planeamiento educativo: por un lado, la fijación de metas específicas que debe lograr el servicio; por otro, la cuantificación de los recursos destinados a la educación.[32/] En último término, ambos son distintos ángulos de un mismo problema, pues las metas del servicio determinan los recursos necesarios y la posibilidad de asegurar recursos impone condiciones a las metas. Conviene tratarlos por separado, sin embargo, para analizar particularidades de dichos aspectos.

De acuerdo con la distinción anterior, las metas del servicio de educación pueden dividirse en dos grupos: las relativas a las funciones vinculadas con los requerimientos de la economía y las correspondientes a las funciones de promoción del nivel cultural de la población del país, prescindiendo de su vinculación con el proceso productivo. Las primeras responden a los requisitos del crecimiento de la producción y dependen de la tecnología y organización de la misma. Las segundas están intimamente relacionadas con la política social que el país adopte.

32/ Es evidente que estas consideraciones se presentan en cualquier nivel de planificación, tanto entre los grandes sectores económico-sociales como al tratar cada sector en particular. Por ejemplo, dentro del sector educativo, se plantea el problema de la asignación de recursos entre los diversos fines educacionales.

/Supóngase que

Supóngase que ya estén cuantificados los niveles de producción que deben alcanzar los sectores económicos en el futuro; que se cuente con una estimación de los requisitos de mano de obra calificada necesarios para esos niveles y que se conozcan además, las deficiencias actuales en esta materia. El servicio educativo podría organizar su actividad para responder a dichas necesidades y estructurar los programas de cada nivel educativo. Este sería el requerimiento mínimo que el proceso de desarrollo económico impondría al servicio. Aunque existen numerosos problemas no resueltos para establecer las necesidades de mano de obra calificada requeridas para determinados niveles de producción y distintos grados de eficiencia de la misma, esas dificultades pueden soslayarse en la medida en que se perfeccionan los procedimientos de estimación. El desarrollo de tales métodos debe considerarse esencial dentro de las técnicas modernas de planificación económica.[33/]

b) Metas y formulación de un plan educativo

El desarrollo económico implica cambios de tipo social, de hábitos de la población, de actitudes frente a los problemas económicos, etc. En algunos países estos cambios deben ser profundos y el desarrollo se verá frenado en la medida en que no se acelere el proceso de cambios. El servicio educativo debe considerarse como un factor positivo de esas transformaciones. Esto implica no sólo extender la actividad de los distintos niveles que forman el servicio, pues se relaciona con la orientación de la enseñanza y con los métodos pedagógicos que se emplean.

Los educadores y los programadores sociales deben precisar esas orientaciones y transformarlas en postulaciones que signifiquen metas a lograr por el servicio, en plazos determinados. Esto implica una valoración social que trasciende del campo puramente económico, por lo que debería confiarse a los especialistas y a las instituciones responsables del desarrollo social y en especial del educativo. Conviene destacar que dichos objetivos no pueden ser tan precisos como otros relativos a campos más concretos de la

33/ La CEPAL está trabajando en el desarrollo de las técnicas de evaluación de las necesidades futuras de mano de obra calificada en los distintos sectores económicos.

/actividad económica

actividad económica y social de un país. Sin embargo, es de suma importancia profundizar los estudios e investigaciones que permitan al menos obtener a largo plazo una clara definición de la orientación del servicio. Estas metas se incorporarán al plan de desarrollo económico y social asignando los recursos financieros y físicos necesarios para su cumplimiento. En consecuencia el proceso de integración entre el planeamiento educativo y el planeamiento económico, en relación con las metas de tipo social de la educación, se transforma en un problema de asignación de recursos escasos. Tal problema debe estudiarse y resolverse, como es natural, a la luz del planteamiento general de asignación de recursos para todas las actividades económicas y sociales del país.

Elegidas las metas del servicio de educación, hay que formular los programas de acción para llevarlos a cabo. En otros términos, el servicio de educación deberá desarrollar un nivel de actividad compatible con las metas y objetivos prestablecidos. Dicho nivel de actividad puede requerir un monto de recursos superiores a los que el país está en condiciones de suministrar; en consecuencia deberán ajustarse las metas, lo que podría redundar en perjuicio del ritmo de desarrollo deseado. Por lo tanto, al integrar un programa educativo con un programa de desarrollo hay que prever un proceso de ajustes de ambos programas hasta llegar a una perfecta adecuación de metas y recursos.

Es evidente la imposibilidad de lograr el óptimo crecimiento de cada sector en particular. Si así fuera factible desaparecería la esencia misma de la planeación, que es lograr la más adecuada distribución de recursos escasos entre usos alternativos en varios sectores. A eso se debe que cada vez que se intenta un proceso de integración, el especialista que ha programado un sector vea reducidas sus aspiraciones, creándose una sensación que podría sintetizarse en que integrar es perder posibilidades. Sea como sea, de la escasez de recursos y de la presión que cada sector económico y social realiza sobre una cuantía insuficiente de recursos, resultará en la práctica la reducción de las aspiraciones sectoriales. La formulación de un plan integrado pretende ordenar y racionalizar esas presiones de manera que el resultado sea más beneficioso para el desarrollo económico y social del país en su conjunto. La necesidad de una asignación óptima

/de recursos

de recursos escasos se manifiesta también dentro del sector educacional, entre las distintas alternativas posibles.

Conviene, por lo tanto, plantearse el problema de la programación del servicio educativo y de cada una de sus ramas en términos tales que se facilite el proceso de gastos antes mencionado.

En los párrafos siguientes se expondrá el problema referido a la educación primaria, sobrentendiéndose que las conclusiones que se deduzcan son generalizables a otros niveles educativos. Además la estimación de recursos se limitará a los correspondientes al sector público, dada la importancia del Estado en la prestación de este servicio.

Los gastos totales que realiza el Estado en un año en materia de educación primaria pueden agruparse en tres amplias categorías, a saber: los que corresponden a la prestación del servicio en ese año; aquellos otros cuyo objeto es ampliar la capacidad de prestación o mejorar la calidad del servicio en años futuros, y los relativos a la conservación y reemplazo del capital instalado. Para simplificar, los primeros pueden denominarse gastos de prestación, los segundos gastos de ampliación de la capacidad de prestación del servicio y los últimos gastos de conservación. Entre los primeros ocupan posiciones relevantes los sueldos del personal docente, la remuneración del personal administrativo, los gastos de material para la enseñanza - tales como el suministro de libros y cuadernos -, los gastos relativos a la asistencia social que se presta a los alumnos y profesores, etc. Entre los segundos destacan los gastos de los programas de construcciones escolares y los gastos destinados a la formación de maestros. Entre los últimos, figuran los gastos de conservación de edificios escolares y el mantenimiento de equipos de enseñanza.

Si se observa un presupuesto del servicio de educación primaria, se notará que estos gastos pueden asimilarse a distintas actividades o programas que lleva a cabo la institución oficial correspondiente. Por un lado existirá un programa de administración del servicio que puede concentrar los gastos de tipo administrativo y de prestación, un programa de construcciones escolares, un programa dedicado a la formación de maestros, una actividad

/cuyo objeto

cuyo objeto es la conservación, etc. Estos componentes del gasto total y por lo tanto el nivel a que se desarrollan los programas correspondientes, lejos de ser independientes, están vinculados entre sí, de manera que la proyección de gastos totales debe tomar en cuenta las interrelaciones existentes. En otras palabras las metas que se elijan para el servicio de educación primaria, que se traducirán en asignaciones presupuestarias, estarán condicionadas por las relaciones que existen entre los componentes del gasto total.

El nivel del gasto de prestación al final de un período dado dependerá del que se efectúa en la actualidad y de las ampliaciones en la capacidad de prestación que se lleven a cabo en ese período. Así, por ejemplo, por cada unidad invertida en la construcción de aulas en Colombia (gasto de ampliación) se ha estimado que al año siguiente la remuneración de maestros y persoanl administrativo (gasto de prestación) se incrementará en 0.45 unidades. Por lo tanto, si se tiene estructurado un programa de construcciones escolares, será posible estimar los gastos de prestación necesarios para hacer funcionar esas aulas. Del mismo modo, si se ha formulado un programa de formación de maestros, se podrá calcular el costo de la nómina futura. En forma similar es posible establecer el costo de la conservación y reemplazo del capital instalado en función de un programa de ampliación de la capacidad de locales escolares.

De lo anterior se desprende que los futuros gastos de prestación y los llamados de conservación dependen de su nivel actual y de los gastos de ampliación que se hayan proyectado.

Los gastos de ampliación, a su vez, se pueden dividir, al menos teoricamente, entre los dedicados a atender el crecimiento normal de las necesidades educativas y los destinados a reducir el déficit actual en un plazo determinado. Estos últimos suelen ser más importantes que los primeros. En el caso de Colombia, por ejemplo, la necesidad de locales para atender el crecimiento normal de la población escolar se estima en aproximadamente 2 000 aulas por año, mientras que el déficit actual de aulas es alrededor de 25 000. De manera que el programa de ampliación dependerá sustancialmente del plazo que se adopte respecto a la reducción de ese déficit, por lo que

/en los

en los gastos futuros de prestación y conservación también influirá decisivamente dicho plazo.

En definitiva, el gasto total del servicio de educación primaria en el futuro estará determinado por:

1) el nivel actual del gasto de prestación;
2) el nivel actual del gasto de conservación;
3) el gasto de ampliación necesario para atender el crecimiento normal de la población escolar;
4) el gasto de ampliación requerido para eliminar el déficit de prestación en un plazo dado.

Las metas del servicio de educación primaria están estrechamente vinculadas con el último tipo de gasto enumerado, que es el principal determinante del gasto total del servicio. Si hay que reducir este gasto por la escasez de recursos, se puede en forma expedita estimar las metas del servicio alargando el plazo de reducción del déficit, y viceversa. De este modo es posible calcular los recursos que corresponden a metas alternativas.

En un estudio preliminar que se realizó para el caso colombiano se obtuvieron los siguientes resultados.

Si se pretendía eliminar el déficit de aulas en 5 años a partir de 1961, el gasto del servicio de educación primaria en 1966 resultaba 78 por ciento mayor que en 1961. En cambio, si la eliminación del déficit se planteaba en el período 1961-70, el gasto del servicio en 1966 representaba un 50 por ciento más que en 1961. En ninguno de los dos casos se computaron aumentos de sueldos para el magisterio ni cambios en la dotación del material de enseñanza.