Santiago, octubre de 1966

METODOLOGIA PARA LA PLANIFICACION DE LA SALUD EN AMERICA LATINA *

Dr. Hernán Durán

* Documento de trabajo preparado a solicitud de la Organización Mundial de la Salud, para el Comité de Expertos sobre "Planificación Nacional de Salud en los Países en Desarrollo" reunido en Ginebra en setiembre de 1966.

Exclusivamente para uso docente de los participantes al Curso de Planificación de la Salud auspiciado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Oficina Sanitaria Panamericana.

METODOLOGIA PARA LA PLANIFICACION DE LA SALUD EN AMERICA LATINA

Hernán Durán, M.D., M.P.H. *

El planteamiento del problema

Durante la presente década, los gobiernos de los países de América Latina han expresado, en una serie de acuerdos y actividades, su preocupación por acelerar el desarrollo económico y social de sus países. La unidad de estos intentos evidencia los rasgos comunes que estos países tienen en sus orígenes históricos y sociales y, al mismo tiempo, un patrón de evolución económico-cultural que ha permitido definir una problemática latinoamericana. Las soluciones técnicas y la estrategia propuesta, responden en lo general a esta problemática.

Hay que admitir, sin embargo, que las "exigencias sociales" del desarrollo en América Latina, sus connotaciones políticas, la urgencia para las inversiones, los créditos externos, etc., introducen variables muy difíciles de manejar en los modelos de desarrollo global. De ahí que esta empresa continental tenga mucho de una experiencia única, cuyos resultados podrían ser aprovechados en escala universal, allí donde se repiten las condiciones que caracterizan a esta parte del mundo.

La elaboración de modelos para la programación económica ha permitido establecer un marco consistente a las inversiones a mediano y largo plazo. En estos modelos, la obtención de metas de producto es en gran parte posible gracias al predominio que tiene, en general en América Latina, el sector público y a la relativa facilidad con que puede regular los mecanismos financieros y administrativos, de acuerdo a las alternativas del plan.

---

* Consultor en Planificación de Salud de la Zona IV de la Organización Panamericana de la Salud y Director de los Cursos de Adiestramiento en Planificación de la Salud que dictan conjuntamente el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Oficina Sanitaria Panamericana.

/Estos argumentos

Estos argumentos son aplicables a los sectores sociales, los cuales, con algunas variaciones, están en gran medida supeditados en América Latina al sector público, de manera que éste puede ajustar sus propocisiones dentro del marco general del plan global de desarrollo.

Varios son los problemas que plantea la planificación conjunta de los sectores económicos y los sectores sociales, cuyo sustrato común es la escasez e insuficiencia de recursos y la competencia por atender necesidades y aspiraciones en una población cuyo crecimiento supera el ritmo de producción de bienes y servicios y de formación de recursos humanos y físicos.

Lo primero es intrínseco a los sectores mismos y en particular a los sectores sociales. Deriva de la insuficiencia de datos y de estudios para definir la situación. En salud pocas son las investigaciones que revelan con claridad la verdadera patología que prevalece en las diferentes comunidades. El conocimiento de la realidad debe basarse a menudo en la información de rutina que proporcionan las estadísticas de salud, las cuales adolecen de gruesos defectos. No obstante, los grandes problemas de salud son suficientemente evidentes como para definir, en esta etapa, las líneas más importantes de una política de salud y para asegurar su tratamiento en los planes de salud.

El segundo problema se refiere a las dificultades metodológicas para articular los planes económicos y los planes sociales y determinar así la más adecuada asignación financiera que produzca en el largo plazo el máximo beneficio social. La falta de elementos que permitan expresar claramente los hechos que conforman una realidad económica y social y su interdependencia, trasunta, en última instancia, un conflicto entre fines y medios que resta racionalidad a las decisiones. Este vacío es el que se ha intentado llenar en los referente a salud, con la proposición de una metodología de planificación de salud elaborada conjuntamente por un grupo de técnicos de la Organización Panamericana de la Salud y el Centro de Estudios de la Universidad Central de Venezuela.[1/] Ha sido

---

1/ J. Ahumada, A. Arreaza Guzmán, H. Durán, M. Pizzi, E. Sarué y M. Testa: Programación de la Salud. Problemas conceptuales y metodológicos. Organización Panamericana de la Salud. Publicaciones Científicas N° 111, Washington, D.C., Abril de 1965.

/puesta en

puesta en práctica en los países de América Latina y de ella se extrae la síntesis que va en las páginas siguientes.

Un tercer problema deriva de la aceptación de la planificación o, si se quiere, de su espíritu mismo. Lograrla es adquirir la "actitud racional" que conlleva la voluntad decidida de producir los cambios que se espera obtener. No hay duda que en estos intentos prevalece aún lo formal. Sin embargo, en el correr de esta década se ha vencido en gran parte la resistencia a planificar, como lo evidencia la creación de unidades administrativas de planificación generales y sectoriales, en casi todos los países. Se han presentado, además, planes globales de desarrollo por parte de varios gobiernos. En todos ellos hay un capítulo de salud y en cinco países hay además planes nacionales de salud elaborados de acuerdo a la metodología antes referida.[2/]

La justificación de una metodología

Definir la naturaleza del problema de salud en América Latina escapa a la intención de este artículo. Sin embargo, es necesario puntualizar ciertos hechos, porque de ellos deriva en gran medida el enfoque conceptual y metodológico que se le ha dado a la planificación.

Hay necesidad de destacar, ante todo, que en Amércia Latina prevalecen con toda evidencia aquellas características de las regiones subdesarrolladas, en las cuales el problema salud está fuertemente determinado por las condiciones de vida de la población.

La gran heterogeneidad de las áreas o regiones es una de estas características. Al lado de áreas urbanas o suburbanas, de elevado grado de desarrollo industrial o cultural, existen otras donde las condiciones son extremadamente deficientes y donde el atraso económico y cultural es muy acentuado.

Los problemas de salud varían de acuerdo a estas diferencias, siendo su característica, aparte de la naturaleza misma de los daños

---

2/ Estos países son El Salvador, Nicaragua, Perú, Bolivia y Chile. Se está avanzando además en este sentido en Guatemala, Honduras, Costa Rica, Trinidad-Tobago, Brasil, Argentina, Paraguay y Colombia.

/que la

que la afectan, la de comprometer con gran intensidad y de manera distinta a los grupos que componen la sociedad. Es así como aparecen afectados en mayor escala los niños, ciertos sectores de trabajadores, la población rural en general, etc. Se agrega a esto, el abandono de extensas áreas de población, aisladas de los servicios de salud por inaccesibilidad física o cultural.

El crecimiento explosivo de la población y la elevación del nivel cultural de algunos grupos acentúa estas diferencias a lo cual contribuye el carácter discriminatorio de los beneficios de la seguridad social. La demanda creciente de servicios de salud por parte de la población no puede considerarse siempre como la adquisición progresiva y homogénea de una mayor conciencia frente a necesidades, sino que expresa, muchas veces, la presión social de determinados grupos.

Este carácter complejo y polimorfo con que se manifiestan las necesidades y aspiraciones en materia de salud en la población de América Latina, crea mayores rigideces en la formulación de una política de salud y en las decisiones que la acompañan.

A este panorama se agrega la situación con respecto a los recursos que se utilizan. Los mismos problemas anteriores han contribuido a una defectuos estructuración de los servicios, donde abunda la duplicación, la excesiva centralización, los bajos rendimientos, la tendencia a verticalizar y compartamentalizar los programas y muchos otros defectos de organización y administración. Nuevos elementos que caracterizan y acentúan el subdesarrollo de estos países.

El margen para las decisiones es limitado y por eso mismo es mayor el riesgo de arbitrariedad. La naturaleza conflictiva que a menudo se observa entre la población y los servicios de salud tiene, en parte, su explicación en esta situación.

La escasez de recursos define la esencia de la problemática a resolver. La política de salud debe ser formulada a base de necesidades y aspiraciones bien definidas y los recursos deberán asignarse siguiendo algún criterio. Cualquiera sea éste, tendrá que considerar los intereses de los grupos sociales, la diferente naturaleza de los problemas, las técnicas a utilizar y las variaciones regionales. No podrá eludir las

/consideraciones sobre

consideraciones sobre oportunidad de las asignaciones, pues la postergación de algunas acciones agravará la situación respectiva para el futuro. Por el contrario, algunas asignaciones deberán hacerse de inmediato, aún cuando no aparezcan como perentorias, por las consecuencias futuras que puedan acarrear. Finalmente, en un amplio contexto, una política de desarrollo deberá considerar cómo asignar los recursos entre aquellas necesidades que, a través del consumo, están destinadas esencialmente a satisfacer una finalidad y aquellas que, por mejorar la capacidad física para el trabajo, incrementan el capital humano necesario para la producción.

Estos son en síntesis algunos problemas de decisión a que se enfrenta la formulación de una política de salud y la fijación de las metas de un plan. La metodología que sintetizaremos, intenta proporcionar elementos para hacer más racionales estas decisiones y reducir así la arbitrariedad.

El diagnóstico de la situación

1. Justificación y síntesis del diagnóstico

La racionalidad sólo puede conseguirse o aproximársele si se basa en el conocimiento más exacto posible de los hechos que conforman una realidad. No se trata sólo de una descripción de estos hechos sino, además, de una explicación acerca de sus interrelaciones y de una interpretación sobre sus orígenes.

Se ha de partir, por lo tanto, de las características que tiene la salud de una población y luego se identificarán los factores condicionantes de la situación o del nivel de salud de esa población o comunidad. Es decir, el método de análisis corresponde, en todos sus términos, al método epidemiológico.

Limitada tal vez por exigencias pragmáticas dentro del sector, la epidemiología no ha explorado suficientemente sobre el origen de estos factores condicionantes. La definición del verdadero contexto en que se genera la salud de una comunidad es indispensable para dilucidar las complejas relaciones entre salud y desarrollo.

Teóricamente, todos los hechos que influyen sobre una realidad tienen validez, pero en la planificación, como fórmula práctica de solución, no puede utilizar sino aquellos datos disponibles, de uso corriente, que mejor objetiven esos hechos.

/Dentro de

Dentro de las limitaciones de los datos y del conocimiento, el método de análisis de la realidad deberá permitir la definición objetiva de una situación o de un nivel de salud de la comunidad, región o país en estudio. Deberá, igualmente, identificar los factores condicionantes ligados a la susceptibilidad de los individuos y a las condiciones físicas y culturales del medio ambiente. Tomará en cuenta el volumen y utilización de los recursos para salud, es decir, la política de salud seguida hasta la fecha, que es igualmente un factor condicionante del nivel de salud alcanzado.

Las interrelaciones entre el nivel de salud y el nivel de desarrollo también deberán ser explicadas en el contexto correspondiente, en la medida en que la información o el conocimiento lo permitan.

De la descripción de una realidad no puede inferirse la cuantía del problema que se desea resolver, a menos que esta situación sea comparada con otra que exprese lo que sería deseable y posible de conseguir. En la experiencia latinoamericana se ha incurrido exageradamente en la comparación con países desarrollados, restando así factibilidad a los planes y programas. Más adecuada es la elaboración de modelos con datos obtenidos de experiencias nacionales, en los cuales puede basarse con más realismo lo que es posible conseguir para cada área o región del país en estudio.

La comparación entre una situación encontrada y una deseable, es el punto de partida para definir una política de salud para el futuro y para establecer las metas que indiquen la cuantía del cambio que se espera obtener,

La comparación entre la situación encontrada y la "realidad normalizada" deberá efectuarse, por lo tanto, con sentido prospectivo, a lo largo de un período de tiempo. El pronóstico elaborado con este propósito, permitirá establecer la dinámica del cambio y obtener la línea base para la estimación de las asignaciones futuras.

La necesidad de configurar una realidad a base de los elementos de la realidad presente no ha sido tomada suficientemente en cuenta en los planes de salud formulados en el pasado. Adviértase, sin embargo, que la simple proyección de los datos que miden el nivel de salud y sus factores

/condicionantes, sólo

condicionantes, sólo permitiría trasladar esta realidad presente al futuro, sin tomar en cuenta los cambios que se operarían en los factores condicionantes y su efecto sobre el nivel de salud.

Adviértase también que las modificaciones que se introduzcan en la política de salud representarán el plan mismo, el cual, de este modo, es uno de los elementos para producir el cambio del nivel de salud.

El empleo de recursos destinados a un objetivo dentro de una problemática de escasez, lleva ineludiblemente a la comparación entre su costo y el beneficio o efecto que se obtiene con su uso. De aquí la necesidad de cuantificar la relación entre la unidad de recurso invertida (costo) y la unidad de efecto producida. De este modo se asegurará que la asignación de recursos esté guiada con un criterio de máximo aprovechamiento o de máximo beneficio social y de mínimo costo.

El problema que se plantea al calcular el costo-efecto en salud, deriva de la incapacidad actual para darle al concepto salud una expresión cuantitativa que integre de una menera homogénea todos los elementos que lo componen. La unidad de efecto a la que debe recurrir la metodología que comentaremos es la de "una muerte evitada", que corresponde a la forma en que debió medirse el nivel de salud, dadas las limitaciones que estamos señalando. No se desconoce su carácter restrictivo como expresión del efecto sobre la salud en general, pero constituye un buen indicador para guiar la planificación en los países latinoamericanos, donde el acento de la política se pone más en las consecuencias de la pérdida de la salud que en su conservación.

En el campo de la salud pública hay cierta resistencia a cuantificar el costo-efecto, porque subordina en apariencia la finalidad de la salud a los instrumentos económicos del desarrollo. Sin embargo, lo que se pretende al medir el costo-efecto, es establecer los límites de la eficiencia de las asignaciones para salud, puesto que una asignación ilimitada podría traer como consecuencia un derroche de recursos, debido a la capacidad a veces reducida o defectuosa de aprovechamiento de las inversiones y de los gastos, lo cual es tan propio de las sociedades subdesarrolladas.

/2. El

2. El área geográfica de la programación

La factibilidad y el realismo de un plan depende fundamentalmente de la precisión con que haya sido descrita una situación. En la de subdesarrollo, la información promedial que describe una "realidad" nacional no da cuenta de las grandes variaciones regionales que la configuran. Excluye, además, uno de los elementos que determinará la aceptación del espíritu mismo del plan, cual es la participación de los técnicos locales y de la comunidad en el proceso.

El primer paso consistirá en la definición de la unidad administrativa y social más adecuada en la que se den estas condiciones favorables. Esta será el sujeto de la programación, representada en principio por un área con servicios estables y con una población urbana y rural de alrededor de unos 100 a 150 mil habitantes. El plan nacional de salud será el agregado de los planes correspondientes a estas áreas locales programáticas.

Este requisisto de la planificación ha de ser conjugado con las posibilidades prácticas del país para emprender un análisis en esta escala. En los primeros planes nacionales de salud de América Latina se ha procedido con un criterio de "representatividad" de las áreas de mayor tamaño. En El Salvador se eligieron inicialmente 4 regiones, en Nicaragua 3 regiones, en Trinidad-Tobago 2 regiones, en Perú 19 áreas programáticas, en Bolivia 10 unidades sanitarias y en Chile 25 provincias. En todos, estas unidades abarcan la totalidad del territorio nacional. En la segunda aproximación del plan se está procediendo a trabajar gradualmente con unidades menores.

3. La medición del nivel de salud

Se mencionaron las dificultades para medir la salud bajo un sólo denominador, suficientemente homogéneo y representativo de todos sus aspectos y estados. Sólo así podrían ser definidos los objetivos del plan en términos de determinada cantidad de salud a obtener. La información de rutina disponible sólo permite utilizar por el momento los datos de mortalidad y la demanda de servicios, representadas por los egresos hospitalarios y las consultas a los servicios externos. Ya hemos visto las restricciones que este hecho impone a la medición del efecto de las acciones sobre el nivel de salud.

/La mortalidad

La mortalidad y la demanda deberán ser expresadas por causas y por edades. Para lo primero, es necesario proceder a un agrupamiento de diagnósticos. La extensión de la Clasificación Internacional de Causas de Enfermedades haría inoperante una lista de esta naturaleza en la planificación. De ahí que para estos propósitos, debe reunir aproximadamente 25 a 30 "daños", aludiendo así a la pérdida de la salud que representan.

Se ha definido el "daño" como la enfermedad o conjunto de enfermedades que, aún cuando de etiología distinta, tienen en común un medio semejante de transmisión o factores condicionantes similares y que, por lo tanto, son semejantemente vulnerables a determinadas acciones de salud. A manera de ejemplo se da a continuación la composición de dos daños, según la Lista de Categorías de Tres Dígitos de la Clasificación Internacional de Enfermedades, tal como ha sido utilizada en el plan nacional de salud del Perú:

Daño: Otras enfermedades del aparato circulatorio: números 420 a 422; 430 a 434; 440 a 443; 444 a 447; 450 a 456; 460 a 468.

Daño: Respiratorias y bronconeumopatías agudas: números 470 a 475; 480 a 483; 490 a 493; 500 a 502.

Del mismo modo, las edades se agruparán con el criterio que más convenga a los propósitos del plan y al significado social de las edades.

4. <u>La medición de los factores condicionantes del medio ambiente</u>

La cuantificación de los factores que derivan del ambiente físico, económico y cultural caracterizará al medio y dará una pauta para las acciones futuras a desarrollar. El porcentaje de población inaccesible a los servicios, por razones de alejamiento físico, proporciona una medida que tiene relación con determinados tipos de programas de penetración o con determinadas inversiones coordinadas de infraestructura para salud y para otros sectores. El porcentaje de población servida con agua potable o con alcantarillados da la información que se requiere para determinar la cuantía de las inversiones necesarias. El nivel cultural, medido por un indicador adecuado, orientará acerca de las posibilidades de los programas educativos a las familias y a la comunidad. En la misma forma será utilizada la información objetiva de que se disponga sobre viviendas, industrias, vectores de enfermedades, etc.

/El análisis

El análisis más a fondo de esta información y su comparación con modelos normativos o con las diferentes áreas de un país, debe proporcionar un juicio sobre el nivel de desarrollo en que se desenvuelve la planificación. Sin duda esta estimación se enriquecerá cada vez más con el aporte de datos más precisos y con la elaboración de coeficientes que permitirían vincular racionalmente el nivel de salud a un más amplio contexto.

La visión de estos problemas, a lo largo del tiempo, da cuenta de la dinámica de desarrollo del área o de la región. La información fidedigna que se tenga acerca de las nuevas inversiones en el medio ambiente físico y social, orientará sobre los posibles cambios futuros que son de esperar en el nivel de salud, como consecuencia de la influencia de estos factores condicionantes.

5. La medición de la política de salud

La política de salud es un factor condicionante del nivel de salud, si aceptamos que la cantidad de recursos que se asigne y la forma en que se utilicen va a producir efectivamente cambios en dicho nivel. De acuerdo con esta hipótesis, la información que se obtenga sobre la cantidad de recursos asignados y el uso que se hizo de ellos dará cuenta de la naturaleza de las decisiones que fueron tomadas en su oportunidad para atender las necesidades. La esencia del problema consiste, por lo tanto, en determinar la eficiencia con que esos recursos están produciendo salud en el momento actual y las modificaciones que se requieren para atender las condiciones futuras deseables.

La eficiencia de un recurso, medida a través de su efecto sobre salud, depende de la especificidad de su uso, de acuerdo a los fines para los cuales fue creado y de la plenitud con que está siendo utilizado. La eficiencia deberá expresarse en términos de costo-efecto y, por consiguiente, se requiere que los recursos sean definidos en términos tales que permitan su cuantificación en forma de unidades de costo a fin de vincularlas a unidades de efecto, como fueron dicutidas anteriormente. Técnicamente este análisis requiere de tres pasos fundamentales: el conocimiento de la estructura de los recursos y la definición de las unidades que lo

/componen, la

componen, la forma en que estas unidades están asignadas a los daños y la cantidad de efecto que produce cada una de acuerdo a la forma en que se agrupan para su uso, lo cual conforma una técnica. Este último paso consiste, por lo tanto, en la medición del efecto de la técnica respectiva utilizada para cada daño.

a) La estructura de los recursos

La secuencia que permite establecer la relación que hay entre el recurso y el daño al cual se destina puede esquematizarse del siguiente modo:

i) Los recursos representan el capital, los consumos y la mano de obra destinados a la salud.

ii) Para cumplir con su objetivo los recursos deben agruparse con un criterio funcional, v. gr. una cama de hospital debe estar adecuadamente "equipada" y debe contar con una determinada cantidad de personal y de suministros para su correcto aprovechamiento.

iii) Los recursos así estructurados son movilizados para cumplir con su función a través de determinadas y específicas actividades, v. gr. cama para hospitalizar tuberculosos, horas vacunador para inmunizar contra la viruela.

iv) Un conjunto determinado de actividades configura una técnica para tratar el daño, v. gr. la técnica de reparación del daño disentería y gastroenteritis la integran las actividades de hospitalización y de atención en consultas de los enfermos de disentería y gastroenteritis; la técnica de prevención de este mismo daño la forma el conjunto de actividades destinadas a suprimir los riesgos: inspección sanitaria de establecimientos de expendio de alimentos y de viviendas, visita domiciliaria de la enfermera, abastecimiento de agua.

Se parte de la noción de que los recursos se aplican a la población total del área programática respectiva, exceptuando aquella que vive prácticamente inaccesible a los servicios. Luego, el supuesto es que estas unidades de recurso y de actividad son parejamente utilizadas y aplicadas a la población.

Una unidad funcional de recurso, así definida, que en la metodología se denomina un "instrumento de salud", puede ser expresada en términos

/de atributos

de los atributos que la caracterizan: cantidad, composición, rendimiento y grado de uso. La cantidad de instrumentos y su composición intrínseca permite establecer su costo, es decir, el costo unitario del recurso agrupado en la unidad instrumento.

Del mismo modo, las actividades pueden ser medidas por medio de sus atributos: cantidad, composición, concentración o número de actividades que requiere una acción eficaz, v. gr. número de dosis para completar una inmunización y cobertura, es decir, la extensión que alcanzan estas actividades en la población. Estos atributos permiten, igualmente, como en el caso de los instrumentos, derivar el costo de la actividad.

El Anexo N° 1 muestra los resultados de este análisis para la actividad consulta médica en las áreas programáticas del Perú en 1964.

Se necesita en la práctica una información detallada de la organización de los recursos de los servicios de salud y el costo de las inversiones que requirió su creación, así como el de su operación actual. Esta es la mayor dificultad que enfrenta la aplicación de la metodología de planificación de salud en América Latina, pues ello implica, por lo general, un trabajo laborioso y el adiestramiento de un gran número de personal. Esta tarea, sin embargo, estimula en alto grado el estudio y perfeccionamiento de la organización y administración de los servicios. En los primeros planes se ha procedido, además, al análisis de los recursos regionales por medio de muestras representativas y estratificadas, con lo cual se ha avanzado con rapidez en los países de mayor extensión.

b) La asignación de los recursos a los daños

Ya se vio que a la noción de especificidad en el uso de los recursos está vinculado un criterio de eficiencia y que este criterio será el que se utilice más adelante para la asignación de los recursos del plan.

En la práctica, el estudio de cómo los recursos están asignados a los daños es sencillo, pues en gran parte esta información la proporcionan las estadísticas de servicios. En efecto, los egresos hospitalarios se registran por diagnósticos, en los cuales se consigna, por lo general, el número de días de hospitalización, es decir, la cantidad de instrumentos utilizados. Las consultas médicas llevan los diagnósticos en las fichas

/clínicas y

clínicas y aunque habitualmente no se tabulan, se pueden estimar mediante operaciones de muestreo, que no son difíciles de practicar. No hay problemas con respecto a las vacunaciones y en cuanto a las otras actividades es necesario a veces proceder con criterios de prorrateo.

El propósito último de este estudio es obtener una información sobre la forma en que las actividades y los instrumentos se aplican a cada uno de los daños del área. De ella surgirán los costos por daño y por actividad, tal como se ilustra en el ejemplo presentado en el Anexo N° 2 que corresponde a la Unidad Sanitaria de Oruro, Bolivia, de acuerdo a los datos de 1964.

c) La medición de la eficiencia de la técnica

Consiste, como ya se señaló, en medir el costo-efecto de las técnicas utilizadas para el ataque a cada daño, representadas por las actividades y los instrumentos utilizados con ese fin. Esta medida expresará la eficiencia de la política de salud que se siguió específicamente con cada daño. Mide, por lo tanto, lo que podemos llamar la eficiencia observada de la política para contraponerla a la eficiencia normalizada que servirá como base para la evaluación y la asignación ulterior de los recursos. Se parte de la hipótesis de que en un área determinada se están utilizando recursos, es decir, técnicas que actúan con cierta eficiencia en la prevención de casos para los cuales esas técnicas se han utilizado específicamente. Hay que calcular, por lo tanto, con un grado de aproximación razonable, qué volumen de población respectiva resulta realmente protegida con esas actividades, v. gr. inspecciones de saneamiento, cobertura del suministro de agua potable y de las redes cloacales, vacunaciones, visitas educativas de enfermería a los hogares. Con el mismo grado de estimación razonable se deberá calcular la probabilidad que tuvo esa población de producir enfermos de ese daño si no se hubiera utilizado esa técnica y comparar ese número de enfermos con el que se esperaría obtener de todos modos, a pesar de la técnica. La diferencia entre ambos valores expresa la ganancia teórica de la técnica preventiva respectiva, en términos de número de enfermos evitados.

/En la

En la misma forma, para las técnicas de reparación de la salud, será necesario comparar la probabilidad que tuvieron los casos de ser reparados realmente con las actividades respectivas, v. gr. hospitalizaciones, consultas médicas, con la probabilidad de que esos casos hubieran curado aunque no se hubiera recurrido a esas actividades. La diferencia entre esos dos valores da la ganancia teórica de casos obtenida con la técnica de reparación para el daño en estudio. Conociendo las diferencias entre la probabilidad de morir de un enfermo sometido a la técnica de reparación y la que tiene si no se somete a la misma, se puede calcular el número de muertes que fueron evitadas con dicha técnica.

Si esta probabilidad de morir se aplica a los casos que teóricamente fueron evitados con la técnica de prevención, se podrá determinar el número de muertes que se evitaron con esa técnica. Conocido el número de muertes evitadas con ambas técnicas y sabiendo cuál es el costo de cada una, el cálculo del costo respectivo de evitar una muerte es el resultado de una simple operación aritmética. De esta manera se tendrá la base para comparar la eficiencia entre dos técnicas y decidir sobre su elección, con el criterio del máximo beneficio y mínimo costo.

Se advertirá, sin embargo, que este cálculo del efecto sobre salud no es aplicable a todos los daños, pues aún se carece de información sobre los coeficientes de eficiencia de algunas técnicas. Esta es la situación de los daños "no reducibles" que crea problemas especiales para la asignación de recursos, como se verá más adelante.

No se oculta que este cálculo del costo-efecto está basado en una serie de probabilidades, sobre las cuales existe aún poca información. No se puede desconocer tampoco que, en el momento actual, no hay cómo escapar a este planteamiento si se quiere comparar el efecto que produce sobre la salud el uso de recursos diferentes que se le deben destinar. Si el nivel de salud pudiera ser expresado en otra forma y no en términos de enfermos y de muertes, tampoco se escaparía la exigencia de medir el efecto probable que tendrían sobre la salud diferentes alternativas para conservarla o recuperarla. Lo que cambiaría sería sólo la manera de medir el efecto.

El problema no reside en que la metodología que comentamos se apoye en demasiados supuestos, sino en que estos supuestos representan lagunas

/de nuestros

de nuestros conocimientos, las cuales, puestas en evidencia por el análisis racional, están indicando cuáles son las incógnitas que deberán resolverse para que la salud pública domine una realidad científicamente mejor conocida.

6. La evaluación de la política de salud

La evaluación es en sí un procedimiento de comparación entre situaciones, destinado a obtener un juicio que permita expresar, con la mayor objetividad, las posibilidades y la cuantía del cambio que se desea obtener. La situación de salud descrita debe ser comparada, por lo tanto, con una situación tipo en la que se den estas condiciones deseables.

Siguiendo el principio ecológico en que se apoya el método epidemiológico, sobre el cual está fundamentada la metodología de planificación, la situación tipo debería contener todos los elementos de esa realidad, que contribuyen a condicionar el nivel de salud observado. El desconocimiento de la magnitud de las relaciones entre ese nivel de salud y algunos de sus factores condicionantes, v. gr. agua y salud, vivienda y salud, educación y salud, limitan la comparación sólo a lo que podría obtenerse entre diferentes alternativas de uso de los recursos, es decir, a la política de salud propiamente dicha.

El problema práctico se concreta, pues, a la construcción de un modelo normativo que exprese los diferentes resultados que se obtendrían si se modificara la cantidad, composición, cobertura y concentración de las actividades que requiere cada daño, así como la cantidad, composición, grado de uso y rendimiento de los instrumentos respectivos.

El propósito último de la evaluación es el de establecer cuál es la alternativa más eficiente. Luego, el modelo exige que se proceda, en primer lugar, a normalizar las actividades e instrumentos y luego a calcular la eficiencia de las técnicas con esas actividades e instrumentos debidamente normalizados. Sólo así podrá compararse con la eficiencia de las técnicas en uso y proceder al enjuiciamiento respectivo.

La proposición de la norma en que se basa el modelo puede obedecer a una recomendación fundada en la experiencia práctica o en el consenso de opiniones técnicas. La investigación científica deberá ir haciendo que estas proposiciones se ajusten cada vez más a los hechos reales y reduzcan el subjetivismo de una recomendación.

/Finalmente, el

Finalmente, el modelo normativo lleva implícita la noción de que la situación que define este modelo es la que se obtendría en el futuro. Esto supone, a la vez, que los plazos para el cumplimiento de normas sobre actividades e instrumentos son variables y que el modelo normativo tendrá su plena vigencia una vez cumplidos esos plazos.

7. El pronóstico de la situación

Una estimación sobre lo que probablemente acontecerá en el futuro de una situación sólo podrá ser formulado a partir del conocimiento exacto de la realidad presente y de hipótesis acerca de los hechos previsibles que la modificarán en el futuro. Decidir acerca del futuro sin tomar en cuenta estas hipótesis, significa adoptar la menos probable, es decir, que la situación actual no experimentará cambio alguno.

Sobre dos hipótesis puede construirse un pronóstico. La primera es que la situación actual, nivel de salud y factores condicionantes, se proyectará hacia el futuro de acuerdo con las tendencias observadas en el pasado. La segunda es que los factores condicionantes del medio experimentarán cambios previsibles que afectarán el nivel de salud futuro dentro de márgenes razonables de estimar. Esta segunda hipótesis requiere que se proceda, considerando que la tasa de recursos por población y el uso de dichos recursos permanecerán sin variación, a los efectos de medir solamente los cambios atribuibles a los factores condicionantes del medio.

Sobre esta línea base se introducirán los cambios que exige adoptar la política de salud a fin de modificar la situación en la dirección que señalen objetivos bien definidos en el tiempo. Esta línea base servirá también, como ya se dijo, para evaluar la eficiencia de las técnicas.

El problema práctico deriva de la dificultad que existe para reunir suficientes antecedentes que permitan configurar una realidad presente a base de la información sobre el medio ambiente físico y cultural y para conocer, con razonable aproximación, qué cambios se introducirán en el futuro en esos factores. Finalmente, hay necesidad de atribuir al cambio de esos factores un coeficiente determinado que permita estimar dentro de qué márgenes se modificará la mortalidad y la demanda como consecuencia de dichos cambios. La información disponible proporciona algunos antecedentes

/como para

como para atribuirles una variación no superior al 1 por ciento acumulativo anual de las tasas respectivas, en un sentido favorable o desfavorable. La experiencia y la investigación permitirán mejores estimaciones en el futuro.

La asignación de recursos y las metas del plan

1. Los criterios generales

El próximo paso consiste en definir la política de salud, en el nivel más alto del sector, según sean las disponibilidades futuras del país y en adoptar criterios para asignar los recursos en las áreas, de acuerdo al diagnóstico de la situación local y a las diferencias que se observen entre éstas. Ya hemos visto los problemas que se habrán de abordar y la naturaleza de las decisiones a tomar.

Una política de salud, formulada dentro de una problemática de escasez, no tiene en principio sino dos alternativas no excluyentes entre sí: aumentar los recursos o mejorar la productividad de los que tiene a su disposición.

El aumento de recursos por encima de sus tasas actuales, es decir, por encima del aumento natural debido al crecimiento de la población, es una consecuencia lógica del subdesarrollo, pues existe la necesidad permanente de extender servicios hacia áreas no cubiertas por éstos o hacia regiones escasamente accesibles. Es, además, la consecuencia natural de las innovaciones tecnológicas que, en el caso de la medicina, a menudo representan equipos o drogas de alto costo, generalmente importadas.

A falta de un incremento sustancial del ingreso nacional y aún a veces con éste, el aumento de recursos para un sector implica necesariamente una decisión que afectará la disponibilidad para otros. Las interrelaciones e interdependencias de los problemas que caracterizan al subdesarrollo exigen, por el contrario, una complementación, que es la esencia misma de su planificación.

La segunda alternativa, siempre considerando la limitación de recursos, consiste en mejorar la productividad de los disponibles. Queda todavía la posibilidad de que el plan mismo adopte criterios para redistribuirlos a fin de reducir las diferencias entre las áreas.

/La combinación

La combinación de estas alternativas, el aumento de recursos o su mejor aprovechamiento, guiará los criterios para asignar recursos en las áreas y para hacer más racional la elección entre problemas, entre grupos sociales y entre técnicas.

La hipótesis sobre la cual se basan las acciones del plan y, por lo tanto, la asignación de estos recursos, se funda en el principio de que los daños que afectan a la salud son reducibles. En consecuencia, teóricamente, a la máxima inversión y a la más eficiente tecnología correspondería una máxima reducción de daños. Parte también esta hipótesis del reconocimiento de que, en el presente, no se están utilizando las técnicas más eficientes.

Dos hechos limitan la hipótesis. En primer lugar, el problema de la escasez disminuirá las asignaciones. Por lo tanto, será necesario utilizar ciertos criterios de prioridad para el ataque a los daños reducibles. En este caso, además, la hipótesis considera que el daño podrá reducirse solamente hasta el límite de su vulnerabilidad, es decir, al de su máxima respuesta a la tecnología respectiva. Habrá, por consiguiente, un número de casos que no responden a dicha tecnología y deberán figurar en la demanda de servicios curativos, junto a los daños no reducibles.

La segunda restricción consiste en que no todos los daños son reducibles y, por consiguiente, ni el efecto de la técnica ni el criterio de asignación pueden medirse en términos de muertes evitadas. De hecho, para los daños no reducibles, como las enfermedades cardio-vasculares y el cáncer, no se pueden aplicar criterios de costo-efecto medidos en muertes evitadas. La asignación de los recursos respectivos la dará la existencia misma de estos problemas, medidos por el volumen de la demanda de servicios que de ellos hace la población. La planificación intentará, en estos casos, perfeccionar los servicios demandados, mejorando así su utilización.

De la combinación de estos supuestos surgen los criterios para la asignación de recursos, que en síntesis se concretan a lo siguiente:

1) Asignar los recursos a los daños reducibles, de acuerdo a una prioridad.
2) Asignar los recursos para la demanda de servicios que soliciten los daños no reducibles y para aquella demanda residual que exceda a las posibilidades de la tecnología utilizada en los daños reducibles.

/En síntesis,

En síntesis, la formulación del plan parte del hecho real que se tiene una cantidad de recursos físicos y humanos disponibles, contándose para el futuro con esos recursos más los estimados para la operación de los servicios y las nuevas inversiones. Las metas del plan podrán ser expresadas en términos de la demanda de servicios que será necesario satisfacer en cada uno de los daños y de la reducción de la mortalidad que se espera obtener en los reducibles. Estas metas se cumplirán a través de determinadas actividades, cada una de las cuales requiere de una determinada cantidad de recursos. El encadenamiento del recurso y de su costo, al efecto que produce su uso, permite cuantificar las asignaciones de acuerdo con las metas establecidas y construir un cuadro consistente de alternativas, dentro de las disponibilidades financieras y del marco general del plan de desarrollo.

Sin embargo, el estado actual de nuestros conocimientos no permite elegir con suficiente grado de racionalidad la alternativa más adecuada para compatibilizar las necesidades de salud con las de otras actividades. El problema podría resolverse si se definieran los requisitos mínimos que, en materia de salud exige un plan de desarrollo, lo cual sólo es posible dentro de consideraciones o juicios éticos tales como el de la conservación, a lo menos, del nivel de salud alcanzado por esa comunidad hasta el presente. Este requisito constituiría la línea básica para iniciar un proceso de discusiones y decisiones que llevaría a establecer el nivel más conveniente.

En el proceso mismo del desarrollo, en el que las aspiraciones van a un ritmo creciente, el criterio de conservar el nivel de salud actual, como expresión de una conquista y como juicio ético, sería muy discutible para una comunidad. De ahí que haya necesidad de establecer, no sólo el límite mínimo, sino los márgenes mensurables dentro de los cuales esta asignación es posible y conveniente.

Se ha definido así un nivel mínimo que estaría representado por un nivel de operaciones tal que evitaría el deterioro de la situación de salud en el plazo del pronóstico. Es posible también fijar un nivel máximo que estaría representado por el máximo nivel de salud alcanzable en el mínimo de tiempo y con el menor costo. Ambos han de considerarse como los límites

/referenciales entre

referenciales entre los cuales se establecerá el nivel de operaciones que resulte del proceso de discusiones y decisiones y de las disponibilidades financieras nacionales.

Un plan máximo puede ser no solamente un elemento referencial teórico sino un plan verdadero si en determinadas circunstancias, v. gr. saneamiento de una región para el cultivo de nuevas áreas, se dan condiciones vinculadas al desarrollo, que justifiquen una inversión máxima en salud.

2. La formulación del plan en el área programática

Se trata de formular un plan de salud para un área cuya situación ha sido previamente diagnosticada y cuyos recursos futuros serán limitados. En consecuencia, habrá que considerar todos los criterios de racionalidad discutidos hasta este momento a fin de reducir la arbitrariedad en las decisiones a tomar.

Una parte de la población está siendo atendida con los servicios que constituyen la capacidad instalada actual. A éstas se agregará la población futura que representará una mayor demanda, proporcional a este crecimiento y al de sus aspiraciones. La atención de estas necesidades futuras debería efectuarse en principio con un aumento proporcional de los recursos correspondientes, que representaría nuevas inversiones. Sin embargo, el uso eficiente que se hará de las técnicas, de acuerdo a lo ya discutido, plantea la posibilidad de que este aumento de recursos sea proporcionalmente inferior al del incremento de la población o que simplemente no sea necesario, pudiendo establecerse también que hay áreas con recursos excesivos.

Esta situación plantea, a su vez, varios problemas futuros. Uno consiste en que la plena eficiencia de la técnica sólo se logrará después de un período de tiempo, durante el cual se habrán alcanzado las metas de normalización que requieren las actividades y los instrumentos que conforman una técnica eficiente. Otro problema se refiere a las dificultades que tiene el servicio, dentro de su organización y administración, para lograr estas metas de normalización dentro de los plazos estipulados. Finalmente queda en pié la posibilidad de que se produzcan importantes innovaciones tecnológicas, tanto en los aspectos preventivos como curativos de las enfermedades.

/El plan

El plan elaborado inicialmente no puede simpre contemplar todas estas eventualidades pues, de hacerlo, quedarían incorporadas a las metas mismas del plan. Sin embargo, la continuidad del proceso permite el ajuste periódico y el perfeccionamiento progresivo de la planificación, aproximando de este modo la situación actual a la situación deseable.

Cualquiera sea la situación, habrá que tomar una decisión acerca de la necesidad o no de incrementar los recursos y acerca de la forma en que se procederá a las asignaciones para la operación de los servicios actualmente existentes.

Ya hemos analizado los elementos que intervendrán en este proceso: la elección de la técnica más eficiente con sus metas de normalización respectivas, el cálculo del volumen de la demanda futura de servicios curativos y el establecimiento de una escala de prioridades entre los daños reducibles, a fin de utilizarla como guía para las asignaciones de recursos a este grupo. Este establecimiento de una escala de prioridades exige adoptar criterios diversos, los cuales están vinculados a la eficiencia de las técnicas (costo), a su vulnerabilidad, a su magnitud y a su trascendencia social. Habrá necesidad, además, de confrontar estas prioridades con aquellas necesidades y aspiraciones que la comunidad misma exprese por razones de orden cultural. Será necesario, también, tomar en cuenta los compromisos internacionales, pues habrá que atacar daños potenciales para un área territorial más extensa, dentro de la cual estará incluida el área local programática.

El nivel de operación, como ya se discutió, dependerá de la cantidad de recursos de que se disponga para llevar a cabo el número de actividades que establezcan las metas del plan.

En síntesis, una vez asignados los recursos que requerirá la demanda de los daños no reducibles, la disponibilidad financiera restante, hasta el nivel de operaciones fijado, se destinará a la prevención de los daños reducibles, de acuerdo a su prioridad y a la atención de la demanda residual que produzcan estos mismos daños, considerando que su vulnerabilidad a la tecnología no es completa, ni tampoco se está operando en todos hasta el límite de dicha vulnerabilidad.

/A manera

A manera de ilustración, se presenta en el Anexo III la comparación de la política de salud observada en la provincia de Magallanes, Chile, en 1964 con lo esperado en 1966, sin plan y con un plan de salud, que es en realidad un plan por encima del nivel mínimo.

Finalmente, hay en el área otra parte de la población que no está cubierta por los servicios básicos, por ser prácticamente no accesible a éstos. Las necesidades de esta población no son suficientemente conocidas y las acciones que se desarrollarán para atenderlas, se basarán en el reconocimiento de los problemas prevalentes más importantes de la región y en la utilización de instrumentos menos complejos, de acuerdo a un plan de actividades cuyas metas y costos son fáciles de calcular.

3. La integración de los planes y el plan nacional de salud

Los planes de las áreas deberán integrarse en planes regionales y el consolidado de éstos será el plan nacional de salud. Siguiendo la estructura jerárquica, a cada nivel de la administración corresponde una responsabilidad propia en el proceso de planificación. Así, por ejemplo, el nivel regional y el nivel central podrán establecer una redistribución de recursos en escala regional o nacional que satisfaga con criterios de justicia distributiva las grandes diferencias que se aprecian entre las áreas.

El nivel central, además, consolidará en planes separados las responsabilidades que le competen para llevar a cabo planes de comando central, tales como las campañas de erradicación. En igual forma presentará separadamente los planes de servicios, de inversión, de adiestramiento y formación de personal y de investigación que se requieren en el corto y largo plazo.

Una Oficina Central de Planificación, encargada de promover y coordinar la formulación de los planes nacionales de desarrollo y las Oficinas Sectoriales respectivas, con sus correspondientes Oficinas Regionales, cuando lo justifica la extensión del país, constituyen el Sistema Nacional de Planificación, que es el mecanismo que compatibiliza y prepara los planes que son sometidos a las decisiones de los poderes públicos, de acuerdo a la modalidad estructural que se está dando a la planificación en los países de América Latina.

Anexo 1

PLAN NACIONAL DE SALUD DEL PERU 1966-1970

LA CONSULTA MEDICA EN LAS AREAS PROGRAMATICAS DEL PERU, 1964

Areas programáticas	Consultas	Consultantes	Concentración (Nº Cons. por consultantes)	Costo medio de una consulta médica (soles) (x)	Horas-médico disponibles			
					Número	Tasa por 1 000 habitantes	Rendimiento por hora	Costo medio por hora (soles) (x)
PERU	3 186 111	1 957 521	1.63	61.09	1 094 327	143.77	2.91	177.87
Ancash	93 675	52 795	1.77	83.70	37 448	98.38	2.50	209.36
Arequipa	223 355	124 317	1.80	57.81	70 146	185.08	3.18	184.08
Callao	153 679	78 513	1.96	48.55	46 455	189.91	3.31	160.62
Cuzco-Apurímac-Madre de Dios	190 738	99 509	1.92	71.51	56 327	90.44	3.39	242.16
Huánuco-Pasco	36 161	24 713	1.46	200.56	36 541	138.68	0.99	198.48
Ica	90 963	45 884	1.98	63.35	32 206	124.26	2.82	178.92
Junín	90 557	67 954	1.33	107.13	34 032	89.20	2.66	285.02
Lambayeque	119 137	66 507	1.79	43.08	19 500	48.95	6.11	263.20
La Libertad	93 154	59 472	1.57	89.37	92 716	202.85	1.00	89.79
Lima	1 513 998	902 883	1.68	49.74	473 337	227.72	3.20	159.09
Loreto	126 970	87 398	1.45	56.90	20 709	127.38	6.13	348.89
Piura-Tumbes	155 786	132 322	1.18	57.20	61 691	91.22	2.53	144.46
Puno	63 787	47 129	1.35	78.83	29 938	53.41	2.13	167.97
San Martín	45 759	38 266	1.20	76.90	9 956	122.48	4.60	353.43
Tacna-Moquegua	54 357	41 841	1.30	89.17	26 183	327.39	2.08	185.13
Amazonas	28 900	25 795	1.12	118.11	6 801	170.80	4.25	467.91
Ayacucho	45 332	22 593	2.01	66.48	8 948	61.83	5.07	336.70
Cajamarca	48 314	30 862	1.57	101.28	24 310	101.96	1.99	201.28
Huancavélica	11 489	8 768	1.31	60.44	7 083	43.57	1.62	98.04

(x) Equivalente aproximado: 1 US dólar = 26 soles.

Anexo II

PLAN NACIONAL DE SALUD DE BOLIVIA, 1966-1975

ANALISIS DE LA POLITICA DE SALUD. ASIGNACION DE COSTOS A DAÑOS EN EL CENTRO DE SALUD DE ORURO, 1964

Daños	Hospitalización		Consulta médica		Consulta dental		Vacunaciones		Alimentación		Saneamiento		Visitas		Totales	
	$b.	%	$b.	%	$b.	%	$b.	%	$b.	%	$b.	%	$b.	%	$b.	%
Tuberc. todas formas	97 045.60	13.43	14 094.55	5.06	-	-	-	-	54 898.28	52.84	-	-	-	-	166 038.43	12.63
Sífilis y venéreas	1 595.55	0.22	621.38	0.22	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 216.93	0.17
Infecc. intest. y digest.	49 256.24	6.82	22 961.59	8.25	-	-	-	-	-	-	86 441.82	92.00	-	-	158 659.65	12.07
Bacterianas	2 624.94	0.36	405.57	0.15	-	-	5.20	0.00	-	-	-	-	-	-	3 035.71	0.23
Difteria	-	-	87.48	0.03	-	-	5.71	0.00	-	-	-	-	-	-	93.19	0.01
Coqueluche	-	-	3 225.27	1.16	-	-	5.72	0.00	-	-	-	-	-	-	3 230.99	0.25
Poliomielitis	-	-	59.18	0.02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	59.18	0.00
Viruela	-	-	-	-	-	-	85 033.32	100.00	-	-	-	-	-	-	85 033.32	6.47
Rabia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7 521.39	8.00	-	-	7 521.39	0.57
Sarampión	566.16	0.08	2 811.02	1.01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3 377.18	0.26
Fiebre amarilla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tifus y rickettsias	6 305.00	0.87	286.03	0.10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6 591.03	0.50
Malaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Parasitosis intestinales	-	-	256.44	0.09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	256.44	0.02
Otras infecc. y parasitarias	1 158.06	0.16	3 886.11	1.40	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5 044.17	0.38
Tumores malignos	776.65	0.11	956.73	0.34	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 733.38	0.13
Tumores benignos	2 238.92	0.31	177.54	0.06	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 416.46	0.18
Subnut., endocr. y alérgicas	11 381.92	1.58	3 314.04	1.19	-	-	-	-	14 265.23	13.73	-	-	-	-	28 961.19	2.20
Enf. sangre y hematopoyéticas	5 146.94	0.71	4 556.81	1.64	-	-	-	-	14 265.15	13.73	-	-	-	-	23 968.90	1.82
Fiebre reumática	6 459.41	0.90	4 211.60	1.51	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10 671.01	0.81
Arteriosclerosis	3 499.92	0.49	2 091.00	0.75	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5 590.92	0.43
Enf. respiratorias agudas	4 709.45	0.65	46 584.01	16.74	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	51 293.46	3.90
Neumoconiosis	20 098.81	2.78	3 037.87	1.09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23 136.68	1.76
Enf. hígado, renales y gén.ur.	35 333.76	4.89	7 338.24	2.64	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	42 672.00	3.24
Partos normales	16 092.73	2.22	26 482.76	9.52	-	-	-	-	9 149.71	8.81	-	-	1 956.68	20.08	53 621.88	4.08
Complicaciones del embarazo	46 759.97	6.47	4 182.01	1.50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50 941.98	3.87
Enf. primera infancia	797.78	0.11	1 735.93	0.62	-	-	-	-	11 312.37	10.89	-	-	7 789.57	79.92	21 635.65	1.65
Senil., mal definidos y otros	243 784.97	33.75	43 299.58	15.56	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	287 084.55	21.83
Accid., envenen. y violencias	166 811.95	23.09	35 882.41	12.90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	202 694.36	15.41
Enf. dientes y estruct. sostén	-	-	-	-	21 706.81	100.00	-	-	-	-	-	-	-	-	21 706.81	1.65
Sanos	-	-	45 735.78	16.45	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	45 735.78	3.48
Totales:	722 384.73	100.00	278 280.93	100.00	21 706.81	100.00	85 049.95	100.00	103 890.74	100.00	93 963.21	100.00	9 746.25	100.00	1 315 022.62	100.00

Anexo III

PLAN NACIONAL DE SALUD DE CHILE, 1966-1975

COMPARACION DE LA POLITICA DE SALUD OBSERVADA EN 1964 Y ESPERADA PARA 1966
SIN PLAN Y CON PLAN DE SALUD - PROVINCIA DE MAGALLANES

Aspectos de la Política de Salud	Observado 1964 Población 90 963		Esperado 1966 Población 98 500			
			Sin Plan		Con Plan	
	Nº	Tasa	Nº	Tasa	Nº	Tasa
HOSPITALIZACION						
Nº de egresados	8 070	88.72	9 102	86.01	10 155	103
Costo medio egresado	138.73		138.73		101	
Nº de camas	311		326		382	
Costo medio día-cama	7.36		7.36		7.36	
CONSULTA MEDICA						
Nº de consultas	90 865	953.9	103 231	968	116 590	1 184
Costo medio de la consulta	5.66		5.66		5.66	
Nº de horas de consulta	12 281		13 950		23 318	
Consultas por hora	7.40		7.40		5.00	
Costo medio de la hora	41.89		41.89		41.89	
INMUNIZACIONES						
Nº de dosis totales	51 995	572			132 138	1 119
Costo medio de la dosis	9.62				0.49	
Nº de horas vacunador	3 217				5 285	
Dosis por hora	16.16				25	
Costo medio de la hora	9.89				12.35	
CONSULTAS ODONTOLOGICAS						
Nº de U.T.O.	41 813	460	45 164	459	70 740	718
Costo medio de la U.T.O.	2.87		2.87		1.84	
Nº de horas odontólogo	8 667		9 360		9 432	
Nº de U.T.O. por hora	4.82		4.82		7.50	
Costo medio de la hora	13.84		13.84		13.84	
VISITAS DOMICILIARIAS DE ENFERMERIA						
Nº de visitas	953	10.48			4 436	45
Costo medio de la visita	1.50				1	
Nº de horas visitadora	711				2 218	
Nº de visitas por hora	1.34				2	
Costo medio de la hora	2				2	
ALIMENTACION SUPLEMENTARIA						
Nº de kgs. de leche distribuida	77 527	852	83 941		266 351	2 704
Costo medio de kgs. distribuidos	2.12		2.12			
Nº de horas distribuidor	934		1 011		1 717	
Nº de kgs. distribuidos por hora	83.00		83.00			
Costo medio de la hora distribuidor	175.98		175.98			

La educación en América Latina - 1950/1956/1966 - y el compromiso de su planificación.

I. Algunos datos estadísticos significativos (1)

- Alto y constante crecimiento demográfico.

La tasa de crecimiento de la población de América Latina es una de las más elevadas y constantes del mundo:
Tasa mundial: 1,6 % Tasa de la región latinoamericana: 2,8% (1958-63)
Entre 1950 y 1954 la población de la región creció a un promedio anual de unos 4 millones de habitantes. Entre 1960 y 1965, de 6 millones.

- Elevado porcentaje de población menor de 15 años (económicamente pasiva) en relación con el porcentaje de población de 15 a 59 años (población económicamente activa).

La población en edad escolar (5-14 años) representa, en promedio, el 25% de la población total de América Latina. En algunos países europeos fluctúa en un 15%.

- Nivel educativo muy por debajo de los mínimos establecidos por las leyes de enseñanza obligatoria.

Según el censo poblacional de América de 1950, el 40% de la población de 15 años y más era analfabeta; el nivel educativo promedio de ese sector poblacional en su conjunto no alcanzaba a un año escolar aprobado; excluída la población que no asistió a la escuela, el nivel promedio de escolaridad oscilaba entre 2 y 4 años y medio. El analfabetismo funcional excedía con creces las tasas oficiales de analfabetismo absoluto.
En 1960, el analfabetismo se reduce a unos 35%. El nivel educativo promedio de la población total de 15 años o más se sitúa aproximadamente en el primer año de la enseñanza primaria. Se observa, al mismo tiempo, que los grupos de analfabetos absolutos van quedando ubicados entre las edades más altas de la población.

---

(1) Conviene advertir: 1o. que se acentúan más los rasgos negativos que los positivos dado el planteo crítico que conduce a la necesidad del planeamiento educativo; y 2o. que las cifras promedios utilizadas para caracterizar a la región, naturalmente diluyen u opacan las características propias de cada país en particular.

- Alta cifra de ausentismo de los niños en edad escolar (7-14 años).

La misma se estimó en 16 millones en 1950 y en 18 millones en 1956. A partir de 1950, la matrícula escolar muestra una tendencia positiva que se acentúa entre 1956 y 1966, con un factor continental de estímulo y promoción a la educación primaria, el Proyecto Principal No. 1 de la Unesco.

El incremento de la matrícula en la enseñanza primaria alcanzó en la región, entre 1950 y 1956, una tasa anual promedio del 4%, es decir, superior al crecimiento natural de la población. Entre 1956-65, la tasa anual promedio de matrícula fue de 5,7%, es decir, el doble de la tasa de crecimiento de la población que fue del 2,8%.

América Latina: Matrícula en las escuelas primarias, 1950 y 1955-1965.

Año	Número (miles)
1950	14,303
1955	19,128
1956	20,360
1957	21,249
1958	22,495
1959	24,279
1960	25,664
1961	27,363
1962	27,804
1965	32,915

Tasa anual promedio de incremento =
1950 - 1956 : 4 por ciento
1956 - 1962 :5,4 por ciento
1956 - 1965 :5,7 por ciento

- Defectuosa pirámide escolar.

Al nivel primario esa pirámide revela que la tendencia positiva del incremento de la matrícula no es consistente en el transcurso de la escolaridad obligatoria.

De los 19 millones de niños matriculados en los 20 países latinoamericanos en 1956, el 45% se encontraba en el 1o. grado. La matrícula en los 3 primeros grados representaba el 80% de la matrícula primaria de la región. Salvo en el caso de un país, la matrícula en el último grado de educación primaria oscilaba entre el 4 y el 22% de los matriculados en el 1o. grado.

En 1962 se concentra en el 1er. grado el 40%. De 1o. a 3o., el 77%.

- Desgranamiento y deserción escolares particularmente altos en las zonas rurales.

Incidencia de factores socio-económicos en algunos casos (distancias, escasez de comunicación y transporte, trabajo prematuro de los menores, migraciones internas y trabajos estacionales de las familias, etc.) y de

factores pedagógicos en otros (predominio de escuelas incompletas, capacitación insuficiente de los maestros, etc.)

Coeficientes de supervivencia en la Enseñanza Primaria

País	Duración del Ciclo-años	Período	Coeficiente de retención	
Región	-	1960 - 65	26.5	
Argentina	7	1959 - 65	42.0	*
Bolivia	6	1960 - 65	34.7	
Brasil	4	1960 - 63	22.0	
Colombia 1/	5	1961 - 65	22.0	
Costa Rica 2/	6	1960 - 65	36.6	
Cuba	6	1960 - 65	17.6	
Chile	6	1960 - 65	38.6	*
Ecuador	6	1960 - 65	24.2	
El Salvador	6	1960 - 65	24.2	
Guatemala 3/	6	1960 - 65	16.2	*
Haití	6	1957 - 62	13.9	
Honduras	6	1960 - 65	16.0	*
México	6	1960 - 65	28.3	
Nicaragua	6	1960 - 65	11.1	*
Panamá	6	1960 - 65	47.0	
Paraguay	6	1960 - 65	19.0	
Perú	6	1959 - 64	29.5	
Rep. Dominicana	6	1960 - 65	8.7	
Uruguay	6	1959 - 64	53.0	
Venezuela	6	1960 - 65	27.6	

1/ Para el período 1954 - 58 la retención escuela urbana 32.4, rural o.5
2/ Para el período 1959 - 64 " " " 56.3, rural 23.5
3/ Para el período 1957 - 62 " " " 30.3, rural o.7
* Estimación

- Discrepancia entre las edades de la población escolar y el grado cursado.

Especialmente acentuado en el lo. grado donde el número de matriculados se aproxima al doble de los niños de 7 años de edad, por ingresos tardíos y por exceso de repitencias del mismo grado. Se calcula que en América Latina los alumnos repetidores constituyen entre el 20 y el 25% del total de matriculados y del 30 al 40% de los inscritos en el lo. grado.

- Las matrículas en la enseñanza media y en la enseñanza superior reflejan progresivamente los aumentos de matrícula y la mejor retención de la educación primaria en los últimos años.

Pocos países están preparados para la "explosión escolar".

América Latina: Matrícula en la enseñanza media, 1950, 1955, 1960, 1965
(miles)

Año		Enseñanza media						
		Total		General		Profesional		Normal
1950		1820		1110		515		195
1955		2715		1715		745		255
1960		4035		2675		1000		360
1965	(P)	6150	(P)	4060		1520	(P)	570

(P) Estimaciones preliminares

América Latina: Matrícula en la enseñanza superior, 1950, 1955, 1960, 1965
(miles)

1950		300,0
1955		402,4
1960		540,3
1965	(P)	792,0

(P) Estimaciones preliminares.

Matrícula total, Porcentajes de matrícula por niveles 1950, 1955, 1960, 1965

Año	Total	Primer nivel	Segundo nivel	Tercero nivel
1950	100,0	89,0	11,1	1,0
1955	100,0	86,0	13,0	2,0
1960	100,0	84,0	14,0	2,0
1965	100,0	82,0	16,0	2,0

- Bajos índices educativos en estrecha relación con una estructura ocupacional predominantemente primaria y una renta nacional "per cápita" igualmente baja.

En el cuadro siguiente puede observarse la situación de América Latina comparada con países donde el promedio de la renta nacional elevada coincide con niveles educativos elevados y una proporción considerable de la población dedicada a actividades no agrícolas.

Indices educativos, estructurales y renta nacional.

País o región	Analfabetos	Población de 15 años y más: Nivel educat. (años aprobados)	Mano de obra en actividades no agrícolas	Renta nacional "per capita"
	%		%	dólares
América Latina	40	menos de 1	47	250
Canadá (1951)	1/	8,2	81	1225
Estados Unidos 2/	2,5	9,7	88	1582

1/ Según el censo de 1951, 4% entre la población de 10 años y más.
2/ Estimado en 1952, basado sobre una encuesta por muestra.

- Demanda cada vez más imperiosa de aumentos presupuestarios para la educación coincidente con demandas similares de otros sectores sociales y económicos. Defectuosa distribución del gasto , que suele llegar al 98% en servicios personales o sueldos dejando al descubierto la inversión en edificios, dotación y conservación, o que se concentra en uno de los niveles educativos en desmedro de otros. Escaso rendimiento de los sistemas escolares en términos de número de egresados.

II. Problemas educativos que subsisten, pese a los progresos alcanzados. Necesidades y tendencias recientes.

El examen de dichos problemas, especialmente al nivel de la educación primaria ha sido preocupación preferente de los años últimos; la educación media, la educación superior y el sector de la educación de adultos no alfabetizados y semi-analfabetos ingresan a un cuadro de análisis cuantitativos y cualitativos.

Como tendencias sociales, económicas y políticas que afectan a los sucesivos niveles educativos, involucran a sectores cada vez más vastos de población y conforman el "horizonte movible" de nuevas exigencias educativas y culturales, se citan las siguientes:

- Interés creciente en el número y la ubicación social de las familias y de los individuos por obtener educación y mejor capacitación para el trabajo: expectativas sociales que también representan expectativas económicas.

- Participación progresivamente activa de los individuos en la vida de las asociaciones e instituciones sociales: sindicatos, grupos comunales, asociaciones deportivas, cooperativas, partidos políticos, lo que de un modo u otro crea demandas educativas sistemáticas y/o extraescolares (diarios, radio, propaganda, televisión, etc.).

- Industrialización de los sectores no solo urbanos sino también rurales provocando cambios de actitud psicológica y demandas de capacitación acelerada a los sistemas escolares y al propio sector empresarial.

- Transformación del criterio de una "educación de adultos" referida a sectores no alfabetizados o semi-escolarizados por el de una "educación permanente" que comprende a toda la población activa y de todos los grados de preparación. Tendencia extremadamente positiva pero que implica acrecentamiento de las ofertas culturales a un grado difícil de calcular.

- Generalización del concepto de que la educación sin perder su significado tradicional de formación de una personalidad individual y social consumidora de bienes de cultura, constituye una productiva inversión social y económica y un factor indispensable del desarrollo. Bien mirada, esta concepción acrecienta antes que disminuye el fundamento ético de la educación y la responsabilidad social de quien se educa.

- La educación como factor de desarrollo y por consiguiente como empresa rentable a largo plazo produce efectos diversos algunos aparentemente contrapuestos: atrae el interés del economista y aún la ayuda financiera externa para contribuir al desarrollo por vía de la educación; y atrae el interés y la preocupación del sociólogo hoy perplejo ante la magnitud de la expectativa centrada sobre las instituciones escolares.

III. El planeamiento de la educación: un imperativo y un compromiso

América Latina presenta durante la década (1956-1966) un panorama dinámico de organismos y acontecimientos que marcan la evolución del concepto de planificación aplicado a los procesos educativos.

Si bien se intentan abundantes definiciones de lo que es, y de lo que no debe ser la planificación en el campo de la educación y la cultura conviene precisar, para su mejor comprensión, algunos de los principios que operan en la axiología de las sociedades contemporáneas: a) el derecho a la educación y el deber de proveerla al mayor número; b) la valía de los recursos humanos calificados ética y profesionalmente como fuente de dignidad personal y de seguridad económica; y c) las perspectivas de cambios sociales con su consecuente necesidad de preparar a los ciudadanos para convertirse en miembros activos y responsables en la orientación y en los efectos de esas transformaciones sociales. Entre las funciones de la planificación se destacan: la racionalización de la realidad, el esclarecimiento de los fines sociales y personales (tradicionales y modernos) de la educación, previsión y proyección de programas opcionales o alternativos para el cumplimiento de esos fines sin improvisación ni

Los logros alcanzados no ocultan, antes resaltan, las dificultades que acechan al planeamiento educativo, particularmente en la fase de implantación de los planes.

El significado del planeamiento integral de la educación, su lugar en el planeamiento global y en las inversiones para el desarrollo constituye y seguirá constituyendo materia de estudio, de experimentación, de controversia y de acción. Los ajustes de que son objeto los planeamientos sectoriales y el acierto para hallar su armonización como instrumentos y resortes normales de la administración y la política de desarrollo, influirá considerablemente sobre la suerte de la formación, la dignificación y la profesionalización de las generaciones actuales.

IV. Bibliografía recomendada

1. Planificación educativa.

1. Unesco, División de Planeamiento de la Educación, La Practique de la Planification Educative dans les Pays en Développement, versión castellana realizada en policopiado, por la Sección de Planeamiento Educativo del ILPES, 1966.

2. Unesco, Manuales de Información, La Unesco y la Planificación de la Educación, 1965.

3. Unesco, Estudios y Documentos sobre Educación, No. 45, Principios del Planeamiento de la Educación, 1962.

4. Unesco, Aspectos económicos y sociales del Planeamiento Educativo en América Latina, Colecc. Tecnología y Sociedad, 2 tomos, 1962.

5. Unesco/ED/Plan, Bibliografía sobre Planeamiento Educativo, 1963

6. Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIEP), Una bibliografía preparada por el IIEP, 1964.

7. Unesco, Proyecto Principal, Boletines Trimestrales, Santiago de Chile. Casi todos los números contienen artículos dedicados a diversos conceptos de Planeamiento.

8. OECD, Necesidades Educativas y Desarrollo Económico y Social, 1962

9. ILPES, El tratamiento de la calidad de la educación en los planes educativos de América Latina, por S. Romero Lozano, 1962

10. ILPES, Esquema para el análisis de la administración educativa, por F. de Escondrillas, 1964.

11. Unesco - IIPE, Los Problemas y la estrategia del Planeamiento de la Educación. La experiencia de América Latina, Paris, 1965.

12. Unesco, Economic and Social Aspects of Educational Planning, 1964

13. OECD, Proyecto Regional Mediterráneo, La Planificación de la Educación para el Desarrollo Económico y Social, por H. Parnes, Paris, 1963.

14. Vaizey, J., Educación y Economía, Rialp, Madrid 1962.

15. ILPES, Métodos estadísticos aplicados al Planeamiento Educativo, por S. Ferrer, 1966.

16. Instituto, (Preliminar), Algunos aportes de la Educación comparada al planeamiento educativo, por el Sr. D. Carelli, 1964

17. Marshall Wolfe, Education, social structures and development in Latin America, Evian, 1966.

2. La Educación en América Latina.

1. Unesco, La Situación Educativa en América Latina: La enseñanza primaria, estado, problemas, perspectivas, 1960.

2. Unesco, Conferencia de Ministros de Educación y Encargados del Desarrollo económico, Bs. Aires, junio, 1966, Informe Final.

3. NN.UU. Cepal, Las exigencias educativas de la Sociedad actual y el Derecho a la educación en América Latina, Doc. preparado por la Secretaría de la Unesco para la Conferencia Regional de Unicef, dic.1965.

4. Unesco, Minedecal/7, Educación y Desarrollo en América Latina: Bases para una política educativa, Buenos Aires, 1966.

5. Unesco, Minedecal/6, Evolución de la Situación educativa en América Latina, 1956 - 1965, Buenos Aires, 1966

6. Unesco, Proyecto Principal, Informe de la Comisión de Evaluación, Santiago, 1966.

7. Havighurst, R. J. y colaboradores, La Sociedad y la Educación en América Latina, Eudeba, Buenos Aires, 1962.

8. CEPAL, Minedecal/9, La Formación de Recursos Humanos en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, Buenos Aires, 1966.

9. Unión Panamericana, La Educación, No. 11, 1958, Número especialmente dedicado al Seminario de Washington sobre planeamiento educativo integral, y No. 17, 1959.

Observación

Para las notas de la clase se ha utilizado fundamentalmente la bibliografía arriba indicada.

Luz Vieira Méndez, Curso de Planeamiento de la Salud, Instituto, octubre 6, 1966.

celade

distribución restringida

DEFINICION DE ALGUNOS CONCEPTOS DEMOGRAFICOS

Serie B, nº 22

1. Tasa anual de natalidad: Se define como el cociente entre el número anual de nacimientos ocurridos en una población y el número medio de sus habitantes. Se simboliza con la letra b, y se expresa habitualmente en valores por mil. Normalmente toma valores dentro del intervalo de 15 y 55 por mil. En América Latina la tasa de natalidad para el período 1959-1961 se estima entre 40 y 42 por mil para la región en conjunto, variando entre 21-22 (Rep. Argentina y Uruguay) y 40-54 (todo el resto de los países excepto Chile, Cuba y acaso Panamá).

2. Tasa anual de mortalidad: Se define como el cociente entre el número anual de muertes ocurridas en una población y el número medio de sus habitantes. Se simboliza con las letras m o d y se expresa habitualmente en valores por mil. Los límites entre los que normalmente se sitúa son 7 y 35 por mil. En América Latina - período 1959-1961- el valor de la tasa anual de mortalidad se estima entre 12 y 14 por mil para la región en conjunto, variando entre 8-9 (Uruguay y Rep. Argentina) y 20-25 (Haití), 21-23 (Bolivia).

3. Tasa anual de crecimiento natural: Se define como la diferencia entre la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad. Si la población no está afectada por migraciones, o lo está en una pequeña medida, la tasa de crecimiento natural refleja el ritmo de evolución de la población. Se simboliza generalmente con la letra r y se expresa en valores por cien o por mil. En América Latina 1959-1961 en conjunto se estima en 27-30 por mil, variando entre 13-15 (Uruguay), 14-15 (Rep. Argentina) y por encima de 35 por mil (Costa Rica, Venezuela).

4. Tasa anual de crecimiento de una población: Conocido el número total de habitantes de una población en dos momentos dados, que se designan con 0 y n, se define

generalmente la tasa de crecimiento anual en el supuesto de que la población ha evolucionado en el período considerado a un ritmo anual constante. Conforme con este supuesto, la tasa (que se representa habitualmente con la letra r lo que conduce a veces a confusiones con la tasa de crecimiento natural) se define así:

$$(1) \qquad r = \sqrt[n]{\frac{P_n}{P_o}} - 1$$

en razón de que:

$$P_n = P_o \, (1+r)^n$$

Para el cálculo debe recurrirse al cómputo del logaritmo del cociente $\frac{P_n}{P_o}$ y del antilogaritmo de $\sqrt[n]{\frac{P_n}{P_o}}$.

Resulta más simple, y por esto se hace con frecuencia, definir la tasa de crecimiento anual mediante la relación:

$$(2) \qquad r = \frac{(P_n - P_o) \cdot 2}{(P_n + P_o) \cdot n}$$

que implica:

$$P_n = P_o \, \frac{2 + nr}{2 - nr}$$

Los valores de la tasa que resultan de (2) son, para todos los efectos prácticos, similares a los que se derivan de (1), cuando los plazos considerados (n) no son excesivamente largos.

Los valores de las tasas de crecimiento de las poblaciones de América Latina prácticamente coinciden con los de las tasas de crecimiento natural. La importancia de las migraciones internacionales es pequeña. En el pasado fueron muy importantes en ciertos países (notablemente la Argentina, Uruguay, Cuba y Panamá). Actualmente, aunque tienen significación en algunos casos -el caso más notable posiblemente sea el de emigración de Paraguay- no asumen la importancia absoluta, menos relativa, que

tuvieron en el pasado.

Las medidas anteriores de fecundidad (tasa anual de natalidad) y de mortalidad (tasa anual de mortalidad) son "brutas". Con esto se quiere significar que no tienen en cuenta las características de los individuos que componen la población considerada. Medidas más depuradas de la fecundidad y la mortalidad son las tasas por edades, que se definen a continuación.

5. Tasas anuales de fecundidad por edades: Se define como el cociente entre el número anual de nacimientos y el número medio de individuos en cada grupo de edades en que se clasifica una población. Generalmente se consideran separadamente las personas de cada sexo, siendo lo más frecuente relacionar el total de nacimientos, o el de nacimientos de niñas, con la población femenina. Las tasas toman valores positivos entre los 15 y 45 años aproximadamente y resultan nulas en los otros grupos de edades. No hay un símbolo aceptado universalmente para simbolizar estas tasas. Se emplea a veces ${}_nf_x$ indicando con x la menor edad del grupo de edades considerado y con n la amplitud del intervalo de edades. Los intervalos no tienen necesariamente que tener la misma amplitud en todos los grupos de edades.

Generalmente se calculan para intervalos quinquenales de edad (n=5). El campo de variación de los valores ${}_5f_x$ es mucho más amplio que el de b. El límite inferior, según se ha visto, es 0; el superior puede valer 300 o 400 por mil (si se consideran todos los nacimientos y no sólo los de niñas). Cada población presentará no un índice singular de fecundidad (como es la tasa de natalidad) sino un conjunto de índices, uno para cada grupo de edades. Deberá considerarse el conjunto de tasas para formarse una idea del nivel de fecundidad de la población. Se agrega, como ejemplo ilustrativo, el conjunto de tasas anuales de fecundidad por edades de Guatemala (1950), Chile (1952) y Suiza (1950). El primero es un país de muy alta fecundidad, el segundo de fecundidad moderada y el tercero de fecundidad baja.

Cuadro 1

TASAS ANUALES DE FECUNDIDAD POR EDADES[a]

GUATEMALA (1950) - CHILE (1952) - SUIZA (1950) - JAPON (1957)

Grupos de edades	Guatemala	Chile	Suiza	Japón
	(por mil)			
10-19	82.2	33.1	6.8	2.1
20-24	285.7	186.7	108.9	99.3
25-29	298.2	206.6	160.5	169.6
30-34	258.5	177.5	120.2	89.8
35-39	197.1	123.0	66.3	35.6
40-44	86.9	62.1	22.0	8.3
45-49	35.8	16.8	1.7	0.6

a/ Se consideran el número total de nacimientos y la población femenina
Fuente: Anuario Demográfico de las Naciones Unidas 1959.

6. Tasas anuales de mortalidad por edades: Se definen como el cociente entre el número anual de defunciones y el número medio de individuos en cada grupo de edades en que se clasifica la población. El símbolo que se emplea para representar esta tasa es ${}_nm_x$ y, como antes, la letra x representa la menor edad del grupo considerado y la n la amplitud del intervalo. El campo de variación de las tasas anuales de mortalidad por edades es muy amplio: entre alrededor de 0.4 por mil para el grupo de edades 10-14 en los países en los que la mortalidad ha descendido mucho, hasta 200 o 300 por mil, para los grupos de edades avanzadas. Se agregan ejemplos ilustrativos de los valores que pueden tomar las tasas anuales de mortalidad en países seleccionados como representativos de muy alta mortalidad México (1940), de moderada mortalidad Costa Rica (1950) y de baja mortalidad en Países Bajos (1955).

Se pone de relieve en estos ejemplos la importancia que tiene la composición por edades de una población en la determinación de la tasa

Cuadro 2

TASAS ANUALES DE MORTALIDAD POR EDADES DE LA POBLACION TOTAL EN PAISES SELECCIONADOS

Grupos de edades	México (1940)	Costa Rica (1950)	Países Bajos (1955)
	(por mil)		
0	205.3	111.0	20.6
1- 4	48.2	15.5	1.2
5- 9	7.9	2.7	0.6
10-14	4.0	1.5	0.4
15-19	6.0	1.9	0.5
20-24	9.0	2.8	0.7
25-29	10.0	3.5	0.8
30-34	11.5	4.5	1.0
35-39	13.2	6.6	1.4
40-44	15.4	6.6	2.2
45-49	18.0	9.7	3.7
50-54	21.6	11.9	5.8
55-59	27.1	17.7	9.3
60-64	40.4	29.6	15.1
65-69	54.8	39.8	25.1
70-74	84.7	69.4	43.6
75-79	108.0	91.5	74.8
80-84	161.1	126.6	125.8
85 y más	295.2	209.7	229.8
Todas las edades	23.3	12.2	7.6

Fuentes: Anuario Demográfico de las Naciones Unidas 1951
Anuario Demográfico de las Naciones Unidas 1957

anual bruta de mortalidad (que resulta de un promedio de las tasas por edad -ponderado por la importancia numérica de los individuos de cada grupo).

Las tasas de fecundidad y de mortalidad por edades constituyen una medida más apropiada, más pura, de esos dos fenómenos. Tienen el inconveniente de que no dan una medida sintética de ellos (ventaja de las tasas brutas). Con ellas, sin embargo, se pueden elaborar medidas sintéticas que no estén afectadas, como lo estaban las tasas brutas, por la composición por edades de la población.

7. Tasa de mortalidad infantil: Se define como la probabilidad que tiene un recién nacido de morir antes de alcanzar la edad uno. Se simboliza con q_o. Se hace notar la diferencia conceptual que existe entre q_o, la tasa de mortalidad infantil, y m_o, la tasa central de mortalidad a la edad cero, definida anteriormente.

Su valor, alrededor de 1960, fluctuaba entre 15-17 por mil y 250-300 por mil, siendo estos últimos valores estimados y no constatados. Para la América Latina no se cuenta con una estimación por países; se tiene, en cambio, algunos valores que pueden ser representativos de las condiciones de algunos grupos de países.

Cuadro 3

TASAS ANUALES DE MORTALIDAD INFANTIL PARA ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

País	Fecha	Hombres	Mujeres
		Por mil	
Argentina a/	1959-1961	61.5	53.6
Chile b/	1960-1961	125.6	108.3
México c/	1959-1961	78.5	69.9

a/ Z.Camisa: Evaluación y Ajuste del censo de población de 1960 por sexo y edad y tabla abreviada de mortalidad, 1959-1961, CELADE, C/32, 1964.

b/ O.Tacla y J.M.Pujol: Tablas abreviadas de mortalidad, 1952-1953 y 1960-1961, CELADE, C/11, 1965.

c/ Z. Recchini: Tabla abreviada de mortalidad, República de México, 1959-1961, CELADE, C/1,1964.

8. Tasa bruta de reproducción: Se define como la suma de todas las tasas anuales de fecundidad determinadas tomando en cuenta sólo los nacimientos de sexo femenino y considerando únicamente la población femenina (puede igualmente definirse una tasa bruta de reproducción masculina). Si éstas están definidas para intervalos no unitarios, será necesario tener en cuenta esto en el cómputo de la tasa bruta de reproducción. Así, si las tasas se han calculado para intervalos quinquenales de edad, la tasa bruta de reproducción resulta de sumar las tasas anuales calculadas para grupos quinquenales y multiplicarlas por cinco. Se simboliza la tasa bruta de reproducción con la letra R mayúscula y con una marca ', así: R' (para distinguirla de otro concepto, que se representa R, que es la tasa neta de reproducción). Puede darse una interpretación de este índice de fecundidad: representa el número de niñas que tendría una mujer a lo largo de su vida: (a) si en cada edad estuviera expuesta a una fecundidad tal como la dada por el conjunto de tasas de fecundidad por edades y (b) si sobreviviera hasta el final del período de vida en que una mujer puede procrear (45-49). En América Latina los valores que este índice toma varían entre 1.5 en la República Argentina (1947) y alrededor de 3 en la mayoría de los países de la región. En el Uruguay el valor (que no puede determinarse por falta de datos) puede acaso ser inferior al de la Argentina. Los valores de la tasa bruta de reproducción en los ejemplos de tasas anuales de fecundidad presentados anteriormente son:

Guatemala	3.25
Chile	2.06
Suiza	1.21
Japón	0.99

9. Esperanza de vida al nacer: Las tasas de mortalidad por edades constituyen la base de elaboración de un instrumento conceptualmente más elaborado que es la tabla de mortalidad. La tabla supone que la mortalidad de una persona depende de su edad.

A cada individuo corresponde una probabilidad de morir o sobrevivir entre la edad que tiene y otra cualquiera. De ese modo, aceptada la validez de un conjunto de tasas de mortalidad por edad (y la hipótesis sobre la que se apoya la concepción de la tabla de mortalidad) es posible computar el tiempo de vida que se espera en promedio para cada individuo de una generación hipotética que estuviera sujeta a la mortalidad derivada de las tasas de mortalidad por edad. Este valor puede calcularse para cualquier edad, constituyendo lo que se llama esperanza de vida, que se simboliza así: ${}^{o}e_{x}$. La letra x indica, como antes, la edad considerada. En particular la esperanza de vida al nacer, esto es ${}^{o}e_{o}$, es un índice sintético de mortalidad. Los valores que se estiman para este índice en el período 1955-1960 para toda América Latina varían entre 52 y 56 años. Los extremos son 65-68 (Uruguay), 64-66 (Rep. Argentina) y 36-45 (Haití), 40-46 (Bolivia, Guatemala).

Las esperanzas de vida al nacer que corresponden a los conjuntos de tasas de mortalidad presentadas en el cuadro 2 son aproximadamente: 39 años para México, 55 años para Costa Rica y 71 años para los Países Bajos.

10. Población estacionaria: Una población cerrada, esto es no sujeta a migraciones, que ha estado expuesta siempre a una misma mortalidad (la que puede definirse como un conjunto de tasas de mortalidad por edad) y que además ha dado origen cada año a un número constante de nacimientos (distribuídos uniformemente en el año) se llama población estacionaria o población de la tabla de mortalidad, ya que ésta la caracteriza totalmente. El número de habitantes en esa población es constante, así como lo es el número anual de nacimientos y de muertes. La tasa cruda de mortalidad (y de natalidad, ya que ambas coinciden por ser

nula la de crecimiento natural) toma un valor que es la recíproca de la esperanza de vida al nacer. Constituye un índice sintético de mortalidad.

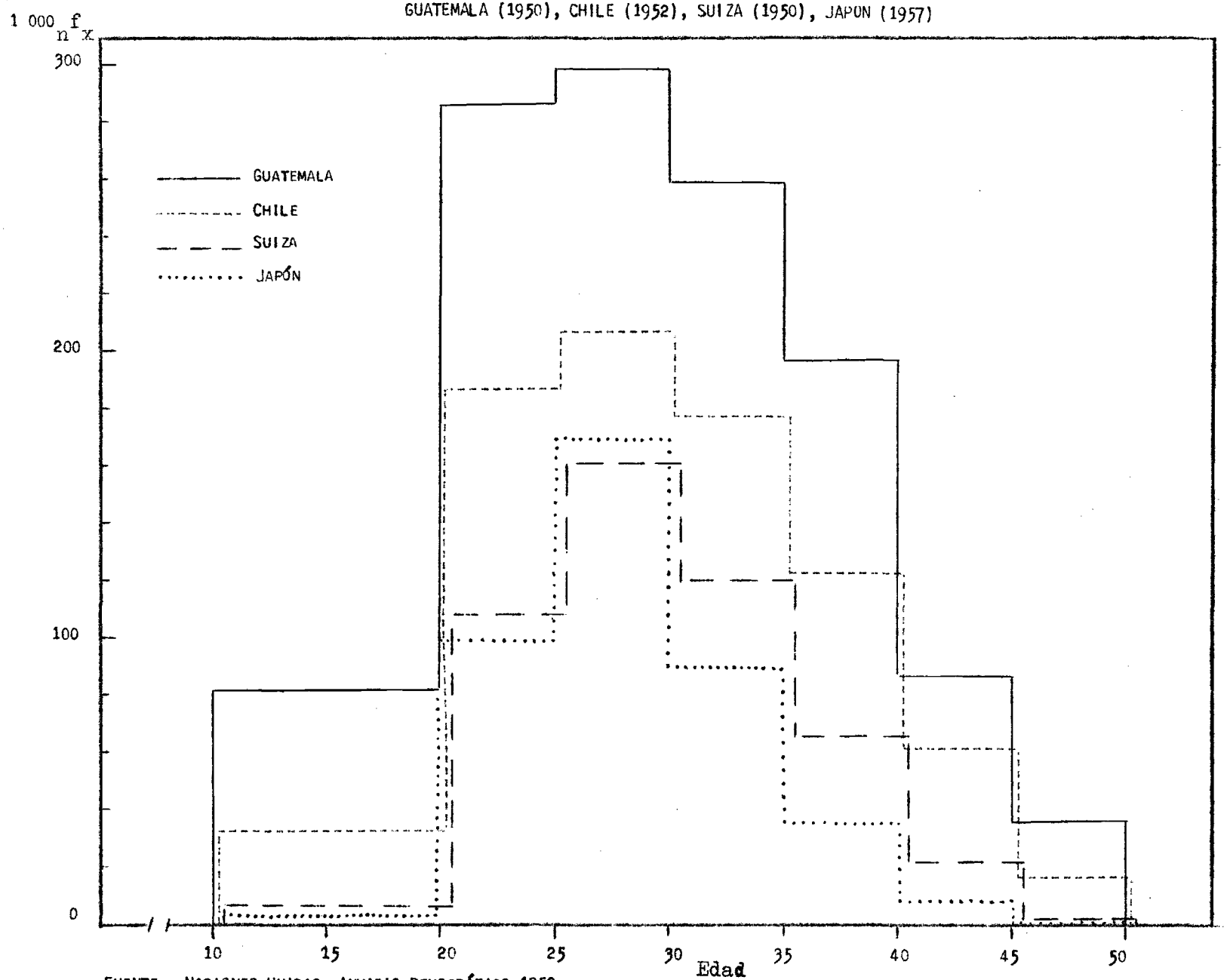
11. Estructura por edades de una población estacionaria: La población de la tabla de mortalidad tiene una composición por edades que es constante, independiente del tiempo. Está determinada exclusivamente por la ley de mortalidad reflejada en la tabla. Constituye un buen elemento de juicio para juzgar la situación de una población real. Los desvíos entre las distribuciones por edades de una población real y de una población estacionaria constituyen indicaciones claras de si la población considerada es creciente o decreciente.

12. Poblaciones estables: Especial interés teórico (con importantes consecuencias prácticas en los países con pobres estadísticas) tienen las poblaciones que crecen o decrecen a un ritmo constante en el tiempo, con una mortalidad invariable. Tales poblaciones, que pueden explicarse con una fecundidad por edades también constante, se denominan "poblaciones estables" por ser constante su distribución por edades. Esto es una consecuencia necesaria de la supuesta constancia en el tiempo de su mortalidad y fecundidad, y no una hipótesis más. En el análisis de la estructura por edades de una población real tienen mucha importancia las comparaciones que pueden hacerse con estructuras de poblaciones estables.

Fuente de datos: Boletín Estadístico de la CEPAL 1962.

Gráfico 1

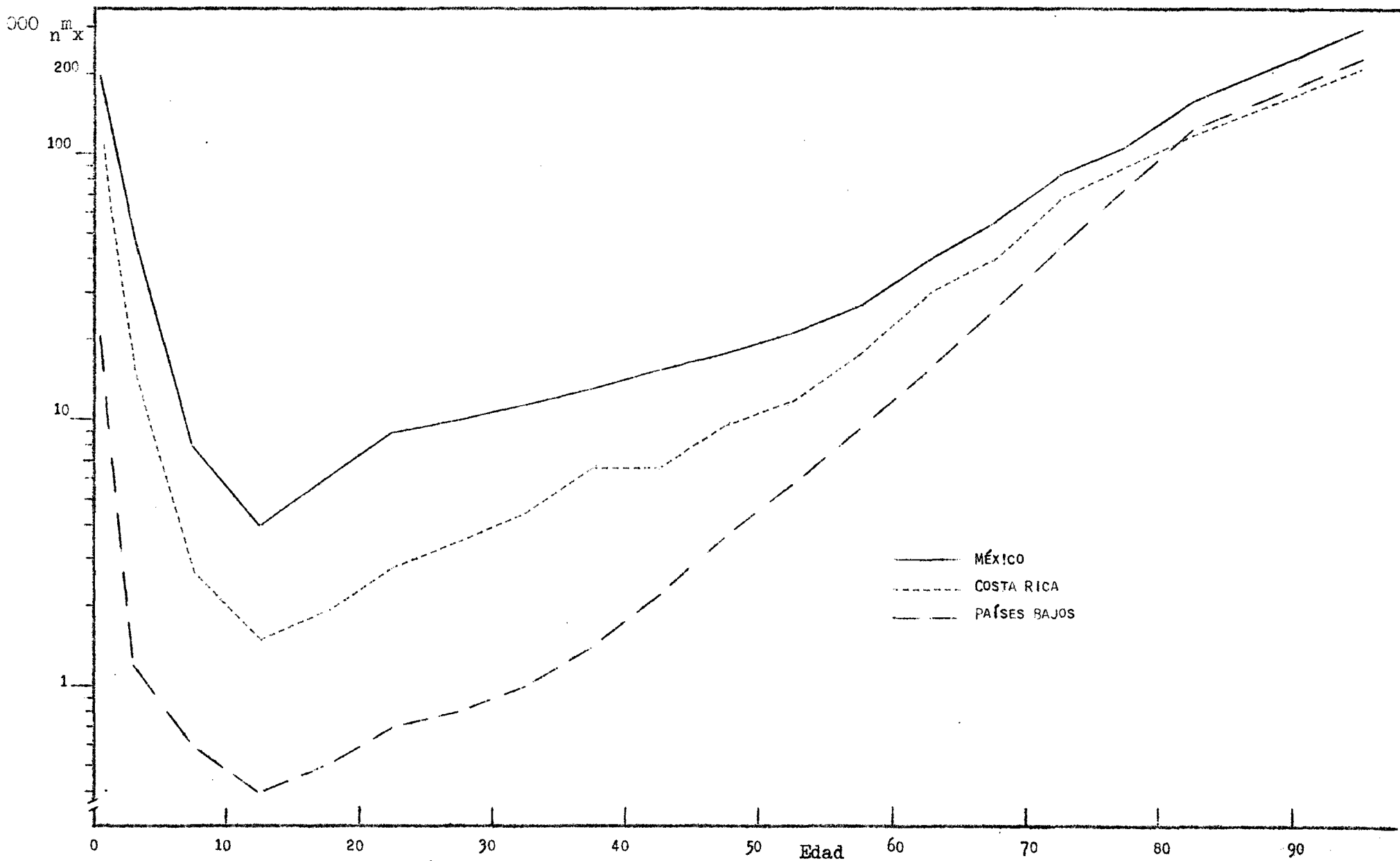
TASAS DE FECUNDIDAD POR EDADES
GUATEMALA (1950), CHILE (1952), SUIZA (1950), JAPON (1957)



FUENTE: NACIONES UNIDAS, ANUARIO DEMOGRÁFICO 1959

GRÁFICO 2

TASAS ANUALES DE MORTALIDAD
MEXICO (1940), COSTA RICA (1950), PAISES BAJOS (1955)



FUENTE: NACIONES UNIDAS, ANUARIO DEMOGRÁFICO 1951 Y 1957

PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, marzo de 1966

ORIGINAL: Inglés

EL TRASFONDO ESTRUCTURAL DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

por

Osvaldo Sunkel

Este artículo fue preparado a solicitud de la revista alemana "Weltwirtschaftliches Archiv" que en septiembre de 1966 publicará una edición especial dedicada a la problemática del desarrollo económico latinoamericano.

I. Observaciones preliminares

"Las ideas de los economistas y de los especialistas en filosofía política, sean acertadas o equivocadas, son más influyentes de lo que suele creerse. En efecto, son principalmente esas ideas las que gobiernan al mundo. Los hombres prácticos, que se creen totalmente libres de las influencias intelectuales, frecuentemente son esclavos de algún economista difunto." Las observaciones finales de la Teoría general de Keynes, se confirman a menudo en las opiniones sobre América Latina expresadas por hombres de empresa, funcionarios públicos, autoridades financieras, periodistas y otros "hombres prácticos", autóctonos y extranjeros. Incluso algunos expertos en ciencias sociales atribuyen en último término nuestras dificultades a problemas relacionados con la raza, la religión, el clima tropical, la herencia latina, el estatismo, la carencia de una libre empresa vigorosa, la explotación imperialista, etc. Si se trata de economistas, estas arraigadas convicciones se presentan encubiertas tras el velo de la jerga económica: bajo ahorro e inversión, deficiente asignación de los recursos, interferencia artificial en el libre juego de los mecanismos de mercado y de precios, inestabilidad financiera, políticas económicas inadecuadas, etc. Pero éstas son "explicaciones" que no explican nada, y que conducen en definitiva a algún "principio fundamental" simplista extraído de la herencia intelectual de Adam Smith, Malthus, Marshall, Compte, Marx, Weber, Spengler, Lenin, Freud y muchos otros, y aplicado dogmáticamente más bien que como método de análisis e interpretación.

Nota: Las ideas y opiniones expresadas en este trabajo son personales y pueden no representar las de las instituciones con las cuales está vinculado el autor. El autor agradece las útiles sugerencias formuladas por los señores Pedro Paz y Octavio Rodríguez, y asimismo manifiesta sus agradecimientos al señor Patricio Orellana y a la señora Julieta Kirkwood, que contribuyeron a la preparación del material didáctico.

/Esta no

Esta no puede ser una base adecuada para explicar los problemas de desarrollo de América Latina y para recomendar soluciones apropiadas. El subdesarrollo y el desarrollo son procesos históricos. No pueden comprenderse los problemas y las políticas de desarrollo a menos que se analicen dentro de su pleno contexto histórico. Esto significa que sus causas se remontan al pasado reciente y asimismo a acontecimientos que ocurrieron hace muchos decenios, pero cuyos efectos aun se dejan sentir. También significa que es relativamente inútil abordar los problemas de desarrollo aplicando métodos muy simplificados, formales y mecánicos. No puede encajarse la historia y la formulación de medidas de política en rígidos moldes preconcebidos.

En este trabajo ni siquiera puedo intentar describir cabalmente el proceso del subdesarrollo en América Latina - y en cada país de la región - y los problemas que hay que encarar ahora para superarlo. Afortunadamente, existe una literatura cada vez más abundante sobre este tema, en la que por primera vez se examina sistemáticamente a la América Latina desde el punto de vista de su propio proceso de evolución histórica.

Cunde la impaciencia entre los economistas e intelectuales latinoamericanos ante el intento de aplicar modelos extranjeros para interpretar la situación de la región. Y ésta se hace extensiva asimismo a otros campos de las ciencias sociales. El editor de los trabajos presentados en una conferencia sobre América Latina, celebrada recientemente, sintetiza este sentimiento en la forma siguiente: "En las discusiones celebradas entre los especialistas latinoamericanos, procedentes de diversos países, que se dedicaban a disciplinas diferentes, y que habían partido de premisas distintas, se observó una notable coincidencia de opiniones... Estas opiniones bien pueden marcar el fin de la firme creencia de que los cambios que precedieron y siguieron a la Revolución Industrial en Europa acompañarían automáticamente la industrialización de América Latina... Al parecer las opiniones coinciden en que los modelos de desarrollo clásicos, marxistas o liberales, basados en la experiencia de los países más avanzados de Europa, no pueden aplicarse a las condiciones imperantes en América Latina. La tarea

/principal de

principal de América Latina en la actualidad parece consistir en la construcción de un modelo teórico basado en la experiencia de los últimos decenios que se pueda aplicar realmente para comprender, interpretar y dirigir los procesos de transformación económica y social. (1)

En este trabajo no se pretende hacer una exposición completa de dichos puntos de vista. Su finalidad es más restringida: indicar algunas de las causas y factores determinantes de los problemas actuales y de las medidas de política que se vienen aplicando día a día. Espero de esta manera estimular el interés por el tipo de análisis e interpretaciones que viene ganando cada vez más adeptos entre los economistas y expertos en ciencias sociales de América Latina.* No se hará hincapié en una demostración rigurosa y elaborada de las hipótesis formuladas sino mas bien en la descripción de la interdependencia que hay entre los problemas que la política económica encara en la actualidad y las peculiares características institucionales y estructurales heredadas del pasado.

II. Los problemas básicos

Como los problemas sólo pueden definirse en términos de objetivos, se comenzará por precisar los objetivos de la política de desarrollo en América Latina. Aunque la situación varía entre un país y otro, y de un período a otro, puede suponerse que los objetivos a largo plazo de la política de desarrollo de todos los países son los siguientes: maximizar la tasa de crecimiento de la economía; mejorar la distribución del ingreso; aumentar las oportunidades de empleo; y alcanzar y mantener un grado de estabilidad financiera razonable. Examinemos brevemente los resultados obtenidos en América Latina, medidos con estos patrones.

La tasa de crecimiento

En las cifras del Cuadro 1 se refleja en gran parte lo que ha ocurrido. La economía latinoamericana aumentó persistentemente su tasa de crecimiento desde mediados de la década de 1930 hasta principios de los años cincuenta, gracias a la tendencia expansionista registrada por una economía mundial que se recuperaba de los efectos de la Gran Crisis y de la Segunda Guerra Mundial, y que entraba en el período de auge de

* En un breve apéndice se indican algunas de las fuentes bibliográficas latinoamericanas y los autores que coinciden en grandes líneas con este enfoque.

/post-guerra

post-guerra. En el decenio comprendido entre 1945 y 1955 se alcanzaron tasas de crecimiento bastante elevadas, especialmente cuando se ajustan las cifras del producto interno bruto (PIB) a fin de tener en cuenta los efectos de la variación de la relación de intercambio.* Esta tendencia se invirtió en forma pronunciada en el último decenio, cuando la relación de intercambio se tornó nuevamente desfavorable a los exportadores latinoamericanos de productos básicos. El efecto negativo de esta tendencia sobre el ritmo de crecimiento del ingreso por habitante se ha agravado entre tanto debido a la fuerte aceleración que ha experimentado la expansión demográfica. La comparación de las series del PIB con el índice de la relación de intercambio tanto desde el punto de vista de las tendencias del desarrollo económico latinoamericano a largo plazo como asimismo del aumento brusco del PIB en 1964, revela claramente la influencia decisiva que ejercen los mercados mundiales de los productos básicos exportados por América Latina en las condiciones de largo y de corto plazo de la economía de la región. La significación de este hecho se revela en toda su gravedad cuando se advierte que la tasa de crecimiento del PIB comienza a disminuir precisamente cuando empieza a aumentar el volumen de exportaciones con tanta rapidez que en 1964 ya superaba en 66 por ciento el promedio 1950/55 (2).

Se podría aducir que no se justifica hablar de la región en su conjunto. Sin embargo, como se indicará más adelante, pese a las grandes diferencias que existen entre los países de América Latina es legítimo hablar con este grado de generalidad, en vista de su semejanza en importantes características estructurales. Como algunas de éstas se presentan precisamente en la estructura del comercio exterior, no resulta sorprendente que el Cuadro 2, en el que se detallan las informaciones por países, confirme la tendencia general. Tanto los países grandes

---

* El PIB ajustado por el efecto neto de las variaciones de la relación de intercambio equivale al concepto de "ingreso bruto" utilizado por CEPAL.

/como los

como los pequeños, los productores de productos agrícolas tropicales o de zona templada como asimismo los exportadores de minerales, las economías que crecen con rapidez y las que son relativamente estacionarias, las naciones de ingreso por habitante más alto y las de nivel bajo, los países de base étnica homogéneas y aquellos con un elevado porcentaje de población india, en casi todos los casos la tasa de desarrollo acusa en la post-guerra una tendencia de largo plazo a la baja. Más aún, han llegado a un punto en que la tasa de incremento del nivel medio de vida de la población - medido por el PIB por habitante - ya no ofrece esperanzas de una mejora apreciable de las condiciones de vida en un lapso prudencial. En el período 1955-61 sólo tres países - el Brasil, el Perú y Venezuela - superaron la tasa media de crecimiento del PIB por habitante de América Latina. Dicha tasa fue sólo 1.4 por ciento en ese período, bajó aún más en 1962 y se tornó negativa en 1963.

Por otra parte, excepción hecha del Brasil (¡que tiene un tercio de la población de América Latina!) en todos los países se observa un aumento sustancial del PIB en 1964. Podría estarse iniciando otro período de rápida expansión, pero el auge bien podría llegar a su fin el año siguiente si los mercados de productos básicos vuelven a la "normalidad". En algunos países como en la Argentina, Chile y México el considerable incremento del PIB en 1964 obedece principalmente a la reanudación de políticas expansionistas luego de algunos años de esfuerzos de estabilización en que se aplicaron políticas restrictivas. En consecuencia, los resultados favorables que se observaron en los últimos años son el producto de factores circunstanciales y sería aventurado suponer que constituyen el inicio de otro período caracterizado por tendencias elevadas de crecimiento a largo plazo.

A ese respecto, cabe observar que mientras la tasa de desarrollo se vincula claramente con las condiciones externas - elemento al cual no le asignan mucha importancia las teorías económicas y del desarrollo convencionales - la tasa de formación de capital, a la cual suele atribuirse principalmente el desarrollo, no parece estar relacionada en forma clara con el crecimiento. Por ejemplo, la Argentina, cuya tasa de formación de capital es elevada y creciente, se ha transformado en

/una economía

una economía casi estacionaria en los últimos años; la tasa de inversión va en aumento en México, pero el ritmo de crecimiento acusaba una baja hasta hace pocos años; sin embargo en el Brasil, cuya tasa de inversión es inferior a la de la Argentina, Colombia y Centroamérica, el crecimiento ha sido mayor que en dichos países (compárese los Cuadros 2 y 3). No se pretende con esto negar la importancia que tiene la formación de capital para el desarrollo económico; el período de observación es quizás demasiado corto como para inferir cualquier conclusión. Pero en todo caso, dichas comparaciones indican que la relación entre ambas variables es mucho más compleja de lo que suele suponerse en la teoría macro-dinámica moderna, la cual, cabe recordarlo, fundamenta prácticamente todos los planes de desarrollo.

Resumiendo, sería lícito concluir que: la tasa de desarrollo económico - medida por el crecimiento del PIB por habitante - ha decrecido seriamente durante los últimos quince años; que ha llegado a niveles francamente bajos en la mayoría de los países; y que, pese al gran esfuerzo desplegado en materia de industrialización y desarrollo, sigue dependiendo, tanto en el largo como en el corto plazo, y en muy gran medida, del comercio exterior, y especialmente de la relación de intercambio.

La distribución del ingreso

Más adelante se analizarán las características de la distribución del ingreso en América Latina, vinculándose a los factores históricos y estructurales que tanto han influído en su configuración. En esta sección se hace más bien hincapié en los cambios que ha sufrido la distribución del ingreso en los últimos decenios. Como en casi todas las regiones del mundo, las estadísticas sobre la distribución del ingreso en América Latina son más bien escasas y no muy fidedignas. Es muy difícil encontrar datos comparables para distintos años. Sin embargo, se han efectuado algunas encuestas. Además, los datos sobre la participación de los salarios en el Ingreso Nacional dan alguna indicación sobre la tendencia, aún cuando es bien sabido que no constituyen un índice apropiado.

/En el

En el Cuadro 4 figuran las informaciones obtenidas. Los únicos países donde se han producido cambios importantes son la Argentina y el Brasil. En el caso de la Argentina ha bajado apreciablemente la participación de los salarios, de más o menos 47 por ciento a comienzos de los años cincuenta a 40 por ciento en 1959-61. El Brasil acusa un incremento importante, pero las cifras sólo son significativas para la población urbana, puesto que no se incluyen los salarios agrícolas; y ya se sabe que en el Brasil más de la mitad de la población vive todavía en las zonas rurales. En los demás países la proporción es constante o ha experimentado un leve aumento. Cuando se consideran fenómenos tales como la urbanización, la monetización de los salarios y el desplazamiento de personas de servicios no remunerados a los servicios comerciales, fenómenos que tienden a elevar los salarios monetarios sin que se produzca un aumento correspondiente de los salarios reales, no pueden interpretarse dichas tendencias como indicadoras de una mejoría en la distribución del ingreso. Quizá sean incluso demasiado moderadas como para siquiera compensar esos cambios estructurales.

Si se relaciona lo anterior con el problema del excedente de mano de obra y de la insuficiencia de oportunidades de empleo para los recursos humanos no calificados - que se menciona en el párrafo siguiente - se aprecia que pueden estarse produciendo dos movimientos divergentes en cuanto a la distribución del ingreso entre la población asalariada. Es muy probable, en efecto, que haya aumentado el salario de la mano de obra mejor organizada, urbana, semi-calificada y calificada empleada en los sectores modernos de la economía - que figuran en la partida "remuneración de los asalariados". En cambio, es posible que el ingreso de los propietarios rurales minifundistas, de las empresas familiares pequeñas, de los comercios y servicios menores, de la artesanía y los servicios superfluos o que producen escasos ingresos, y asimismo de la mano de obra no calificada y no organizada y de los trabajadores empleados temporalmente - que figuran en la partida "ingresos de las empresas no constituídas en sociedades de capital" - continúen al nivel de subsistencia o hayan crecido en forma muy escasa. Efectivamente, como se indica en el Cuadro 4, la participación de los salarios en el ingreso nacional creció principalmente a expensas de la última categoría en todos los países, excepto en la Argentina.

/Esta hipótesis

Esta hipótesis queda confirmada en parte por los datos del Cuadro 5, que resumen las pocas estadísticas disponibles sobre la distribución de la renta por tramos de ingreso. Tanto en la Argentina como en México, y especialmente en este último país, se observa una baja en la proporción del ingreso percibido por el 60 por ciento más pobre de la población. En la Argentina subió la proporción correspondiente al 10 por ciento de ingresos más elevados, en tanto que en México el grupo superior contribuyó al gran incremento experimentado por el grupo de ingresos medianos. En Chile mejoró la distribución del ingreso entre comienzos y mediados de los años cincuenta, pero parece haber empeorado nuevamente puesto que aumentaron los ingresos del grupo superior en desmedro del grupo medio, en tanto que la proporción del grupo inferior no varió.

Es difícil decir si esta hipóteis corresponde a la realidad en la mayoría de los países de la región, pero hay motivos para creer que esta dualidad con respecto a las tendencias que registra la distribución del ingreso de los trabajadores se presenta en casi todos los países.

En todo caso, podría inferirse con toda seguridad que no hay ningún indicio importante de que haya mejorado apreciablemente la distribución del ingreso en el decenio de 1950. La situación podría tal vez ser distinta si se pudiera comparar con períodos anteriores.

Oportunidades de empleo

Una de las características relevantes de los países latinoamericanos es la coexistencia en todos los sectores de la actividad económica de métodos muy avanzados y muy primitivos de producción. Se encuentra equipo de construcción pesado al lado del trabajo con palas y picotas; en algunas empresas privadas y públicas se emplea la contabilidad de costos, la programación lineal, los computadores y el PERT para la adopción de decisiones en tanto que en otras se continúan adoptando "a ojo"; junto a una agricultura moderna que aplica métodos intensivos subsiste el pastoreo en praderas naturales; en el transporte se usan aeroplanos y correas transportadoras junto a carretas tiradas por bueyes; las fábricas textiles automatizadas coexisten con la producción textil artesanal. Como el volumen de empleo por unidad de producción es mucho

/menor cuando

menor cuando se emplea una tecnología moderna que una primitiva, y una proporción creciente de la actividad económica tiende a desarrollarse al nivel moderno, las oportunidades de empleo - especialmente para la mano de obra no-calificada - tienden a crecer muy lentamente. Es lo que ocurre especialmente cuando las actividades modernas no dan lugar a un aumento neto de la capacidad productiva sino que sustituyen en cierta medida la producción de las actividades tradicionales de gran densidad de mano de obra. Dada esta situación, y una fuerza de trabajo que aumenta con rapidez, el excedente de mano de obra bien puede estar aumentando en lugar de ser absorbido.

Hay algunos indicios de que es probable que esto ocurra. Uno sería la magnitud del incremento de la población activa total, y especialmente de la urbana, que se ha registrado desde la década de 1920. En 1925 América Latina tenía una población activa de alrededor de 32 millones de personas, que en 1960 había aumentado a 68 millones. Dicho incremento se relaciona con un profundo cambio estructural: la mano de obra rural sólo aumentó de 20 a 32 millones en tanto que el empleo no-agrícola creció de 13 a 36 millones de personas, es decir aumentó en 23 millones. Sólo una parte de este aumento, 5 millones de personas, fue absorbido por la industria, o sea, aproximadamente 18 millones de personas tuvieron que encontrar empleo en otras actividades urbanas. La estructura del empleo urbano - que es donde se ha producido el mayor incremento - da muestras de la imposibilidad de emplear cantidades tan subidas de trabajadores en actividades razonablemente productivas; la participación del empleo industrial en el empleo urbano total ha declinado de alrededor de 35 por ciento en 1925 a sólo 27 por ciento en 1960. Esta cifra, correspondiente a la región en su conjunto, refleja la tendencia de los principales países considerados individualmente (3). No es extraño, entonces, que haya aumentado enormemente el empleo en el sector de los servicios. El Cuadro 6 muestra el grado en que éstos se han expandido y los efectos negativos de ello sobre la productividad de las actividades que emplean el excedente de mano de obra. (4)

/Hay otros

Hay otros indicios de que la creación de oportunidades de empleo es insuficiente en la mayoría de los países latinoamericanos. El más destacado es la magnitud y el crecimiento de los barrios y zonas urbanas marginales características de las ciudades grandes y medianas de la región.

"Algunos estudios estiman que la población de las favelas en Río de Janeiro, por ejemplo, creció de unos 400.000 habitantes en 1947 a 650.000 en 1957 y a 900.000 en 1961, año en que llegó a constituir aproximadamente el 38 por ciento de la población de esa ciudad. Los diversos estudios al respecto coinciden en señalar el gran crecimiento de las favelas en Río de Janeiro en la década 1950-1960. En esa misma época, cerca del 50 por ciento de la población de Recife estaba formada por favelados. Según datos de otra fuente, los 159.000 pobladores de cincuenta y ocho favelas del estado de Guanabara se transformaron en 337 pobladores de 147 favelas entre 1950 y 1960. Según datos de la misma fuente, en este período el porciento de favelados en la población de Guanabara se elevó de 7.1 a 10.2.

En Colombia, las cuatro ciudades más afectadas por la expansión de tugurios serían Barranquilla, Buenaventura, Cali y Cartagena, estimándose que en Buenaventura el 80 por ciento de la población vive en zonas de tugurios.

En Chile, la población que ocupa cuartos de conventillos, ranchos, rucas, chozas y otras viviendas semejantes habría aumentado del 10 por ciento en 1952 al 14 por ciento en 1960, según los censos de esos mismos años.

En Perú, la población de las barriadas de Lima, que en 1940 era aproximadamente el 10 por ciento de la población de la ciudad, habría alcanzado en 1961 al 21 por ciento. En algunas otras ciudades peruanas, la proporción sería aún más alta, alcanzando un máximo de 70 por ciento en Chimbote y 40 por ciento en Arequipa.

En México, D.F., el 14 por ciento de la población vivía en colonias proletarias en 1952. En Uruguay, una muestra nacional de viviendas estimó que a comienzos de 1963 había alrededor de 30.000 viviendas urbanas en conventillos, cantegriles, y rancheríos que albergaban aproximadamente 100.000 personas.

/Finalmente, según

Finalmente, según el censo de 1950, el 17.4 por ciento de las viviendas de Caracas fueron clasificadas como ranchos, viviendas improvisadas y similares." (5) (6)

Otro indicador, que no se refiere a la mano de obra no-calificada, sino a la fuerza de trabajo profesional y técnica, es el éxodo de latinoamericanos instruídos, especialmente de los países menos dinámicos de la región, que son precisamente los que tienen un nivel de vida y de actividad académica relativamente elevado. Según algunas estimaciones, basadas principalmente en la experiencia de la Argentina, aproximadamente el 8 por ciento del número anual de alumnos graduados en carreras científicas abandona el país. (7) (8)

En resumen, la política de desarrollo de América Latina ha sido muy deficiente en lo que toca a la creación de oportunidades de empleo, y las perspectivas a largo plazo son francamente abismantes. (9) El examen del problema general de crecimiento y empleo en Puerto Rico, que es una especie de caso piloto porque la mano de obra superflua puede emigrar fácilmente a los Estados Unidos, muestra que el empleo disminuyó entre 1950 y 1960 en tanto que la economía se expandía a una tasa que era una de las más rápidas del mundo: el ingreso por habitante creció de 269 dólares en 1940 a 673 dólares en 1961. (10) (11)

Estabilidad

Este es uno de los problemas más conocidos de América Latina. La situación que reflejan los índices de precios no es sólo muy desfavorable en la mayoría de los países, sino que ha empeorado en algunos de ellos en los últimss años, según se indica en el Cuadro 7. Para frenar la creciente inflación muchos países de América Latina han ensayado en los últimos diez años varios programas y medidas de estabilización, pero ninguna parece haber tenido éxito hasta ahora. A este respecto ha habido una enconada controversia en el continente entre los "monetaristas" y los "estructuralistas". La posición monetarista se basa en un diagnóstico de inflación de demanda y las medidas de política aplicadas tienen principalmente por objeto eliminar las causas de la expansión monetaria y liberar el sistema económico de los controles y otros obstáculos institucionales que entorpecen el libre juego del mecanismo del mercado.

/El fracaso

El fracaso de estas medidas en la mayoría de los casos, se ha atribuido sobre todo a que no han sido lo suficientemente rigurosas y persistentes. Los estructuralistas alegan que el recomendado por los monetaristas mataría el desarrollo, porque la inestabilidad no es más que uno de los aspectos de la problemática del desarrollo de la región. Es decir, según los estructuralistas los mismos factores que han provocado la declinación de la tasa de crecimiento, el empeoramiento de los problemas de empleo y que han impedido que mejore sustancialmente la distribución del ingreso, constituyen, conjuntamente con los denominados "mecanismos de propagación" las causas fundamentales de la inflación y de la imposibilidad de resolver este problema. (12 a 19)

Este trabajo no tiene por objeto analizar este problema, pero para evitar la adopción de posiciones precipitadas sobre el asunto es interesante tener en cuenta lo siguiente, que sugiere que no hay una vinculación clara entre la inflación y el crecimiento: las economías de la Argentina, Chile y el Uruguay se encuentran relativamente estancadas o crecen muy lentamente, y existe una fuerte inflación; las economías del Brasil, Colombia, y del Perú en cierta medida, son muy dinámicas aunque existen graves problemas inflacionistas; México, Venezuela y el Ecuador han tenido un rápido crecimiento con incrementos de precios muy moderados; Cuba fue en una época un ejemplo de estabilidad monetaria, pero también de estancamiento; los países más pequeños y menos desarrollados son en general estables y por lo menos en el caso de América Central, bastante dinámicos (compárese los Cuadros 7 y 2).

Problemas y objetivos del desarrollo

Un examen superficial de los efectos de la política de desarrollo en América Latina es no obstante bastante revelador. La tasa de crecimiento del PIB por habitante alcanzó un nivel bastante elevado por un corto lapso, a comienzos de los años cincuenta, pero ha declinado apreciablemente desde entonces en casi todos los países, incluyendo aquellos, como el Brasil, México, Venezuela y el Ecuador, cuyas economías eran muy dinámicas. La enorme influencia que ejercen los factores externos sobre las fluctuaciones a largo y a corto plazo hacen dudar,

/por otra

por otra parte, de la eficacia real de la política de desarrollo, ya sea cuando el crecimiento se aceleró a comienzos de los años cincuenta como cuando declinó posteriormente. La distribución del ingreso acusa un mejoramiento en la posición relativa de la alta clase media (el tramo medio que comprende 30 por ciento de la población), en desmedro de los grupos de bajos ingresos (60 por ciento de la población) y en algunos casos del 10 por ciento de más altos ingresos. En consecuencia, la política de distribución del ingreso parece haber tenido algunos efectos inesperados, puesto que en gran medida el mejoramiento del grupo relativamente acomodado se ha hecho a expensas del 60 por ciento de la población que sólo recibe entre la cuarta y la tercera parte del ingreso nacional. Uno de los problemas más graves y arduos que tendrían que encarar nuestras economías, es el de las oportunidades de empleo, y en este caso la situación no sólo se estaría deteriorando sino que al mismo tiempo no se está aplicando y ni siquiera considerando la aplicación de una política positiva. Por otra parte, se han aplicado varios programas de estabilización para solucionar los problemas monetarios. En los casos en que la inflación es muy grave, estas medidas han fracasado sistemáticamente y con frecuencia han contribuído a intensificar las presiones inflacionistas y a provocar contracciones económicas. La Argentina, el Brasil y Chile han estado ensayando durante ya casi una década una política financiera de "tira y afloja". (20) (21) (40)

Es fácil concluir de todo lo anterior que en América Latina los objetivos del desarrollo se han cumplido en forma muy deficiente. Sin embargo, conviene recordar por un momento la situación en que se encontraban los países actualmente desarrollados cuando iniciaron el proceso de industrialización y desarrollo. Excepción hecha de los países "deshabitados" de zona templada (Estados Unidos de América, Canadá, Australia, Nueva Zelandia), cuyas condiciones externas e internas de desarrollo eran excepcionales (22), vale la pena no olvidar que los países de industrialización más antigua crecieron en forma irregular y sufrieron frecuentes crisis financieras, que se produjeron en ellos grandes excedentes de mano de obra y que el ingreso y el patrimonio se concentró durante largos períodos. Hoy se espera que los

/países insuficientemente

países insuficientemente desarrollados crezcan con mucha mayor rapidez, mejoren simultáneamente la distribución del ingreso, ofrezcan amplias oportunidades de empleo a una fuerza de trabajo que crece en forma mucho más acelerada, y que todo ello ocurra en condiciones de absoluta estabilidad financiera. ¡Quizás sea exigir demasiado de países en que no existen las condiciones indispensables ni para que funcione eficazmente el sistema económico ni para formular y aplicar una política eficaz de desarrollo!

III. Algunas características estructurales de las economías latinoamericanas

Es difícil entender el funcionamiento de las economías de la región y las peculiaridades de sus procesos, políticas y problemas de desarrollo, si no se los relaciona con los acontecimientos históricos de donde arrancan las principales características estructurales e institucionales de estas economías.

Debe reconocerse claramente, por cierto, que cada país de la América Latina tiene sus propias características y conjunto de problemas, que son consecuencia de diferencias en el temaño de los países, en su dotación de recursos naturales, en las características étnicas de su población, en su localización y en el nivel de industrialización alcanzado (Cuadro 8).

Pese a estas circunstancias y al diferente impulso dinámico de las diversas economías, así como a los niveles distintos de desarrollo económico que exhiben los países latinoamericanos, algunos de los problemas y características sociales y económicos básicos son muy semejantes. Difiere el grado de importancia de cada problema de acuerdo con los diversos niveles de desarrollo económico y social, pero existen en ellos elementos esenciales de similitud. Las raíces de esas características comunes se apoyan principalmente en el trasfondo colonial español y portugués, en la forma característica en que se incorporaron las economías latinoamericanas a la economía internacional a finales del Siglo XIX y principios del XX, y en el proceso de industrialización y

/diversificación de

diversificación de la economía que se inició en algunos países hace tres o cuatro decenios y que ahora está presente en casi toda la región. Lo que sigue se refiere principalmente a la herencia de los dos períodos anteriores, mientras la sección IV intenta interpretar el proceso más reciente.

La propiedad de la tierra y los recursos naturales

Los factores iniciales que explican la concentración pronunciada de la propiedad de la tierra en algunas pocas manos deben buscarse en la historia remota de los regímenes coloniales implantados por españoles y portugueses en América Latina, y en los sistemas de repartición de la tierra de los conquistadores. Durante el Siglo XIX, surgió un factor adicional bajo la forma de concesiones públicas de tierras y recursos naturales para la formación de grandes plantaciones y haciendas ganaderas y la organización de actividades mineras de exportación. Algunos de los latifundios, especialmente en Centroamérica y en la zona del Caribe, y muchas de las actividades mineras, quedaron en manos extranjeras. Estos sectores de exportación alcanzaron niveles muy elevados de productividad, pues compartían el progreso tecnológico de la economía internacional de la que eran una avanzada y a la que estaban totalmente integrados. Los sectores tradicionales de la economía nacional no se vieron muy afectadas y sólo sintieron su influjo y se reorganizaron las actividades relacionadas directa o indirectamente con el comercio internacional. Como consecuencia de estos factores históricos, la gran concentración de la propiedad de la tierra sigue siendo una de las características generales de América Latina, excepto en países como México, Cuba y Bolivia, que han experimentado cambios revolucionarios en el régimen de tenencia de la tierra (véase el Cuadro 9). (23) (24) (25)

Dependencia del comercio exterior e inestabilidad

Una de las características más conocidas de las economías latinoamericanas es su extrema dependencia de la exportación de algunos pocos productos básicos. La mayoría de estos países derivan una gran proporción de sus entradas de divisas de la exportación de uno o dos productos, si bien países como la Argentina, México y el Perú tienen una gama de

/exportaciones mucho

exportaciones mucho mayor, aunque siempre dentro del campo de la producción primaria (véase el Cuadro 10).* Es bien sabido que los mercados mundiales de productos primarios son muy inestables y por lo tanto, que las entradas de divisas provenientes de sus exportaciones fluctúan también ampliamente (véase el Cuadro 11). El efecto de este hecho probablemente tienda a ser mayor en las economías latinoamericanas que dependen de un número más limitado de productos de exportación (aunque algunos de ellos, como las bananas y el petróleo, tienen mercados relativamente estables por el carácter de su producción y comercialización), en países donde los ingresos del gobierno proceden en su mayoría de los gravámenes sobre la exportación, de los derechos de importación y de diferencias cambiarias, y en economías donde la inversión depende de la importación de bienes de capital, la producción corriente de manufacturas de la importación de combustibles, materias primas y bienes intermedios, y el consumo popular se abastece en gran medida de la importación de alimentos básicos. Como se verá más adelante, el elemento esencial de esta vulnerabilidad a las fluctuaciones del comercio exterior no es el tamaño relativo del sector externo - mucho más elevado en la mayoría de los países industrializados de Europa occidental que en las economías latinoamericanas - sino la estructura de las exportaciones e importaciones. (26)

Escasez y orientación del capital social básico

La especialización de las economías latinoamericanas en torno de sus actividades de exportación y la expansión dinámica de los mercados mundiales correspondientes desde fines del Siglo XIX hasta 1929, permitió efectivamente un incremento apreciable de los niveles de vida de los exportadores y de las poblaciones urbanas, cuyas necesidades crecientes y cada vez más diversificadas se satisfacían primordialmente gracias al aumento de las importaciones. Al desaparecer o estancarse los mercados mundiales durante la Crisis Mundial y después de ella, y mientras las

---

* El desarrollo del turismo en los años de posguerra ha sido una fuente nueva y relativamente estable de divisas para México.

/guerras detenían

guerras detenían la corriente normal de importaciones, los países latinoamericanos comenzaron a diversificar la estructura de su producción. En este punto, la falta de integración de la economía nacional se hizo evidente, ya que no se había creado con anterioridad casi ninguna de las condiciones necesarias para establecer nuevas fábricas e impulsar otras actividades económicas. De tal modo, por ejemplo, los medios de transporte y comunicación existentes estaban destinados ante todo a mantener la corriente de comercio exterior, y la generación de energía eléctrica estaba vinculada estrictamente al crecimiento del consumo urbano y de la producción de exportación. El sistema financiero también estaba organizado en gran medida para servir a las necesidades del comercio exterior, y el mercado local de capital era inexistente o insignificante. (27) El carácter "centrífugo" de la economía latinoamericana se aprecia fácilmente al examinar mapas que muestran las zonas de mayor densidad de población, el emplazamiento de las ciudades más grandes, las redes de transporte y comunicaciones, la concentración geográfica de la actividad industrial, etc. Por lo tanto, el desarrollo de la producción manufacturera, agrícola y minera para el mercado nacional y el crecimiento del comercio interno han exigido fuertes inversiones en carreteras, sistemas de riego y avenamiento, en obras públicas en general, en medios de comunicación y de transporte y en generación de energía. Pese a las inversiones cuantiosas en este tipo de capital social fijo que se han efectuado en la mayoría de los países de la región durante los últimos decenios, quedan aún muchas necesidades insatisfechas, como se observa por comparación con las economías más desarrolladas, en el Cuadro 12.

Capacitación y educación de la población

La naturaleza fragmentaria de las economías especializadas de exportación en América Latina ha dejado a un gran segmento de la población al margen de los sectores modernos y dinámicos de la economía, relegada en gran medida a cultivos de autoconsumo o a una agricultura comercial muy primitiva. Esta es una de las razones principales de la limitación de la educación primaria a la mitad, aproximadamente, de los niños latinoamericanos entre cinco y catorce años. La educación secundaria es aún más deficiente, especialmente en la capacitación

/vocacional y

vocacional y técnica, puesto que las oportunidades para este tipo de empleo y la necesidad de mano de obra calificada sólo aparecieron cuando la estructura de la producción de las diversas economías de América Latina iniciaron su proceso de cambio. La situación, en este sentido, varía mucho entre un país y otro, pero aunque sin duda el grado de desarrollo económico es un factor decisivo en la situación de la educación, las políticas educativas que aplican los diferentes países también la han afectado decisivamente (véase el Cuadro 13).

Distribución del ingreso

La distribución del ingreso en los países latinoamericanos, sea entre los factores que contribuyen a su generación, por tramos de ingreso o aún por zonas dentro de cada país, es extremadamente dispareja. Sobre la base de estudios efectuados en algunos países, la CEPAL preparó una estimación de la distribución probable del ingreso en la región. Los resultados aparecen en el Cuadro 14. El Cuadro 15 coteja esas estimaciones con las efectuadas para países desarrollados. Según el estudio citado, "... las diferencias serían esencialmente las siguientes:

a) En los países latinoamericanos hay mayor concentración del ingreso en un reducido porcentaje de la población, que es el sector social que tiene ingresos más elevados. En efecto, mientras en América Latina una tercera parte de los ingresos se concentra en un 5 por ciento de la población, en los países industrializados de Europa occidental y en los Estados Unidos a los sectores sociales situados en las escalas más altas, que representan la misma proporción de la población total, corresponde una proporción mucho menor (22 y 20 por ciento, respectivamente) del ingreso total.

b) Los sectores sociales que se encuentran en las escalas inferiores y que representan la mitad de la población total, sólo poseen en América Latina el 16 por ciento del ingreso total. En los países europeos y en los Estados Unidos, en cambio, los sectores de igual clasificación, que cubren una proporción similar de la población, perciben una cuota decididamente superior (22 y 23 por ciento, respectivamente) del ingreso total.

/c) El

c) El cotejo de los niveles correspondientes a los grupos de altos ingresos con el promedio también pone de manifiesto diferencias considerables. Así, en América Latina el índice correspondiente es seis veces y media superior al promedio de la sociedad en su conjunto, mientras en la Europa occidental industrializada está 4.4 veces y en los Estados Unidos 4 veces por encima del promedio.

d) La comparación de los grupos de ingresos más bajos con el promedio de la región da un índice de 32 por ciento en América Latina de 44 por ciento en los países europeos y de algo más (46 por ciento) en los Estados Unidos.

e) Esta caracterización de la distribución del ingreso puede apreciarse en forma más notoria observando la diferencia entre los ingresos promedios de los dos extremos: en América Latina, el promedio superior es veinte veces más alto que el inferior, mientras que en los países económicamente más desarrollados de Europa la diferencia es la mitad de aquella y en los Estados Unidos incluso menor." (4)

El estudio de la CEPAL pone de manifiesto asimismo las extremas desigualdades de la distribución funcional y regional, y en los niveles materiales y culturales de vida. Las grandes disparidades en el ingreso se explican con facilidad si se toman en cuenta los siguientes factores: la propiedad de la tierra y de los recursos minerales está muy concentrada; el sector exportador tiene un nivel mucho más alto de productividad, salarios y rentabilidad que el resto de la economía; el proceso de industrialización ha añadido otro factor agravante, porque mercados relativamente pequeños y muy protegidos han tendido a favorecer una estructura industrial monopolista que ha facilitado la concentración del patrimonio y del ingreso industrial; la oferta abundante de mano de obra no calificada ha mantenido los salarios relativamente bajos; hay grandes sectores de población rural que vive de una agricultura de subsistencia, ya que la concentración de la tenencia de la tierra implica en el extremo opuesto la existencia de minifundios que determinan condiciones de vida muy bajas; la escasez de profesionales y de trabajadores calificados tiende a favorecer los altos ingresos de grupos pequeños bien organizados; mientras el sistema tributario no contribuye mayormente a reducir las diferencias de ingreso y fortuna, los impuestos sobre la herencia - el principal instrumento de redistribución de la riqueza - son virtualmente inexistentes o bien son ineficaces, mientras el principal instrumento de la redistribución del ingreso - el impuesto progresivo sobre el ingreso - tiene una incidencia reducida y una importancia muy secundaria en el sistema fiscal.

/Condiciones

Condiciones sociales generales

Como en las secciones precedentes, habrá que dejar en claro nuevamente que los niveles de nutrición, salud, vivienda y otras condiciones sociales varían enormemente entre un país y otro, y que en ellas influyen factores no económicos, como el clima y los cultivos principales. Respecto a la nutirción, el tipo de producción en el que se especializa un país tiene importancia primordial, de modo que la Argentina y el Uruguay, por ejemplo, no pueden compararse en este sentido con otros países. Pero en muchos aspectos, las condiciones dependen también del nivel de desarrollo económico que han alcanzado los países. La Argentina, Chile y el Uruguay, por ejemplo, cuyo ingreso por habitante era ya relativamente alto a fines del decenio de 1920 y donde la proporción de población agrícola es ahora inferior a un tercio, presentan niveles y estándares absolutos más altos que países que atraviesan todavía etapas menos avanzadas de desarrollo. Sin embargo, las semejanzas en la base institucional y estructural de la economía de los países latinoamericanos, que explica la disparidad que existe en todos ellos en la distribución de la fortuna y del ingreso, también ayuda a comprender las desigualdades extremas de condiciones sociales que se observan dentro de cada uno de los países de la region. Dados los niveles generalmente bajos del ingreso por habitante, una distribución muy desigual del ingreso significa que en cada país algunos pocos están muy por encima de este promedio, mientras la gran mayoría de la población - formada en parte sustancial por agricultores de subsistencia y por los pobladores urbanos subempleados - está muy por debajo de los niveles, de por sí reducidos, que se señalan en el cuadro dieciseis. Como es evidente, en estas circunstancias los estándares de nutrición, salud y vivienda y otros indicadores sociales necesariamente serán muy deficientes para esa mayoría de bajos ingresos. Por ejemplo: "... el nivel de calorías de que disponen amplios sectores de la población latinoamericana apenas excede de la mitad del promedio nacional, y diversas encuestas efectuadas en algunos países de la región ponen de manifiesto la situación de hipoalimentación y desnutrición reinante en ella. Así, la investigación efectuada en una

/muestra de

muestra de 277 familias chilenas pertenecientes a las clases medias y populares permitió concluir que el 37 por ciento de aquéllas reciben menos de 2.000 calorías diarias. En Santiago, el 54 por ciento de las familias consumía menos del 85 por ciento de las calorías requeridas y el 42 por ciento obtenía menos de aquella proporción con relación al número de proteínas necesarias. En México, las diferencias en el consumo de carne en 1957 referido a los estados, de mayor ingreso promedio, eran de 28.6 y 0.8 kg, respectivamente. Una encuesta realizada en las ciudades más importantes de Colombia en 1954-55 reveló que el consumo de leche de las familias obreras de Bogotá era 3 veces superior al de las que residían en Manizales. Por último, una investigación similar efectuada en 1952 en Sao Paulo, Porto Alegre, Fortaleza y Recife, a base de muestras representativas de los obreros industriales de dichas ciudades, señalaba que sólo un 33 por ciento de las familias encuestadas consumían leche en Recife, y que no más del 45 por ciento de las familias de Fortaleza comía huevos." (4) El fenómeno más significativo, sin embargo, es el hecho de que aún en países cuyas economías han progresado apreciablemente en las últimas décadas y que han introducido la seguridad social y otras políticas de asistencia que han llegado a absorber una gran proporción del gasto público, las condiciones sociales no parecen haber mejorado en forma correspondiente para los grupos de ingresos más bajos. Esto se debe ante todo a los mismos factores expuestos antes en relación con la desigualdad de la distribución del ingreso y las insuficientes oportunidades de empleo. Existen en las economías latinoamericanas fuerzas estructurales e institucionales que tienden a perpetuar o aún a agravar la mala distribución de la fortuna y del ingreso, mientras el instrumento más elemental de la redistribución del ingreso - el sistema fiscal - en el mejor de los casos es inoperante y a veces actúa incluso como factor agravante.

IV. Algunas tendencias a largo plazo del proceso de desarrollo en América Latina

En economías que se han especializado en la producción de productos básicos para la exportación y en las cuales la economía interna ha permanecido en un estado más primitivo, la creciente variedad de bienes

/y servicios

y servicios asociados a niveles de vida más altos se obtienen por medio de importaciones.

Si el mercado de exportación de tales países se deteriora o se estanca, las políticas a largo plazo que estos podrían aplicar serían: ceñirce al objetivo de mantener el equilibrio del balance de pagos y ajustar el nivel de actividad a las tendencias del balance de pagos o bien dar impulso a la producción de manufacturas, si la solución anterior resulta intolerable. Esto equivaldría a transformar la estructura de producción de la economía.

En América Latina, la elección parece haber sido determinada por la Crisis Mundial de 1929-33. Las economías más pequeñas y menos desarrolladas, y en especial los países centroamericanos y del Caribe, se vieron forzados a aceptar este impacto y a continuar con su patrón tradicional de crecimiento, una vez que el mercado internacional se hubo normalizado. Después de la guerra, estos países diversificaron algo sus exportaciones de productos básicos y se esforzaron por cambiar la estructura interna de la producción por medio de la industrialización.

En países como la Argentina, el Brasil, México, Chile y el Uruguay, que a fines de los años 20 habían alcanzado ya (por lo menos en los sectores urbanos) un nivel relativamente alto de ingreso por habitante, donde la población se concentraba en grandes ciudades, donde el desempleo provocado por la crisis era severo, y donde se habían dado ya los pasos iniciales hacia el desarrollo de la manufactura, tuvo repercusiones severas, y las presiones sociales y políticas hicieron imposible un proceso de ajuste similar. Estos países aislaron sus economías con diversas medidas de protección (aranceles, devaluaciones, controles de importación, etc.) y trataron de mantener el nivel del ingreso a través de una política de gastos públicos anticíclica llevada a cabo por medio de las compras gubernamentales de los excendentes de productos de exportación, o emprendiendo obras públicas para combatir el desempleo. Se creó así un desajuste entre la demanda de bienes importados y la disponibilidad de importaciones, particularmente en cuanto a los productos manufacturados. Como el nivel de las exportaciones anterior a la crisis no se recuperó en estos países sino después de la guerra, mientras los

/niveles de

niveles de ingreso se mantuvieron altos y ascendentes, y a corto plazo no era posible acrecentar apreciablemente la producción manufacturera, el ajuste entre la demanda total y la oferta total necesariamente implicó no sólo fuertes alzas del nivel general de precios, sino también un gran cambio favorable a las manufacturas en los precios relativos. El sector industrial, además de la protección mencionada, recibió así otro estímulo, y comenzó a crecer con rapidez, y a producir principalmente sustitutos de las importaciones.

La inestabilidad y falta de expansión de los mercados extranjeros durante el decenio de 1930, y la restricción de las importaciones por la Guerra Mundial, condujo por lo tanto a una política de desarrollo de las fuentes internas de oferta de bienes y servicios, y al mismo tiempo, creó un clima propicio a la creación y crecimiento de la industria manufacturera. En algunas zonas específicas de América Latina este proceso comenzó en las primeras décadas del siglo, pero en los países que adoptaron políticas anticíclicas, recibió un impulso vigoroso y sostenido durante la Crisis Mundial de 1929 y la Segunda Guerra Mundial. Hoy la mayoría de los países de la región han comenzado su proceso de industrialización. Algunos, como el Paraguay, Boliviva, Ecuador y los países de Centroamérica se hallan todavía en sus fases iniciales, mientras los países que comenzaron el proceso hace tres o cuatro decenios, como la Argentina, el Brasil y México, han avanzado considerablemente (véase el cuadro 17). (3) (29) (30) (31) (32)

La instalación de industrias manufactureras de bienes de consumo en economías dedicadas principalmente a los productos básicos obliga a importar los bienes de capital e intermedios necesarios para establecer y explotar las fábricas. Por lo tanto, la importación de manufacturas terminadas se ha sustituído gradualmente por la importación de bienes de capital y de los productos intermedios necesarios para producir esas manufacturas en el país. De esta manera, el proceso de industrialización ha significado, de un lado, un cambio en la estructura de las importaciones, y por el otro, un proceso de transformación de la estructura productiva. En efecto, un sector industrial en expansión tiene necesidades crecientes de combustibles, materias primas, energía, transportes,

/comunicaciones y

comunicaciones y servicios financieros y comerciales. Exige también obreros calificados, administradores y empresarios capacitados. Por otra parte, como en general las industrias tienden a concentrarse geográficamente cerca de los mercados consumidores constituídos por las grandes ciudades, el proceso de industrialización estimula la concentración urbana. Así ha sucedido especialmente en América Latina, dada la naturaleza de las industrias que primero se establecieron - de bienes de consumo - y el hecho de que el transporte y las comunicaciones con el interior eran escasos. Las grandes masas humanas atraídas a las ciudades aumentaron las necesidades - y revelaron la insuficiencia - de toda suerte de servicios urbanos, desde los de vivienda, educación, agua potable, energía eléctrica y alcantarillado, hasta los de distribución de alimentos.

De aquí que el rápido avance del sector industrial, tanto en términos absolutos como en relación con los otros sectores de la economía, origine en toda ella tensiones muy agudas. Este avance exige además que todos los sectores, las actividades y la utilización de los recursos económicos cambien en direcciones determinadas y con tasas determinadas para satisfacer requerimientos crecientes de mano de obra, recursos naturales, capital y de una variedad de bienes y servicios, tanto nacionales como importados. Si algunas actividades no reaccionan con presteza ante lo que se exige de ellas, no será posible mantener el equilibrio dinámico de la economía y si los estrangulamientos llegan a ser suficientemente graves, pueden detener del todo el proceso de crecimiento. Dados el carácter del desarrollo económico y de la transformación estructural experimentados por países que en una primera etapa se han convertido en exportadores especializados de productos básicos, se observa que se tendrían que cumplir un gran número de condiciones nada fáciles para obtener un equilibrio que permita el crecimiento sostenido de la economía.

La intensidad del proceso de transformación depende en gran medida del nivel y de la tasa de crecimiento de las exportaciones. Si las disponibilidades de divisas son relativamente abundantes y su incremento es rápido, la diversificación creciente de las necesidades puede satisfacerse paulatinamente por un sector manufacturero que crece

/en forma

en forma gradual, sin crear grandes tensiones a la economía en su conjunto. Sin embargo, si las condiciones externas no son favorables (como sucedió en varios países latinoamericanos en los años 30 y de nuevo en la última década), es preciso que el proceso de transformación avance con gran intensidad para que la economía siga creciendo. Pero es precisamente en esa oportunidad cuando la capacidad del país para importar los bienes de inversión, materias primas, combustibles y productos intermedios requeridos para acelerar la industrialización es más limitada. Por esta razón, puede concluirse que un volumen de importaciones cuantioso y creciente en relación con el producto interno bruto brinda las condiciones más propicias para alcanzar un proceso ininterrumpido y equilibrado de desarrollo económico, mientras que un coeficiente de importaciones reducido y descendente significa que el proceso de industrialización habrá de encarar grandes dificultades y producir fuertes desequilibrios. Algunos países han pospuesto estas dificultades por algunos años, compensando los menores precios de las exportaciones con un aumento acusado de la deuda externa; pero como los precios han estado declinando durante casi todo un decenio, mientras gran parte de la deuda externa se ha contraído a corto plazo, el peso de la amortización y de los pagos por concepto de intereses ha terminado por reducir aún más las disponibilidades de divisas. (33)

Por lo que se refiere a las condicones internas, la primera y más importante es evidentemente el tamaño del mercado nacional para las industrias manufactureras que se establezcan. No se trata sólo de que los ingresos por habitante son relativamente bajos en los países latinoamericanos, sino que la dispareja distribución del ingreso reduce las posibilidades de formar mercados de masa para la mayoría de los productos manufacturados. Por otra parte, la tecnología moderna se ha creado en gran parte para tales mercados de masa, de modo que la existencia de mercados relativamente pequeños puede significar la utilización antieconómica de equipo técnicamente moderno, o bien la utilización de técnicas antieconómicas y deficientes o de equipos anticuados. Esta cuestion es de fundamental importancia ya que fija un límite a las posibilidades de industrialización de algunos países de la región, o

/tal vez

tal vez de todos ellos, si sólo se consideran los mercados nacionales. Es evidente que todos los países de la región pueden mantener en forma económica algunas actividades industriales, pero el tamaño del mercado nacional determinará con seguridad la etapa de diversificación de la industria que cada país puede alcanzar económicamente. Sobre todo por este motivo corresponde a la integración económica de la región un papel decisivo en el proceso ulterior de desarrollo económico de los países de América Latina (34) (35). Desde el punto de vista del equilibrio del proceso de crecimiento, el tamaño del mercado constituye, por consiguiente, un elemento decisivo y primario, ya que en gran parte define las posibilidades del proceso de industrialización.

Una vez que el proceso está en marcha, imponiendo fuertes exigencias a otros sectores de la economía, la reacción de éstos se convierte en el elemento esencial del proceso de desarrollo. Puede ocurrir, por ejemplo, que las necesidades de materias primas y alimentos para la industria y para la creciente población urbana, no encuentren una reacción adecuada de parte de los productores agrícolas. La existencia de una estructura antieconómica de distribución de la tierra (prevalecen el minifundio y el latifundio) implica que grandes extensiones no se utilizan en modo alguno o se utilizan con derroche, incluso destruyendo a veces el potencial productivo del suelo. La falta, en general, de la actitud empresarial entre los agricultores, impide la introducción de la técnica moderna y la utilización eficiente de los recursos agrícolas. Resulta muy difícil, por consiguiente, elevar los rendimientos y la productividad de la tierra y la mano de obra, y lograr la ampliación de la producción agrícola que hace falta para apoyar el proceso de crecimiento (23) (24) (36) (37). En el caso de los países que exportan productos agropecuarios, esta situación puede dar lugar a una contracción de las exportaciones, con la consiguiente presión sobre la balanza de pagos. En otros países, el aumento de la demanda se puede satisfacer mediante importaciones, pero esto reduce las posibilidades de importar el equipo y demás bienes que exige la industrialización. Dada semejante situación, la brecha entre la demanda y la oferta de productos agropecuarios se salvará mediante aumentos de precios, ya que la elasticidad precio de la demanda de tales

/productos es

productos es relativamente baja. Tal cosa significaría una reducción del ingreso real de los asalariados urbanos, puesto que el alimento absorbe una fracción grande de sus presupuestos; y ocasionaría también una disminución de su demanda de artículos manufacturados, además de significar una modificación regresiva en la distribución del ingreso. El aumento del ingreso agrícola derivado del cambio de precios relativos no compensaría este efecto puesto que tendería a concentrarse en manos de unos pocos terratenientes e intermediarios. Sea que los asalariados urbanos obtengan o no aumentos compensatorios de salarios, en el sistema económico se introduce de esta manera un factor de desequilibrio que impulsará hacia un proceso inflacionario, dará lugar a dificultades de balanza de pagos tenderá a acentuar la concentración del ingreso y o, al limitar el tamño del mercado para productos manufacturados, contribuirá al estancamiento de la industria y del proceso de crecimiento.

Se ha mostrado que el proceso de industrialización significa en gran parte un proceso nacional de integración de economías que se caracterizan por poseer un mercado interno de carácter "fraccionado" (38). Por consiguiente, es menester una red de caminos, ferrocarriles, sistemas de energía y comunicaciones y otras formas de capital social básico, que o bien faltan en gran parte, o en la medida en que existen se concibieron para servir al mercado externo más bien que al interno. A medida que la industrialización adelanta, se pueden producir en estos sectores puntos de estrangulamiento, con lo cual se obstruye la corriente de la producción y los insumos pueden hacerse más caros. Del mismo modo, los sistemas financieros y bancarios, así como los servicios gubernamentales, en general tampoco estarán preparados para desempeñar las nuevas tareas y funciones que recaen sobre ellos. Este cuadro de estructuras económicas e institucionales rígidas y anticuadas, incapaces de responder a las exigencias de un sector industrial dinámico y de una población urbana creciente, constituye probablemente la explicación principal de las distorsiones sectoriales, presiones inflacionarias, déficit de balanza de pagos y del sector público y tensiones sociales, que tienden a hacerse presentes paralelamente al proceso de transformación de la economía.

/Para dar

Para dar equilibrio a este proceso es necesario lograr la expansión de la capacidad productiva en todos los sectores de la economía, lo cual significa naturalmente un gran esfuerzo de inversión, tanto pública como privada. Sin embargo, la expansión de la producción no siempre depende únicamente, o siquiera principalmente, de la expansión de la capacidad productiva por medio de nuevas inversiones. En América Latina sucede a menudo que la capacidad productiva existente no se utiliza de manera adecuada. Con frecuencia tal cosa se produce en las grandes propiedades agrícolas y también, debido a condiciones monopolísticas, en la industria y el sector exportador. En ese caso, la política económica tiene que entrar a considerar cambios y reformas institucionales.

Por lo que se refiere a la necesaria expansión de la capacidad productiva, gran parte del nuevo esfuerzo de inversión tendrá que ser del sector público, ya que las necesidades más inmediatas, que condiconan el incentivo para las inversiones privadas, son la expansión de los servicios de capital social ya mencionados y la creación de escuelas y centros de capacitación, así como instituciones de investigación. También deben satisfacerse las necesidades de vivienda, saneamiento, servicios médicos y otros aspectos sociales, no sólo para elevar los niveles de vida, sino también para mejorar la productividad y estimular las capacidades y actitudes positivas de la población en general, y especialmente de la población activa. En grandes sectores de la población, sobre todo de la rural, los talentos y cualidades latentes de los individuos actualmente se pierden por la falta de educación, mal estado de salud, condiciones de trabajo excesivamente arduas, aislamiento y estratificación social rígidamente jerarquizada.

En párrafos anteriores se ha señalado que es preciso emprender un esfuerzo de inversión amplio y ciudadosamente dirigido a fin de lograr un equilibrio dinámico en el proceso de desarrollo; y que este esfuerzo ha de basarse principalmente en el aumento de la inversión del sector público, para que las necesidades sociales reciban atención suficiente y se dé estímulo a las inversiones privadas. Así ha ocurrido por lo general en aquellos países latinoamericanos que ya han logrado mayor avance en el proceso de desarrollo económico. Sin embargo, el sector

/público por

público por lo común no ha podido obtener una financiación corriente suficiente para sufragar los gastos que supone hacer grandes inversiones y mantener servicios públicos más amplios; y este problema se presenta también en los países que han iniciado en fecha más reciente su proceso de desarrollo.

Hay dos elementos principales que considerar en esta situación. Por una parte, salta a la vista que algunos gobiernos han gastado en forma derrochadora y desacertada, sobre todo en lo que concierne a gastos militares y pagos de transferencia. Por otra, el sistema fiscal de casi todos los países latinoamericanos ha sido incapaz de proporcionar el ingreso necesario para financiar los mayores gastos públicos, lo cual obedece a diversas causas, la mayor parte de ellas inherentes a la estructura tributaria y a la propia estructura de la economía. En la mayoría de los países, una amplia fracción de los ingresos tributarios proceden por razones obvias del sector externo, bien sea mediante impuestos a las exportaciones o a los exportadores, o mediante derechos de importación. Sin embargo, como resultado del débil crecimiento de las exportaciones, el sector externo ha tendido a contraerse en relación con el PIB, al paso que la proporción correspondiente al sector público en el PIB ha tendido a crecer debido a la expansión de los gastos en cuenta corriente y cuenta de capital. En consecuencia, fuera de ser tan inestables como el propio comercio exterior, los ingresos derivados del sector externo han tendido a perder importancia ralativa como componentes del ingreso fiscal, pese a apreciables aumentos en las tasas de impuestos y derechos. Este proceso suele verse a agravado por dos factores:

i) muchos derechos de importación, e incluso impuestos de exportación, son del tipo específico, por lo cual pierden su incidencia real con las devaluaciones y los aumentos de los precios internacionales; y

ii) la modificación que ha ocurrido en la estructura de las importaciones ha reducido paulatinamente el volumen de importaciones de bienes de consumo final que pagan elevados derechos, sustituyéndolas por importaciones de materias primas y bienes de capital, que pagan bajos derechos y hasta pueden estar exentas.

El relativo estancamiento de los ingresos provenientes del comercio exterior ha colocado a los gobiernos, comprometidos a efectuar gastos

/cada vez

cada vez mayores, ante la necesidad de trasladar la carga tributaria de la actividad económica externa a la interna. Era muy poco probalble que los impuestos a la renta y a los bienes raíces desempañaran un papel importante como nuevas fuentes de ingresos, por cuanto los grupos que debían aprobar el presupuesto en el Congreso representan precisamente a los dueños de la mayor parte de los recursos productivos y bienes raíces, de donde salía gran parte de los ingresos que así podían gravarse; no cabía esperar que tales personas cometienran un "harakiri tributario" si había otros medios de que echar mano. Por consiguiente, los impuestos indirectos o los impuestos a la producción, que pueden traspasarse fácilmente al consumidor, han llegado a ser en la mayoría de los países la fuente principal del ingreso fiscal obtenido de fuentes internas. En vista del relativo estancamiento de los ingresos derivados del comercio exterior, la existencia de muchos impuestos específicos, el tiempo que transcurre entre la aplicación del impuesto y la recaudación del ingreso, la ineficiencia y corrupción de la administración tributaria, el carácter regresivo del sistema tributario, y otros factores, resulta que el total de ingresos percibidos tiende a quedar constantemente por debajo de los gastos que tiene que hacer el gobierno. Esta inelasticidad del sistema tributario tiende a su vez a acentuar su carácter regresivo, ya que los gobiernos tienen que recurrir con frecuencia - y en condiciones apremiantes - a aumentos sucesivos de las tasas de los impuestos indirectos, particularmente cuando los mercados externos se deterioran. La naturaleza perversa de este proceso asume su peor forma cuando la economía se halla estancada ya que en una economía en expansión existe por lo menos un elemento positivo, la creciente base tributaria.

Las hipótesis presentadas hasta aquí sobre la naturaleza del proceso de desarrollo en América Latina ofrecen algunos puntos de vista interesantes para el conocimiento de los problemas del desarrollo en la región.

Por ejemplo, el atraso de la producción y la productividad agrícolas tiene influencia decisiva sobre la tasa de crecimiento del PIB, porque la agricultura sigue representando una amplia fracción del mismo, y porque el estancamiento rural tiende a limitar la expansión industrial. También constituye una causa fundamental de presión inflacionaria y dificultades

/de balanza

de balanza de pagos. Obstaculiza además el mejoramiento de la distribución del ingreso urbano, tanto por la tendencia de los precios relativos agrícolas a aumentar como debido a que la concentración de la propiedad agrícola tiende a mantener una elevada concentración del ingreso en esta actividad.

Por otra parte, las tareas del sector público pueden calificarse de formidables. Tiene que participar activamente en la creación y reorganización de los servicios productivos básicos y del capital de de infraestructura necesarios para inducir al empresario privado a iniciar y ampliar nuevas líneas de actividad; experimenta una intensa presión política para elevar los muy desiguales niveles de vida de una población que crece en forma acelerada y se traslada a las ciudades en forma aun más rápida; tiene que absorber directamente parte de la mano de obra marginada, por ser insuficiente el dinamismo de la economía para crear nuevos empleos. Para realizar todas estas tareas, cuenta con un aparato administrativo incompleto y anticuado, heredado de épocas cuando ninguna de estas actividades entraba en la esfera de competencia del gobierno; además, su base financiera ha quedado rezagada, y la estructura política de los países impide llevar adelante una reforma tributaria a fondo y establecer una administración eficiente.

El desarrollo de la industria también presenta algunas características importantes. Como surgió y creció en mercados de tamaño relativamente pequeño y protegidos en forma casi total, la concentración de la riqueza y el ingreso en manos de los empresarios ha tendido a compensar la repercusión favorable de los altos salarios industriales sobre la distribución del ingreso; por otra parte, con el avance de la sustitución de importaciones y de la industrialización, han aparecido actividades cada vez más complejas y de mayor densidad de capital. Sin embargo, como estas fábricas suelen tener tamaños económicos mínimos que superan la dimensión del mercado, por cuyo motivo, o por la estructura monopolítica de los mercado, operan por debajo de su capacidad, la industrialización alcanza un punto en que las nuevas inversiones de capital tienen rendimientos decrecientes y el proceso tiende a perder su impulso. Además, la densidad de capital cada vez mayor del sector

/industrial-

industrial - debido a la introducción de nuevas lineas de producción, a la sustitución del equipo anticuado en las fábricas existentes, o a la sustitución de la artesanía por la manufactura - ha reducido la aportación del sector industrial en lo que se refiere a la creación de oportunidades de empleo.

V. Observaciones finales

La interpretación aquí dada de las principales tendencias y problemas del desarrollo en América Latina debe llevarse más lejos, a fin de analizar la realidad de asuntos tales como la debilidad del sector privado, las actitudes de los empresarios (39), las condiciones del mercado de capital, y otros aspectos que suelen entrar en el ámbito de la investigación económica. Sin embargo, también debe extenderse en otras direcciones para analizar procesos y problemas sociales y políticos, sin lo cual es muy poco lo que puede decirse de provecho en materia de política de desarrollo (40). En todos estos campos aguarda una gran tarea de investigación, y por suerte los expertos latinoamericanos en ciencias sociales están empezando a ocuparse de ella, con un enfoque global y prestando la debida atención a los antecedentes históricos, institucionales y estructurales de las sociedades latinoamericanas (1) (41) (42) (43).

El presente estudio no aspira, por cierto, a agotar el análisis de los problemas de desarrollo de la región. La interpretación dada ha tenido sobre todo la finalidad de ilustrar el carácter sumamente complejo e interrelacionado de los problemas a que hace frente la política de desarrollo día a día, y sobre todo examinar las relaciones de algunos problemas que suelen clasificarse como "de corto plazo", - la inflación, los déficit presupuestarios, las devaluaciones, la escasez de alimentos, etc., - con algunos factores institucionales y estructurales de raíces muy hondas. Espero haber aclarado que, si no se tienen en cuenta esos elementos, es completamente imposible entender la extraordinaria persistencia de tales problemas y su constante reaparición en casi todos los países de la región. Puede verse también sin dificultad que dichos elementos juegan un papel preponderante en la disminución a largo plazo de

/la tasa

la tasa de desarrollo, en la persistencia de una distribución muy dispareja del ingreso, en el creciente problema de las oportunidades de empleo, y en la inestabilidad que caracteriza a las economías latinoamericanas. En otras palabras, esas características constituyen algunos de los obstáculos fundamentales para el logro de los objetivos de una política de desarrollo en América Latina. Cuesta comprender, por consiguiente, cómo podrían resultar eficaces ya sea las políticas de desarrollo o las llamadas políticas de corto plazo, si no se abordan seriamente esas cuestiones.

APENDICE

Algunas referencias al pensamiento económico latinoamericano

En los últimos quince años ha podido observarse una considerable expansión de la investigación económica en América Latina. La confrontación de la moderna economía anglosajona, que han recibido como formación la mayor parte de los economistas latinoamericanos, con las realidades institucionales y estructurales de los países de América Latina, ha producido una reacción crítica y ha estimulado el pensamiento original. A la CEPAL ha correspondido una misión de avanzada en la reinterpretación crítica y autocrítica del desarrollo económico de la región.

A partir de 1948 la CEPAL ha producido un abundante material descriptivo, analítico e interpretativo referente a los problemas generales de desarrollo de la región en su conjunto y de casi todos los países que la componen. También ha estudiado problemas de sectores determinados de actividad, como la industria, la agricultura, la educación, etc., y también del comercio exterior y la inversión, la política fiscal, la planificación, la administracción pública, etc. Algunas de las publicaciones recientes más importantes se citan en este artículo; véase: (2) (3) (4) (12) (13) (29) (33) (41) (42).

Diversos autores, muchos de los cuales han estado en alguna ocasión relacionados con la CEPAL, han venido abriendo más y más campos nuevos de investigación y sugiriendo estimulantes interpretaciones de los problemas de desarrollo de la región. Entre los autores más fecundos se cuentan Raúl Prebisch y Aldo Ferrer (Argentina), Celso Furtado (Brasil), Víctor Urquidi, Juan F. Noyola, Horacio Flores de la Peña, Edmundo Flores (México), José A. Mayobre (Venezuela), C. M. Castillo (Costa Rica), Jorge Ahumada, Aníbal Pinto, Gonzalo Martner, Jacques Chonchol, Felipe Herrera (Chile). Sus estudios pueden consultarse en revistas especializadas tales como El Trimestre Económico (México), Desarrollo Económico (Argentina), Económica Brasileira (Brasil), Revista de Economía (Chile), Revista de Economía Latinoamericana (Venezuela), Boletín Económico de América Latina (CEPAL).

/En el

En el presente estudio se citan algunos libros de dichos autores: (9) (30) (31) (32) (35). Otras obras importantes son: C. Furtado, Desenvolvimento e subdesenvolvimento (1961) y Dialéctica do desenvolvimento (1964); R. Prebisch, Nueva política comercial para el desarrollo (1964); V. Urquidi, Viabilidad económica de América Latina (1962).

Pese al gran interés por América Latina suscitado en los últimos años, es muy poca la atención prestada en otras regiones, sobre todo en los círculos académicos, a este pensamiento económico latinoamericano autóctono, que realmente no tiene precedentes. Hay algunas excepciones notables de economistas extranjeros que han estudiado la región y su producción intelectual y han recibido una clara influencia de ella. Tales son: Albert Hirschman, Controversia sobre Latinoamérica (1963) y Journeys Toward Progress, Studies of Economic Policy-Making in Latin America (1963); los estudios de Joseph Grunwald y David Felix que aparecen en el primer libro; Pierre Uri, Une politique monétaire pour l'Amérique Latine (con la colaboración de N. Kaldor, R. Ruggles, R. Triffin); Bruno Knall, "Zur Programmierung von Erschliessungsplänen in Entwicklungsländern", Weltwirtschaftliches Archiv, Band 81, Heft 2 (1958); y Dudley Seers, "Normal Growth and Distorsions: Some Techniques of Structural Analysis", Oxford Economic Papers (marzo de 1964), "The Limitations of the Special Case", Bulletin of the Institute of Economics and Statistics (mayo de 1963), "A Theory of Inflation and Growth in Underdeveloped Economies Based on the Experience of Latin America", Oxford Economic Papers (junio de 1962). Seers ha contribuido muchísimo a la sistematización y formalización de las ideas de los llamados "estructuralistas" latinoamericanos, y merece felicitaciones por su honrado y generoso reconocimiento de sus fuentes latinoamericanas; véase especialmente el apéndice al último estudio mencionado.

REFERENCIAS

(1) Claudio Véliz (editor): Obstacles to Change in Latin America, 1965. Esta obra se está traduciendo al español por el Fondo de Cultura Económica de México.

(2) En muchas publicaciones de la CEPAL pueden hallarse análisis de la influencia de las condiciones externas, especialmente de la relación de intercambio, sobre la inversión, la financiación, tendencias del crecimiento, inflación, planificación y otros asuntos de interés. Véase especialmente la serie anual Estudio económico de América Latina publicada desde 1949; la serie Análisis y proyecciones del desarrollo económico, que comprende estudios sobre once países diferentes; y el Boletín Económico de América Latina, publicado dos veces al año desde 1956, que contiene varios artículos sobre la misma materia. Véase también (3) (4) (12) y (13).

(3) CEPAL: El proceso de industrialización en América Latina, 1965

(4) CEPAL: El desarrollo económico de América Latina en la post-guerra, (1963).

(5) CEPAL: Situación habitacional, política y programas de vivienda en América Latina, 1960-1963 (mimeografiado)

(6) Richard M.Morse: "Recent Research on Latin American Urbanization: A Selective Survey with Commentary". Latin American Research Review, Vol. I, N°1, otoño de 1965. Excelente resumen sobre el tema con bibliografía al día.

(7) Luis Giorgi: La pérdida de personal científico y de ingenieros en la América Latina. UNESCO/CASTALA/ 2.2.9. (1965)

(8) Enrique Oteíza: La emigración de ingenieros dentro del contexto de las migraciones internacionales en la Argentina: un caso de "brain-drain" latinoamericano. UNESCO/CASTALA/2.2.9. (1965)

(9) Raúl Prebisch: Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, 1963.

(10) Lloyd G. Reynolds: "Wages and Employment in a Labour-Surplus Economy", American Economic Review, marzo de 1965.

(11) A. J. Jaffe: People, Jobs and Economic Development: a Case History of Puerto Rico, 1959

(12) Raúl Prebisch: "El falso dilema entre el desarrollo y la estabilidad monetaria". Boletín Económico de América Latina, Vol. VI, N°1, marzo de 1961

(13) CEPAL: "Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. VII, N°1, febrero de 1962.

/(14) W. Baer

(14) W. Baer e I. Kerstenetzky (editores): Inflation and Growth in Latin America, 1964. Estudios y deliberaciones de una conferencia celebrada en Río de Janeiro en 1963.

(15) A. Hirschman (editor): Controversia sobre Latinoamérica, 1963. Véase estudios de R. Campos, D. Felix y J. Grunwald.

(16) O. Sunkel: "La inflación chilena, un enfoque heterodoxo", El Trimestre Económico, octubre-diciembre de 1958.

(17) A. Pinto: "Ni estabilidad ni desarrollo: la política del Fondo Monetario", 1960; y "El análisis de la inflación: 'estructuralistas' y 'monetaristas' ", Revista Economía, Nos. 86-87, 1965.

(18) D. Seers: "La teoría de la inflación y el crecimiento." Trimestre Económico N° 119. Véase también su estudio en (14).

(19) P. Uri: Une politique monétaire pour l'Amérique Latine (con la colaboración de N. Kaldor, R. Ruggles, R. Triffin), 1965.

(20) E. Eshag y R. Thorp: "Economic and Social Consequences of Orthodox Economic Policies in Argentina in the Post-War Years", Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics, febrero de 1965.

(21) O. Sunkel: "El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano", El Trimestre Económico, octubre-diciembre de 1963.

(22) R. Nurkse: "The Problem of International Investment Today in the Light of Nineteenth Century Experience", Economic Journal, diciembre de 1954; y "Patterns of Trade and Development", 1961

(23) Oscar Delgado (editor): Reformas agrarias en América Latina: procesos y perspectivas , 1965. Excelente compilación al día de materiales sobre la cuestión agraria en América Latina.

(24) S. L. Barraclough y A. L. Domike: Evolución y reformas de la estructura agraria en América Latina. ICIRA, 1965 (mimeografiado).

(25) Richard P. Schoedel: "Land Reform Studies", Latin American Research Review, Vol. I, N° 1, otoño de 1965. Resumen de los aspectos que comprende la reforma agraria, con una buena bibliografía.

(26) CEPAL: "Las fluctuaciones económicas de corto plazo en América Latina (1948-59)", Boletín Económico de América Latina, Vol. VII, N° 2, octubre de 1962.

(27) F. M. Tamagna: "The Pattern of Change in Latin American Banking: An Overall View", Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review, marzo de 1965.

/(28) OEA:

(28) OEA: Estudio social de América Latina, 1962 y 1963-64

(29) CEPAL: "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil" Boletín Económico de América Latina, Vol. IX, N°1, marzo de 1964

(30) C. Furtado: Formação econômica do Brasil, 1959.

(31) A. Ferrer: La economía argentina, 1963.

(32) A. Pinto: Chile, un caso de desarrollo frustrado, 1959, y Chile, una economía difícil, 1965.

(33) CEPAL: El financiamiento externo de América Latina, 1964.

(34) M. Wionczek (editor): Integración de América Latina: experiencias y perspectivas, 1964.

(35) V. Urquidi: Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano, 1960.

(36) J. Chonchol: Land Tenure and Development in Latin America, en (1)

(37) CEPAL/FAO: Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana, 1963 (mimeografiado).

(38) T. Balogh: "La política económica y el sistema de precios" Boletín Económico de América Latina, Vol. VI, N°1, marzo de 1961

(39) F. H. Cardoso: Empresário industrial e desenvolvimento econômico, 1964.

(40) CEPAL: "Política y planificación económica en América Latina", Estudio Económico de América Latina, 1964.

(41) H. Jaguaribe: Desenvolvimento econômico e desenvolvimento politico, 1962.

(42) CEPAL: El desarrollo social de América Latina en la postguerra, 1964 (mimeografiado).

(43) E. de Vries y J. Medina Echavarría (editores): Social Aspects of Economic Development in Latin America, UNESCO, 1962.

CUADRO 1

América Latina[a]: Tasa de crecimiento del PIB y de la población, e indices del quantum de exportación y de la relación de intercambio

(tasas de crecimiento anual acumulado)

	PIB[b]	Ingreso bruto[c]	Población	PIB por habitante	Ingreso bruto por habitante	Quantum de exportaciones (1955 = 100)	Relación de intercambio (1955 = 100)
1935 - 40	3.3	4.5	1.9	1.3	2.5	79	74.8
40 - 45	4.3	4.8	2.1	2.2	2.7	74	77.6
45 - 50	5.7	6.8	2.5	3.2	4.2	89	92.1
50 - 55	4.7	4.5	2.7	2.0	1.7	91	104.9
55 - 61	4.3	3.8	2.8	1.4	1.0	114	92.6
62	3.5	2.8	2.8	0.7	-	137	84.0
63	1.8	2.1	2.9	- 1.2	- 1.0	147	86.0
64	5.4	6.0	2.9	2.5	3.0	151	90.0

a/ Con exclusión de Cuba.

b/ PIB a precios de 1950.

c/ PIB ajustado a fin de tener en cuenta el efecto neto de las variaciones de la relación de intercambio.

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en la post-guerra, 1964; Estudio económico de América Latina, 1963 y 1964; Boletín Estadístico de América Latina.

CUADRO 2

Crecimiento del PIB total y por habitante en algunos países de América Latina

(Tasas de crecimiento anual acumulado, a precios de 1950)

	45-50	50-55	55-61	61-62	62-63	63-64 b/
PIB Total						
AMERICA LATINA a/	5,7	4,7	4,3	3,5	1,8	5,4
Argentina	5,0	2,0	1,9	- 3,3	- 5,2	8,2
Brasil	6,1	5,7	6,1	5,3	1,6	1,4
Bolivia	1,9	0,9	0,7	4,1	6,2	6,2
Colombia	4,7	5,3	4,0	5,0	3,5	4,5
Chile	2,8	3,1	3,7	6,5	1,7	4,4
Ecuador	9,2	5,4	4,2	4,6	3,3	4,5
México	6,3	6,7	5,4	5,0	6,3	10,0
Perú	4,4	5,1	5,3	7,5	3,7	5,5
Uruguay	-	4,2	0,3	- 2,2	- 1,0	1,1
Venezuela	10,6	8,7	5,7	6,3	5,9	7,6
Repúblicas centroamericanas	5,8	4,6	4,1	6,3	5,7	6,7
PIB por habitante						
AMERICA LATINA a/	3,2	2,0	1,4	0,7	- 1,2	2,5
Argentina	2,8	- 0,2	0,1	- 5,0	- 6,8	6,2
Brasil	3,4	2,6	3,0	2,4	- 1,5	- 1,5
Bolivia	-	- 1,1	- 1,6	1,9	3,8	3,7
Colombia	2,0	2,4	1,2	2,2	0,5	1,6
Chile	1,0	0,9	1,2	4,1	0,8	2,1
Ecuador	6,2	2,5	1,1	2,1	-	1,0
México	3,5	3,6	1,4	1,6	2,9	6,5
Perú	2,6	2,8	2,7	4,3	1,2	2,4
Uruguay	-	-	- 0,9	- 3,4	- 2,2	- 0,2
Venezuela	7,3	4,6	1,7	2,6	2,2	4,6
Repúblicas centroamericanas	3,1	1,6	0,8	3,1	2,3	3,4

a/ Excepto Cuba

b/ Estimaciones provisionales

Fuente: Véase el cuadro 1

CUADRO 3

Formación de capital fijo
(porcentaje del PIB)

	1950-54	1955-59	1960-63
Argentina	18,2	18,1	23,1
Brasil	14,9	14,2	13,1
Colombia	21,1	19,7	18,2
Chile	9,4	9,7	12,1
Venezuela	27,4	24,5	17,9
México	13,4	16,3	15,9
América Central	13,7	15,4	14,0
AMERICA LATINA[a]	16,7	16,9	16,6

a/ Excepto Cuba

Fuente: CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1963 (1965)

CUADRO 4

Participaciones en el ingreso

(porcentaje del ingreso nacional al costo de los factores)

País	Año	Remuneración de los asalariados	Ingreso de las empresas no constituídas en sociedades de capital	Ingreso de la propiedad	Ahorro de las sociedades de capital sin descontar los impuestos directos
Argentina	1950-52	47,4	37,0	9,3	2,9
	1959-61	40,5	44,3	7,7	4,5
Brasil	1950-52	42,5 a/	43,4 a/	10,5	4,0
	1959-60	47,3	39,3	7,4	6,9
Colombia	1950-52	39,0	57,1		3,2
	1959-61	42,0	51,5		5,6
Costa Rica	1950-52	61,4	30,3	2,9	3,6
	1959-61	61,0	25,4	7,2	2,8
Ecuador	1950-52	48,52	24,0	21,6	3,4
	1958-59	51,8	20,6	19,7	5,1
Honduras	1950-52	47,0	44,1	6,5	2,1
	1959-61	49,7	38,9	8,0	3,4
Panamá	1950-52	67,3	29,4		1,3
	1959-61	68,7	22,0		7,6

a/ La remuneración de los asalariados agrícolas se incluyen en el "ingreso de las empresas no constituídas en sociedades de capital".

Fuente: CEPAL, Boletín Estadístico de América Latina, Vol II N° 1, febrero de 1965.

CUADRO 5

Distribución del Ingreso
(porcentaje del ingreso total)

	Argentina			México		Chile		
	1953	1959	1961	1950	1957	1950-52	1954-56	1958-60
Porcentaje de la población								
0 - 60	31,7	28,6	30,2	24,6	21,2	18,5	24,0	24,0
61 - 90	31,2	29,1	30,7	26,6	42,1	34,8	42,5	40,3
90 - 100	37,1	42,1	39,1	49,0	46,7	46,7	33,5	35,7

Fuentes: Argentina: Oscar Altimir, La distribución del ingreso por niveles en la Argentina, Reunión de Centros de Investigación Económica, Mendoza, diciembre,1965 (mimeo).

México: Ifigenia M. de Navarrete, La distribución del ingreso y desarrollo económico de México, 19

Chile: Roberto Jadue, Distribución probable del ingreso de las personas en Chile, Santiago, 1957. (Este estudio fue actualizado por el autor en 1960, a petición de la CEPAL).

CUADRO 6

AMERICA LATINA: Tasas de crecimiento de la población activa y del PIB por habitante activo, por ramas de la actividad económica
(tasa de crecimiento anuales acumulativas)

	Población activa (1945-60)	PIB por habitante activo (1945/50 - 1955/60)
América Latina	2.6	2.1
Agricultura	1.3	2.0
actividades no agrícolas	3.9	1.1
Bienes y servicios básicos[a/]	3.6	2.8
Comercio, gobierno y otros servicios	4.0	- 0.3

a/ Comprende energía, agua potable, transporte, comunicaciones y alcantarillado.

Fuente: (4)

CUADRO 7

Precios al consumidor

(Indice: 1958 = 100)

País	1955	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
				(Promedio anual)					
Argentina	54	76	100	214	272	309	396	491	600
Bolivia	16	97	100	120	134	144	153	152	---
Brasil	60	87	100	137	185	256	390	675	1 266
Colombia	71	87	100	107	111	121	124	164	192
Chile	40	83	100	139	155	167	190	274	399
Ecuador	103	99	100	100	102	106	109	115	120
Paraguay	67	94	100	110 R/	119 R/	141 R/	143	146	148
Perú	82	93	100	113	122	107	114	121	134
Uruguay	69	85	100	139	194	237	263	100 R/	143
Venezuela	97	95	100	105	109	106	105	106	107
Costa Rica	95	97	100	100	101	104	107	111	114
El Salvador	98	95	100	99	99	97	97	98	100
Guatemala	99	99	100	100	98	98	100	100	—
Haití	95	100	100	95	90	94	93	97	---
Honduras	103	97	100	101	99	101	102	105	110
México	81	90	100	102	108	109	111	111	114
Nicaragua	107	96	100	97	95	95	95	96	100
Panamá	1011	100	100	100	100	101	101	100	103
Rep. Dominicana	96	102	100	100	96	93	101	110	112

Fuentes: Publicaciones estadísticas oficiales de cada país; Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics; OIT, Yearbook of Labour Statistics.

Nota: El símbolo R/ indica revisiones del índice.

CUADRO 8

Información básica sobre las economías latinoamericanas

País	Población 1960 (miles de personas)	Superficie (miles de Km^2)	Densidad	Población rural a/, 1960 (porciento de la población total)	Crecimiento anual de la población (1955-60)	Ingreso por habitante (dólares, 1961)	Manufactura como porciento del producto interno bruto (1955-60)
Argentina	20.956	2.777	7.5	32	1.8	799	23
Bolivia	3.696	1.099	3.4	70	2.2	122	13
Brasil	70.309	8.514	8.3	61	3.1	375	26
Chile	7.627	742	10.3	37	2.4	453	24
Colombia	15.468	1.138	13.6	54	2.7	373	18
Costa Rica	1.206	51	23.8	62	4.2	362	—
Cuba	6.797	115	59.4	45	2.1	516	—
Rep. Dominicana	3.030	49	63.5	70	3.2	313	—
Ecuador	4.317	271	15.9	65	3.2	223	16
El Salvador	2.442	21	122.1	67	3.0	268	14
Guatemala	3.765	109	34.6	69	2.9	258	—
Haití	4.140	28	149.2	87	2.2	149	—
Honduras	1.950	112	17.4	78	3.3	252	12
México	34.988	1.969	17.8	46	3.1	415	19
Nicaragua	1.477	148	10.0	66	3.5	288	12
Paramá	1.055	75	14.2	59	2.7	371	11
Paraguay	1.768	407	4.3	66	2.5	193	—
Perú	10.098	1.285	7.9	64	2.6	269	18
Uruguay	2.490	187	13.3	29	1.2	561	—
Venezuela	7.331	912	8.0	38	3.9	645	10
América Latina	204.911	20.007	10.2	54	2.8	421	20

Fuente: (4)

a/ Población de localidades con menos de 2.000 habitantes.

CUADRO 9

Número y superficie relativa de las explotaciones agrícolas, por grupo de tamaño, en algunos países

Países	Subfamiliar a/	Familiar b/	Multifamiliar mediano c/	Multifamiliar grande d/	Total
Argentina					
Número de explotaciones agrícolas	43.2	48.7	7.3	0.8	100.0
Area en explotaciones	3.4	44.7	15.0	36.9	100.0
Brasil					
Número de explotaciones agrícolas	22.5	39.1	33.7	4.7	100.0
Area en explotaciones	0.5	6.0	34.0	59.5	100.0
Chile					
Número de explotaciones agrícolas	36.9	40.0	16.2	6.9	100.0
Area en explotaciones	0.2	7.1	11.4	81.3	100.0
Colombia					
Número de explotaciones agrícolas	64.0	30.2	4.5	1.3	100.0
Area en explotaciones	4.9	22.3	23.3	49.5	100.0
Ecuador					
Número de explotaciones agrícolas	89.9	8.0	1.7	0.4	100.0
Area en explotaciones	16.6	19.0	19.3	45.1	100.0
Guatemala					
Número de explotaciones agrícolas	88.4	9.5	2.0	0.1	100.0
Area en explotaciones	14.3	13.4	31.5	40.8	100.0
Perú					
Número de explotaciones agrícolas	88.0	8.5	2.4	1.1	100.0
Area en explotaciones	7.4	4.5	5.7	82.4	100.0

a/ Subfamiliar: explotación que por su tamaño sólo porporciona empleo a menos de dos personas, con los ingresos, mercados y niveles tecnológicos y de capital que prevalecen actualmente en cada región.

b/ Familiar: explotación que por su tamaño sólo proporciona empleo para 2 a 3.9 personas, suponiendo que la mayor parte del trabajo agrícola sea realizado por miembros de la familia.

c/ Multifamiliar mediano: explotación que por su tamaño proporciona empleo para 4 a 12 personas.

d/ Multifamiliar grande: explotación que por su tamaño suministra empleo a más de 12 personas.

Fuente: Estudios por países del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (24). Este Comité es un organismo de investigación formado por OEA, BID, FAO, CEPAL y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (ICIRA).

CUADRO 10

Estructura de las exportaciones por productos principales

(Promedio de las exportaciones totales en 1959/63)

ARGENTINA		BRASIL	
Trigo y maíz	21,6	Café	54,2
Carnes y cueros	22,4	Algodón	6,3
Lana	13,0	Cacao	5,1
Otros productos	43,0	Otros productos	34,4
	100,0		100,0

BOLIVIA		COLOMBIA	
Estaño	61,4	Café	71,7
Plata	4,8	Petróleo	15,8
Plomo	5,6	Bananas y plátanos	2,9
Otros productos	28,2	Otros productos	9,6
	100,0		100,0

COSTA RICA		CHILE	
Café	52,1	Cobre	66,3
Bananas y plátanos	25,4	Salitre	6,0
Cacao	6,5	Mineral de hierro	8,9
Otros productos	16,0	Otros productos	18,8
	100,0		100,0

EL SALVADOR		ECUADOR	
Café	58,3	Café	12,9
Algodón	19,7	Cacao	13,1
Crustáceos y moluscos	3,3	Arroz	1,8
Otros productos	18,7	Bananas	61,2
		Otros productos	11,0
	100,0		100,0

/CUADRO 10 (continuación)

CUADRO 10

(continuación)

GUATEMALA		HAITI	
Café	61,8	Café	50,4
Bananas y plátanos	9,0	Sisal	12,6
Algodón en rama	9,5	Azúcar sin refinar	8,6
Otros productos	19,7	Otros productos	28,4
	100,0		100,0

HONDURAS		MEXICO	
Bananas y plátanos	46,6	Plomo	3,9
Café	16,1	Zinc	2,1
Madera	11,1	Cobre	3,7
Otros productos	26,2	Petróleo	3,5
		Algodón	19,8
		Café	8,1
		Otros productos	58,9
	100,0		100,0

NICARAGUA		PARAGUAY	
Café	26,5	Carnes y cueros	33,8
Algodón en rama y semilla de algodón	41,0	Extracto de quebracho	9,1
Azúcar	5,1	Madera	16,8
Otros productos	27,4	Algodón	5,7
		Otros productos	34,6
	100,0		100,0

/CUADRO 10 (continuación)

CUADRO 10

(continuación)

PERU[a]		REPUBLICA DOMINICANA	
Plomo	7,9	Azúcar	46,4
Cobre	15,9	Café	11,7
Hierro	6,5	Cacao	7,5
Petróleo	3,3	Bananas y plátanos	6,2
Algodón	17,7	Otros productos	28,2
Azúcar	11,5		
Otros productos	37,2		
	100,0		100,0

URUGUAY		VENEZUELA	
Lana	54,9	Petróleo	91,9
Carnes y cueros	26,2	Café	0,9
Trigo	1,0	Mineral de hierro	5,2
Otros productos	17,9	Otros productos	2,0
	100,0		100,0

PANAMA	
Camarones frescos	14,4
Bananas y plátanos	63,4
Cacao	3,2
Otros productos seleccionados	19,0
	100,0

Fuente: OEA, América en cifras 1963, Washington, 1965.

a/ Los datos sobre el plomo, el cobre y el zinc corresponden al período 1958-62.

CUADRO 11

América Latina:

Indices de los precios de los principales productos de exportación y su fluctuación media

1948-59

(Promedio del período = 100)

Año	Plomo	Cobre	Estaño	Zinc	Azúcar	Cacao	Algodón	Café	Lana
1948		58	72			111		53	
1949		58	79			60		62	
1950	100	78	97	119	125	83		99	114
1951	153	96	141	170	143	100	147	106	186
1952	129	113	126	148	105	102	114	106	92
1953	86	111	96	74	86	99	100	114	92
1954	92	108	94	77	82	158	103	154	96
1955	100	153	97	90	81	103	98	112	85
1956	109	143	103	97	87	72	89	114	79
1957	92	95	99	81	130	87	89	112	102
1958	69	86	96	65	88	123	85	95	78
1959	67	104	103	81	75	101	75	73	74
Fluctuación media a/	19	22	12	27	20	20	14	20	21

Fuente: Naciones Unidas, Boletín Mensual de Estadística.

a/ La base de comparación es el promedio de precios del período total por el cual se muestran datos para cada producto, el que se hace igual a 100.

$$\text{Fluctuación media} = \frac{\sum_{i=1}^{n} \left| X_i - 100 \right|}{n}$$

donde X_i es el índice de precio de cada producto y n el número de años cubiertos por el índice.

CUADRO 12

AMERICA LATINA: Indicadores de la existencia de capital social básico

País	Carreteras mejoradas y vías ferreas (Kms. por cada 10.000 Ha. de tierra arable, 1954 o 1955 a/	Capacidad eléctrica (vatios por habitante) 1958	Tractores agrícolas por cada 10.000 Ha de tierra arable (a comienzos del decénio de 1950)
Argentina	33	118	10
Bolivia	34	34	21
Brasil	67	63	15
Colombia	43	44	26
Costa Rica	61	106	13
Cuba	41	115	48
Chile	137	142	36
Ecuador	25	24	3
El Salvador	68	34	9
Estados Unidos	207	920	222
Guatemala	80	16	6 b/
Haití	72	12	1
Honduras	35	15	3 b/
México	44	79	25
Nicaragua	16	34	52
Panamá	41	47	9
Paraguay	14	40	3
Perú	164	64	24
República Dominicana	42	51	9
Uruguay	61	124	76
Venezuela	39	94	15

Fuente: BIRF, Cifras comparativas sobre los países latinoamericanos

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/ Toda clase de tractores.

CUADRO 13

Indicadores del nivel de educación en América Latina, alrededor de 1950

País	Proporción de analfabetos en relación con la población de 15 años para arriba[a]		Proporción de personas matriculadas en: Escuelas primarias	Escuelas secundarias	Educación superior por cada 100.000 personas	Circulación de periódicos por cada 1.000 personas	Gastos públicos en educación alrededor de 1960	
			En relación con la población entre las edades de					
	Total	Rural	5 a 14 años	15 a 19 años			En dolares por habitante	Como porcentaje del PNB
Argentina	14	23	66	21	480	100	9	2.9
Bolivia	68	..	24	7[b]	166	23	1	1.4
Brasil	51	67	26	10	98	59	32	1.6
Chile	20	36	66	18	290[c]	76	10	1.7
Colombia	43	..	28	7	94	55	14	4.0
Costa Rica	21	28	49	7[d]	192	92	14	2.3
Cuba	22	40	49[e]	..	...	70	18	...
República Dominicana..	57	67	40	7	106	24	4	1.4
Ecuador	44	..	41	9	127	49	3	1.6
El Salvador	61	77	31	4[d]	65	35	5	2.7[f]
Guatemala	71	..	22	7	84	19	3	1.9
Haití	89	..	15	..	28	3	1	2.2
Honduras	65	75	22	3	57	20	4	1.9
México	43	..	39	4	111	48	5	1.4
Nicaragua	62	..	23[e]	3[d]	81	50	5	1.8[f]
Panamá	30	43	54	24	190	118	13	3.3
Paraguay	34	..	51	9	121	12	2	1.7
Perú	58	..	44	..	193	39	4	2.9
Uruguay	15	..	62	17[d]	484	197	6	1.0[f]
Venezuela	48	72	40	6	137	65	39	2.3

Fuente: (4)

a/ El límite inferior de edad difiere en algunos países: 20 años en Cuba, 14 en la Argentina, 10 en Honduras y Panamá, 7 en Colomiba y Guatemala y 6 en México.

b/ Exclusión hecha de los matriculados en escuelas normales.

c/ 1959

d/ Exclusión hecha de los matriculados en escuelas de orientación profesional

e/ Los matriculados únicamente en las escuelas públicas

f/ Como porcentaje del Producto Interno Bruto

CUADRO 14

Distribución conjetural del ingreso personal prevaleciente en países latinoamericanos

Categoría	Proporción de la población que compone la categoría (porcientos)	Proporción del ingreso personal total percibido por la categoría (porcientos)	Promedio del ingreso personal anual por habitante	
			Relación porcentual con el promedio general	Dólares
I	50	16	30.0	120
II	45	51	110.0	400
III	3	14	470.0	1.750
IV	2	19	950.0	3.500
TOTAL	100	100	100.0	370

Fuente: (4) Cuadro N° 67.

CUADRO 15

Diferencias relativas en la distribución del ingreso personal en América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos

Tramo de ingresos	Población (porciento)	AMERICA LATINA		EUROPA OCCIDENTAL		ESTADOS UNIDOS	
		Ingreso (porciento)	Diferencias con relación al promedio del ingreso personal (promedio = 100)	Ingreso (porciento)	Diferencias con relación al promedio del ingreso personal (promedio = 100)	Ingreso (pociento)	Diferencias con relación al promedio del ingreso personal (promedio = 100)
Más alto....	5	33	660	22	436	20	400
Intermedio..	45	51	113	56	124	57	127
Más bajo....	50	16	32	22	44	23	46

Fuente: (4) Cuadro N°55

CUADRO 16

Condiciones sociales en América Latina

	NUTRICION a/		VIVIENDA b/				SALUD a/		
	Consumo diario por habitante de:		Proporción de la población que habita en viviendas c/	Proporción de las viviendas ocupadas con tres o más personas por cuarto	Proporción de viviendas ocupadas, dotadas de agua corriente en el interior de las mismas		Tasa de mortalidad por 1.000 habitantes	Número de camas de hospitales por 1.000 habitantes	Número de médicos por 10.000 habitantes
	Calorías	Proteínas de origen animal (gramos)			Total	Rural			
Argentina	3.090	57	—	35.5	46.7	—	8-9	13.0	6.4
Bolivia	-	—	—	-	13.8	—	20-25	1.9	1.8
Brasil	2.580	19	—	-	15.6	1.4	11-16	4.0	3.4
Chile	2.570	26	68	27.4	48.1	4.5	12-13	6.2	5.0
Colombia	2.200	23	—	26.7	25.6	3.1	14-17	4.3	3.2
Costa Rica	-	—	—	-	98.5	—	9-13	3.9	5.1
Cuba	-	—	—	-	38.9	6.7	9-13	9.7	2.3
Rep. Dominicana	-	—	55 d/	22.9	5.3	1.2	16-20	1.5	2.7
Ecuador	2.230	18	55	44.7	-	—	15-20	3.4	2.1
El Salvador	-	—	34	-	39.8	—	14-18	1.8	2.0
Guatemala	-	—	40 d/	43.1 d/	33.8	—	20-24	2.1	2.8
Haití	-	—	—	-	41.9	—	20-28	-	0.7
Honduras	-	—	68	45.0	10.5	1.9	15-20	2.1	2.0
México	2.440	20	—	-	17.1	—	13-16	5.8	1.4
Nicaragua	-	—	—	-	-	—	12-17	3.5	1.8
Panamá	-	—	39 d/	44.1	46.2	9.6	9-13	3.5	3.8
Paraguay	2.500	26	—	-	-	—	12-16	5.3	0.9
Perú	1.970	12	—	-	-	—	13-18	4.7	2.2
Uruguay	2.960	62	—	-	-	—	7-9	11.3	3.9
Venezuela	2.190	25	53	21.1	47.7	—	10-15	7.0	3.6

Fuente: (4) Cuadros 59, 61 y 62.

a/ Años recientes.

b/ Alrededor de 1950.

c/ Se refiere a las viviendas permanentes, que no son rústicas, móviles o improvisadas ni están destinadas a habitación colectiva.

d/ Cifra únicamente urbana.

CUADRO 17

Estructura del sector manufacturero

(Porcentajes del valor bruto de la producción)

	Total	Grupos de países		
		Grupo 1 a/	Grupo 2 b/	Grupo 3 c/
	100.0	100.0	100.0	100.0
Alimentos, bebidas y tabaco	29.0	27.0	31.7	57.3
Tejidos, calzado y vestuario	16.1	15.0	19.9	17.0
Productos de madera y muebles hechos de madera	3.4	3.4	3.2	5.0
Papel y productos de papel	2.5	2.7	2.0	0.9
Imprenta e industrias afines	2.2	2.2	2.4	1.9
Cuero y productos de cuero	1.5	1.6	1.3	1.3
Caucho y productos de caucho	1.9	1.9	1.9	0.8
Productos químicos y derivados del petróleo	14.3	14.3	15.8	6.8
Productos no metálicos	3.7	3.7	3.6	3.8
Industria metalúrgica y transformadora de metales	21.9	25.0	13.6	3.6
Varios	3.5	3.2	4.6	1.6

Fuente: (4)

a/ Argentina, Brasil y México.

b/ Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela.

c/ Costa Rica, Ecuadro, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, octubre de 1966

ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD

LA INDUSTRIALIZACION *

por

Héctor Soza

* Documento utilizado en las clases sobre "Sector industrial" impartidas por el profesor señor Héctor Soza en el Curso de Planificación de la Salud. Tomado del "Manual de Planificación del Desarrollo Industrial", Tomo I, Capítulo I. INSTITUTO, Mimeo. 1966.

NOTA IMPORTANTE

El material estadístico utilizado tiene sólo carácter ilustrativo. Algunas cifras pueden haber sido corregidas en la fuente con posterioridad a la redacción de este texto y contener algunos errores, pero en ningún caso comprometen los conceptos que ilustran.

I N D I C E

C A P I T U L O I

LA INDUSTRIALIZACION

/Cuadro I-14

C A P I T U L O I

LA INDUSTRIALIZACION

1. La necesidad de la industrialización

En la actualidad es frecuente el uso indistinto de las expresiones "países más desarrollados" y "países más industrializados. Ello obedece a que la estructura de la producción de los países de más alto nivel de ingreso por habitante se caracteriza, en general, por una mayor significación de la industria manufacturera (véase el cuadro I-1). Por otro lado, en el desarrollo económico de los países existe una marcada relación entre el crecimiento del ingreso y el más rápido aumento de la producción industrial. Dicho en otros términos, el crecimiento de las economías va acompañado -al menos a largo plazo- de un proceso de industrialización (véase el gráfico I-1).

La explicación de la consustancialidad de la industrialización y el desarrollo económico se encuentra en el fondo de la naturaleza y las necesidades humanas, y se refleja en la definición misma del último. Por una parte, el hombre busca nuevas y mejores maneras de satisfacer sus necesidades y de evitar los rendimientos decrecientes que se originan en el crecimiento demográfico enfrentado a recursos naturales limitados y a formas estancadas de producción. Esa búsqueda conduce a innovaciones tecnológicas en todos los campos de la actividad humana, cuyo sentido y principal consecuencia es el aumento de la productividad [1/] de la fuerza de trabajo, lo que a su vez constituye la definición básica del desarrollo económico. Por otro lado, las necesidades humanas cambian y crecen, en parte como consecuencia del propio desarrollo económico. Los aumentos de productividad en las actividades primarias -principalmente agrícolas- desplazan fuerza de trabajo -al menos en términos relativos- que busca ocupación en otras labores y se concentra en las áreas urbanas, en las cuales la estructura de las necesidades y las formas de satisfacerlas son necesariamente distintas.

1/ Mientras no se advierta otra cosa, el término "productividad" aplicado a la mano de obra se emplea en el sentido de producto por trabajador.

/Cuadro I-1

Cuadro I-1

GRADO DE INDUSTRIALIZACION EN PAISES DE DIFERENTE NIVEL DE INGRESO

- 1960 -

Tramos de ingreso (producto interno bruto a costo de factores) por habitante (Dls. de 1953)	Población (Millones de hbtes.)	Ingreso (PIB a c. de f.) medio, por hbte. (Dls. de 1953)	Grado medio de industrialización (producto industrial sobre el total) (%)
Menos de 200 a/	201	109	12
200 a 399 b/	239	306	24
400 a 999 c/	97	602	29
1.000 a 1 499 d/	169	1 201	38

a/ Birmania, Nigeria, Congo (Leopoldville), China (Taiwan), Tailandia, Corea del Sur, República Arabe Unida, Ecuador, Filipinas, Ceylán y Honduras.

b/ Brasil, México, Grecia, Colombia, Argelia, Japón, Jamaica, Chile, Chipre y Panamá.

c/ Italia, Austria, Argentina, Puerto Rico, Venezuela y Holanda.

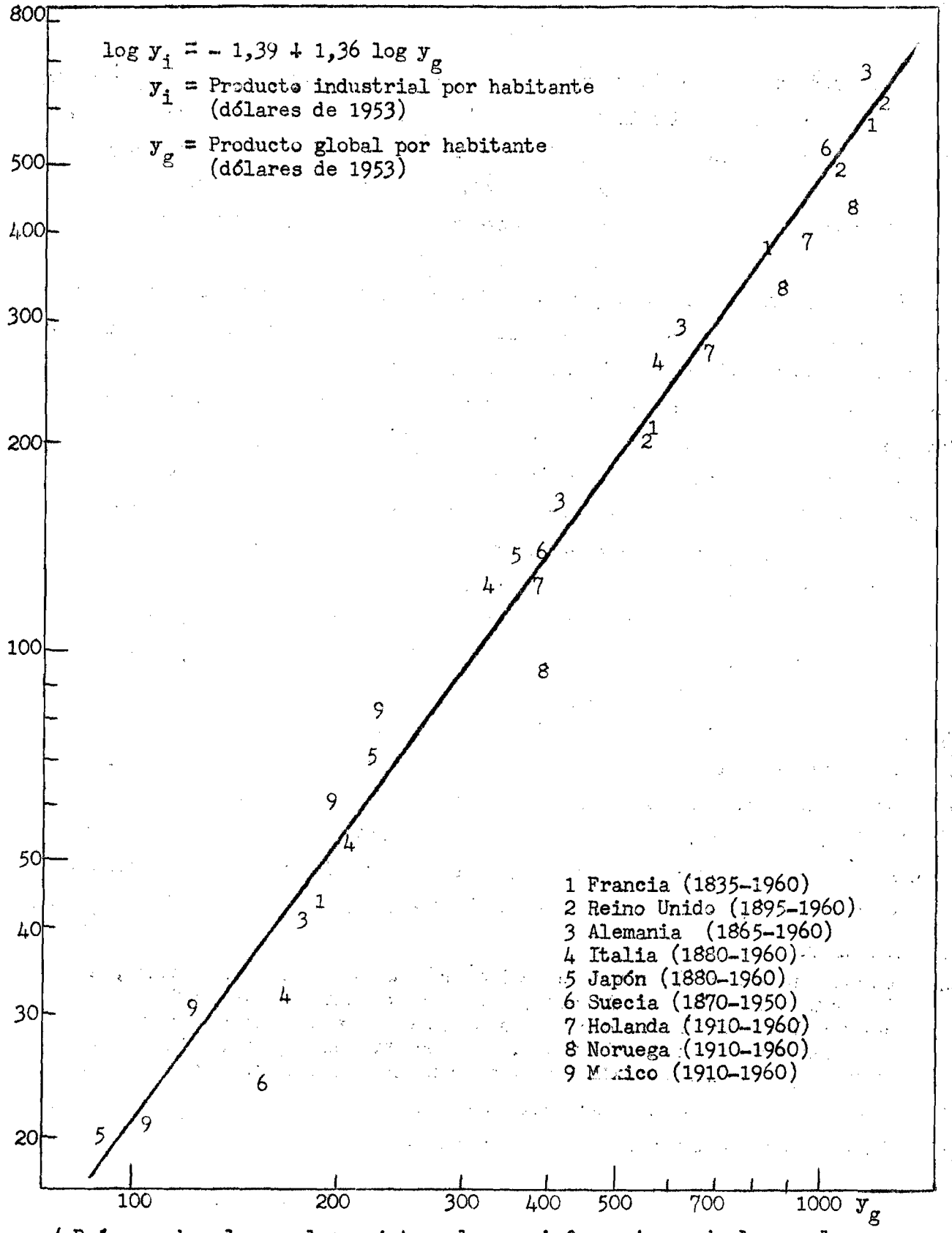
d/ Noruega, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania (Federal) y Reino Unido.

Fuente: Con cifras básicas de [1]; tipos de cambio de paridad de [2] y [3], y población de [4].

/Gráfico I-1

PROCESO DE INDUSTRIALIZACION DE LARGO PLAZO EN 9 PAISES SELECCIONADOS a/

Escala logarítmica



a/ Países sobre los cuales existen algunas informaciones de largo plazo de cierto grado de confiabilidad

Fuentes y métodos: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (mimeógrafo, agosto 1964). Con informaciones de: [1], [2], [3], [5], [6] y [7] El "sector industrial" comprende aquí la industria manufacturera, la minería, la construcción, la electricidad, el agua y el gas. Las dificultades estadísticas no permitieron separar debidamente la producción manufacturera.

Las innovaciones técnicas que se introducen en las actividades económicas, así como los cambios cualitativos y cuantitativos de las necesidades humanas, se verifican en un sentido que implica determinado crecimiento de la demanda de manufacturas por encima de la proporción en que crece el ingreso. Este comportamiento de la demanda influye consecuentemente en la estructura de la producción en favor de las actividades manufactureras.

En la mayoría de los casos, el progreso técnico se traduce en una mayor demanda de manufacturas de capital e intermedias, por encima de los requisitos relativos al mantenimiento y al aumento de la capacidad productiva y más allá del crecimiento de los niveles de producción de las diversas actividades. Ello es así debido a que las innovaciones tecnológicas corresponden casi siempre a una más intensa utilización de maquinaria y equipo, y a que muchas veces la obsolescencia se produce antes del término de la vida útil de los equipos, lo que lleva a reemplazos anticipados. 2/ Por otra parte, muchos adelantos técnicos traen consigo procesos industriales "más largos" 3/ o utilización más intensa de productos manufacturados intermedios 4/.

El sentido de los cambios en las necesidades humanas se refleja en el bien conocido hecho de que la mayoría y el conjunto de las manufacturas de consumo final tienen una elasticidad-ingreso -o consumo- superior a la unidad, lo que quiere decir que la demanda de esos bienes crece en mayor proporción que esos agregados. La experiencia reciente muestra, por ejemplo, que en América Latina, en su conjunto, la demanda de manufacturas por habitante crecía a un ritmo casi tres veces superior al de la demanda de productos agrícolas, y alrededor de un 40% más rápido que el de la demanda general por habitante [8].

2/ La obsolescencia (desgaste económico) rápida se observa, realmente, en los países más industrializados, y en escasa medida en los países en desarrollo. En éstos, por causas tales como la escasez de capital y un menor grado de competitividad, es frecuente encontrar en funcionamiento equipos desgastados física y económicamente durante mucho tiempo.

3/ Caso del vestuario de telas artificiales.

4/ Caso de los fertilizantes en la agricultura.

/Durante un

Durante un tiempo se supuso que el comercio internacional ofrecería una salida al imperativo de adecuar la producción a la estructura de la demanda, de manera que podrá pensarse que la industrialización no era ineludible para cada país en particular. Así, se contaba en que el intercambio proporcionaría la posibilidad de aprovechar la especialización de cada país en la producción para la que tuviera ventajas, ya derivaran éstas de los recursos naturales propios de las economías externas o de la habilidad de la mano de obra. Dentro de este esquema, determinado país no tendría necesidad de industrializarse si se podía dedicar a la producción de ciertos bienes primarios -con ventaja sobre los países industriales- susceptibles de ser trocados por las manufacturas que el mismo necesitara.

Pero tal hipótesis no tomaba en cuenta que las ventajas relativas cambian con el desarrollo económico, principalmente a causa del aparecimiento de economías externas y de escala, y de las modificaciones que se producen en la dotación de conocimiento y de factores de producción. Por otro lado la historia enseña cómo los países que se industrializaron se enriquecieron y en qué forma los que se dedicaron a exportar productos primarios se empobrecieron relativamente; y evidencia que en épocas recientes el esquema basado en las ventajas comparativas ha tenido una muy limitada significación real en el desarrollo de los países, al menos en la medida en que esas ventajas se han referido a la producción y la exportación primarias.

Las ventajas comparativas de la producción y la exportación primarias no se han manifestado en el comercio mundial de posguerra, como lo demuestran las cifras sobre este comercio en general y el de América Latina en particular. En efecto, entre 1948 y 1962, mientras las exportaciones de las áreas desarrolladas, agregadas a las de los países centralmente planificados -con altos índices de industrialización- crecieron del 69,8 al 79,3% sobre las exportaciones mundiales, las de las regiones en desarrollo bajaron del 30,2 (11,4 de América Latina) al 20,7 % (6,5 de América Latina). Al mismo tiempo, las exportaciones de América Latina -en más de un 90 % compuestas por alimentos y materias primas- bajaron del 13,6 al 7,6 % de las importaciones totales de las áreas desarrolladas y del 18,3 al 11,9 % de las importaciones de las regiones en desarrollo; sólo crecieron, en relación con las importaciones de los países de economías centralmente planificadas, de un 2,8 a un 4,0 % [9].

/El desmedrado

El desmedrado papel de las exportaciones primarias en el comercio mundial se aprecia de manera más cabal si se considera el deterioro de la relación de precios del intercambio que las afecta persistentemente. Durante la década de 1950 y comienzos de la de 1960, el deterioro de la relación externa de precios llegó a representar entre un 3 y un 4 % del producto interno bruto para el conjunto de América Latina, y puede atribuirse a ese hecho una disminución del 20 al 30 % en el ritmo de crecimiento del producto. Por otro lado, se calcula que el efecto del deterioro durante 1955-61 fue de más de 10 000 millones de dólares, en tanto que las entradas netas de capital acumuladas fueron de sólo unos 8 000 millones [9].

Las causas del desequilibrio del comercio internacional -que conspira contra las ventajas comparativas de producción en perjuicio de los productos primarios o de escasa elaboración- se encuentran básicamente en el comportamiento de la demanda de alimentos y materias primas, que crece en mucho menor medida que la de manufacturas. En efecto, se calcula que la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de alimentos y materias primas de los países industriales y provenientes del mundo en desarrollo, es de 0,76 y 0,60, respectivamente, en tanto que la de las manufacturas es de 1,24 [9].

A los factores naturales que inducen un escaso crecimiento de la demanda de productos primarios se agregan las medidas restrictivas y discriminatorias que los países industriales aplican a la importación de esos productos 5/.

Hay que considerar, además, que la organización de tipo colonial o semicolonial, frecuente entre las empresas exportadoras de los países en desarrollo, suele tender a anular los beneficios de las ventajas relativas para esos países. En muchos casos esas empresas son extranjeras y constituyen verdaderos enclaves dentro de las economías, que difunden en forma limitada el progreso técnico y suelen enviar a sus países de origen partes importantes del fruto de las ventajas locales para la producción y exportación primarias.

5/ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada de marzo a junio de 1964, en Ginebra, trató ampliamente las desventajas del mundo subdesarrollado en el comercio internacional. El caso de América Latina fue presentado, con detalle, en un documento de la CEPAL [9].

/Todos estos

Todos estos hechos conducen a un persistente desequilibrio y a un estrangulamiento externo en muchos de aquellos países que fundan el intercambio con el exterior en una rígida estructura de las exportaciones, con predominio de unos pocos productos primarios frente a los grandes y crecientes requerimientos de manufacturas importadas.

Las características y tendencias del comercio internacional no consienten, pues, escapar a la necesidad de la industrialización, aunque sí permiten confiar en las posibilidades que aquel ofrece para eludir la necesidad de adecuar estrictamente la producción manufacturera a la estructura de la demanda. Para los países en desarrollo esto significa que aunque la industrialización es una exigencia inevitable para alcanzar niveles de desarrollo más altos, no es necesario realizarla a cualquier costo, pues es posible sustituir y exportar manufacturas en proporciones acordes con las conveniencias y ventajas económicas particulares. La estabilidad del intercambio con el exterior, por lo demás, exige cierta diversificación de las exportaciones, en la que las manufacturas pueden jugar un papel trascendente. Esto, desde luego, sin perjuicio, de la lucha por que las exportaciones primarias desempeñen un papel menos desmedrado en el comercio internacional. 6/

El desarrollo económico implica el aumento del producto por trabajador. Cuando este aumento tiene lugar en las actividades primarias -especialmente en la agricultura-, éstas expelen fuerza de trabajo, al menos en términos relativos. Esta desocupación del factor trabajo se acentúa por el hecho de que la demanda de productos primarios crece relativamente poco. Así tenemos que si no se desarrolla una área industrial que contribuya a absorber directa e indirectamente esos contingentes desplazados y el incremento natural de la fuerza de trabajo propio de la expansión demográfica, aparece la desocupación franca o encubierta en actividades de baja calificación y productividad.

6/ El comercio internacional ofrece a los países de mercados internos más estrechos, por ejemplo, la posibilidad de aprovechar las ventajas de la especialización industrial y de las economías de escala, que son inherentes a la generalidad de las modernas tecnologías de producción manufacturera. Estas posibilidades son las que buscan entre otras cosas los acuerdos sobre bloques de integración económica internacional, que con base en la complementaridad permitirían aprovechar esas ventajas e incrementar y diversificar el comercio exterior, en beneficio de una mayor regularidad del intercambio.

/Como es

Como es bien sabido estos problemas ocupacionales, con todas sus secuelas sociales, están presentes en la mayoría de aquellos países cuyo desarrollo industrial y general no ha sido suficientemente dinámico. 7/

La escasa movilidad internacional de los factores de producción, especialmente de la mano de obra, no permite confiar en que la fuerza de trabajo excedente de los países especializados en la producción primaria pueda ser absorbida por los países industrializados. Aun menos realista parece ser la distribución internacional de ingresos como instrumento para equilibrar los niveles de vida en favor de los grupos de población dedicados primordialmente a actividades primarias, pues el sistema internacional no provee los mecanismos adecuados para materializar un esquema distributivo de cierta significación, ni siquiera para corregir el deterioro de los términos del intercambio de los exportadores de materias primas, tal como al nivel nacional se corrigen en muchas ocasiones los desequilibrios entre los diversos sectores económicos.

Desde el punto de vista del comportamiento de la demanda de manufacturas, de los desequilibrios del comercio internacional y de la absorción de fuerza de trabajo, la industrialización parece ser condición ineludible del desarrollo económico. Desde un ángulo más general, si se considera el desarrollo económico como una finalidad esencial de los pueblos, su propia mecánica avidencia la necesidad de la industrialización, pues el sector manufacturero proporciona algunos de los principales impulsos dinámicos. El dinamismo es un atributo intrínseco de la industria que se ejerce por medio de las interrelaciones del proceso de producción, distribución y demanda, y de los gérmenes sobre cambios sociales y políticos que encierra. 8/

7/ Desde luego, la industria no es la única actividad de absorción de mano de obra y su capacidad como tal es limitada, según se plantea más adelante. De este modo, la ocupación de la fuerza de trabajo viene a ser un problema que atañe al desarrollo económico general: al ritmo de crecimiento, a su orientación y a la velocidad de absorción de los adelantos mecánicos en todas las actividades, incluso en las primarias.

8/ Más adelante se comentan con algún detalle estos aspectos del desarrollo industrial.

/Las economías

Las economías crecen por impulsos que emanan de diversos sectores, según las circunstancias. Es un hecho conocido, por ejemplo, que los países de América Latina se desarrollaron impulsados desde el exterior aproximadamente hasta cumplirse el primer tercio del siglo XX. El desarrollo fue esencialmente "hacia fuera", y se sustentó en la exportación de productos primarios. Mas tarde, la evolución desfavorable del comercio internacional de bienes primarios exigió reemplazar el comercio exterior como fuente dinámica. Realizar ese reemplazo le correspondía al sector manufacturero -que de hecho lo ha venido haciendo, aunque sólo en forma parcial, según se desprende de la debilidad general del desarrollo latinoamericano y de la insuficiencia de la industrialización [10]-. Así, también por este lado la industrialización se transformó en una exigencia del desarrollo económico bajo las circunstancias predominantes en la mayoría de los países del área.

2. Determinantes de la industrialización

a) El nivel de ingreso

Según se evidencia en la sección precedente, el proceso de industrialización constituye uno de los más significativos cambios estructurales de la producción que trae aparejado el desarrollo económico. Sin embargo, el ingreso por habitante no es la única variable asociada a las diferencias estructurales de los países, aunque sin lugar a dudas es la más importante. Dicho de otra manera, aunque la industrialización es una exigencia del desarrollo, y no obstante que el crecimiento del ingreso va siempre acompañado -al menos a la larga- de una expansión más rápida de la producción industrial, hay diversas circunstancias que influyen sobre la intensidad de esa exigencia y en la magnitud del proceso de industrialización.

Los fundamentos teóricos que explican la correlación existente entre el ingreso por habitante y la magnitud de la producción industrial, se encuentran tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta. En relación con la demanda, se sabe que cuando aumenta el nivel del ingreso personal crece la proporción del mismo que se gasta en bienes manufacturados de consumo, hecho que tiende a afectar consecuentemente la estructura de la producción. Por el lado de la oferta, las economías externas y el costo

/relativo del

relativo del capital y el trabajo, así como la disponibilidad de conocimiento técnico y habilidad, tienden a correlacionarse con el ingreso, de modo que un mayor nivel de ingreso es generalmente representativo de más posibilidades de extensión industrial hacia nuevos campos y de más altos grados de competitividad de las actividades manufactureras, lo que a su vez representa ventajas para sustituir importaciones y exportar manufacturas. 9/

La comparación de las estructuras productivas de los diferentes países, así como la observación de los procesos de desarrollo económico, ponen en evidencia esa correlación entre el ingreso por habitante y la industrialización. Pero al mismo tiempo muestran que los países en particular se desvían con frecuencia de las relaciones típicas a causa de otras circunstancias determinantes de la industrialización. Desde luego, esas desviaciones no son necesariamente representativas de defectos estructurales o de importaciones del desarrollo. En algunos casos pueden serlo; pero en otros son el reflejo de determinadas circunstancias locales, que inducen esquemas "sanos"de desarrollo diferentes a los modelos típicos que insinúan las observaciones estadísticas sobre gran número de países.

Las desviaciones se manifiestan en el grado de industrialización y en la elasticidad-ingreso del crecimiento industrial. Así, por ejemplo, aunque en general el grado de industrialización crece con el nivel del ingreso (véase el cuadro I-1), existen países con igual o semejante nivel de ingreso y con diversos grados de industrialización, y algunos con alto nivel de ingreso y bajo grado de industrialización y viceversa. Por otra parte, de la confrontación internacional de las estructuras productivas se desprende una elasticidad-ingreso del crecimiento industrial -dentro de una gama muy amplia de ingreso por habitante- de alrededor de 1,5, 10/ pero

---

9/ En páginas anteriores se muestra la necesidad de la industrialización, esto es, que en cierta forma, el desarrollo económico general depende de esta. Aquí se muestra cómo el desarrollo general, medido por el crecimiento del ingreso de la población, influye sobre la industrialización. Esta doble forma de mirar el asunto no representa una incoherencia sino una manera de expresar la interdependencia existente entre el desarrollo general y el industrial.

10/ Cálculo basado en la muestra del cuadro I-1

/puede observarse

puede observarse cómo los países se apartan, en un sentido o en otro, de esa elasticidad típica (véase el cuadro I-2). 11/

La confrontación estructural entre diversos países muestran otro hecho de alta significación: las diferencias del grado de industrialización son más acentuadas entre los países de niveles de ingreso por habitante más bajos. En efecto, resultados de carácter ilustrativo indican una elasticidad-ingreso del crecimiento manufacturero de 1,7 en los tramos de hasta Dls. 400 y sólo de 1,3 en los más altos. 12/ Estas cifras significarían que la velocidad de industrialización requerida por el desarrollo económico sería mayor en los países menos desarrollados. La explicación debe buscarse en el proceso de sustitución de importaciones y en el comportamiento de la demanda de manufacturas, la cual, a niveles de ingreso más bajos crecería a ritmos relativamente más rápidos.

A propósito de las relaciones entre ingreso e industrialización hay que hacer una observación estadística. Aparte de las deficiencias estadísticas propias de los países en desarrollo, de las heterogéneas definiciones del sector manufacturero, del distinto alcance de las cifras de dicho sector en caso de que incluyan o no, por ejemplo, las actividades artesanales, se presenta el problema de la valuación del producto industrial. En efecto, los precios relativos de las manufacturas son, en general, más altos en los países subdesarrollados. 13/ Esa estructura de precios conduciría a una sobrevaluación relativa del grado de industrialización de esos países si se compara con el de otros más desarrollados. 14/ Esto significaría que

---

11/ Las elasticidades calculadas sobre confrontaciones internacionales no tienen, necesariamente, sentido cronológico; no representan el modelo de crecimiento industrial de las economías, pero si el proceso de industrialización típico que debieran seguir para alcanzar más altos niveles de ingreso en condiciones ceteris paribus, que pueden considerarse realistas dentro de plazos no muy largos. Entre esas condiciones estarían las tecnologías disponibles y las características del comercio internacional.

12/ Tal conclusión concuerda, en cierto modo, con los resultados más detenidamente elaborados de un estudio de las Naciones Unidas [3], en el que se calcula una elasticidad media relativa al ingreso de 1,37, y de 1,89 y 1,30 en tramos de menos y de más de Dls. 200 por habitante respectivamente.

13/ Respecto de América Latina ver [10].

14/ Un estudio de la CEPAL [15] hace esa reflexión al apreciar el grado de industrialización de los países latinoamericanos.

Cuadro I-2

DESARROLLO ECONOMICO Y PROCESO DE INDUSTRIALIZACION a/ DURANTE 1950-1960 EN ALGUNOS PAISES

País	Población (millones de habitantes)		Producto bruto por habitante b/ (dólares de 1953)		Grado de industrialización (porcentaje) c/		Tasa media de crecimiento acumulativo anual del producto por habitante (porcentaje)	Elasticidad del crecimiento industrial d/	Proceso de industrialización e/
	1950	1960	1950	1960	1950	1960			
Alemania (Rep. Federal)	47.8	53.4	633	1 200	35.2	44.6	6.6	1.4	1.3
Francia	41.7	45.5	840	1 180	35.2	37.8	3.4	1.2	1.2
Dinamarca	4.3	4.6	906	1 165	27.9	28.4	2.6	1.1	1.1
Noruega	3.3	3.6	780	1 000	26.1	27.2	2.5	1.2	1.1
Argentina	18.1	21.0	570	656	29.6	32.1	1.4	1.6	1.3
Venezuela	4.9	7.3	416	571	9.0	10.9	3.2	1.6	1.3
Chile	6.4	7.6	321	376	14.3	20.1	1.6	3.2	2.0
México	26.3	35.0	304	353	20.0	21.9	1.7	1.6	1.2
Colombia	12.4	15.5	248	311	13.9	16.7	2.3	1.8	1.4
Brasil	55.9	70.6	229	304	14.8	23.0	3.2	2.6	1.9
Ceylán	7.5	9.9	119	165	4.0	5.0	3.3	1.7	1.4
Filipinas	19.9	27.5	124	156	10.2	15.4	2.4	2.8	1.8
R.A.U.	20.4	24.7	126	152	8.9	11.9	2.4	2.5	1.8

Fuente: Con cifras de [2], [3], [11], [12], [13] y [14].

a/ El proceso de industrialización se refiere al sector manufacturero.

b/ En general, el "producto bruto" se refiere al producto interno bruto a costo de factores.

c/ Grado de industrialización: porcentaje de la producción industrial sobre el total de la economía, medidas por el valor agregado.

d/ Elasticidad del crecimiento industrial: cociente entre los cambios relativos anuales, por habitante, de la producción industrial sobre la producción total.

e/ Proceso de industrialización: cociente de los cambios relativos por año de la producción industrial y la producción total.

/si la

si la comparación se hiciera en términos físicos las diferencias entre los grados de industrialización de los países menos y más desarrollados serían de mayor significación que las que muestran las estadísticas corrientes. Dicho de otra manera, ese hecho implicaría que la elasticidad-ingreso del crecimiento industrial, en términos reales (físicos), sería superior a la que indican las correlaciones usuales entre el ingreso industrial y el total. O sea que para alcanzar los niveles de los países más desarrollados el sector manufacturero de los países en desarrollo debería crecer más rápidamente de lo que indican los resultados de esas correlaciones.

Entre las demás circunstancias determinantes de la industrialización, quizá las de mayor trascendencia sean el tamaño del mercado interno, la distribución del ingreso, la dotación de recursos naturales, la política de comercio exterior y la política industrial. En un estudio sobre la industrialización de América Latina se ha encontrado, además, una notable influencia del grado de urbanización y del coeficiente de importaciones [10].

b) <u>El tamaño del mercado</u>

El tamaño de los mercados internos influye en forma significativa en la industrialización, debido fundamentalmente a la existencia de economías de escala en los procesos manufactureros de producción. Esa influencia se suele expresar en términos de elasticidad-tamaño del mercado del crecimiento industrial. Algunos análisis de correlación múltiple -entre ingreso industrial, ingreso global y cantidad de población- sobre amplias muestras de

/países, encuentran

países, encuentran elasticidades-tamaño del mercado positivas, del orden de 0,12 a 0,20. 15/

Las economías de escala facilitan el desarrollo industrial de los países con mercados internos más amplios, en las que es posible la instalación de plantas de mayor tamaño, con ahorro de capital por unidad de producción y costos más bajos. Por otra parte, en los países más grandes es más fácil extender la actividad industrial hacia los bienes intermedios y de capital, cuya producción tiende a coincidir con requisitos de escala superiores. Asimismo, hay que considerar que los mercados más amplios posibilitan un mejor ambiente competitivo, que generalmente induce una producción más eficiente y un mayor dinamismo industrial.

15/ Esos análisis de correlación transversales (entre países) múltiples, establecen funciones logarítmicas lineales que explican el ingreso de origen manufacturero por el ingreso global por habitante y la cantidad de población. Es interesante citar el de las Naciones Unidas [3] y uno de H.B. Chenery [16], que abarcan muestras bastante amplias de países, excluidos los de economías "centralmente planificadas". Conviene además citar uno de la CEPAL, restringido a los países de América Latina [10]. La presentación original de las funciones se adecua para reproducirlas aquí en términos homogéneos:

Naciones Unidas [3]:

$$\log y_m = -2{,}381 + 1{,}369 \log y_g + 0{,}124 \log H$$

Chenery [16]:

$$\log y_m = -3{,}199 + 1{,}441 \log y_g + 0{,}199 \log H$$

CEPAL [10]:

$$\log y_m = -2{,}747 + 1{,}283 \log y_g + 0{,}173 \log H$$

En estas ecuaciones los símbolos significan:

log, Logaritmo decimal;

y_m, "valor agregado" por el sector manufacturero, por habitante y en dólares de los Estados Unidos de 1953 (de 1960 en la función de la CEPAL);

y_g, "ingreso" global por habitante, también en Dls. de 1953 (de 1960 en la de la CEPAL), y

H, el número de habitantes.

/Así, la

Así, la pequeñez del mercado puede considerarse como una limitación para la expansión industrial. Sin embargo, el comercio internacional es -o puede llegar a serlo- una válvula de escape para los países pequeños. El mercado externo, a través de la exportación, ofrece la posibilidad de aprovechar las economías de escala. Por otro lado, la competencia internacional ofrece una salida al problema de las conductas monopólicas que prosperan en los pequeños mercados internos altamente protegidos. De manera que el tamaño del mercado no es un factor limitante tan riguroso, como lo demuestran, por lo demás, algunos países europeos de poca población y al mismo tiempo altamente industrializados.

c) La distribución del ingreso

La distribución del ingreso -otra circunstancia determinante de la industrialización- está generalmente asociada al nivel del mismo, pues las distribuciones más equitativas se dan en las economías más desarrolladas. 16/ Podría considerarse, pues, que al tomar el ingreso por habitante como una de las variables explicativas de la industrialización

---

16/ Los problemas distributivos presentan tres formas, que suelen coexistir en los países en desarrollo: la estratificación de la población por tramos de ingreso muy desiguales, los desequilibrios sectoriales y los desequilibrios geográficos. Los razonamientos del texto tienen que ver, en general, con esas tres formas. Es corriente , por lo demás, que la distribución del ingreso por tramos no sea sólo un problema de estratificación sino también, de desequilibrios sectoriales y regionales.
Sobre los problemas de la distribución del ingreso en relación con el desarrollo económico de América Latina, es de especial interés una obra del Dr. Raúl Prebisch [8]. Una publicación de las Naciones Unidas [17], contiene algunos razonamientos sobre la distribución (especialmente sectorial y geográfica) del ingreso y la industrialización en el mundo en desarrollo, así como sobre las condiciones sociales que la caracterizan.

/se estaría

se estaría considerando implícitamente el efecto de distribución, reconociéndose así una correlación positiva entre la industrialización y la distribución del ingreso. Sin embargo, la política de distribución de algunos países puede ser intencionada, lo que apartaría los esquemas distributivos, y por tanto la industrialización, de la dependencia típica del nivel del ingreso.

Los efectos de la distribución del ingreso se ejercen tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta.

Es obvio que la distribución del ingreso se refleja en la estructura de la demanda y, por consecuencia, en la estructura de la producción, especialmente en relación con aquellos bienes, como los manufactureros, que se caracterizan por una alta elasticidad-ingreso de la demanda. Así por ejemplo, un proceso redistributivo en favor de los grandes estratos más desfavorecidos implica dar acceso al mercado de manufacturas a grandes masas de población, con los correspondientes efectos positivos sobre la demanda de esos bienes y, consiguientemente, sobre la producción industrial. Como existen buenas razones para suponer que la elasticidad-ingreso de la demanda de las manufacturas de consumo no duraderas y duraderas más elementales es más alta en los tramos de ingreso bajo, una mejor distribución del ingreso conduciría a una estructura de la demanda con mayor ponderación de esas manufacturas, cuya producción es generalmente más fácil. 17/ Además se propendería hacia el aprovechamiento de las ventajas de la producción masiva. Por tanto, esa nueva estructura de la demanda facilita el proceso de industrialización. 18/

17/ La mayor facilidad de producción de las manufacturas de consumo no duraderas y duraderas más elementales deriva de que los requerimientos técnicos, la densidad de capital y las escalas económicas de producción son generalmente menores.

18/ La estructura de la demanda propia de una mejor distribución del ingreso tiene, además, otros efectos positivos, como son los relativos a la ocupación y a la balanza de pagos. Contribuye a una mayor ocupación en el sector manufacturero, pues induce el desarrollo de las industrias que generalmente utilizan una mayor proporción de mano de obra. Tiende a aliviar la balanza de pagos, debido a que contiene una menor proporción de demanda de las clases de altos ingresos, que corrientemente muestran una mayor propensión al consumo importado y/o al consumo de bienes nacionales de alto contenido importado: por tanto, contribuye a aumentar la disponibilidad de divisas para usos de mayor utilidad para el desarrollo general de la economía.

Las ventajas anotadas son especialmente llamativas a corto plazo y en caso de existir capacidades de producción ociosas en las industrias de bienes de consumo popular. De no ser así, y si no se está en las primeras etapas de la industrialización, cabe preguntarse si no será favorable, a largo plazo, concentrar los esfuerzos en las industrias básicas de alta productividad, que generan mayores excedentes, facilitan el progreso de otras actividades y contribuyen a lograr una mayor complementariedad interindustrial.

Pero éste no es un problema meramente económico. En gran medida es un problema social y político, cuya resolución depende tanto de las ventajas económicas a largo plazo como de la justicia y posibilidad de constreñir el crecimiento del consumo de las clases desfavorecidas -y por supuesto de las ricas-, que puede encontrarse en niveles inaceptables.

De todos modos, conviene dejar establecido que por el lado de la demanda los efectos positivos sobre la industrialización derivados de una mejor distribución del ingreso no se ejercen sólo en relación con las manufacturas de consumo de "fácil producción". En efecto, la expansión de estas industrias genera una creciente demanda de bienes intermedios y de capital, cuya producción es más factible, en términos económicos, dentro de mercados más amplios. Aunque una distribución más justa seguramente restringe la diversificación horizontal de la producción manufacturera -pues limita la demanda de determinados bienes de consumo-, puede conducir a un proceso de industrialización más equilibrado, más integrado verticalmente, sin comprometer los cambios estructurales propios del desarrollo industrial en favor de las industrias de bienes intermedios y de capital.

Por el lado de la oferta -aparte de los efectos estimulantes que ejercen sobre ella las características de la demanda propias de una mejor distribución- hay que señalar que la distribución más equitativa del ingreso implica una difusión más amplia de la cultura y la educación, lo que influye positivamente en la disponibilidad de mano de obra mejor calificada en todos los niveles y facilita por tanto el desarrollo industrial. Por otro lado, la movilidad social, atributo de la distribución más justa, es un factor que contribuye al aprovechamiento de iniciativas individuales que pueden ser de alta trascendencia para la industrialización. La redistribución tiene que ver, también, con la remoción de las concentraciones del poder político,

/financiero, de

financiero, de la tierra, de la riqueza y de la producción, que a menudo conspiran contra el desarrollo y suelen encontrarse asociadas a la concentración del ingreso y al subdesarrollo.

d) Los recursos naturales

El papel de la dotación de recursos naturales como una de las determinantes de las características cuantitativas y cualitativas de la industrialización es fácil de apreciar, si bien difícil de someter a relaciones cuantitativas.

Debe considerarse, por una parte, que determinadas industrias necesitan instalarse en el lugar en que se encuentra el recurso natural de uso específico. Estas industrias son las que, por ejemplo, utilizan materia prima que pierde gran parte de su peso en el proceso de manufactura, o las que usan productos perecederos. En esta situación se hallan, entre otras, los ingenios azucareros, las plantas de celulosa, las fábricas de cemento y las enlatadoras de pescado, que se instalan en las cercanías de sus fuentes de materias primas. Así pues, la dotación de recursos naturales específicos afecta al desarrollo industrial, al menos en su estructura. Pero también ejerce influencia en éste la dotación general de recursos naturales, cuya constelación orienta la asignación de los recursos económicos. Es fácil encontrar casos -como los de Inglaterra y el Japón- en que la industrialización ha sido una necesidad ineludible, como consecuencia de la escasez general de recursos naturales. Por otro lado, se dan casos como los de Nueva Zelandia y Australia cuyo desarrollo se ha fundado en la explotación de ricos recursos de tierra agrícola más que en la industrialización.

Sin embargo, al considerar los recursos naturales en relación con la industrialización hay que tomar algunas precauciones. En primer lugar, la dotación de recursos específicos ha venido perdiendo terreno como factor limitante de ciertas industrias. Piénsese, por ejemplo, en aquellas en que ciertas materias primas han sido reemplazadas por otras, o por productos sintéticos; o en aquellas en que, debido a disminuciones de costos derivados de innovaciones técnicas introducidas en los procesos de producción y en los medios de transporte, "financian" largas distancias de transporte de las materias primas. Por su parte, las economías que se han desarrollado sobre la base de la agricultura y alcanzado altos niveles de ingreso, lo han hecho

/con una

con una agricultura en permanente "tecnificación", cuyas características económicas y sociales son más parecidas a las del sector manufacturero de los países industriales que a las de la agricultura de los países en desarrollo. Esos países, además, aunque menos industrializados de lo que indicarían para su nivel de ingreso los modelos típicos, han llegado a importantes grados de industrialización y hacen significativos esfuerzos de desarrollo manufacturero. Muy distinta es la circunstancia de riquezas naturales cuya explotación no se racionaliza suficientemente o la de los enclaves que no difunden el progreso hacia el resto de la economía en que se instalan.

e) La política de comercio exterior

El comercio exterior constituye una de las determinantes más significativas de la industrialización. Su influencia se ejerce a través de las exportaciones (X) y de las importaciones de manufacturas (M), cuyo volumen y composición, junto con la demanda interna (DI) inciden en la cuantía y estructura de la producción industrial (P), toda vez que el balance entre la oferta y la demanda del conjunto y cada una de las manufacturas exige la siguiente igualdad:

$$P + M = DI + X, \text{ o sea,}$$

$$P = DI + X - M$$

El volumen y la composición de las exportaciones manufactureras está ligado a las ventajas comparativas de los países, incluidas las relacionadas con el nivel del ingreso. Sin embargo, la política deliberada de exportación tiene en la realidad un amplio margen. Lo demuestran así, entre otros, los casos del Japón y de varios países europeos, inclusive relativamente pequeños, en los que el dinamismo y la audacia comercial de la política de exportación han jugado papeles de indiscutida trascendencia en el desarrollo económico general y, particularmente, en el desarrollo industrial.

La política de exportación de manufacturas afecta directamente la producción industrial, en volumen y en estructura. Por otra parte, la exportación implica un ensanche del mercado, cuyos efectos positivos sobre la industrialización se verifican por medio de las economías de escala. Envuelve, además la necesidad de producir con cierta eficiencia, para poder competir en los mercados externos. En general, involucra un nuevo espíritu

-innovador y

innovador y dinámico- de la empresa industrial exportadora, que si no tiene la forma de un enclave estanco puede transmitirlo a las demás actividades con los correspondientes efectos positivos sobre la industrialización.

En términos más amplios, la política comercial consistente en una activa promoción de exportaciones constituye un instrumento que a través de sus efectos positivos sobre la capacidad para importar y la estabilidad del intercambio propende a aliviar el estrangulamiento externo, que en forma tan negativa afecta el desarrollo económico e industrial de los países cuyo comercio exterior depende de unos pocos productos primarios o de escasa elaboración.

La necesidad de ampliar los mercados internos para aprovechar las ventajas de modernas tecnologías -que suelen exigir grandes escalas de producción- y lo conveniente de la competencia, han venido haciendo prosperar los acuerdos sobre integración económica internacional, tanto en los ámbitos en desarrollo como desarrollados, y en las áreas capitalistas como en las socialistas. En América Latina, por lo demás, se está avanzando en la integración de mercados bajo la inspiración principal de las ventajas de la ampliación y competitividad de los mismos, así como de la diversificación de las exportaciones. Sin duda, el funcionamiento de los bloques de integración está modificando las normas típicas de industrialización -que se dan dentro de los límites nacionales- en beneficio de un mayor dinamismo.

Las importaciones afectan el desarrollo industrial de los países menos industrializados en mucho mayor medida que las exportaciones, pues representan un porcentaje apreciable de la oferta total de manufacturas, en tanto que las exportaciones son casi insignificantes, tanto dentro del comercio exterior como sobre la demanda total de productos industriales de esos países. Sin embargo, esta situación no desmiente la importancia potencial de la exportación: refleja únicamente el hecho de que parte apreciable de la industrialización de dichos países se ha efectuado por medio de la sustitución de importaciones y muy poco por el lado de la exportación de manufacturas.

/La política

La política de importación -en la medida en que implica protección de las actividades sustitutivas- influye notoriamente en la industrialización, tanto en cuanto a magnitud como en cuanto a estructura. Como la protección suele derivar de limitaciones de la capacidad para importar, no es casual que se encuentre una correlación negativa entre el grado de industrialización y el coeficiente de importaciones 19/. Sin embargo, los efectos de las limitaciones de la capacidad para importar son en cierto modo contradictorios, pues el desarrollo industrial depende, en medida muchas veces no despreciable, de la importación de ciertos bienes intermedios y de capital. Si bien es cierto que esas limitaciones inducen la sustitución, su persistencia en términos demasiado desfavorables es un factor que frena la expansión industrial.

Es obvio que el proteccionismo constituye un instrumento que, por la vía de la sustitución de importaciones, puede conducir a una industrialización más rápida. Por el contrario, la falta de una protección adecuada puede retrasar el desarrollo industrial si las actividades manufactureras no son susceptibles de instalarse en condiciones competitivas, como es frecuente en los países en desarrollo. En éstos, por razones como las relacionadas

---

19/ En un estudio de la CEPAL sobre el proceso de industrialización en América Latina [10], se encuentra una función que explica las diferencias estructurales de producción, entre los países del área, por el nivel de ingreso (producto) por habitante, la cantidad de población, el grado de urbanización y el coeficiente de importaciones. Esa función, logarítmica-líneal, cuya presentación se adecua aquí para hacerla homogénea con las citadas antes (véase nota 15), es la siguiente:

$$\log y_m = -2{,}060 + 1{,}060 \log y_g + 0{,}100 \log H + 0{,}501 \log G_u - 0{,}297 \log C_i$$

En esta función, los símbolos significan:

log,	logarítmo decimal;
y_m,	producto bruto industrial por habitante, en Dls. de 1960;
y_g,	producto global por habitante, en Dls. de 1960;
H,	el número de habitantes;
G_u,	el grado de urbanización, en porciento de la población urbana sobre el total, y
C_i,	el coeficiente de importaciones.

/con el

con el tamaño del mercado y las economías de escala, y con las habilidades y la eficiencia, difícilmente pueden instalarse industrias competitivas, al menos en términos inmediatos.

Pero el proteccionismo -y por tanto la sustitución- parece tener un límite como instrumento de promoción industrial, Así lo muestra, por lo menos, la experiencia latinoamericana reciente, que acusa cierta debilidad en el proceso de industrialización de la mayoría de los países [10]. Este hecho no es enteramente ajeno al excesivo énfasis puesto en la sustitución fácil de manufacturas finales de consumo, con descuido de los demás aspectos del desarrollo industrial.

Los límites de la sustitución son relativos, y consisten en que una vez que se acaban las "sustituciones fáciles" es necesario extenderse hacia campos industriales más complejos, hacia la producción de manufacturas intermedias y de capital, que corrientemente exigen mercados cada vez más amplios, como lo comprueba la preocupación por el funcionamiento de los acuerdos económicos de integración internacional a que se hizo alusión en párrafos anteriores.

f) La política industrial

Es evidente que la política deliberada de desarrollo industrial afecta todo el proceso y puede conducir a índices de industrialización distintos de los que más espontáneamente corresponderían a las demás condiciones dadas. Así, un estudio realizado por las Naciones Unidas [3] encuentra que siete países de economías "centralmente planificadas" 20/ acusan grados de industrialización entre el 50 y el 140 % superiores a los que dan los "modelos normales", deducidos de la situación de los países no

20/ Los países de economía centralmente planificada considerados en el estudio citado [3] son Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Alemania Oriental, Hungría, Polonia y Yugoslavia.

/planificados. 21/

planificados. 21/ Pero no es necesario considerar la planificación central para encontrar ejemplos y apreciar los efectos de la política industrial sobre la industrialización.

En los países en desarrollo la expansión industrial obedece, básicamente, al crecimiento de la demanda interna y al proceso de sustitución de importaciones de manufacturas. Las exportaciones juegan en ellas un papel muy modesto, aunque, según se insistió antes, podrían llegar a contribuir más significativamente a la expansión industrial, no sólo directa sino también indirectamente, como consecuencia de los efectos dinámicos de las economías de escala y de la mayor eficiencia que se requiere, así como de de los aportes positivos a la balanza de pagos y a la estabilidad del comercio exterior.

De acuerdo con la experiencia reciente de países en desarrollo (cuadro I-3), y según se evidencia en algunos países y proyecciones industriales (cuadro I-4), el crecimiento de la demanda interna induce más del 60 y a veces más del 70 u 80% de la expansión de la producción manufacturera. Se entiende así que el desarrollo industrial sea altamente dependiente de la política económica general, que en casi todos sus aspectos afecta directa o indirectamente la cuantía y la estructura de la demanda interna de manufacturas y, por tanto, la producción, en la medida en que compromete productos nacionales. Sin embargo, aunque las circunstancias generales sean propicias a la expansión de la demanda, no aseguran que el sector manufacturero responda adecuadamente al incentivo correspondiente, pues con frecuencia hay obstáculos de diversa naturaleza que tienden a limitar la oferta en relación con la demanda. Es en este punto en donde juegan algunos de los principales aspectos de la política industrial más específica que, salvando los escollos económicos y a veces institucionales que conspiran contra la fluidez de la oferta de manufacturas nacionales, contribuye a caracterizar la industrialización.

21/ Entre los países "no centralmente planificados", el estudio [3] considera que 13 son de economías "semiplanificadas": Argentina, Chile, Dinamarca, Francia, India, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, Países Bajos, República Arabe Unida y Suecia. Pero, sobre la forma de industrialización de estos países no llega a conclusiones firmes que los distingan de los restantesde la muestra, que incluye en total una combinación de 53 países en 1953 y de 42 en 1958.

/La sustitución

La sustitución de importaciones de manufacturas, aunque de menor significación cuantitativa que el crecimiento industrial originado en la expansión de la demanda interna (véanse, otra vez, los cuadros I-3 y I-4),[22/] juega un importante papel dinámico en los países en desarrollo. La política de sustitución no sólo afecta directamente el volumen y la estructura de la producción industrial, sino que tiene importantes efectos indirectos sobre la propia industrialización y sobre el desarrollo general. Estos efectos se verifican, principalmente, a través de las relaciones de insumo-producto, del empleo, de los aportes tecnológicos y organizativos que suelen acompañar a la sustitución, y de la liberación de divisas. Todos los efectos de la sustitución, directos e indirectos, dependen de la cuantía y de la orientación de la sustitución, en las cuales la política proteccionista, de promoción y de inversiones públicas, por ejemplo, juegan papeles de gran significado, contribuyendo a modificar la asignación de recursos y por tanto los índices de industrialización.

22/ En un estudio de H.B. Chenery [16] se calcula que el incremento de la producción industrial por sobre la proporción del crecimiento del ingreso total está típicamente compuesto por un 32 % originado en la expansión de la demanda interna y por un 50 % en la sustitución de importaciones, además de un 18 % no explicado. Estos cálculos, sin embargo, no desmienten lo que se afirma en el texto, pues gran parte del incremento proporcional al ingreso sería atribuible al comportamiento de la demanda interna.

En el estudio de la CEPAL sobre el proceso de industrialización de América Latina [10] se estima que en el conjunto de cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) menos de un 25 % de la expansión manufacturera habida entre 1929 y 1960 correspondió a la sustitución de importaciones.

Por supuesto, la composición de la expansión de la producción manufacturera depende en alguna medida de la fase que cumple el desarrollo industrial, pues muy avanzado el proceso de sustitución, el papel de la demanda interna o de las exportaciones puede ser mayor. También es obvio que influye el propio ritmo de crecimiento de la demanda interna -o de desarrollo económico general-. Tales cuestiones están presentes, sin duda, en las diferencias estructurales de la expansión industrial que muestran los cuadros I-3 y I-4, además, por supuesto, de otras circunstancias.

La influencia de la fase del desarrollo industrial se refleja, también, en las diferentes magnitudes del proceso de industrialización en países de bajo y de alto nivel de ingreso a que se hace referencia en párrafos anteriores del texto.

/Cuadro I-3

Cuadro I-3

SIGNIFICACION CUANTITATIVA DE LA DEMANDA INTERNA Y DE LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES EN LA EXPANSION DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA EN PAISES EN DESARROLLO

	Porcientos de los incrementos de la produccion manufacturera habida entre los años 1950-51 y 1958-59, atribuibles a la sustitución de importaciones y a la expansión de la demanda interna a/					
	Total		Bienes no duraderos de consumo		Bienes intermedios	
Países	Sustitución	Demanda interna	Sustitución	Demanda interna	Sustitución	Demanda interna
AMERICA LATINA						
Argentina	25	75	18	82	23	77
Brasil	5	95	5	95	20	80
Chile	-3	103	-26	126	67	33
México	4	96	-	100	10	90
Colombia	18	82	20	80	44	56
Guatemala	-14	114	-22	122	20	80
Perú	33	67	31	69	34	66
Venezuela	28	72	28	72	15	85
OTRAS AREAS						
China (Taiwan)	23	77	25	75	22	78
India	-4	104	7	93	-25	125
Irlanda	73	27	99	1	46	54
Israel	38	62	27	73	23	77
Sudáfrica	31	69	34	66	28	72
Filipinas	36	64	39	61	16	84
Rodesia y Nyasalandia	60	40	60	40	73	27
República Arabe Unida	25	75	29	71	30	70

a/ Se excluyen los aumentos de exportaciones y los incrementos de la producción de productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte.

Fuente: Cifras tomadas de [18].

/Cuadro I-4

Cuadro I-4

COMPOSICION DE LOS INCREMENTOS DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA PROYECTADA EN ALGUNOS PAISES

Origen de los incrementos de la producción manufacturera	Por ciento en relación al valor bruto de los incrementos de producción				
	Colombia 1960-1970	Perú 1955-1965	Argentina 1955-1967	Bolivia 1962-1971	Ecuador 1964-1973
Por expansión demanda interna	80	72	66	70	61
Por incremento de las exportaciones	6	16	3	8	10
Por sustitución de importaciones	14	12	31	22	29
	100	100	100	100	100

Fuentes: Colombia: [19], Perú: [20], Argentina: [21], Bolivia: [22] y Ecuador: [23].

/Las inversiones

Las inversiones para sustitución se suelen clasificar, junto con las destinadas a innovaciones tecnológicas y al incremento de las exportaciones de manufacturas, entre las que se efectúan bajo decisiones "autónomas", o sea independientes de las modificaciones de la demanda, al contrario de aquellas que responden a incrementos de la demanda, que se denominan "inducidas". Al respecto, es necesario reconocer que esas inversiones son en parte, inducidas: en cuanto dependen del tamaño del mercado interno debido a las exigencias de escala de producción. Si el término "inducida" se aplica a la dependencia del nivel de ingreso, habrá que agregar que son inducidas, además, en la medida en que las economías externas y las ventajas comparativas que surgen con el desarrollo económico influyen en sus posibilidades. No obstante, el grado de autonomía de esas inversiones es alto, de modo que la política deliberada tiene un apreciable margen. Conviene recordar, por ejemplo, que gran parte de las sustituciones de importación realizadas en el pasado por los países de América Latina han tenido como causa directa las decisiones autónomas de protección, aunque a veces se han derivado de dificultades para importar más que de la intención explícita de promover la industrialización. 23/ Sobre la exportación de manufacturas es fácil encontrar ejemplos -como los del Japón y ciertos países europeos- en que el crecimiento se ha basado en la preocupación expresa -"autónoma"- por la eficiencia de la producción y, desde luego, en la política comercial.

En resumen, la influencia de la política económica y particularmente de la política industrial en los índices y modalidades de la industrialización es notable. Esto permite afirmar que sí es posible modificar deliberadamente las etapas típicas del desarrollo industrial insinuados en los análisis estadísticos que computan las correlaciones entre el crecimiento industrial y algunas variables explicativas de mayor significación, tales como el ingreso por habitante y el volumen del mercado interno.

23/ Ver, por ejemplo: [24].

/g) Grado de

g) Grado de urbanización

No es casual que exista una influencia estadística del grado de urbanización sobre el desarrollo industrial. 24/ Por un lado, es obvio que la estructura de la demanda de bienes de consumo es diferente en las áreas rurales y en las urbanas. En estas últimas la proporción de la demanda de manufacturas es mucho mayor y más diversificada. Resulta lógico, pues, que los países más urbanizados la industria manufacturera reciba un estímulo mayor por el lado de la demanda. Por el de la oferta, la urbanización proporciona economías externas a las industrias y facilita así su desarrollo. Entre estas economías externas están las industrias complementarias, la energía eléctrica, las facilidades de comercialización y otros servicios. Asimismo, la concentración urbana es una buena fuente de mano de obra. La concentración del mercado facilita las ventas y proporciona un mayor margen para el aprovechamiento de las economías de escala de aquellas industrias que, por su naturaleza, se orientan hacia el mercado. Estas circunstancias apoyan la correlación positiva entre industrialización y grado de urbanización, sin necesidad de recurrir al razonamiento circular que indica que un mayor grado de urbanización es propio, en general, de un mayor nivel de ingreso, de una mayor proporción de actividades no agrícolas y de un mayor grado de industrialización.

h) Otras determinantes

Hay muchos otros factores que explican las características de la industrialización e influyen sobre ellas, aparte de los de orden más general que se han comentado. Entre éstas están los que se vinculan a hechos externos, que a través del comercio internacional afectan las economías y el curso de la industrialización. Tienen influencia también el dinamismo, el espíritu innovador y la tradición empresarial, determinadas condiciones psicológicas y las posiciones nacionalistas derivadas de la propia idiosincrasia, de situaciones de beligerancia externa o de circunstancias revolucionarias.

24/ Ver nota 19.

/Desde luego,

Desde luego, las circunstancias institucionales y las posiciones doctrinarias afectan a la industrialización, toda vez que influyen en la determinación de la política industrial y en la elección del tipo de medidas y acciones que el Estado puede emplear para promover el desarrollo. En fin, los ambientes expansivos o depresivos tienen una clara participación en la caracterización del desarrollo industrial.

Esta gran variedad de factores determinantes de la industrialización implica que es muy difícil comprender y calificar determinado caso particular sin un análisis detenido del conjunto de circunstancias locales que se asocian para caracterizar el desarrollo industrial. 25/ Significa además que los modelos típicos de industrialización, que se pueden deducir de los análisis estadísticos referidos a unas pocas variables más importantes, tienen un carácter normativo limitado -con mayor severidad a corto plazo-, si bien reflejan que la industrialización es una exigencia ineludible para alcanzar más altos niveles de ingreso y un desarrollo económico más rápido, regular y sostenido.

25/ La necesidad del análisis particularizado resalta más aun si se considera que la medida del proceso de industrialización -como el crecimiento relativo de la producción manufacturera- suele resultar engañoso. Esto es así debido a que, por ejemplo, puede computarse un proceso aparentemente rápido pero poco importante en términos absolutos si la base industrial de partida de las series es pequeña; puede tratarse de un desarrollo manufacturero que responde sólo a la corrección de una situación estructural defectuosa; de una expansión de la producción sobre capacidades ociosas sin base de inversión, bajo circunstancias de corto plazo; de un crecimiento industrial no acompañado de las demás características de la industrialización, como ciertos cambios estructurales y tecnológicos de la producción, etc.

/3. Características más

3. Características más generales de la industrialización

a) Cambios estructurales de la producción

La velocidad relativa del crecimiento de la producción manufacturera por sobre el crecimiento general de la economía, es una medida insuficiente para apreciar la industrialización de determinado país. Siendo el sector en cuestión muy heterogéneo 26/ es obvio que su desarrollo puede presentar muy diversas características. Entre éstas están las referentes a los cambios de estructura de la producción manufacturera, que debieran incluirse en una definición más completa del proceso de industrialización.

Un primer análisis agregado de estas cuestiones estructurales conviene hacerlo distinguiendo tres categorías de industrias, que se caracterizan, entre otras cosas, por los diversos destinos de su producción: la categoría A, que comprende las ramas 27/ más típicamente productoras de bienes de consumo final (especialmente no duraderos); la categoría B, que incluye las que produce una mayor proporción de bienes intermedios; y la C, que comprende las más típicamente productoras de bienes de capital y de consumo duradero. 28/ Se observa que a medida que el grado de desarrollo -y de

---

26/ La heterogeneidad del sector manufacturero puede considerarse desde tres ángulos principales. En primer lugar, la producción industrial tiene diversos destinos: el consumo final, la utilización intermedia y la formación de capital, además, por supuesto, de la exportación; el sector comprende, de otra parte, una gran variedad de industrias, económicas y técnicamente tan diferentes como las de elaboración de alimentos y las metalúrgicas; por último, suelen convivir en él mundos tecnológicos, económicos y sociales tan distintos como los estratos artesanales y fabriles.

27/ Se entiende por "rama", cada una de las 20 agrupaciones manufactureras de la clasificación internacional uniforme de las actividades económicas de las Naciones Unidas (CIIU) [25].

28/ Ver qué ramas comprende cada categoría al pie del cuadro I-5. Hay que advertir que la clasificación de las ramas industriales en las tres categorías (A, B y C) no es estricta, pues muchas industrias producen al mismo tiempo bienes de consumo, intermedios, y a veces de capital. En el conjunto de los países europeos pertenecientes a la OECE (Alemania Federal, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía), por ejemplo, las industrias de la categoría A producían en 1953 un 87 % de bienes finales de consumo no duradero e intermedios directamente utilizados en la producción de esos bienes de consumo; la categoría B producía un 85 % destinado a utilización intermedia, y la C un 27 % de bienes finales de consumo duradero y un 41 % de bienes de capital [26].

/industrialización- es

industrialización- es mayor, disminuye la significación relativa de las industrias de bienes de consumo no duraderos (A), aumenta la importancia porcentual de las de bienes intermedios (B) y crece muy rápidamente la ponderación de las de manufacturas de capital y de consumo duradero (C) (véanse el cuadro I-5 y el gráfico I-2). Esta característica del desarrollo manufacturero se puede expresar en términos de elasticidades del crecimiento de cada categoría industrial con respecto a todo el sector, que ilustrativamente resultan de 0,8 para la categoría A, 1,1 para la B y 1,4 para la C. 29/ Respecto al ingreso global por habitante, la elasticidad media del sector sería de alrededor de 1,5 y las de las industrias A, B y C de aproximadamente 1,1, 1,6 y 2,2, respectivamente. 30/

El análisis cronológico del desarrollo de los países confirma las conclusiones sobre los cambios de estructura de la producción manufacturera propios de la industrialización, pues permite reconocer categorías industriales de crecimiento más lento o más rápido. Las primeras corresponden a las industrias más típicamente productoras de bienes de consumo no duradero (A); las segundas, a las de bienes intermedios (B) y de capital (C). (Véase el cuadro I-6).

Los cambios estructurales de producción que se han descrito -concomitantes con el desarrollo industrial- tienen su origen en el comportamiento de la demanda de manufacturas y en el proceso de sustitución de importaciones.

El comportamiento de la demanda de manufacturas de consumo contribuye a explicar esos cambios. Las elasticidades-ingreso de las distintas manufacturas son diferentes y el sentido de esas diferencias es igual al que acusa el comportamiento de las categorías industriales analizadas (Véase el cuadro I-7). Por otra parte, como se indicó antes, el desarrollo económico en general y, más particularmente, el desarrollo industrial, se

---

29/ Cálculos basados en la información del cuadro I-5 y el gráfico I-2. Este último da la idea de que las elasticidades en cuestión son variables, al menos en lo que respecta a las industrias A.

30/ Se pueden deducir de un gráfico similar al I-2, pero en el que en el eje de las abcisas se anota el ingreso global por habitante del cuadro I-1.

/Cuadro I-5

Cuadro I-5

ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA EN PAISES DE DISTINTOS NIVELES DE INGRESO, EN 1960 a/

Tramos de ingreso (producto bruto a costo de factores) (Dls. de 1953)	Estructura del valor agregado en el sector manufacturero b/ (%)		
	A	B	C
Menos de 200	67	25	8
200 a 399	55	30	15
400 a 999	40	30	30
1 000 a 1 499	31	32	37

a/ Comprende la misma muestra del Cuadro I-1, excluidos Japón, Panamá, Puerto Rico y Argelia.

b/ A: Industrias más típicamente productoras de bienes de consumo, especialmente no duraderos, y de bienes intermedios directamente ligados a esa producción: CIIU 20, alimentos; 21, bebidas; 22, tabaco; 23, textiles; 24, calzado y vestuario; 25, madera; 26, muebles; 28, imprentas; 29, cuero.

B: Industrias más típicamente productoras de bienes intermedios: CIIU 27, papel; 30, caucho; 31, químicas; 32, derivados del petróleo y del carbón; 33, minerales no metálicos; 34, metálicas básicas.

C: Industrias más típicamente productoras de bienes de capital y de consumo duradero: CIIU 35, productos metálicos; 36, maquinaria no eléctrica; 37, maquinaria y artículos eléctricos; 38, material de transporte; 39, diversas.

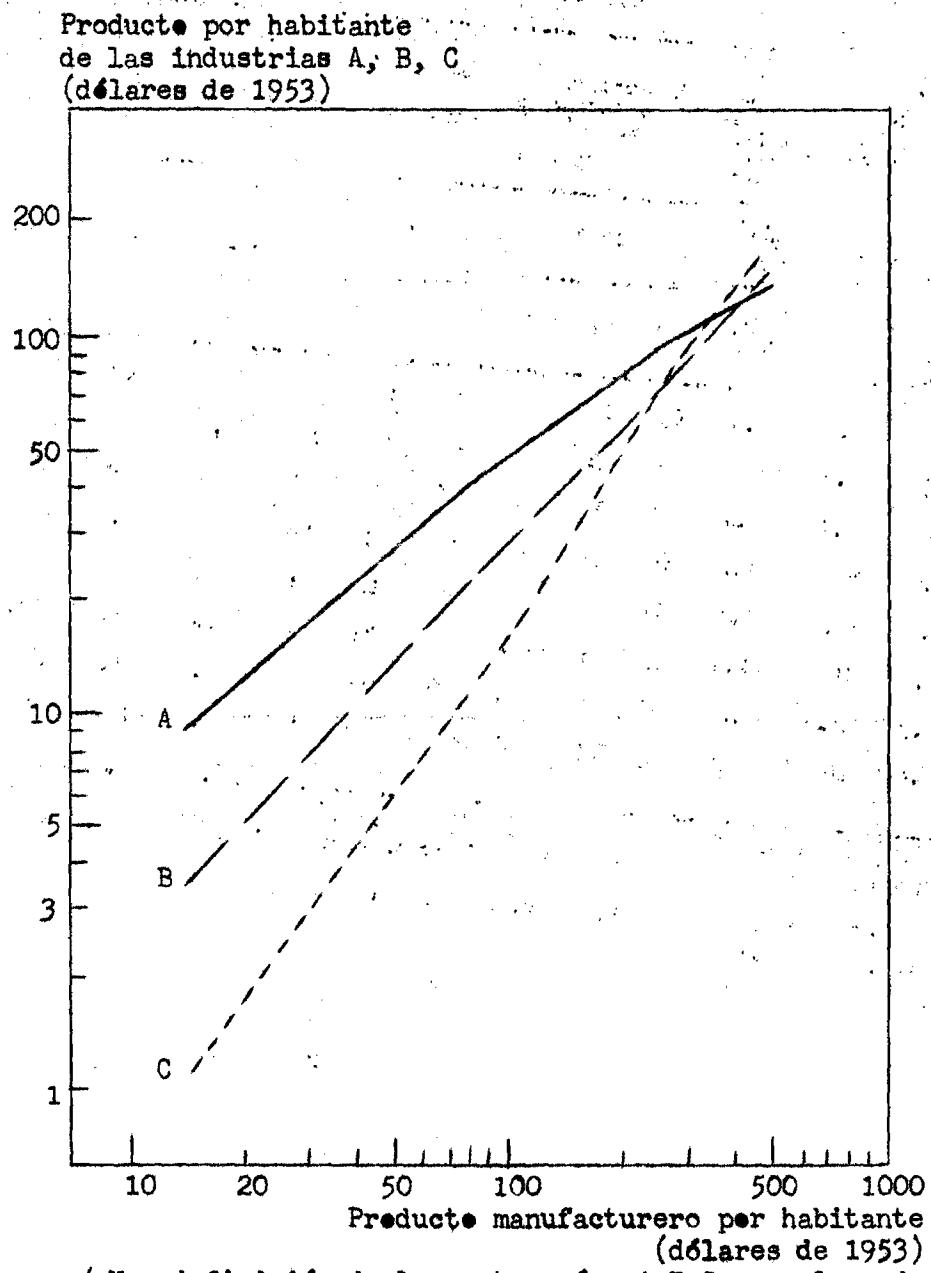
Fuentes: Id. cuadro I-1, además de [12], [14], [15], [27] y [28].

/Gráfico I-2

Gráfico I-2

COMPOSICION DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA EN PAISES DE DISTINTO GRADO DE INDUSTRIALIZACION : PRODUCTO MANUFACTURERO POR HABITANTE SEGUN TRES CATEGORIAS (A,B,C) a/

Escala logarítmica



a/ Ver definición de las categorías A,B,C, en el cuadro I-5

Fuente : Cuadros I-1 y I-5

/Cuadro I-6

Cuadro I-6

PROCESO DE INDUSTRIALIZACION Y CAMBIOS ESTRUCTURALES DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA, 1950-1960

(En porcentajes)

País	Tasa media anual de crecimiento por año del producto interno bruto 1950-1960	Grado de industrialización en 1960	Proceso de industrialización (relativo al estrato fabril unicamente) a/ 1950-1960	Estructura de la producción manufacturera fabril, en términos de valor agregado (porcentaje)						Tasa media acumulativa anual de crecimiento del volumen físico de la producción fabril, 1950-60 (porcentaje)			
				1950			1960						
	Porcentajes			A	B	C	A	B	C	Total	A	B	C
Argentina	2.9	32.1	1.4	65	21	14	48	24	28	3.9	0.8	5.6	11.2
Brasil	5.7	23.0	1.9	62	31	7	46	37	17	10.8	7.6	13.0	19.9
Colombia	4.5	16.7	1.6	77	18	5	66	26	8	7.2	5.6	11.0	12.7
Chile	3.4	20.1	2.1	60	30	10	55	31	14	7.0	6.0	7.4	10.4
Guatemala	3.6	12.1	1.1	85	10	5	76	18	6	3.8	2.6	10.3	5.2
México	4.9	21.9	1.3	53	35	12	38	42	20	6.4	3.1	8.4	12.2
Perú b/	4.9	16.6	1.4	73	20	7	65	26	9	6.6	5.5	10.5	10.7
Venezuela	7.6	10.9	1.9	63	30	7	60	30	10	14.2	13.8	13.9	18.6

Fuentes: [1], [12], [14], [15], [27], CORFO Chile, [28], [29] y [30].
A, B y C: Clasificación de la industria según se explica al pie del Cuadro I-5.

a/ El "estrato fabril" excluye las actividades manufactureras de pequeños establecimientos, que suelen catalogarse como artesanales.

b/ Se refiere al período 1950-58.

/caracterizan por

caracterizan por un crecimiento muy rápido de la demanda de manufacturas intermedias y de capital, hecho que también contribuye a explicar el sentido de los cambios y diferencias de estructura de la producción de manufacturas en cuestión.

Por otro lado, la sustitución de importaciones de manufacturas explica parte importante de esos cambios y diferencias estructurales. Esto es así porque como las industrias de manufacturas intermedias, de consumo duradero y especialmente de capital, presentan en general mayores dificultades y exigencias técnicas y económicas, estas producciones se suelen abordar después de una primera etapa en que se ha desarrollado la industria de manufacturas de consumo no duradero, muchas veces como derivación de actividades artesanales. El hecho de que la demanda de estos bienes se evidencie antes que la de productos intermedios y de capital, cuya demanda es escasa en las primeras etapas del desarrollo y sólo surge con ímpetu después de que comienzan a expandirse las industrias de bienes finales de consumo que utilizan esos productos, explica también que estas industrias de bienes de consumo se instalen antes. Los productos intermedios, por una parte, vienen incorporados -o encubiertos- en las importaciones de bienes de consumo, cuya sustitución por producción nacional recién hace aparente la demanda de manufacturas intermedias. La demanda de bienes de capital (maquinaria y equipos) aparece en términos más significativos una vez que se comienzan a instalar las primeras industrias sustitutivas. Sin embargo, este esquema de sustitución de importaciones, de validez histórica para la mayoría de los países en desarrollo, no es necesariamente el más adecuado, según se comentará más adelante, pues hay buenas razones para pensar en la conveniencia de un desarrollo industrial mejor integrado.

La agregación con que se esbozan aquí los cambios y diferencias estructurales de la producción manufacturera adolece de serias ambigüedades. Por un lado, esconde el hecho de que dentro de cada una de las tres categorías industriales definidas (A,B y C) estén comprendidas algunas ramas de muy diverso comportamiento. Por ejemplo, según el estudio de las Naciones Unidas citado antes [3], las ramas de alimentos y de

/Cuadro I-7

Cuadro I-7

ELASTICIDAD DE LA DEMANDA DE MANUFACTURAS DE CONSUMO FINAL EN ALGUNOS PAISES

Productos manufacturados de consumo	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	El Salvador	México	Perú
Alimentos	0.4	1.2	1.0	1.3	0.8	1.1	0.9
Bebidas	0.5		1.7	0.8		1.5	1.7
Tabaco	1.5	2.0	0.6	0.6	0.7	0.8	1.0
Textiles	0.8	0.9	1.4	1.1	0.8	0.8	1.1
Calzado y vestuario	1.1	1.0	1.0	1.0	0.8		2.2
Muebles de madera	0.4	2.0	1.5	1.3	1.0		1.2
Productos de papel	1.5	1.2	3.0	1.7	1.8	1.2	2.1
Impresos	1.6	1.0	1.8	1.4			1.9
Productos de cuero	1.0		1.4	0.8			2.0
Productos de caucho	1.6		1.8	1.6		2.0	2.6
Químicos	2.0	1.9	0.5	1.6	1.2	1.5	2.9
Derivados del petróleo	2.0						1.5
Productos de minerales no metálicos	0.9	2.0	0.3	1.7			1.5
Productos metálicos	1.6						
Maquinaria y aparatos no eléctricos	2.0		3.2	2.5		2.0	2.9
Máquinas y aparatos eléctricos	2.4	2.0			2.0		
Material y equipo de transporte	2.0	2.5		2.4	2.0		
Diversos	1.2	2.0	1.4	2.3	1.5		1.3
Todos	1.4a/		1.4				1.6
No duraderos	1.2		1.3			0.8	
Duraderos	1.7		2.1		1.6	2.0	

a/ Excluye alimentos elaborados.

Argentina [31]: Elasticidades-consumo privado de la demanda, verificadas en el período 1946-1955.

Brasil [32]: Elasticidades-ingreso disponible de la demanda, utilizadas en proyecciones y calculadas, principalmente, sobre el período 1937-39 a 1947.

Colombia [33]: Elasticidades-ingreso de la demanda del período 1947-1953.

Costa Rica [34]: Elasticidades-producto interno bruto de la demanda, computadas en el período 1946-1956.

El Salvador [35]: Elasticidades-ingreso de la demanda, deducidas de "observaciones empíricas" y por semejanza con el caso de Panamá.

México [36]: Elasticidades-consumo privado de la demanda, sobre series cronológicas de 1945-1955.

Perú [20]: Elasticidades-ingreso de la demanda, utilizadas en proyecciones y deducidas, básicamente, del comportamiento histórico de la demanda de manufacturas.

Nota: Los espacios en blanco corresponden a informaciones no disponibles o no computadas separadamente.

/impresos, ambas

impresos, ambas de la categoría A, tienen elasticidades típicas relativas al ingreso muy distintas: alrededor de 1,0 y 1,7, respectivamente (véase cuadro I-8). Más aun, quedan asimismo ocultas las diferencias y cambios estructurales que encierran las propias ramas. El caso más espectacular es sin duda el de las industrias metalomecánicas.[31] En los países menos desarrollados estas industrias son muy incipientes, están escasamente integradas y a menudo consisten en gran proporción en talleres de reparación y plantas de ensamblaje. Lo contrario sucede en los medios más industrializados en los cuales en estas ramas se agrega a los bienes de consumo duradero la producción de bienes de capital, incluida maquinaria y automotores, cuya fabricación tiene un alto grado de complejidad. La rama química es otro buen ejemplo, pues en los países menos desarrollados está constituida básicamente por la fabricación de jabones, velas, fósforos y productos farmaceúticos (principalmente, dosificación y envase), en tanto que en los más desarrollados adquiere mayor relevancia la producción de sustancias básicas de utilización intermedia. En América Latina, en promedio, la producción química está constituida sólo en un tercio por productos químicos propiamente tales (de utilización intermedia). Los otros dos tercios son bienes de consumo final. En los países más desarrollados, como los Estados Unidos, la situación es inversa [37].

Todo esto significa que dentro de las distintas ramas existen industrias específicas de diferente comportamiento. Dentro de las ramas de más lento crecimiento, verbigracia, se encuentran algunas industrias en rápida expansión, como las textiles de fibras artificiales, que en muchos países han venido desplazando a las de fibras naturales, al menos en términos relativos; o como las de conservería, entre las alimenticias, que en ciertos países se desarrollan con rapidez, y cuyos productos suelen tener una alta elasticidad ingreso y/o están en proceso de sustitución de importaciones.

En todo caso, la rapidez del crecimiento de las diversas industrias depende de la etapa de industrialización que se cumpla, y a veces de circunstancias de corto plazo.

31/ Ramas 35, 36, 37 y 38 de la CIIU (productos metálicos, maquinaria no eléctrica, maquinaria y aparatos eléctricos y equipo y material de transporte).

/Cuadro I-8

Cuadro I-8

ELASTICIDADES-INGRESO Y POBLACION DEL CRECIMIENTO DE LAS DIVERSAS RAMAS MANUFACTURERAS a/

CIU	Ramas de la clasificación internacional uniforme [25]	Elasticidades-ingreso del crecimiento de la producción	Elasticidad relativa a la población del crecimiento de la producción
	A. Industrias más típicamente productoras de bienes de consumo especialmente no duraderos, e intermedios relacionados		
20, 21 y 22	Alimentos, bebidas y tabaco	0.98	0.86
23	Textiles	1.20	1.33
24	Calzado y vestuario	1.36	0.96
25 y 26	Madera y muebles	1.53	1.03
28	Impresos	1.72	1.04
29	Cuero	0.89	0.86
	B. Industrias más típicamente productoras de bienes intermedios		
27	Papel	2.04	1.12
30	Caucho	1.58	1.20
31	Químicos	1.55	1.40
32	Derivados del petróleo y del carbón		
33	Productos de minerales no metálicos	1.16	1.01
34	Metálicas básicas	1.99	1.65
	C. Industrias más típicamente productoras de bienes de capital y de consumo duradero		
35, 36, 37 y 38	Metalomecánicos	1.98	1.31
39	Diversos	1.85	1.33
	Total del sector manufacturero	1.37	1.12

a/ Según un estudio de regresiones transversales múltiples de las Naciones Unidas [3] en que el valor agregado en cada industria se explica por el ingreso global por habitante, el tamaño del mercado medido por la población y el grado de industrialización.

/En las

En las primeras etapas es fácil comprender que ciertas industrias de bienes de consumo se desarrollen con mayor rapidez, debido a un primer proceso de sustitución de importaciones, desmintiendo la tendencia general que acusan las cifras elaboradas con un alto grado de agregación y sobre tramos de ingreso por habitante demasiado amplios.

Por otro lado, determinados hechos transitorios -como las modificaciones, deliberadas o no, de los precios relativos- pueden afectar el comportamiento de la demanda y, en consecuencia, la producción de ciertas manufacturas y la tendencia general sobre los cambios estructurales de producción.

En general, la industrialización implica -o significa- determinados cambios estructurales de producción, cuyo sentido corresponde a la diversificación de la producción manufacturera, tanto horizontal como verticalmente. La diversificación horizontal consiste en la producción de un mayor número de productos; la vertical, en un proceso de integración, o sea en el desarrollo de industrias productoras de bienes intermedios y de capital. En estos sentidos, pueden distinguirse países de menor y más alto grado de diversificación industrial, generalmente en correlación con el grado de industrialización y, por tanto, con el ingreso (y también con el tamaño del mercado, ya que éste presenta una correlación positiva con el grado de industrialización).

Sin embargo, es fácil percibir que la influencia de las circunstancias locales, distintas del nivel de ingreso, es mucho mayor sobre la estructura de la producción de manufacturas que sobre el volumen global de la producción del sector. Las circunstancias de mayor trascendencia en este sentido parecen ser el tamaño del mercado, la distribución del ingreso, la dotación de recursos naturales, la política de exportaciones y la política industrial. Habría que agregar lo relativo a idiosincrasia empresarial y a tradiciones nacionales o regionales.

El tamaño del mercado influye en la estructura industrial debido a las economías de escala. En los mercados amplios resulta más fácil la instalación de industrias que se caracterizan por economías de escala de mayor significación, al contrario de lo que sucede en mercados estrechos, en los que el desarrollo hacia ciertos campos industriales se ve impedido o dificultado.

/En este

En este sentido, existen industrias de mayor o menor sensibilidad al tamaño del mercado, cuya medida estadística puede efectuarse en términos de elasticidad del crecimiento de la producción de cada rama con respecto al tamaño del mercado. En general, las industrias menos sensibles a la magnitud del mercado son las de bienes de consumo no duradero (A); mayor sensibilidad se aprecia entre las de bienes intermedios (B) y de capital y consumo duradero (C) (véase cuadro I-8). 32/

La distribución del ingreso influye sobre la composición de la demanda de manufacturas de consumo y, por tanto, en la estructura de la producción. Por ejemplo, una redistribución en beneficio de las clases de menor ingreso puede afectar positivamente la demanda y, consecuentemente, la producción de manufacturas de consumo -especialmente no duraderas, en caso de que el nivel del ingreso sea bajo- en la medida, en que por el lado de la oferta no haya problemas y las empresas nacionales reaccionen al estímulo correspondiente.

Es obvia la influencia de los recursos naturales -especialmente de los de uso específico- en la estructura de la producción manufacturera.

La política de exportaciones es también significativa, sobre todo en los países pequeños y en relación con las industrias de mayor sensibilidad al tamaño del mercado, como son la mayoría de las que se hallan en el campo de los bienes intermedios, de consumo duradero y de capital. Gracias a la política de exportación, países relativamente pequeños pueden alcanzar estructuras productivas mejor integradas y más especializadas. Tal es el caso, verbigracia, de Holanda, que exporta alrededor de un tercio de su producción manufacturera [38].

Por último, la política industrial suele influir en forma trascendente sobre las características estructurales de la producción manufacturera. Es fácil ver en América Latina cómo determinadas políticas de promoción o la intervención gubernamental directa en la inversión y producción

---

32/ La agregación de este análisis encubre ciertas heterogeneidades relativas a la sensibilidad al tamaño del mercado. Dentro, por ejemplo, de las industrias de productos de minerales no metálicos (CIIU 33) está la del cemento, que requiere mayores escalas que la de la cerámica clasificada en la misma rama.

/industriales, han

industriales, han influido decisivamente en la instalación de numerosas industrias, especialmente en el campo de las "industrias básicas", como la siderurgia, la de derivados del petróleo y otras. Es interesante al respecto citar las conclusiones del estudio econométrico en las Naciones Unidas mencionado antes [3], ahora respecto a la estructura de la producción manufacturera en siete países de "economías centralmente planificadas"[33/] En dicho estudio se concluye que esos países "están bastante más desarrollados", en el campo de "las industrias pesadas, orientadas hacia los bienes de producción" (la mayoría de las comprendidas en las categorías B y C), "de lo que sería normal en otros países de ingreso per cápita y población conparables". Esta situación sería resultado, desde luego, de la política estatal deliberada sobre el desarrollo manufacturero.

Volviendo sobre los primeros párrafos de esta sección, conviene hacer hincapié en que una definición más completa de la industrialización debiera incluir los cambios de estructura de la producción manufacturera. Deberían acompañarse, asimismo a la medida agregada del proceso de industrialización los progresos en la diversificación.

La diversificación, que no siempre acompaña al rápido crecimiento industrial -en especial la diversificación en profundidad, en el sentido de complementaridad o integración vertical-, es quizá el elemento de juicio más significativo sobre la industrialización. Como lo demuestra la historia industrial de muchos países de América Latina, la industrialización por la sóla vía de la sustitución de importaciones de manufacturas de consumo final, además de tener un límite, en el cual o cerca del cual se encuentran varios países del área, conduce a diversas dificultades. Entre éstas se encuentra la mayor vulnerabilidad externa, toda vez que las fluctuaciones de la capacidad para importar, o su deterioro, afectan directamente el funcionamiento del sector. Es cierto que una mayor integración exige la instalación de industrias de bienes intermedios y de capital, que muchas veces no pueden desarrollarse dentro del ámbito de mercados nacionales estrechos. La salida de este problema está en la

33/ Ver nota 20.

/exportación de

exportación de manufacturas y en la complementación económica internacional, con lo que se consigue además un efecto favorable sobre la estabilidad del comercio externo, la capacidad para importar y la regularidad del desarrollo económico general.

Muchas veces el proceso de diversificación de la producción manufacturera se describe en términos del crecimiento de las industrias "vegetativas" y de las "dinámicas". Generalmente, pasada una primera etapa de la industrialización, las industrias de bienes de consumo, especialmente no duraderos (A), presentan un crecimiento de tipo vegetativo, más lento que el resto de las industrias (B y C), de cuya mayor velocidad de crecimiento reciben la nominación de dinámicas. Pero la aplicación del concepto de dinamismo a un crecimiento más rápido presenta ciertas limitaciones. Quizá su empleo sea más propio en relación con los efectos directos e indirectos de determinada actividad sobre el resto de la economía que aplicado a la velocidad del crecimiento de las diversas actividades. Tales efectos de la industria manufacturera se incluyen en los comentarios de la sección siguiente.

b) <u>El dinamismo industrial</u>

La industria manufacturera constituye un sector eminentemente dinámico, al menos virtualmente, tanto en el sentido de su velocidad de crecimiento, según se plantea en otras secciones, como en el de los efectos propulsivos que ejerce sobre el medio en que se desenvuelve.

Descontados los efectos positivos sobre la balanza de pagos, fruto de la sustitución de importaciones y eventualmente de las exportaciones de manufacturas, los efectos propulsivos de la industrialización pueden clasificarse en tres grandes grupos: los que derivan de las interrelaciones económicas envueltas en el proceso de producción, distribución y demanda; los que emanan de la generación de excedentes económicos y los sociales y políticos, que también tienen efectos económicos sobre el desarrollo.

Las interrelaciones económicas comprenden las relaciones tecnológicas de producción, por medio de las cuales las diferentes industrias influyen directa e indirectamente sobre la producción de las demás actividades -industriales o no-, estimulando a las proveedoras de sus insumos ("efectos hacia atrás") y/o a las usuarias de los bienes que producen ("efectos hacia

/adelante").

adelante"). Por otro lado están las relaciones funcionales entre ingreso y demanda, a través de las cuales los ingresos que genera el desarrollo industrial ejercen influencia sobre la demanda de otros bienes y consecuentemente sobre las actividades que los producen. Desde luego, bajo determinadas circunstancias ambos aspectos del dinamismo industrial se traducen en mayor ocupación y en estímulos a las inversiones.

La mayor productividad industrial y su rápido crecimiento 34/ implica que la industrialización es una fuente -al menos potencial- de generación de excedentes para la inversión y la aceleración del desarrollo económico general.

Los efectos sociales y políticos tienen que ver con la difusión de la cultura, el mejoramiento de la movilidad social, el cultivo del espíritu empresarial, la reestructuración del poder político y la distribución de la riqueza y el ingreso.

Es fácil ver que la materialización de estos efectos -o de algunos de ellos- está condicionada por diversas circunstancias, que muchas veces son las que conspiran en forma más significativa contra el desarrollo económico y social de los países en desarrollo. Asi mismo, puede observarse fácilmente cómo tales efectos son autopropulsores de la propia industrialización y cómo las circunstancias que pueden impedir su materialización se constituyen en escollos para el crecimiento manufacturero.

Esas circunstancias son de diversos órdenes. Un grupo comprende las que se relacionan con la orientación y las formas de la propia industrialización; otro, con la disposición o el poder de reacción de las actividades -manufacturera o no- que reciben los estímulos dinámicos directos o indirectos de la industria; otro más corresponde a la distribución de la mayor productividad y al uso de los excedentes; y, por último, están las rigideces institucionales, sociales y políticas.

La orientación del desarrollo industrial tiene una alta trascendencia. Hay industrias más y menos dinámicas en relación con los efectos o "encadenamientos" hacia atrás y hacia adelante. Aparte de las características intrínsecas de cada industria, la concreción efectiva de ese dinamismo depende de la estructura económica general y, más particularmente, de la

34/ Véanse el acápite d y los cuadros I-12, I-13 y I-14.

/propia estructura

propia estructura industrial. De especial influencia es el grado de complementaridad del conjunto de las actividades, toda vez que refleja las posibilidades reales o potenciales con que una industria determinada cuenta para ejercer efectos dinámicos a través de la demanda de insumos o como proveedora de otras actividades. De aquí que sea tan importante considerar estos puntos en relación con la "estrategia" del desarrollo económico e industrial. 35/

En general, todas las actividades manufactureras, individualmente y en conjunto, muestran que los efectos de su funcionamiento sobre la economía, derivados de los requerimientos de insumos, son proporcionalmente más altos que los del promedio de las actividades económicas. Este aserto queda en evidencia por medio de "índice de encadenamiento hacia atrás" de las diversas actividades, que mide la cuantía de los insumos directos e indirectos por unidad de demanda final de cada actividad en relación con la cuantía media de los insumos de todas las actividades (véase cuadro I-9). En efecto, ese índice resulta generalmente mayor que la unidad, es decir que, en el sentido de que se trata, el sector manufacturero es real o virtualmente más dinámico que el promedio de las actividades económicas. Sin embargo, se observa que el índice de encadenamiento hacia atrás es por lo general menor en los medios industriales menos diversificados, en los que la complementaridad de las actividades económicas es también menor. Aun en países menos industrializados (como en el caso de Colombia, que ilustra el cuadro I-9), en las que las actividades manufactureras dependan en mayor grado de insumos importados, el índice en cuestión llega a ser más bajo que la unidad en la mayoría de las industrias.

35/ En diversos estudios sobre el desarrollo económico se destaca el papel que pueden desempeñar ciertas inversiones que conducen a otras o las estimulan a través de la complementaridad de las economías externas (ver, por ejemplo, [39]). Asimismo, suelen proponerse criterios sociales de evaluación de actividades y proyectos que tienen en cuenta los efectos directos e indirectos (hacia atrás y hacia adelante) sobre el medio económico, tanto en relación con la producción como con los recursos necesarios (ver, por ejemplo: [40].

/Cuadro I-9

Cuadro I-9

INDICES DE ENCADENAMIENTO HACIA ATRAS Y HACIA ADELANTE DE LAS INDUSTRIAS DE SEIS PAISES a/

Industrias	Indices de encadenamiento hacia atrás b/						Indices de encadenamiento hacia adelante c/					
	Japón (1951)	Italia (1950)	Estados Unidos (1947)	Argentina (1953)	México (1950)	Colombia (1953)	Japón (1951)	Italia (1950)	Estados Unidos (1947)	Argentina (1953)	México (1950)	Colombia (1953)
Industrias de bienes de consumo no duradero d/	1.13	1.28	1.28	1.24	1.21	1.07	0.67	0.70	0.73	0.78	0.90	0.81
Alimentos y bebidas	1.03	1.24	1.43	1.24	1.26	1.14	0.66	0.79	0.86	0.87	0.88	0.80
Calzado y vestuario	1.03	1.48	1.26	1.23	...	1.23	0.60	0.60	0.69	0.71	...	0.73
Impresos	1.11	1.15	1.17	...	1.04	0.74	0.58	0.58	0.76	...	0.89	0.76
Cuero	1.35	1.26	1.26	1.26	1.34	1.16	0.85	0.85	0.85	0.76	0.92	0.94
Industrias de bienes intermedios d/	1.19	1.15	1.12	1.05	1.06	0.93	1.38	1.34	1.14	0.97	1.03	0.84
Textil	1.37	1.45	1.16	1.17	1.17	0.87	1.43	2.00	1.32	1.23	1.01	1.03
Papel	1.15	1.12	1.13	1.09	1.14	0.79	1.42	0.94	1.33	0.94	1.12	0.82
Caucho	1.12	1.13	1.12	1.08	0.84	0.81	0.71	0.72	0.67	0.69	0.81	0.74
Químicas	1.13	1.15	1.17	1.10	1.10	0.89	1.63	2.09	1.55	1.01	1.03	0.94
Derivados del petróleo y del carbón	1.05	0.89	1.10	0.80	...	1.32	0.80	0.87	0.89	1.11	...	0.73
Productos de minerales no metálicos	1.02	0.96	0.95	1.08	1.00	0.88	0.69	0.72	0.70	0.82	0.88	0.78
Metálicas básicas	1.51	1.37	1.20	...	1.13	...	2.98	2.06	1.55	...	1.33	...
Industrias de bienes de consumo duraderos y de capital d/	1.08	1.15	1.00	1.05	1.02	0.99	0.64	0.76	0.81	0.83	0.89	0.96
Madera	1.07	1.22	0.98	1.06	1.06	1.24	0.78	0.88	0.93	0.95	1.04	1.10
Metal-mecánicas	1.13	1.14	1.10	1.07	0.97	0.80	0.55	0.69	0.78	0.91	0.82	0.81
Diversas	1.03	1.08	0.94	1.01	1.02	0.93	0.59	0.71	0.72	0.64	0.81	0.96
Sector manufacturero d/	1.15	1.19	1.14	1.11	1.09	0.98	1.02	1.04	0.97	0.89	0.96	0.86

Fuente: Sobre cifras de los cuadros insumo-producto correspondientes. Japón, Italia y Estados Unidos: [42]; Argentina: [43]; México: [44], y Colombia: [33].

Nota: El signo ... indica que no están separadas las informaciones para el cálculo del índice correspondiente.

a/ Medida de la significación relativa de los efectos directos e indirectos de cada industria sobre el resto de la economía -inspirada en la obra [41]-, con base en los cuadros insumo-producto de cada país para el año que se indica. Los índices son sólo de carácter ilustrativo y se calculan únicamente a modo de ensayo. Además de las limitaciones y ambigüedades conceptuales, las cifras tienen cierto grado de heterogeneidad, proveniente de diferencias en las clasificaciones industriales, en la cobertura y en la agregación de los cuadros insumo-producto.

b/ El índice de encadenamiento hacia atrás de cada industria se define como el cociente entre el valor medio de los coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final que le corresponden -en la matriz invertida- y el valor medio de todos los coeficientes de esa matriz. Un índice mayor que la unidad, por ejemplo, indica que el valor medio de los elementos de la columna de la industria de que se trata es mayor que el valor medio de todos los elementos de la matriz invertida, o sea que para satisfacer una unidad de demanda final esta industria requiere de la economía una mayor cuantía de insumos directos e indirectos que el promedio de las actividades.

c/ El índice de encadenamiento hacia adelante de cada industria se define como el cociente del valor medio de los elementos de la fila correspondiente -en la matriz invertida- y el valor medio de todos los elementos de la misma matriz. Un índice menor que la unidad, por ejemplo, indica que la industria de que se trata es menos sensible que el promedio de la economía al aumento de la demanda final de los productos de las diversas actividades; dicho de otro modo, quiere decir que los efectos potenciales hacia adelante, directos e indirectos, son proporcionalmente menores que para el promedio de las actividades.

d/ Promedios aritméticos simples.

/Por lo

Por lo que toca a los efectos estimulantes derivados de la condición de proveedores de insumos de las diferentes industrias, se puede formular un índice semejante al anterior: el "índice de encadenamiento hacia adelante", que en cierto modo mide, por la otra cara, la sensibilidad de las industrias frente a la expansión de las demás actividades. Obviamente, este índice resulta alto sólo para aquellas industrias esencialmente productoras de bienes intermedios (véase el cuadro I-9).

En relación con encadenamiento hacia adelante se nota aun con mayor claridad la influencia del grado de complementaridad de las diferentes actividades. En efecto, puede observarse que en los países menos desarrollados (Argentina, México y Colombia en el cuadro I-9), el índice correspondiente a las industrias clasificadas como esencialmente productoras de bienes intermedios es significativamente menor que el de los países más industrializados (Japón, Italia y los Estados Unidos, en el cuadro I-9) e inclusive menor que la unidad en dos de los tres casos. Esto se debe al hecho de que las industrias de "bienes intermedios" de los países menos desarrollados no estan suficientemente diversificadas y producen y venden manufacturas finales de consumo en una proporción mucho más alta que en los países más industrializados.

Hay que advertir -como lo hicimos a propósito de los análisis sobre los cambios estructurales de la producción industrial- que el grado de agregación del análisis encubre casos de industrias específicas de mayor o menor dinamismo, tanto por el lado de los efectos hacia atrás como hacia adelante. Entre estos podrían mencionarse muchas, como el de la rama química, que comprende industrias de bienes finales de consumo final (velas, fósforos, jabones, etc.), de escaso o ningún efecto hacia adelante, e industrias de bienes intermedios (como la soda, el ácido súlfurico y las resinas sintéticas) que son requeridos directa e indirectamente por numerosas actividades.

Desde el ángulo de las interrelaciones tecnológicas de producción, las características dinámicas de las diversas industrias son reales en la medida en que exista complementaridad entre las actividades económicas y sólo virtuales en tanto que esa complementaridad sea menor. De otro modo, el dinamismo industrial es creciente a medida que aumenta el grado de complementaridad de las actividades.

/Sobre los

Sobre los conceptos definidos en relación con los efectos hacia atrás y hacia adelante que emanan de la operación de las diversas industrias es necesario hacer algunas reservas. Por una parte, el hecho de que determinadas industrias insuman ciertos bienes no implica forzosamente que estimulen las actividades que los producen; suele ser al revés, como sucede con la molinería del café en algunos países, cuya instalación y desarrollo son inducidos por la producción del grano y la demanda externa. Asimismo, el concepto de efectos hacia adelante es algo ambiguo, pues siempre existe la posibilidad de importar la gran mayoría de los bienes intermedios manufacturados que requieren las diversas actividades; así, las industrias que sustituyen importaciones no tendrían efectos hacia adelante. Sin embargo, en la práctica resulta que la facilidad y la seguridad del abastecimiento nacional -aunque no siempre el costo y el precio- favorecen la instalación de industrias usuarias. Este ha sido en varios países de América Latina el caso de la industria siderúrgica, cuya instalación ha impulsado decisivamente el desarrollo de industrias metálicas de transformación, materializándose así al menos en parte, el alto índice de encadenamiento hacia adelante que parece ser atributo intrínseco de esa industria (véase el cuadro I-9).

Hasta aquí lo relativo a los efectos de la industrialización que emanan de las interrelaciones tecnológicas de producción. A estos efectos hay que agregar los que provocan las relaciones funcionales entre ingreso y demanda.

Los ingresos que directa e indirectamente genera la industrialización se traducen en demanda de bienes y servicios de toda naturaleza. En la medida en que las actividades proveedoras nacionales -manufactureras o no- respondan a ese requerimiento tendrá lugar o no este otro efecto dinámico del proceso de industrialización. En este aspecto pueden observarse varios fenómenos. Uno de los más típicos es la rigidez de la oferta agrícola frente a la creciente demanda de alimentos, que conduce a algunos países a mantener un largo proceso inflacionario y a abastecer en demanda con cuantiosas importaciones de productos agropecuarios. Dentro del propio sector manufacturero aparecen escollos que conspiran contra la concreción

/de los

de los efectos dinámicos, estos escollos consisten por ejemplo, en determinadas situaciones monopolicas y en ciertos excesos proteccionistas que no pocas veces conducen a importantes grados de ineficiencia y a altos costos y precios, las cuales no sólo atentan contra la materialización de la cuantía de la demanda de manufacturas sino también contra la adecuada evolución de otras industrias, las posibilidades de exportar manufacturas y el equilibrio de la balanza de pagos. 36/

Suele suceder que los ingresos generados en el sector manufacturero se distribuyan mejor que los generales en las actividades agrarias, o al menos que el cambio estructural de la ocupación contribuya a una mejor distribución global.

Los efectos distributivos positivos de la industrialización pueden derivar de dos hechos principales. En primer lugar, en determinadas circunstancias la fuerza de trabajo industrial tiene un mayor poder de contratación; en segundo, la productividad, la calificación de la mano de obra y las tasas de salarios suelen ser mayores en el sector manufacturero, especialmente en el estrato fabril propiamente tal. Sin embargo, en ocasiones esa contribución a una mayor justicia distributiva no es suficiente, de manera que partes importantes del ingreso se conviertan en demanda de bienes importados o nacionales de alto contenido importado, pues la propensión a importar de las clases de alto ingreso es mayor. De este modo, parte del efecto dinámico de la industrialización puede transmitirse al exterior, vulnerándose otra vez el equilibrio de la balanza de pagos.

En América Latina la insuficiencia de los aportes industriales a una mejor distribución del ingreso se evidencia en el hecho de que en general la industria se ha superpuesto a una estructura económica y social preexistente, sin modificarla o haciéndolo en medida insuficiente, así que las principales fuentes de injusticia distributiva se mantienen casi intactas. Inclusive, la propia industrialización suele crear nuevas fuentes de injusticia, toda vez que el proceso de concentración de la propiedad industrial no sólo tiende a cierta concentración de ingresos, sino que

---

36/ Ver, por ejemplo: [24].

/éstos muchas

éstos muchas veces no dan origen a incrementos de la tasa de ahorro ni se reinvierten adecuadamente. Por otra parte, la ineficiencia y los altos costos de producción, así como los elevados precios de las manufacturas nacionales de consumo popular, atentan contra el ingreso real de las masas más desfavorecidas.

Los altos precios relativos de las manufacturas constituyen un elemento negativo para el desarrollo. No sólo limitan la cuantía de la demanda interna de manufacturas de consumo sino que en la medida en que se refieren a bienes intermedios y de capital dificultan el desarrollo de las actividades usuarias, con mayor razón si a los altos precios se suman problemas de calidad.

Vimos antes que la alta productividad industrial es una fuente, al menos virtual, de generación de excedentes para inversión. Pero los efectos dinámicos al respecto pueden ser limitados. Aunque la mayor productividad se traduzca en una concentración del ingreso en las manos empresariales, éste puede derivarse no sólo hacia altos módulos de consumo, como ocurre con frecuencia en América Latina, sino también a inversiones poco productivas, al menos desde el punto de vista social.

Aparte del dinamismo económico, e íntimamente relacionados con éste, la industrialización conlleva ciertos efectos sociales y políticos que tienen una traducción económica en la dinámica del desarrollo.

Entre los resultados sociales, fuera de los relativos a la ocupación y el ingreso, están los relacionados con la difusión de la cultura -favorecida por los conglomerados urbanos que prosperan alrededor de los centros industriales-, con el incremento de la movilidad social y con el florecimiento del espíritu de empresa, que encuentra en la industria una escuela y una oportunidad de desenvolverse. A su vez, estos efectos constituyen elementos autopropulsivos del desarrollo económico y de la propia industrialización, y se logran en la medida en que encuentran un campo político fértil.

En términos políticos, la industrialización puede conducir a cambios en la estructura del poder, caracterizados por la formación y ascensión de un nuevo grupo dirigente -de mentalidad distinta de la de los grupos dirigentes pre-industriales- y por la tendencia a una mayor influencia de los trabajadores en las decisiones políticas. Esa nueva estructura

/-que tenderían

-que tenderían a lograr las facilidades de asociación gremial existentes en las fábricas y en los conglomerados y centros industriales- se puede asociar con una distribución más justa de la riqueza y el ingreso, que es atributo y requisito del desarrollo.

A la materialización de estos resultados sociales y políticos suelen oponerse fuertes obstáculos, cuya supresión produce a veces serios conflictos. Sin embargo, si esos obstáculos no son salvados tienden a perdurar situaciones de estancamiento, de desequilibrio económico y de intranquilidad social, situaciones que, como se sabe, no son ajenas a gran número de países de América Latina.

c) Efectos de la industrialización sobre la balanza de pagos externa

Otra forma de los impulsos dinámicos que emanan de la industrialización es la remoción del estrangulamiento externo que en ciertas circunstancias originarían los efectos positivos sobre la balanza de pagos provenientes de la sustitución de importaciones y eventualmente del incremento y la diversificación de la exportación de manufacturas. Sin embargo, dentro de los cánones tradicionales en las áreas en desarrollo, las exportaciones de manufacturas cumplen un papel poco significativo en el desarrollo industrial. Asimismo, la forma corriente del proceso de sustitución de importaciones -que pone énfasis en una primera etapa de sustitución de bienes finales de consumo-, aunque libera divisas para la importación de otros bienes a veces esenciales para el funcionamiento y crecimiento de la economía, conduce a una mayor vulnerabilidad externa del sistema, pues las fluctuaciones de la capacidad para importar -propias de las exportaciones primarias poco diversificadas- afectan el funcionamiento y desarrollo de las actividades económicas dependientes de la importación de bienes intermedios y de capital.

El proceso de sustitución de importaciones influye directamente en la cuantía y estructura de las mismas. Influyen también en ello los cambios tecnológicos y estructurales de la producción manufacturera inherentes a la industrialización, pues tales cambios se traducen con frecuencia en modificaciones de los requisitos de insumos y de bienes de capital importados.

/Las primeras

Las primeras etapas de la industrialización suelen caracterizarse por la sustitución de importaciones de manufacturas de consumo final, muchas veces inducida por el debilitamiento de la capacidad para importar y las medidas restrictivas consecuentes. Ese mecanismo concreta sus efectos con relativa fluidez, toda vez que, como se dijo antes, las industrias de bienes no duraderos de consumo son de más fácil instalación y operación. Por lo demás, esa producción suele expandirse sobre la base de una incipiente industria preexistente. Esto implica a menudo el aparecimiento de fábricas más grandes pero con acentuadas reminiscencias artesanales, con equipos y organizaciones "inactuales". El proceso continúa con la sustitución de algunos bienes intermedios y de bienes duraderos de consumo, ya dentro de otros cánones tecnológicos y organizativos. Más tarde surgen algunas industrias de bienes de capital.

Este proceso responde a las transformaciones estructurales típicas de la producción manufacturera, inherentes al proceso de industrialización, según se vio antes.

La sustitución de bienes de consumo final sin un proceso de integración vertical de la estructura de la producción es escasamente dinámica, al menos en cuanto a los efectos de las interrelaciones tecnológicas de producción. Por esta razón se suele criticar el modelo típico de industrialización de los países de América Latina. Como la demanda de bienes finales de consumo es más aparente y los requisitos técnicos y financieros para producirlos menores, además de las características del sistema proteccionista -que obedecen casi únicamente a problemas de balanza de pagos-, ese modelo ha puesto exagerado énfasis en la sustitución de manufacturas de consumo final, en desmedro de un desarrollo industrial mejor integrado y especializado, y sin atender suficientemente la instalación de industrias de bienes intermedios y menos de bienes de capital. Así, muchas economías latinoamericanas han llegado a una situación de mayor vulnerabilidad externa y a un "tope" en que casi no quedan "sustituciones fáciles". Se considera conveniente corregir este modelo de sustitución de importaciones y poner mayor empeño en la producción de bienes intermedios y de capital, así como en la exportación de manufacturas. 37/ Al respecto, según se ha señalado ya en otras

37/ Ver, por ejemplo: [10] y [24].

/partes de

partes de este texto, se está de acuerdo en que la integración económica internacional es indispensable, pues muchas de esas industrias requieren mayores escalas de producción para operar en términos de adecuada eficiencia técnica y económica.

No es fácil analizar en términos cuantitativos los efectos de la sustitución sobre las importaciones. La dificultad estriba en que la cuantía y la estructura de las importaciones, así como su participación en la oferta total de los distintos bienes, no dependen sólo del proceso de sustitución. Dependen también de las posibilidades reales de importar, -o sea de la cuantía y valor de las exportaciones y de los ingresos netos de capital- y de las medidas de restricción y control de las importaciones. Por otro lado, están sujetas a la propia estructura de la demanda interna, que está relacionada, entre otras cosas, con la composición y cuantía de la inversión, con el gasto público, con la estructura productiva y con la distribución del ingreso. De modo que es posible concebir cambios en la cuantía y la estructura de las importaciones y en los coeficientes de importación sin que necesariamente haya ocurrido un proceso de sustitución.

No obstante estas reservas, es útil ilustrar los efectos de la sustitución con los índices derivados de los análisis de la cuantía y la estructura de las importaciones. Sobre el particular, un estudio de la CEPAL [13] proporciona algunas informaciones con respecto a América Latina en su conjunto, y a diversos grupos de países, para la década de 1950.

El cuadro I-10 muestra una serie de hechos peculiares que al menos en parte resultan del proceso de sustitución de importaciones de manufacturas de la década de 1950. En primer lugar se observa cómo las importaciones de América Latina -en su gran mayoría manufactureras [38]- tienden a adquirir una estructura más rígida. Aumenta la proporción de combustibles, materias primas y bienes intermedios, y la importación de maquinaria y equipos se mantiene alta. De ese modo, la vulnerabilidad externa de las economías tiende a ser mayor, pues cualquier ajuste de cierta significación

---

38/ Las importaciones de manufacturas, sobre el valor FOB total, representan, por ejemplo, el 80 por ciento en Argentina; el 75 por ciento en Brasil; el 93 por ciento en México; el 75 por ciento en Chile; el 90 por ciento en Venezuela; el 96 por ciento en Bolivia y el 61 por ciento en Uruguay (CEPAL). Véase, también, el cuadro I-11.

/Cuadro I-10

Cuadro I-10

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA CUANTIA Y ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES Y DE LOS COEFICIENTES DE IMPORTACION 1948-49 y 1959

Rubro	Cuantía (millones de dólares de 1955)		Estructura (porcentajes)		Crecimiento entre 1948-49 y 1959-60 (1948-49=100)	Coeficientes de importación (porcentajes)	
	1948-49	1959	1948-49	1959		1948-49	1959
Bienes de consumo	1 432	1 664	22.0	20.3	116.2	4.3	3.1 a/
No duraderos	983	1 129	15.1	13.8	114.9	2.9	2.1
Duraderos	449	534	6.9	6.5	119.0	1.4	1.0
Combustibles	480	838	7.4	10.2	174.5	1.1	1.2 b/
Materias primas y productos intermedios	1 958	2 828	30.1	34.4	144.4	4.5	4.2 b/
Bienes de capital	2 518	2 666	38.7	32.5	105.9	30.8	25.3 b/
Materiales de construcción	444	343	6.8	4.2	77.3	5.4	3.3
Maquinaria y equipo	2 074	2 323	31.9	28.3	112.0	25.4	22.0
Varios	119	210	1.8	2.6	176.5		
Total	6 507	8 206	100.0	100.0	126.1	11.0	9.0 d/

Fuentes: [13].

a/ Porcentajes del consumo total.

b/ Porcentajes del producto interno bruto.

c/ Porcentajes de la inversión fija.

d/ Aproximados. Porcentajes de la oferta total.

/Cuadro I-11

Cuadro I-II

ORIGEN SECTORIAL Y DESTINO DE LAS IMPORTACIONES DE NUEVE PAISES DE AMERICA LATINA, EN 1960 a/

Destino	Origen sectorial b/			
	Agricultura, ganadería silvicultura, caza y pesca	Minería	Industria manufacturera	Totales
A. Valores f.o.b. (Millones de dólares de 1955)				
Consumo	141	-	744	885
Utilización intermedia (materias primas bienes intermedios y combustibles)	556	375	1 841	2 773
Construcción (materiales de construcción)	...	3	227	230
Inversión (maquinaria, equipos y herramientas)	22	-	2 263	2 285
Total	719	379	5 075	6 173
B. Estructura según destino (porcentajes)				
Consumo	19.6	-	14.7	14.4
Utilización intermedia	77.3	99.2	36.3	44.9
Construcción	...	0.8	4.4	3.7
Inversión	3.1	-	44.6	37.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
C. Estructura por origen (porcentajes)				
Consumo	15.9	-	84.1	100.0
Utilización intermedia	20.0	13.6	66.4	100.0
Construcción	...	1.3	98.7	100.0
Inversión	1.0	-	99.0	100.0
Total	11.6	6.1	82.3	100.0

Fuente: CEPAL (tabulados inéditos).

a/ Incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Las importaciones de estos países representan el 83.3 por ciento de las importaciones totales de América Latina.

b/ Corresponde a muestras de alrededor del 80 por ciento de las importaciones de los países.

/afectaría necesariamente

afectaría necesariamente el nivel de actividad económica y/o la capacidad de crecimiento de la economía. Tal tendencia se hace patente asimismo en los índices de crecimiento de las importaciones. Sin embargo, se observa que las importaciones de bienes de capital, crecieron poco, hecho que puede atribuirse a la limitación impuesta por los diferentes países -cuyos términos del intercambio se deterioraban-; al debilitamiento del rítmo general del desarrollo económico y a cierto proceso de sustitución en países como el Brasil, México y la Argentina [13]. En todo caso, como se ha señalado ya, esa mayor rigidez de las importaciones es característica y resultado peculiar de los procesos de sustitución de importaciones de manufacturas de los países del área.

Como en América Latina la elasticidad-ingreso de la demanda de bienes importados es en promedio superior a la unidad, el descenso del coeficiente de importaciones que muestra el cuadro I-10 indica un proceso de sustitución y restricción de importaciones de significativa intensidad.

A pesar de las reservas anotadas antes, los coeficientes de importación proporcionan indicios de que la sustitución de importaciones de América Latina ha sido más intensa, todavía durante la década de 1950, con respecto a los bienes de consumo -duraderos y no duraderos- y a los materiales de construcción.

El incremento de la proporción de combustibles y bienes intermedios en las importaciones totales, así como el mayor índice de crecimiento de esas importaciones durante la década no es indicativo, sin embargo, de un proceso de sustitución marcadamente débil en esos rubros. Se observa, en primer lugar, un descenso del coeficiente de importaciones de materias primas y bienes intermedios. Es notorio asimismo que algunos países desarrollaron en esa época importantes industrias de bienes intermedios como la siderurgia, el papel, la celulosa, algunas químicas y otras. Las cifras aludidas estarían mostrando, eso sí, un rápido crecimiento de los requisitos de insumos importados, en gran parte como consecuencia del propio desarrollo industrial, no orientado con suficiente intensidad hacia una mayor integración vertical.

/El descenso

El descenso del contenido de importaciones de maquinaria y equipos en la inversión fija se debería, según se hizo notar antes, a cierto proceso de sustitución; pero también a restricciones, a cambios de estructura de la inversión y al debilitamiento general del desarrollo.

Según la obra citada /13/, durante la década de 1950 el ingreso real de América Latina creció en un 58,4 %, en tanto que las importaciones aumentaron sólo en un 28,2 %; o sea que el ingreso y las importaciones se incrementaron en promedio a ritmos de 4,3 y 2,3 % por año, respectivamente. También indica que a comienzos de la década las importaciones llegaban a 6,5 miles de millones de dólares (de 1955) y a 8,3 al final. Si bien se sabe que la elasticidad-ingreso de la demanda de bienes importados del área es mayor que la unidad, una estimación de los efectos de la sustitución y la restricción, con base en el supuesto de una elasticidad 1, tiene cierto interés ilustrativo, aunque subestime esos efectos. Resulta, así, que si no hubiera sido por la sustitución y la restricción las importaciones de los años finales de la década de 1950 debieran de haber sido superiores en más de dos mil millones de dólares a lo que en realidad fueron.

Desde luego, el fenómeno descrito tiene determinadas peculiaridades en los distintos países, pero el conjunto es indicativo del comportamiento típico. Por otra parte, un análisis preciso del proceso de sustitución de importaciones de manufacturas tendría que hacerse en términos muy desagregados, separando los efectos de la restricción y de las demás causas que se combinan para explicar el comportamiento de las importaciones.

La sustitución de importaciones ahorra divisas para otros usos y contribuye a aliviar problemas de balanza de pagos; pero su orientación puede ser diversa. Distintas actividades sustitutivas tienen diversa influencia en la flexibilidad de las importaciones y producen diferentes beneficios económicos. Asimismo, tales actividades pueden desarrollarse con diversos grados de eficiencia.

En casi todos los estudios sobre el desarrollo económico y la industrialización de América Latina se apunta que el proceso de sustitución de importaciones de manufacturas adolece de defectos de orientación y de eficiencia. Las razones más importantes con que en general se tiende a explicar esos defectos son dos a saber: que la sustitución se origina casi

/exclusivamente en

exclusivamente en la protección que significan las medidas restrictivas sobre las importaciones, medidas que a su vez suelen tomarse considerando únicamente los problemas de balanza de pagos, sin tener en cuenta que la necesidad de una buena orientación del desarrollo industrial debiera influir en las decisiones proteccionistas; y que las actividades sustitutivas se instalan en pequeños mercados nacionales estancos, a escalas muchas veces inadecuadas y en ambientes de competencia muy imperfecta -por la estrechez misma del mercado y la protección excesiva-, que implican e inducen, respectivamente, altos grados de insuficiencia. 39/ Todo esto, conspira contra el desarrollo económico general, muy particularmente contra el propio progreso industrial, e inclusive contra el buen desenvolvimiento del comercio exterior y la balanza de pagos. Por un lado, repetimos, una orientación inadecuada contribuye a la rigidez de las importaciones; 40/ por otro, la ineficiencia dificulta las exportaciones de manufacturas, con cuyo desarrollo se incrementaría la capacidad para importar, se mejoraría el ambiente competitivo y se diversificarían las ventas al exterior, tendiendo a una mayor estabilidad del intercambio y a más adecuadas escalas de producción.

Como se ha señalado en párrafos anteriores, las exportaciones de bienes manufacturados no han jugado un papel relevante en la industrialización

---

39/ Véase, por ejemplo, [24] y [45].

40/ La política de sustitución futura debería corregir la situación de inflexibilidad de las importaciones o, al menos, tener en cuenta que las principales posibilidades de sustitución están en los rubros de bienes intermedios y de capital manufacturados. En efecto, esas importaciones, sobre el valor FOB total, representan altos porcentajes, incluso en los países más industrializados del área. En Argentina, por ejemplo, representan el 71 %; en el Brasil, el 70 %; en México el 80 % y en Chile el 58 % (CEPAL). El cuadro I-11 muestra que en el conjunto de 9 países latinoamericanos (cuyas importaciones representan más del 83 por ciento de las importaciones totales del área) casi el 86 % corresponde, en 1960, a las importaciones de bienes intermedios y de capital, incluyendo los materiales de construcción.

/de los países

de los países en desarrollo. Tal circunstancia, según se insiste en numerosas ocasiones, no favorece el desarrollo económico, pues mantiene a dichos países en la situación de exportadores de materias primas con todas las dificultades inherentes a esta circunstancia. La industrialización se ha efectuado básicamente sobre el esquema de "crecimiento hacia adentro", o sea dirigida hacia la sustitución de importaciones, quizá como una imposición inevitable de las circunstancia. Se ha descuidado la política de exportación de manufacturas. A pesar de su vigor inicial, la industrialización de muchos países de América Latina muestra ciertas características negativas que la han llevado ya, o podrán llevarla, a un fatal estancamiento de no mediar una acción correctiva, que en parte no despreciable consistiría en promover la exportación de manufacturas.

Al contrario de lo que acontece con las importaciones, las exportaciones de los países en desarrollo están compuestas principalmente por productos primarios o de muy escaso grado de elaboración. Según cifras publicadas por la CEPAL [9] entre 1953 y 1960 las exportaciones de manufacturas de América Latina cambiaron su representación sobre el total de las exportaciones del 7,8 al 8,4 % o sea dentro de una muy baja significación. Si se excluyen los metales básicos, la cuota de manufacturas se mantuvo en 2,7 % del valor FOB total de las exportaciones que alcanzaron un nivel muy poco superior a Dls. 200 millones. 41/

Existe una muy clara conciencia de que los países latinoamericanos no han hecho lo necesario para diversificar sus exportaciones y compensar el lento crecimiento del comercio de productos primarios con participación

---

41/ La escasa diversificación de las exportaciones latinoamericanas queda de manifiesto si se considera que cinco productos -el petróleo y sus derivados, el café, el azúcar, el cobre y el algodón- constituyen el 62 % del valor total de las exportaciones del área [9]. Este hecho se comprueba también por países. En la Argentina, tres productos (carnes y cueros, lana y trigo) constituyen el 52 %; en el Brasil, uno (café), representa el 56 %; en Colombia, uno (el café), el 75 %; en Chile, dos (cobre y salitre), el 74 %; en el Ecuador, tres (banano, cacao y café) el 86 %; en México la diversificación es algo mayor, pues cinco productos (algodón, café, azúcar, plomo y camarón) representan sólo el 40 %; en el Perú, cinco (algodón, azúcar, harina de pescado, minerales de hierro y cobre) constituyen el 60 %; en Paraguay, tres (carnes y cueros, madera y quebracho), representan el 74 %; en el Uruguay, dos (carnes y cueros, y lana), el 88 %, y en Venezuela, uno (petróleo y derivados), el 88 % [13]. En todos los casos se observa la primacía de los productos primarios y de escasa elaboración.

/significativa en

significativa en el comercio de productos manufacturados. Sin embargo, la verdad es que las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo tropiezan con una serie de obstáculos artificiales impuestos en los mercados extranjeros. Entre estos obstáculos, los más usuales y de mayor importancia, son la progresividad de los gravámenes según el grado de elaboración de los productos, las restricciones cuantitativas, el comercio estatal, que suele ejercer un monopsonio con efecto sobre la orientación del comercio, y el dumping y los subsidios. A estas prácticas de los países industrializados se agregan los obstáculos internos relacionados con los factores que tienden a determinar altos costos de producción, tales como el exceso de protección y la consecuente despreocupación por la eficiencia y la calidad, las escalas de producción inadecuadas, ciertas dificultades para el abastecimiento de algunas materias primas y falta de suficiente capacidad de la mano de obra en sus distintos niveles. A esta hay que agregar dificultades de transporte interno, financieras y de comercialización, además de la renuencia de las firmas subsidiarias, o asociadas con otras norteamericanas o europeas a competir en mercados externos, que generalmente se reservan la matriz u otra subsidiaria [9].

Todo ello hace suponer que si se pretenden resultados significativos la política de exportación de manufacturas tendría que ser muy dinámica, tanto respecto de las relaciones comerciales con el resto del mundo como de los obstáculos internos. Dentro de esa política, según se ha señalado en otros párrafos, figura la de integración económica dentro del área latinoamericana.

d) Absorción de fuerza de trabajo

Se observa que en países de altos niveles de ingreso por habitante y de procesos de industrialización más avanzados un mayor porcentaje de trabajadores está ocupado en actividades manufactureras. Sin embargo, como la productividad de la mano de obra industrial es agregadamente más elevada que la de la economía en su conjunto, resulta que la proporción de la ocupación manufacturera es inferior al grado de industrialización de los países (véase el cuadro I-12).

/Cuadro I-12

Cuadro I-12

PROPORCION Y PRODUCTIVIDAD RELATIVA DE LA POBLACION ACTIVA OCUPADA EN EL SECTOR MANUFACTURERO EN PAISES DE DIFERENTE NIVEL DE INGRESO Y GRADO DE INDUSTRIALIZACION, EN 1960 a/

Tramos de ingreso (PIB a costo de factores) por habitante (Dls. de 1953) (A)	Grado medio de industrialización (%) (B)	Proporción de la población activa ocupada en el sector manufacturero (%) (C)	Productividad relativa de la mano de obra ocupada en actividades manufactureras ($D = \frac{B}{C}$)
Menos de 199	12	8	1,5
200 a 399	24	15	1,6
400 a 999	29	24	1,2
1 000 a 1 499	38	29	1,3

a/ La misma muestra del cuadro I-1, excluidos Birmania, Nigeria, Corea, Jamaica y Holanda en lo que se refiere a la ocupación.

Fuentes: (A) y (B): Cuadro I-1.
(C): [1], [12], [19], [46] y [47].

/Sin embargo,

Sin embargo, el análisis agregado de la productividad oculta algunos hechos relevantes. En primer lugar tenemos, que las productividades de las diversas industrias son diferentes; pero por el momento vale la pena señalar sólo una circunstancia de alta significación en la mayoría de los países en desarrollo. Esa circunstancia consiste en que dentro del sector manufacturero hay dos estratos de muy diversa productividad: el fabril y el artesanal. 42/

De los dos, el primero es el que realmente alcanza una alta productivdad. En algunos países de América Latina ésta es alrededor de ocho veces superior a la artesanal y varias más alta que la productividad media de la economía. La artesanal es alrededor de un tercio de ésta (véase el cuadro I-13). El conjunto latinoamericano presenta el mismo esquema, pues la productividad fabril es casi nueve veces superior a la artesanal y cerca de tres veces más alta que la media de las economías del área, en tanto que la productividad artesanal singifica menos de un tercio de la media (véase el cuadro I-14).

En términos cronológicos, la industrialización se caracteriza por un cambio estructural de la ocupación en favor del sector manufacturero. No obstante, la alta productividad industrial, especialmente la del estrato fabril, contribuye a explicar el menguado papel que el sector manufacturero desempeña en la absorción directa de mano de obra en los países en desarrollo, en contraste con el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo y con el desplazamiento de trabajadores agrícolas. Aunque atenuado, ese cambio estructural de la ocupación en favor de actividades de alta productividad es una de las formas en que la industria contribuye al incremento de la productividad media y por tanto al crecimiento del ingreso de la población.

La absorción de mano de obra por el sector manufacturero se relaciona con el ritmo del desarrollo industrial, con el tipo de industrias que se instalan y con la tecnología elegida por las empresas.

42/ Convencionalmente suele aceptarse que el estrato fabril -muchas veces considerado como la "industria propiamente tal"- está compuesto por los establecimientos manufactureros que ocupan 5 o más trabajadores. Definiciones más precisas distinguen a la artesanía por otras consideraciones, tales como las relativas a la organización y a los medios mécanicos con que cuentan los operarios.

/Cuadro I-13

Cuadro I-13

PRODUCCION, OCUPACION Y PRODUCTIVIDAD FABRIL Y ARTESANAL[a/] EN RELACION CON TODA LA ECONOMIA, EN CUATRO PAISES LATINOAMERICANOS

País y estratos	Participación en el producto bruto total (%) [b/]	Participación en la ocupación total (%)	Productividad como porciento de la media de la economía (%)
Colombia (1959)			
Sector manufacturero	17,2	15,7	110,2
Fabril	13,7	5,2	264,0
Artesanal	3,5	10,5	33,7
Perú (1960)			
Sector manufacturero	18,8	12,8	147,0
Fabril	15,1	4,2	360,0
Artesanal	3,7	8,6	43,0
Venezuela (1960)			
Sector manufacturero	14,7	12,8	115,0
Fabril	13,1	8,0	164,0
Artesanal	1,6	4,8	33,4
Ecuador (1961)			
Sector manufacturero	15,4	15,4	100,0 [c/]
Fabril	8,6	1,7	505,9
Artesanal	6,8	13,7	49,6

a/ La definición de los estratos fabril y artesanal (ver nota 42) no es necesariamente idéntica en los tres países.

b/ Las proporciones del producto manufacturero en el total no calzan necesariamente con las de otros cuadros ilustrativos debido a diferencias de definición, precios o fecha.

c/ Estimado en la obra [23].

Fuente: Colombia: [19], Perú: [29], Venezuela: [28] y Ecuador: [23]/

/Cuadro I-14

Cuadro I-14

AMERICA LATINA a/: POBLACION TOTAL, ACTIVA Y OCUPADA EN EL SECTOR MANUFACTURERO. PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA TOTAL Y MANUFACTURERA. CRECIMIENTO ENTRE 1950 Y 1960

Glosa	1950	1960	Incrementos Absolutos	Incrementos Estructura (%)	Tasa de crecimiento por año (%)
Población total (miles)	148 395	196 114	47 719	-	2,82
Población activa (miles)	50 475	64 866	14 391	100,0	2,54
Manufacturera (miles)	7 322	9 283	1 961	13,6	2,40
(Fabril)	(3 505)	(4 830)	(1 325)	(9,2)	(3,25)
(Artesanala)	(3 817)	(4 453)	(636	(4,4)	(1,55)
Manufacturera (% sobre la población activa)	14,5	14,3			
(Fabril)	(6,9)	(7,4)			
(Artesanal)	(7,6)	(6,9)			
Producto bruto por persona ocupada (Dls. de 1960)			Porciento sobre productividad media 1950	1960	
Total economía	891	1 109	100,0	100,0	2,21
Manufacturera	1 160	1 719	132,2	155,0	4,01
(Fabril)	(2 069)	(2 975)	(232,2)	(268,3)	(3,69)
(Artesanal)	(326)	(358)	(36,6)	(30,9)	(0,94)

a/ Excluye a Cuba y a la República Dominicana

Fuente: [48].

/La influencia

La influencia del rítmo de crecimiento de la producción es obvia, Sin embargo, parece ser que inclusive altas tasas de desarrollo manufacturero contribuirían poco a solucionar los problemas ocupacionales, al menos dentro de los cánones usuales entre los países de América Latina. El caso de Venezuela, es ilustrativo. Durante 1950-1960 la producción fabril creció en este país a un rítmo medio 14,2 % por año, en tanto que la ocupación de este estrato crecía únicamente a un 6,2 %, en concordancia con un rápido crecimiento de la productividad, cuya velocidad fue en promedio de 8,0 % anual [28].

En América Latina en conjunto, el sector manufacturero absorbió entre 1950 y 1960 el 13,6 % de los incrementos de la población activa, mientras el estrato fabril, que es el de alta productividad, recogió sólo el 9,2 % de esos incrementos. Al mismo tiempo, la productividad manufacturera se incrementó rápidamente, a un rítmo de 4 % anual, lo que significa casi el doble de la velocidad de crecimiento de la productividad media (véase el cuadro I-14). El estudio de la CEPAL de donde se obtuvieron esas cifras [48] muestra que, descontada la minería venezolana (básicamente petróleo), la productividad fabril es la más alta de todos los grandes sectores económicos de América Latina y que ésta crece a la mayor velocidad después de la minería. 43/ Esos hechos, junto con el relativamente bajo rítmo de crecimiento de la producción, contribuyen a explicar la débil capacidad de absorción de mano de obra del sector industrial. 44/

El problema esbozado es de gran importancia en la mayoría de los países de América Latina su consideración merecería especial énfasis en la planificación del sector manufacturero y, más que todo, en la planificación del desarrollo general, debido al rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, al desplazamiento de mano de obra desde las áreas rurales, y a la existencia de una importante desocupación encubierta -o "disfrazada"- en actividades de escasa calificación, que el desarrollo espontáneo de las economías no ha podido absorber adecuadamente.

43/ Desde luego, las modificaciones de la productividad tienen que ver tanto con las innovaciones tecnológicas y organizativas de las actividades manufactureras, como con los cambios estructurales de la producción del sector.

44/ Comentarios más extensos sobre el particular se encuentra, también, en otras obras de la CEPAL: por ejemplo en [10] y [45].

/Cuadro I-15

Cuadro I-15

POTENCIA INSTALADA POR TRABAJADOR EN LAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS DE ARGENTINA, CHILE Y COLOMBIA

Industrias	Potencia de la maquinaria instalada (HP/trabajador)		
	Argentina (1954) a/	Chile (1957) b/	Colombia (1957) c/
Esencialmente productoras de bienes de consumo d/	2,11	1,94	2,08
Más típicamente productoras de bienes intermedios y de capital e/	2,82	4,76	3,84
Promedios para todo el sector	2,50	3,14	2,78

a/ [49] Incluye todo el sector manufacturero, salvo la artesanía, definida como la actividad personal de un sólo individuo.

b/ [50] Incluye sólo el estrato fabril (establecimientos de 5 o más personas ocupadas).

c/ [51] Incluye sólo el estrato fabril (establecimientos de 5 o más personas ocupadas).

d/ Incluye las industrias de alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado y vestuario, muebles de madera e imprenta.

e/ Incluye las industrias de madera, papel y pulpa, cuero, caucho, químicas, derivados del petróleo y del carbón, productos de minerales no metálicos, metálicas básicas, productos metálicos, maquinaria no eléctrica, maquinaria y material eléctrico, equipo y material de transporte, y diversas.

/El tipo

El tipo de industrias que se desarrollan influye también en la absorción de mano de obra, pues algunas utilizan relativamente más trabajo que otras en relación con el capital. Un indicio bastante concreto de las diferencias en la combinación de capital y mano de obra que existen entre industrias de distinta naturaleza es la distinta magnitud de la potencia de la maquinaria instalada por trabajador. Son demostrativos los ejemplos de la Argentina, Chile y Colombia que aparecen en el cuadro I-15. En éste se pone de relieve un hecho ampliamente reconocido: que las industrias productoras de bienes de consumo no duraderos tienen en general menor densidad de capital (o sea que ocupan más trabajadores por unidad de capital), por lo que suelen considerarse "livianas" en contraste con las "pesadas", comprendidas más bien entre las productoras de bienes intermedios y de capital. La observación de este hecho es del mayor interés. Las grandes limitaciones del mercado de productos manufacturados de consumo en la mayoría de los países en desarrollo -como consecuencia, entre otras cosas, de la inadecuada distribución del ingreso y de la existencia de grandes masas rurales sin acceso al mercado de esos bienes- constituyen un escollo para la expansión manufacturera, especialmente por lo que hace a las industrias que, toda vez que ocupan más mano de obra y menos capital, serían más fáciles de desarrollar. Desde luego, ése es un obstáculo también para el adecuado desarrollo de las industrias de bienes intermedios y de capital, pues limita su demanda a un mercado más estrecho a causa del menor desarrollo de las industrias de bienes de consumo que insumen o usan productos de esas industrias. 45/

El otro punto se relaciona con las tecnologías de producción. La mayoría de las industrias son susceptibles de emplear distintas combinaciones de capital y mano de obra: hay técnicas más "mecanizadas" que otras.

En general, se reconoce que no siempre las empresas (incluídas las gubernamentales) eligen las mejores técnicas para determinado medio económico. Esto suele ser así por falta de cultura económica o de información; por la distorsión de los precios de mercado de los factores en relación con aquellos que conducirían a una combinación más adecuada de

---

45/ Véanse los comentarios relacionados con este punto del acápite 2c.

/capital y

capital y trabajo; por falta de estímulos para mejorar la rentabilidad del capital, como consecuencia de las alta utilidades que se obtienen por medios monopólicos, por demandas insatisfechas, por excesos de protección, etc; por la dependencia tecnológica de economías desarrolladas -que poseen otra constelación de recursos económicos- en ausencia de investigaciones técnicas propias de los países en desarrollo; etc. Suele ocurrir también que se prefieran técnicas más mecanizadas por el sólo afán de evitar problemas administrativos y laborales corrientemente sucede que el sistema de financiamiento de la seguridad social castiga el uso más intenso de mano de obra. 46/

Hasta aquí, nos hemos referido únicamente a los efectos directos de la industrialización sobre el nivel ocupacional. A éstos, hay que agregar los indirectos, que son de alta importancia cuantitativa. Tales efectos son consecuencia de que cada industria insume bienes y servicios de otras actividades cuya producción requiere empleo de mano de obra. Estos serían los efectos sobre el empleo "hacia atrás". Puede pensarse también en efectos "hacia adelante" por el hecho de que ciertas industrias productoras de bienes intermedios estimulan el desarrollo de otras que, a su vez, proporcionan nuevos empleos.

El cuadro I-16 muestra el orden de magnitud de los efectos indirectos "hacia atrás" que sobre la ocupación ejercen diversos sectores económicos en el Perú, la Argentina y los Estados Unidos. Las cifras representan el "multiplicador ocupacional" de las diversas actividades en cada uno de esos países. De este cuadro pueden derivarse algunas conclusiones de interés, aunque sólo a modo de ensayo, pues la muestra es a todas luces insuficiente, descontado el hecho de que las cifras básicas de insumo-producto merecen ciertas reservas. Una conclusión preliminar es que el multiplicador ocupacional agropecuario es mayor en los Estados Unidos y en la Argentina que en el Perú, como consecuencia quizá de los mayores requerimientos de manufacturas por parte de las agriculturas más "tecnificadas". Por lo

---

46/ Una discusión más extensa sobre estos temas se presenta en un estudio de la CEPAL sobre la productividad en la industria latinoamericana [52] y en otro sobre el proceso de industrialización [10].

/contrario, el

contrario, el multiplicador de la categoría manufacturera más "tradicional" (en general productora de bienes no duraderos de consumo) decrece con el nivel de desarrollo, probablemente como resultado de la mayor productividad[47/] agrícola que constituye la principal abastecedora de esa categoría industrial. De cualquier manera, de las cuatro actividades que el cuadro distingue el multiplicador ocupacional mayor es el de esas industrias en su conjunto. Este hecho se agrega a la circunstancia de que esas industrias utilizan mano de obra en forma más intensa que las demás, la que resulta de interés para la planificación industrial en medios económicos con subocupación importante. Las industrias "nuevas" acusan un multiplicador menor tal vez porque insumen bienes cuya producción requiere menos mano de obra. Descontando el caso del Perú -en el que tiene influencia preponderante el surgimiento de refinería y fundiciones de metales- parece ser que el multiplicador ocupacional de las industrias "nuevas" crece junto con el grado de diversificación industrial, debido a que esa diversificación implica un mayor encadenamiento de las actividades y por tanto mayores efectos hacia atrás de dichas industrias. Esa diversificación tiene relación con la mejor integración del sector industrial y con el proceso de sustitución de importaciones de manufacturas implícito en el paso de una economía como la argentina a una tan industrializada como la de los Estados Unidos.

e) La concentración industrial

Otra característica notable de la industrialización es la marcada tendencia a la concentración de las actividades manufactureras, que se verifica en tres aspectos: el geográfico, el relativo al tamaño de los establecimientos, y el referente a las empresas, o concentración de la propiedad industrial.

La tendencia a la concentración geográfica de la industria es notoria en la mayoría de los países. Se produce especialmente alrededor de los mercados, de los recursos naturales y de las economías externas, y depende en gran medida de la naturaleza de las industrias que se instalan. En este sentido se han hecho estudios que tratan de distinguir las diversas

47/ En este caso, la productividad es la producción física por trabajador.

/Cuadro I-16

Cuadro I-16

MULTIPLICADOR OCUPACIONAL DE LOS SECTORES ECONOMICOS EN EL PERU, LA ARGENTINA Y LOS ESTADOS UNIDOS a/

Sector	Multiplicador ocupacional b/		
	Perú e/	Argentina f/	Estados Unidos g/
Agropecuario	1,2	1,3	1,7
Manufacturero	3,6	3,0	2,5
Tradicional c/	4,9	4,9	3,3
Nuevo d/	2,4	2,0	2,3
Los demás sectores (excluído construcción)	No calculado	1,2	1,3

a/ Cómputos inspirados en un trabajo del economista Manuel Balbao, sobre aplicaciones del modelo insumo-producto a la economía argentina [53]. La metodología y los cálculos, cuyos resultados resume este cuadro, son de Eduardo Troncoso, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (mimeógrafo, septiembre de 1964).

b/ Ocupación marginal total (en hombres-año) directa e indirecta, generada por un puesto de trabajo adicional en cada actividad considerada.

c/ Incluye las industrias de alimentos, bebidas, tabaco, textil, calzado y vestuario, madera, muebles, imprentas y cuero.

d/ Incluye las industrias del papel, caucho, química, derivados del petróleo y del carbón, productos de minerales no metálicos, metálicas básicas, productos metálicos, maquinaria, maquinaria y aparatos eléctricos, equipo y material de transporte y diversas.

e/ Perú: Matriz insumo-producto de 1955 [20]. Sobre proyecciones para el periodo 1955-1965.

f/ Argentina: Matriz insumo-producto de 1950 y requisitos directos e indirectos de mano de obra para el periodo 1950-62 [31]. También se encuentran en la obra citada de Manuel Balboa [53] y en otra del mismo autor [54].

g/ Estados Unidos: Matriz insumo-producto de 1947 [55] y coeficientes de ocupación de [56]. Sobre proyecciones para el periodo 1948-1957.

/actividades manufactureras

actividades manufactureras por la difusión o la concentración geográfica que las caracteriza. Principalmente por razones de transporte, unas se "orientan" al mercado y otras a los recursos naturales. Pero existen ciertos grados de indiferencia, variables según las industrias, que posibilitan el aprovechamiento de economías de escala y permiten otras "orientaciones", especialmente hacia las economías externas (energía, servicios, actividades complementarias, etc.) y a veces hacia la mano de obra. De ese grado de indiferencia surge también la capacidad de atracción de determinados incentivos tributarios, arancelarios, financieros y otros.

Se suele considerar que las industrias más difundidas geográficamente en los países industrializados son las que se orientan a los mercados y poseen menos economías de escala. Por ello a veces se estima que su instalación es "más fácil" en los países en vías de industrialización, pues estarían menos expuestas a la competencia externa, requerirían menor protección y los costos de producción serían más adecuados. 48/ En el mismo caso estarían las industrias que se orientan hacia los recursos naturales, en la medida en que los países estén dotados de estos. Pero es evidente que la mayoría de los países en desarrollo no han aprovechado enteramente la dotación de recursos naturales para el desarrollo industrial, pues casi sólo lo han hecho en relación con la sustitución de importaciones y escasamente para exportar productos elaborados. Desde luego, existen numerosas industrias para las cuales la dotación de recursos naturales viene perdiendo significación -como se anota en otros acápites- con motivo de innovaciones técnicas introducidas en los transportes y en los procesos. No obstante, aunque a veces se forman importantes centros industriales alrededor de ciertos recursos naturales atraídos por las industrias "básicas" que los explotan, es frecuente que esos recursos constituyan un factor de dispersión industrial.

Pero lo que interesa hacer resaltar aquí por el momento es la notoria tendencia a la concentración geográfica de la industria, cuya conveniencia o inconveniencia es materia de discusión. Los beneficios derivan principalmente de las economías externas y de escala; los perjuicios, de los crecientes costos de la urbanización, los transportes y otros servicios.

48/ Véase, por ejemplo [57].

/La concentración

La concentración de la producción manufacturera en establecimientos cada vez más grandes presenta varias facetas. Una de sus expresiones más significativas es la absorción de las actividades artesanales por el estrato fabril, al menos en términos relativos, según se observa en la evolución industrial de todos los países. Esta absorción no implica únicamente un aumento del grado de concentración de las actividades manufactureras, pues muchas veces está asociada con profundos cambios tecnológicos y organizativos que suelen traducirse en la disminución de los costos y la comercialización, así como en aumentos sustanciales de la productividad y de los ingresos del trabajador manufacturero. Estos hechos influyen favorablemente sobre la cuantía de la demanda de manufacturas -por el lado de la oferta y de los ingresos- y, por tanto, forman parte de la dinámica de la industrialización.

La experiencia latinoamericana reciente muestra una fuerte absorción o sustitución relativa de las actividades artesanales por parte del estrato fabril. En efecto, durante los últimos 35 años la mayor parte del crecimiento industrial se debió a la expansión fabril y escasamente a la artesanal. En tanto que la proporción de la ocupación fabril prácticamente se duplicó (del 26 al 52 % del total del empleo manufacturero), quintuplicándose casi en términos absolutos (de 1,1 a 5,1 millones de trabajadores), la ocupación artesanal sólo creció menos de un 40 % (de 3,3 a 4,6 millones) [10].

Los propios programas o proyecciones del desarrollo industrial formulados en algunos países consideran explícitamente el reemplazo de la artesanía por organizaciones fabriles. Así evidencian, por ejemplo, las cifras que muestran la estructura de los incrementos de la producción fabril. El programa decenal de desarrollo industrial de Colombia propone una absorción artesanal equivalente al 6 % de la expansión fabril. Las proyecciones industriales del Perú consideraban que un 26 % de la expansión fabril se efectuaría a costa de la sustitución de artesanía. Del programa del Ecuador se desprende que un 27 % de los aumentos de la producción fabril en 10 años corresponderían a desplazamientos de la artesanía de ciertas actividades manufactureras (véase el cuadro I-17).

/Cuadro I-17

CUADRO I-17

COMPOSICION DE LOS INCREMENTOS DE LA PRODUCCION FABRIL PROYECTADA EN ALGUNOS PAISES

Origen de los incrementos de la producción fabril	Por ciento en relación al valor bruto de los incrementos de producción		
	Colombia 1960-1970	Perú 1955-1965	Ecuador 1964-1973
Por expansión demanda interna	72	42	30
Por absorción de artesanía	6	26	27
Por incremento de exportaciones	7	18	11
Por sustitución de importaciones	15	14	32
	100	100	100

Fuentes: Colombia [19]; Perú [20] y Ecuador [23].

/Dentro del

Dentro del propio estrato fabril se verifica un proceso de concentración en establecimientos de mayor tamaño, cuyas características dependen del tipo de industria y están asociadas a la concentración geográfica y de la propiedad de las empresas. Normalmente, ese proceso responde a exigencia de las economías de escala, muchas veces propias de las tecnologías más mecanizadas, hacia las cuales tiende el desarrollo industrial. Es decir que existe cierta asociación entre los cambios tecnológicos que conlleva la industrialización y la concentración de la producción en establecimientos fabriles más grandes. A menudo sucede, sin embargo, que la estrechez de los mercados nacionales y la seguridad en las ventas que buscan las empresas se traducen en concentraciones de producción de bienes muy diversos en plantas de gran "diversificación horizontal". Ese proceso, bastante notorio en industrias como las de bienes metálicos de consumo, suele anular las economías de escala de los establecimientos más grandes, que sólo una cierta especialización permite materializar. A veces la diversificación se exagera en el sentido "vertical", lo que también suele implicar pérdidas de economías de escala, pues algunas etapas de manufacturación requieren escala de producción distintas. 49/

A pesar de los problemas inherentes a los excesos de diversificación horizontal y/o vertical de algunos establecimientos fabriles, que se dan con frecuencia especialmente en los países en desarrollo, existe una importante asociación entre el tamaño de los establecimientos, la densidad de capital y el producto por trabajador, 50/ aunque es posible encontrar

---

49/ En la industria textil, por ejemplo, es fácil encontrar esta situación, pues se observa a veces que los procesos de acabado, cuyas escalas económicas de producción son generalmente mayores, están integrados junto a hilanderías y tejedurías cuyas economías de escala son menos significativas [58].

50/ En el Perú, en 1959, los establecimientos manufactureros de 100 o más trabajadores tenían una productividad cerca de un 30 % superior al resto de los estratos fabriles, y una densidad de capital (capital fijo) por trabajador) casi un 40 % más alta [29]. En Colombia, en 1957, el estrato de 100 o más personas ocupadas por esos establecimientos tenía una productividad superior al doble que el resto, y una densidad de capital casi tres veces mayor [19]. En los alrededores de 1952-55, el estrato de menos de 100 tabajadores por planta tenía en los Estados Unidos una productividad un 15 % inferior a la media, en Alemania también un 15 % más baja, y en el Japón casi un 40 % [59].

/excepciones. 51/

excepciones. 51/

El proceso de concentración en grandes plantas parece tener un límite determinado por la naturaleza de las industrias, las economías de escala y la dispersión geográfica de los mercados y los recursos naturales. Esto es más evidente si se considera que en algunos de los países más industrializados, como los Estados Unidos, Alemania y el Japón, conviven las grandes fábricas con un importante estrato de pequeñas plantas. 52/ Pero esta convivencia parece ser algo diferente de la que suele encontrarse en América Latina, donde más a menudo la pequeña planta no es complementaria de las grandes ni se desenvuelve en competencia. Aquí muchas veces la convivencia está basada más bien en la posibilidad de subsistir que tienen las plantas pequeñas e ineficientes gracias a la política de protección a las empresas marginales en que se interesan las empresas más eficientes, cuya finalidad consiste en mantener altas tasas de rentabilidad fundadas en mejores precios, dados por los establecimientos de costos más altos.

Desde luego la concentración, aunque en general rinde beneficios de economías de escala y se asocia con una mayor eficiencia, trae consigo un régimen de escasa competencia en los pequeños mercados nacionales y, a veces, francas actitudes monopólicas. Esta es, por cierto, una desventaja. Pero no siempre puede ser correcto enfrentarla con la proliferación de pequeñas plantas ineficientes. El control y/o la competencia con el exterior parecerían mejores salidas del problema. En ello se asientan en parte el interés por desarrollar las exportaciones manufactureras y por lograr la integración económica internacional.

51/ Hay algunas excepciones, por ejemplo, en la industria textil de algunos países de América Latina, en donde la CEPAL ha encontrado más de un caso en que la productividad física de la mano de obra no es mayor en los establecimientos más grandes principalmente por cuestiones organizativas y/o de antigüedad de las instalaciones.

52/ En los alrededores de 1952-55, el 22 % de la producción manufacturera de los Estados Unidos estaba en manos de establecimientos de menos de 100 operarios; en Alemania Occidental, el 23 % y en el Japón el 37 % [59].

/Por supuesto,

Por supuesto, la consideración de un determinado proceso de concentración en plantas de mayor tamaño y la formulación de una política al respecto no puede hacerse sin tener en cuenta la cuestión ocupacional. Esto es así porque, según se plantea antes, la concentración va generalmente asociada con una mayor productividad del trabajo y consecuentemente con menores requisitos relativos de mano de obra.

f) Innovaciones técnicas e "ingeniería"

La industria manufacturera es uno de los sectores económicos donde se aprecia más notablemente la tendencia hacia introducir cambios tecnológicos en la producción. Tales innovaciones se refieren a los medios mecánicos, a los procesos de productivos, al uso de insumos, y a las calidades y tipos de los productos.

El mejoramiento de los medios mecánicos casi siempre derivan en mayor automatismo y por ende, no sólo en mayor productividad por trabajador, sino que en mayor capacidad de las unidades de producción, hecho que se refleja en las tendencias hacia la concentración comentados en el acápite precedente. Estos cambios obedecen en el fondo al requerimientos de "hacer mejor las cosas" a que se aludió en una sección anterior (1), y generalmente derivan de la búsqueda de menores costos y mayores ganancias. Vienen en su mayoría de los países industrializados, donde el ahorro de mano es con frecuencia decisivo. Por esta razón, a veces no se adaptan enteramente a la disponibilidad de factores productivos de los países en desarrollo, que corrientemente se caracterizan por agudos problemas ocupacionales y escasez de capital, cuyo mayor empleo relativo está implícito en el uso de medios mecánicos más automáticos.

Los procesos productivos también tienden a cambiar, introduciendose mejoramientos en el uso de los insumos y en el tipo de éstos. En este último sentido, puede encontrarse una gran cantidad de ejemplos, como el de la industria textil con la introducción de las fibras artificiales, la del caucho con la introducción del sintético, la de fertilizantes con los nitrogenados de síntesis en reemplazo del salitre natural, y muchos otros.

Se buscan también, mejores calidades y nuevos productos, tanto para satisfacer las nuevas formas de producción como para satisfacer mejor las necesidades del consumo de las personas.

/Todas esas

Todas esas innovaciones o cambios implican una participación creciente de la ingeniería o talentos científico y técnico en la producción manufacturera. De otro modo, la incorporación del progreso técnico viene a ser otro de los atributos importantes de la industrialización.

Por otro lado, es fácil ver cómo la ingeniería, el talento y las habilidades que se incorporan a los productos, constituyen los principales factores que valorizan la producción manufacturera. Las industrias metalomecánicas proporcionan uno de los ejemplos más significativos al respecto. En efecto, en cifras redondas y aproximadas, el precio del hierro contenido en minerales de leyes del 60 % es de unos Dls. 10 por tonelada; si se extrae y transforma en acero laminado vale unos Dls. 150 por tonelada; los productos terminados más elementales (estructuras metálicas, recipientes y otros) alcanzan valores del orden de los Dls. 300, 400 o 500; pero el gran "salto" industrial se encuentra en las industrias que suelen llamarse de ingeniería, cuyos productos (automotores, maquinarias, etc., o sus partes y piezas) alcanzan valores de 1.500 hasta 4.000 o más dólares por tonelada. En este punto es donde se puede apreciar la magnitud de la "brecha" que separa la industria de los países industrializados de la de los países en desarrollo. Aquí se vislumbra también uno de los problemas de fondo que existe alrededor del intercambio entre esos países, ya que los últimos en general son compradores de manufacturas de alto valor, de gran contenido de ingeniería y valor agregado, al mismo tiempo que venden casi únicamente productos primarios de escaso valor.

Llenar esa brecha significa propender hacia estructuras productivas que se denominaron "más avanzadas" en párrafos anteriores (acápite 3a), en las que la ciencia y la tecnología son ingredientes de mayor relevancia al mismo tiempo que dificultades que habría que enfrentar con mayor empeño y decisión que el empleado en las primeras etapas de la industrialización.

/CAPITULO II

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD

Santiago, octubre de 1966

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA Y LAS CONDICIONES DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO*

* Documento utilizado en las clases sobre "Sector vivienda" dictadas por el Profesor señor Rubén Utria en el Curso de Planificación de la Salud.

INDICE

VOLUMEN I

/VOLUMEN II

VOLUMEN II

/c) El

I. LAS CONDICIONES HABITACIONALES Y EL DESARROLLO NACIONAL

A. Identificación del "problema" de la vivienda

En el amplio contexto del desarrollo nacional las condiciones habitacionales [1/] y sus problemas conexos no constituyen un fenómeno autónomo y aislado sino más bien la resultante de una compleja combinación de factores estructurales e institucionales básicamente ubicados fuera del campo específico de la vivienda. Si bien es cierto que estas condiciones y sus problemas conexos presentan ciertos problemas específicos propios cuando se los considera aislada o "sectorialmente", también lo es que ellos constituyen en el fondo una función de las condiciones y tendencias características del desarrollo del país. Por lo general ellos se encuentran íntimamente ligados a los niveles de producción y de ingreso real, al volúmen y a la capacidad de movilización de los recursos económicos, financieros y tecnológicos, a la compatibilidad de la organización político-administrativa con las aspiraciones de la población en torno a la elevación del nivel de vida y, en general, a casi todos los aspectos estructurales e institucionales del desarrollo nacional.

En términos más concretos, y tratando de ubicar el problema en un plano práctico, podría decirse que las condiciones habitacionales de un país o de una comunidad dados dependen básicamente de tres requisitos:[2/]

a) Capacidad de la economía para generar el volumen adecuado de oferta de bienes y servicios relacionados con las condiciones habitacionales;

1/ Se alude a "condiciones habitacionales" como el conjunto de soluciones reales o respuestas que un individuo, una familia, o una comunidad dan a los problemas relativos al alojamiento físico, a los aspectos funcionales del hogar, a las necesarias relaciones de vinculación del hogar con el resto de la comunidad, al conjunto de servicios necesarios para el alojamiento y el desarrollo del hogar, y en general a todos los aspectos que directa e indirectamente afecten los niveles de habitación.

2/ A estos requisitos "básicos" habría que agregar la decisión política de favorecer o nó el mejoramiento de las condiciones habitacionales.

/b) capacidad

b) capacidad real de compra de estos bienes y servicios por parte de todos los sectores de la población como consecuencia de una adecuada y real incorporación al proceso de desarrollo; y

c) eficiente organización operativa del mercado de vivienda y servicios conexos que permita enlazar esa capacidad de generación de oferta con el poder real de compra de la población.

En principio podría decirse que en la medida en que estos y otros requisitos se cumplen en un país la situación general se torna favorable a una progresiva elevación de las condiciones habitacionales, y el grado de factibilidad y de consolidación de esta atmósfera favorable dependerá en gran medida del grado de autenticidad y de mutua compatibilidad con que se encuentren satisfechos tales pre-requisitos. Es decir, cuando se trata de una capacidad de oferta basada en un sólido, progresivo y generalizado desarrollo del aparato productivo, y no simplemente de una ampliación artificial y momentánea; cuando el poder de compra de la población es generado por una constante ampliación de los frentes de trabajo y una levación progresiva de la productividad, y no simplemente por una política de subsidio transitorio; y cuando la organización funcional del mercado está basada en un proceso real de transformación y perfeccionamiento de las instituciones y no simplemente en disposiciones legales más o menos arbitrarias o sin base operativa real. En este caso podría afirmarse que el "problema" de las condiciones habitacionales como tal no existe, o se reduce a la necesidad de ciertos esfuerzos destinados a perfeccionar o "afinar" total o parcialmente el conjunto de instrumentos del mercado y de la política de vivienda. Se trata entonces principalmente de un "problema" generado en esencia por deficiencias institucionales y operativas que pueden ser subsanadas con cierta facilidad a base de decisiones políticas.

Este es en principio el caso de los países altamente desarrollados en los cuales los pre-requisitos básicos señalados se cumplen generalmente. Las variantes que el caso ofrece parecen derivarse del mayor o menor grado de mutua compatibilidad en que dichos requisitos se presentan. Una de ellas se produce cuando el deseo de la población de elevar

/constantemente sus

constantemente sus condiciones habitacionales y la capacidad de compra para lograrlo va tornando obsoletas las viviendas existentes y ello se traduce en una demanda superior a la oferta convencional.[3/] Este es el caso, por ejemplo, de los países escandinavos, Inglaterra y Estados Unidos en la actualidad. Otra variante se produce cuando existen minorías marginadas económica o socialmente. Este ew el caso, por ejemplo, de los grupos de color y de inmigrantes mexicanos y portorriqueños en los Estados Unidos;[4/] o el de los argelinos y otros africanos en Francia; o el de los inmigrantes africanos y asiáticos de las colonias y ex-colonias en Inglaterra.[5/] Otra variante, de diversa naturaleza, se presenta cuando esos países desarrollados son afectados por crisis cíclicas o bélicas.

3/ Inglaterra, los países escandinavos y Estados Unidos constituyen ejemplos de este caso. Para una ampliación del tema véase: Frank S. Kristop, Componentes del cambio en el inventario nacional de vivienda en relación con el censo de 1960. Estadística, IASI, Vol. XX. Nº 77, Washington, diciembre 1962, pág. 755; Just Gustavsson, La vivienda en Suecia. Junta Nacional de la Vivienda, Copenhague, 1964, Documento Informativo Nº 6; Danish Ministry Housing, Housing in Denmark, Copenhague, Documento Informativo Nº 2; Ministerio de Vivienda de Noruega, La vivienda en Noruega, Copenhague, 1964, Documento Informativo Nº 5. (Los tres últimos fueron presentados en la gira de estudios y seminarios sobre organización y funciones de los organismos nacionales encargados de la ejecución de los programas de vivienda auspiciados por las Naciones Unidas y celebrada en 1964.)

4/ El caso de la población de color y de los inmigrantes mexicanos y portorriqueños en Estados Unidos y el de los argelinos y otros africanos en Francia. Véase Naciones Unidas, Informe sobre la situación social en el mundo, Capítulo V, Nº de Venta 63.IV.4. Véase también Charles Abrams, La vivienda y el desarrollo urbano en los Estados Unidos. Anexo del Informe del Grupo Especial de Expertos en Vivienda y Desarrollo Urbano, publicación de Naciones Unidas Nº de Venta 63.IV.1, Anexo IV. Véase también S. Harrington, La cultura de la pobreza en Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica, México.

5/ Véase United Nations Economic Commission for Europe, The European Housing Situation, E/ECE/221, Geneve, 1959; Paul D. Wendt, Post World War II Housing Policies in Italy, en Land Economics, Vol. XXXVIII, Nº 2, mayo 1962.

/El "problema"

El "problema" habitacional en los Estados Unidos en el período de la reseción alrededor de 1930 podría constituirse en cierto modo en un ejemplo del primer caso; y Alemania, Francia, Italia, los Países Bajos y otros países europeos y Japón, cuyo inventario de viviendas se vió repentinamente destruido total o parcialmente durante la Segunda Guerra Mundial, ofrecen durante el comienzo de la postguerra ejemplos típicos del segundo caso.6/

La característica básica que el problema de la vivienda presenta en estos casos anteriores y que determina una notable diferencia con "el problema" en los países subdesarrollados es que en aquellos la "solución" no sólo es más fácil sino que resulta conveniente para el conjunto de la economía nacional. Por una parte esos países se encuentran en general, en condiciones de afrontar el déficit de habitaciones mediante arreglos internos del sistema productivo y financiero sin grandes limitaciones estructurales y sin necesidad de causar trastornos serios a los otros sectores del desarrollo. Por otra, una ampliación metódicoa de la oferta de bienes y servicios relativos a las condiciones habitacionales puede operar como un instrumento estratégico para la dinamización de toda la economía. En el contexto de una economía desarrollada la capacidad de la construcción de viviendas para absorber un alto y complejo volumen de insumos y manufacturas de todas clases constituye un factor dinamizador capaz de producir muchas ventajas.

6/ Véase The Europena Housing Situation, Ob.cit.; Programa Relativo a los Censos Nacionales de Habitación, Grupo de Trabajo para los Censos de Población y Habitación de la Conferencia de Estadígrafos Europeos, "Estadística", Inter-American Statistical Institute, Vol. XX Nº 77, Washington 1962; La Vivienda y el Desarrollo Urbano en el Japón, informe resumido presentado por H. Kano, Informe del Grupo Especial de Expertos en Vivienda y Desarrollo Urbano, Publicación de Naciones Unidas Nº 63.IV.1, pág. 74; World Housing Conditions and Estimated Housing Requirements, publicación de Naciones Unidas Nº 65.IV.8; Naciones Unidas, Major long-term Problems of Government Housing and Related Policies, ST/ECE/HOU/20 Volumens I and II. New York, 1966.

/Ello es

Ello es así principalmente porque, en primer lugar, los grandes planes de construcción de viviendas permiten absorber un alto volumen de equipos pesados y livianos de construcción que el país puede producir; generan una amplia demanda de equipos "electro-domésticos" que la población puede realmente adquirir; y consumen una formidable cantidad de materiales de construcción producidos con equipos, técnicas y materias primas nacionales.7/ Y, en segundo lugar, el aparato productivo se encuentra listo para afrontar esta demanda sin necesidad de cambios estructurales previos y los recursos financieros no se encuentran generalmente afectados por fuertes restricciones de prioridad para otros sectores del desarrollo o de política de balance de pagos.

En estas condiciones el fenómeno del déficit habitacional puede ser concebido básicamente como un problema de escasez y, en consecuencia, puede ser abordado a través de la producción masiva, la organización del mercado y la movilización intensiva de recursos financieros.

Sin embargo, en los países subdesarrollados y particularmente en América Latina "el problema" se presenta con características muy diferentes. En efecto, las precarias condiciones habitacionales que afectan a amplios sectores de la población - como las de la educación, la salud, la nutrición y demás componentes del nivel de vida - no constituyen simplemente el resultado de un problema de escasez de viviendas. Por el contrario, todo parece indicar que ellas son la manifestación o el síntoma - reflejado en el plano habitacional y urbanístico - de desajustes y limitaciones estructurales de diverso orden localizadas en las bases mismas del proceso de desarrollo. Los bajos niveles habitacionales de grandes sectores populares - particularmente con sus altos índices de hacinamiento, promiscuidad, deterioro, insalubridad,

---

7/ Véase Harold Robison, Recursos Financieros y Política de Organizaciones Interamericanas para Vivienda, en la Formación de Capitales para la Vivienda en América Latina, Unión Panamericana, Washington 1963, pág. 30.

/marginalidad urbanística

marginalidad urbanística y otros aspectos negativos [8] - son parte de un cuadro de marginalidad social y económica mucho más amplio que incluye a todos los aspectos básicos del nivel de vida.

Como se sabe, este cuadro es el resultado del subdesarrollo económico y social en que amplios sectores de la población no encuentra oportunidades de empleo de alta productividad y con el nivel de remuneración, ni otros servicios indispensables para asegurar la adquisición de adecuadas condiciones de vida. Las grandes barriadas periféricas insalubres o las congestionadas y deterioradas casas de inquilinato ubicadas en el centro de las grandes ciudades, así como la precaria vivienda de los campesinos no constituyen sólo una expresión de marginalidad habitacional sino, fundamentalmente, una expresión general de los niveles de vida logrados por los sectores que han quedado al margen del desarrollo económico y social o que soportan los efectos negativos de los desajustes estructurales de éste.[9]

8/ El hacinamiento se produce cuando la vivienda es ocupada por un número de personas supeior a su capacidad funcional de alojamiento. La promiscuidad se presenta cuando existe una forzosa simultaneidad de funciones incompatibles entre sí en un mismo espacio funcional. El deterioro hace relación a la calidad y al grado de conservación de los materiales y equipos de la vivienda. La insalubridad se refiere a la existencia de instalaciones sanitarias (eliminación de excretas, aguas servidas y desperdicios; ventilación y otros). La marginalidad urbanística se refiere a la falta de integración de la vivienda y al conjunto de servicios municipales y comunales; a la ubicación geográfica marginal y a las deficiencias topográficas del terreno (fuertes pendientes, erosión, inundaciones, etc.). Existen otros indicadores sobre el mismo aspecto.

9/ "La formación de una población marginal y submarginal, a menudo en los límites de los niveles de subsistencia, fue el precio más notorio que las grandes ciudades latinoamericanas hubieron de pagar para conciliar las altas tasas de incremento de su población con los bajos niveles de productividad de su estructura económica", CEPAL, El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra, E/CN.12/666. Edición Solar-Hachéte. Buenos Aires, 1963, pág. 74.

/La espectacularidad

La espectacularidad que en los últimos años ha venido dándose al problema de la vivienda por encima de los otros componentes citados parece obedecer más bien al impacto estético-urbanístico que produce, a la magnitud del déficit acumulado, al surgimiento repentino de grandes barriadas marginales en las dos últimas décadas y a la creciente frecuencia de las invasiones de predios urbanos y privados por parte de grupos marginales, que a una concepción amplia y profunda de la naturaleza y las implicaciones del problema.

Dentro de esta característica fundamental que el problema presenta en Latinoamérica, como en el caso de los países altamente desarrollados, podrían distinguirse algunas variantes o matices pero todas ellas ofrecen el denominador común del subdesarrollo.[10/] Utilizando el esquema inicial de pre-requisitos básicos relativos a las condiciones habitacionales, podría decirse que este denominador común se presenta así en la región:

a) La economía no está en capacidad de generar una adecuada oferta de viviendas y servicios conexos;

b) los sectores sociales afectados por el problema de la vivienda no tienen capacidad real de compra para ésta y el Estado no está en condiciones de subsidiar a aquellos; y

c) serias limitaciones y rigideces estructurales dificultan la adecuada organización y operación del mercado de la vivienda, la tierra urbana y los servicios conexos.

10/ Uno de estos matices lo ofrecen los casos de Argentina y Uruguay, países en los cuales el déficit acumulado hasta el momento es relativamente reducido como lo habían sido hasta hace pocos años los sectores marginados del desarrollo y de la redistribución de los beneficios de éste. En la actualidad estos sectores están creciendo significativamente en la medida en que las condiciones tradicionales del desarrollo se deterioran relativamente. Otra variante la ofrece el caso de Venezuela, país en el cual los importantes recursos fiscales provenientes del petróleo podrían permitir el financiamiento y hasta el subsidio de un volumen significativo de viviendas. Sin embargo ello no significaría forzosamente que las familias beneficiadas por tales concesiones en el plano habitacional hubieran superado el cuadro general de marginalidad económica y social en que se encuentran. Este tipo de solución ya fue ensayado con resultados negativos muy elecuentes a través del célebre proyecto denominado "Superbloques de Caracas." Véase, Evaluación de los Superbloques de Caracas. Banco Obrero de Venezuela, Caracas, 1961.

/En estas

En estas condiciones el cuantioso déficit de habitaciones acumulado hasta hoy no constituye el meollo del problema sino apenas una manifestación estadística o un síntoma de un problema más profundo: los bajos niveles de desarrollo económico y social. Consecuentemente, no se trata de un problema de "escasez de viviendas" sino más bien de escasez de desarrollo. Igualmente "el problema" no puede ser superado mediante la construcción masiva y acelerada de nuevas unidades sino, más bien, creando las bases de desarrollo que permitan a la economía armar a la población afectada del poder de compra estable y suficiente, y generar la compleja y costosa gama de factores que se requieren para mantener una adecuada y oportuna oferta de viviendas y servicios conexos.

Al margen de estas consideraciones, la concepción o formulación del problema y la mayoría de las soluciones ofrecidas en los países de América Latina han girado tradicionalmente en sus aspectos básicos en torno al fenómeno estadístico del déficit, o sea de la diferencia entre el número de familias u "hogares censales" y el volumen de viviendas adecuadas existentes en un momento dado. Esta es, al menos, la impresión que se desprende de la gran mayoría de los estudios y formulaciones hechas en la región por los gobiernos y sus agencias especializadas en vivienda.[11/]

11/ Véase, por ejemplo, Programa Nacional de Desarrollo Económico, Corporación de Fomento de la Producción, Resumen, Talleres La Nación, 1961, Santiago; Plan Habitacional-Chile, Corporación de la Vivienda, 1963. Imprenta Gutemberg. Plan Habitacional, Cámara Chilena de la Construcción, Santiago, 1964; Informe sobre su actuación y Plan Integral, Comisión Nacional de Vivienda, Ministerio de Trabajo y Previsión, Buenos Aires, 1957; Déficit y Demanda de Viviendas en Colombia, Corporación Nacional de Servicios Públicos, Bogotá 1956; Informe Final del Primer Seminario Nacional de Vivienda de Interés Social, Ambato, Ecuador, 1959; La Vivienda en El Salvador, Public Administration Service, Ministerio de Economía, San Salvador, 1949; Informe sobre la Vivienda en el Perú, Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, Lima 1958; Programa Financiero de Vivienda, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1964. La Vivienda en el Perú, W. Harris y otros. Unión Panamerican, Washington, 1963; Diagnóstico Preliminar del Sector Vivienda, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, San José, Costa Rica, 1964; La Vivienda en Honduras, W. Harris y otros. Unión Panamericana, Washington, 1964. Véase también, Análisis de los Programas Nacionales de Vivienda de Cinco Países Latinoamericanos, ST/ECLA/Conf.9/L.9, Seminario Latinoamericano sobre Estadística y Programas de la Vivienda, Copenhague, 1962; e Informe del segundo período de reuiiones de la Comisión Especial VI al CIES. Consejo Económico y Social, Unión Panamerican, Washington OEA/serv, H/x.4, Sao Pualo, 1963.

/Es también

Es también la que puede obtenerse a través de las publicaciones de varios organismos internacionales y regionales.[12/] Tal concepción, que corresponde adecuadamente al contexto de los países industrializados, contiene algunas limitaciones básicas para el análisis y el tratamiento del problema en la región. Una de ellas es que induce en la práctica a una identificación del problema propiamente dicho y sus causas con sus manifestaciones o efectos. Por esta razón es frecuente en la región que tanto su formulación como los esfuerzos para afrontarlo giren sistemáticamente en torno al déficit o "escasez" y no a las cuasas estructurales e institucionales que lo generan. Otra es que el estándar o patrón de referencia que sirve de base para establecer la escasez se establece generalmente en forma poco objetiva.[13/] Quizás en esta definición han jugado un papel muy importante las crecientes aspiraciones de las "clases medias" y particularmente los grupos de empleados ligados al sector público. Naturalmente tales procedimientos y la actitud que él entraña no resultan compatibles con la realidad y las limitaciones latinoamericanas. Otra es que conduce a una concepción y a un tratamiento del problema restringidos al campo específico de la vivienda, con la consecuente subestimación del resto de las influencias del universo social y económico y particularmente con las limitaciones típicas del proceso de desarrollo latinoamericano.

12/ Véase por ejemplo, Evaluación Estadística de las Condiciones de Habitación, Déficit Existentes y Necesidades Futuras de Viviendas en los Países Latinoamericanos, ST/ECLA/Conf.9/L.10, Seminario Latinoamericano sobre Estadística y Programas de la Vivienda, Copenhague, 1962; Informe del Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda. Publicación de Naciones Unidas, Nº 63.II.G.14; Problemas de la Vivienda de Interés Social. Unión Panamericana, Washington, 1956; World Housing Conditions and Estimated Housing Requirements, Ob.cit.

13/ No existe suficiente claridad sobre la naturaleza y la dinámica interna de estos estándares. En términos generales se habla casi siempre de las viviendas que no cumplen tales estándares. Por ejemplo, la OEA basa el cálculo del déficit en "aquellas construcciones que no están a la altura de la dignidad humana y que es obligante demoler." (Véase Problemas de la Vivienda de Interés Social. Op.cit.)

/Este fenómeno

Este fenómeno aparece evidenciado en la mayor parte de los métodos propuestos para la programación de la vivienda en los países de la región.[14/] Estas y otras limitaciones y sus implicaciones en el proceso de agudización del problema de la vivienda serán discutidas en detalle más adelante.[15/]

B. Carácter estructural del problema

Al analizar el problema en sus bases y causas, y no sólo en sus manifestaciones visibles, surgen claramente definidos algunos fenómenos de carácter estructural que convierten el problema de la vivienda en un fenómeno que trasciende mucho más allá de su propio campo específico y lo ubican inevitablemente en la base misma del desarrollo general de los países en particular y de la región. Algunos de estos fenómenos son: a) las incompatibilidades entre el ingreso de los sectores populares y los costos de los servicios de vivienda; b) las incompatibilidades entre la demanda nominal y la capacidad real de los países para producir y financiar las viviendas y los servicios conexos requeridos; c) los desequilibrios entre las estructuras rural y urbano-industrial, sus desajustes internos y sus implicaciones demográficas; y d) el conjunto de limitaciones y escollos político-administrativos y socio-culturales que contituyen reflejos directos e indirectos de las estructuras imperantes en la región.

14/ Véase L.J. Jonge: Demanda Actual de Viviendas, IASI, Estadística, Vol. XXI, Nº 79, Washington, 1963, pág. 282; Jacob S. Siegel, Informaciones Demográficas para la Formulación de Programas de Vivienda con Especial Referencia a América Latina. Estadística ob.cit. pág. 227; H.V. Muhsam: Datos de población y análisis necesarios para evaluar la demanda presente y futura de viviendas, Estadística, ob.cit., pág. 301, IASI. El programa de estadísticas de habitación y construcción del Instituto Internacional de Estadísticas, Estadística, ob.cit. pág. 405. Sobre el mismo tema véase también IASI. Estadística, Vol. XX Nº 77, diciembre 1962. Para una referencia detallada sobre el tema véase: Naciones Unidas, Métodos propuestos para calcular las necesidades en materia de habitación, E/CN.3/274, Nueva York, 1960; Indicadores estadísticos de las condiciones de habitación, Nº de venta 62.XVII.7; Informe del Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda, Publicación de Naciones Unidas, Nº de venta 63.II.G.14.

15/ Véase Parte II - Limitaciones y Perspectivas del Enfoque Tradicional.

/Al lado

Al lado de estos fenómenos estructurales adversos considerados decisivos en la configuración del problema existen otros escollos de carácter operacional no menos importantes. Algunos de ellos son, por ejemplo, la falta de organización en la producción y en el mercado de viviendas y servicios, el recargo innecesario de los costos, las deficiencias de los actuales sistemas estadísticos y la falta de una adecuada política habitacional y sus correspondientes programas de inversión. Sin embargo, como se comprobará a lo largo del análisis de los fenómenos estructurales citados, estos escollos operacionales tienen una importancia muy relativa en la definición del problema en los países subdesarrollados. Consecuentemente, los esfuerzos para superarlos tienen poca repercusión en el enfrentamiento global y decisivo del problema. Por esta razón los beneficios de tales esfuerzos quedan casi siempre reservados a los sectores que por razones estructurales tienen acceso real al mercado de viviendas y servicios. Paradojalmente, es a estos factores operacionales a los cuales se ha dado tradicionalmente énfasis en América Latina.[16/]

a) Las incompatibilidades entre los costos de la vivienda y el poder de compra de los sectores populares

Como resultado de una compleja combinación de factores adversos los costos de la vivienda en América Latina son muy altos, tanto desde el punto de vista de la producción como de la capacidad de compra de los sectores de ingresos bajos y medios, tanto urbanos como rurales.

No se dispone de estudios que hagan posible establecer con precisión el nivel de estos costos. Por una parte, no existen en la región sistemas de registro estadísticos que permitan conocer los costos fidedignos de las

---

16/ Véanse, además de las anotadas en la cita 5/, las siguientes: Concepto y Técnica en el Planeamiento de la Vivienda de Interés Social, Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Montevideo, 1964; Problemas de la Vivienda de Interés Social en América Latina, Unión Panamericana, Washington, 1956; Plan Nacional de la Vivienda, 1951-1955, Banco Obrero de Venezuela, Caracas, 1951. Fondo Fiduciario de Progreso Social: Cuarto Informe Anual 1964, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1956.

/viviendas contruidas

viviendas construidas independientemente por el sector privado. Como parte de sus sistemas de arbitrios fiscales algunas ciudades importantes exigen algunos datos sobre costos y área construida de la construcción nueva en general; pero en la práctica estos datos son generalmente acomodados por los propietarios y constructores a fin de rebajar el monto de los impuestos correspondientes. Por otra parte, los datos relativos a los programas oficiales de vivienda son con frecuencia fragmentarios. Generalmente no incluyen los costos administrativos de la institución (que con frecuencia oscilan entre el 15 por ciento y el 25 por ciento del presupuesto institucional), de los impuestos municipales y nacionales (que pueden variar entre el 3 por ciento y el 6 por ciento) y del financiamiento (que es del orden del 6 por ciento al 12 por ciento anual). En otros casos excluyen el costo de la tierra, o de las obras de urbanización,[17/] o de ambos; o los contabilizan por debajo de los costos reales, particularmente cuando se trata de tierras adquiridas por estas estas instituciones con varios años de anticipación y de terrenos ejidales o de otro carácter público. Sobra advertir que los costos de la infraestructura básica han quedado convencionalmente excluidos. También se da el caso de programas en los cuales las viviendas figuran oficialmente con costos muy bajos a fin de no sobrepasar formalmente los topes máximos establecidos por los organismos de crédito interno o externo.[18/] A todo esto debe agregarse que, debido principalmente a la inflación y a la inestabilidad del mercado, en la mayoría de los casos los costos de adjudicación o venta son generalmente mucho más altos

---

17/ La omisión de este rubro del costo es frecuente en los casos de programas de viviendas que no incluyen los servicios básicos. Aunque parezca paradojal muchas instituciones nacionales de vivienda se concretan a construir y otorgar la vivienda propiamente dicha y dejan la provisión de los servicios a otras entidades. Algunos programas en Colombia y otros países ofrecen ejemplos ilustrativos de este fenómeno.

18/ Muchas viviendas construidas bajo el programa del DFL-2 de Chile, por ejemplo, figuran oficialmente con superficies construidas y costos que son ampliados por sus propietarios con posterioridad al registro oficial.

/que los

que los de programación que son los que figuran casi siempre en los informes oficiales. Al margen de estas informaciones oficiales y de las reducciones que podrían lograrse idealmente a través de la racionalización de los diseños, los materiales y las técnicas constructivas, la vivienda existente en el mercado actual es costosa y no puede ser pagada por los sectores de bajos ingresos que son - con excepción del caso de Argentina y Uruguay - los mayoritarios. Se estima que, en general, una vivienda urbana modesta pero adecuada tiene un costo real en el mercado tradicional que varía entre 3 000 y 6 000 dólares para familias de ingresos bajos y de 8 000 a 18 000 para familias de ingresos medios,[19] como se detalla en el cuadro 1 (Estimaciones del Costo Promedio de la Vivienda Urbana en el Mercado Tradicional de Interés Social). Esta situación se ve ampliamente confirmada aún en los programas adelantados últimamente por los gobiernos en desarrollo de los programas regionales de cooperación financiera, particularmente en cuanto se refiere a las de menor costo (véase cuadro 2: Costos Promedios de Viviendas Financiadas por el BID en América Latina).[20] Al mismo tiempo la oferta es extremadamente limitada y el mercado se caracteriza por el predominio de compras al contado o de contratos de arrendamiento cuando se trata de propietarios privados, o de adjudicación mediante amortización a largo plazo cuando se trata de programas oficiales o de instituciones sin fines de lucro,

---

19/ Estas estimaciones incluyen: a) Costos del terreno y los servicios básicos; b) costo del área construida; y c) costos de administración, honorarios e impuestos. No incluyen costos de capital ni obras básicas de infraestructura urbana.

20/ Por ejemplo, según la National League of Insured Saving Associations en junio de 1965, los costos promedios de vivienda producidas por estas asociaciones eran de 4 000 dólares en Chile; 6 249 en la República Dominicana; 4 700 en Ecuador; 9 110 en El Salvador; 7 000 en Guatemala; 4 899 en Perú y 14 482 en Venezuela. Véase Saving and Loan Progress Report, Nº 25, National League of Insured Saving Associations, Washington, 1965. En Colombia 64 149 viviendas construidas por el Instituto de Crédito Territorial entre 1961 y 1963 tuvieron un costo promedio de 2 900 dólares. Véase Informe al señor Ministro de Fomento 1963. Instituto de Crédito Territorial, Bogotá 1963, pág. 88. En Chile los departamentos económicos de 70 metros cuadrados financiados con fondos provenientes del Plan Habitacional cuestan entre 8 000 y 12 000 dólares.

/Cuadro 1

Cuadro 1

ESTIMACIONES DEL COSTO PROMEDIO DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN AMERICA LATINA

(Dólares)

Item	Viviendas para familias de ingresos bajos a/			Viviendas para familias de ingresos medios b/		
	Alternativa "A" c/	Alternativa "B" d/	Alternativa "C" e/	Alternativa "A" c/	Alternativa "B" d/	Alternativa "C" e/
a) Terreno con servicios e/	100 m2 x 5 = 500	80 m2 x 5 = 400	150 m2 x 7 = 1 050	200 m2 x 10 = 2 000	80 m2 x 10 = 800	250 m2 x 15 = 3 750
b) Construcción f/	70 " x 30 = 2 100	70 " x 50 = 3 500	90 " x 50 = 4 500	140 " x 50 = 7 000	80 " x 70 = 5 600	160 " x 70 = 11 200
c) Otros costos g/	20% 520	20% 780	20% 1 110	25% 1 800	25% 1 600	25% 2 990
Costo total	3 120	4 600	6 600	10 800	8 000	17 940
d) Arriendo mensual promedio h/	31.20	46.80	66.60	108.00	80.00	179.40
e) Amortización mensual promedio i/	39.00	58.50	83.25	135.00	100.00	223.41

Fuente: Estimaciones con base en datos específicos sobre costos en diferentes ciudades.

a/ Con ingreso mensual entre 0 y 100 dólares (véanse cuadros 6 y 7).
b/ Con ingreso mensual entre 100 y 500 dólares (véanse cuadros 6 y 7).
c/ Casa corriente aislada, en una o dos plantas.
d/ Departamentos en edificios multifamiliares de 4 pisos en terreno con densidad promedio de 700 habitantes por hectárea.
e/ Lote o parcela de terreno con vías, acueducto, alcantarillado, luz y algunos servicios comunales.
f/ Superficie construida total.
g/ Honorarios o utilidad, según el caso, costos legales, títulos, etc.
h/ En promedio se cobra en la región el 1 por ciento de la inversión como cánon de arrendamiento.
i/ Con crédito al 10 por ciento anual en 20 años y pago en 240 cuotas mensuales (estimación aproximada).

Cuadro 2

COSTOS DE LAS VIVIENDAS FINANCIADAS POR EL BID EN AMERICA LATINA a/

País	Convenio BID (dólares)			
	Año convenio	Montos de los ingresos anuales de las familias beneficiadas con préstamos	Viviendas financiadas con préstamos	
			Costo promedio total por vivienda	Costo total por m^2
Argentina	1963	1 800-2 400	3 950	60.00-70.00
Bolivia	-	...	1 400	20.00-30.00
Brasil	-	Hasta cuatro salarios mínimos	830	11.00
Colombia	1962	366-2 200	2 110	18.40-57.20
Costa Rica	1961	648-1 440	2 707	38.00
Cuba	-	-	-	-
Chile	1962	225	2 515	32.00
Chile	1962	...	3 346	43.57
Chile	1963	1 560-1 980	3 459	43.00
Ecuador	1962	Hasta 900	2 222	...
El Salvador	1962	576-1 536	2 260	...
Guatemala	1962	480-1 680	1 729-2 500	20.00
Haití		-	-	-
Honduras	-	660-1 560	1 912	51.00
México	-	...	...	...
Nicaragua	1962	428-2 200	2 732	40.00
Panamá	1961	800-2 400	2 950-3 240	43.00-46.00
Paraguay	-	-	-	-
Perú	1961	355-1 120	...	26.50
Perú	1962	1 560	3 364	37.50
República Dominicana	1963	320-2 160	1 000-1 640	15.00-40.00
Uruguay	-	660-2 280	...	40.00-63.00
Venezuela	1961	550-800	1 300	15.00
Venezuela	1962	715-2 700	2 613	65.00

Fuente: CEPAL, Situación habitacional, Política y Programas de Vivienda en América Latina, 1960-63, ST/ECLA/Conf.16/L.1, pág. 42.

/Desafortunadamente este

Desafortunadamente este último sistema tiene aún poca significación en el conjunto de la región debido al relativamente reducido volumen que él representa en la oferta global. Como se sabe, el Fondo Fiduciario de Progreso Social, que ha constituido hasta ahora el más amplio y decisivo recurso financiero para la vivienda en la región, en sus cuatro primeros años de funcionamiento (1961-64) logró financiar parcialmente 230 000 unidades en 18 países.[21/] Esto significa un promedio de 57 000 nuevas viviendas anuales que equivalen más o menos a la meta anual de construcción residencial fijada por el Gobierno de Chile para 1965-70.[22/]

El cuadro 3 ofrece una visión de conjunto de este tipo de oferta en relación con la demanda nominal de viviendas en América Latina.

Tampoco se cuenta con datos satisfactorios que permitan establecer la evolución de los costos de la construcción de viviendas, sus servicios conexos y de la tierra urbana en las principales ciudades de la región. Se dispone apenas de informaciones muy precarias y aisladas que no permiten por ahora establecer análisis comparativos debidamente fundamentados. Sin embargo, éstos pueden ser suficientes para intentar la caracterización del problema. Uno de los factores o ingredientes de mayor peso en la conformación de los costos es el alto precio que la tierra urbana ha venido alcanzando en los últimos veinte alos en toda la región. Se estima que en las principales ciudades este rubro ocupa entre el 20 y el 30 por ciento del costo total. Tal situación parece obedecer, en primer lugar, a la limitación de capitales tanto privados como estatales para la provisión de los servicios urbanos. Esta limitación se traduce en una restricción de la oferta de tierras frente a la presión de una demanda cada vez más intensa generada por la constante llegada

---

21/ Véase, Fondo Fiduciario de Progreso Social: Cuarto Informe Anual 1964. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 1965, pág. 92.

22/ Véase, Informe del Presidente de la República señor Eduardo Frei sobre el Primer Año de Gobierno. Presidencia de la República. Santiago, 1965. Véase también, Plan Habitacional 1965-70, Cámara Chilena de la Construcción, Santiago, 1964.

/Cuadro 3

Cuadro 3

AMERICA LATINA: NECESIDAD MINIMA ANUAL DE NUEVAS VIVIENDAS EN 1960; METAS PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS ADOPTADAS EN PROGRAMAS NACIONALES Y PLANES DE INVERSION EN VIVIENDAS; Y CONSTRUCCION ANUAL DE VIVIENDAS ALREDEDOR DE 1960-63

País	Necesidad mínima anual de nuevas viviendas estimada para 1960 a/			Metas de los programas y planes de inversión para la construcción de viviendas b/				Meta anual de viviendas en 1960-63 como por ciento de la necesidad urbana	Construcción anual de viviendas urbanas alrededor de 1960-63 c/	
	Total	Urbano	Rural	Período	Total	Urbano	Total		Período	Urbano
Argentina	162 087	128 509	33 578	-	...	...	...	...	1960	55 000 d/
Bolivia	14 547	7 408	7 139	1962-66	25 647	10 194	15 453	137.6	-	...
Brasil	289 023	169 352	119 671	-	...	...	...	...	-	...
Colombia	91 451	67 251	24 200	1961-65	...	45 220	...	67.2	1960-62	39 873
Costa Rica	11 520	6 661	4 859	1963	...	3 441	...	51.7	1950-61	3 100
Cuba	55 486	42 081	13 405	-	...	...	...	...	-	...
Chile	45 402	39 519	5 883	1961-70	53 870	44 450	9 420	112.5	1959-62	33 500 e/
Ecuador	23 648	12 132	11 516	1964-68	9 370	7 644	1 726	63.0	-	...
El Salvador	11 050	9 106	1 944	1962-63	...	2 500	...	27.5	1958-62	984
Guatemala	15 982	12 137	3 845	1962-63	1 636	...	...	...	1960-62	902 f/
Haití	15 336	6 316	9 020	-	...	...	...	...	-	...
Honduras	11 970	6 196	5 774	1962-64	...	2 208	...	35.6	-	...
México	227 689	158 873	68 816	-	...	...	...	...	1958-60	6 564 g/
Nicaragua	6 639	3 977	2 662	1962-63	1 425	...	...	...	-	...
Panamá	5 697	3 653	2 044	1962-66	10 000	...	...	...	1962-63	2 390 h/
Paraguay	5 001	3 069	1 932	-	...	...	...	...	-	...
Perú	60 711	33 693	27 018	1962-71	78 982	...	...	...	1962	5 429 i/
Rep. Dominicana	14 396	7 323	7 073	-	...	...	...	...	-	...
Uruguay	18 820	17 227	1 593	-	...	...	...	...	1953-62	11 900 j/
Venezuela	54 842	50 863	3 979	1963-66	65 000	...	...	45.9	1950-61	41 048 k/
América Latina	1 141 297	785 346	355 951	-	245 930	115 657	26 599	14.7		

a/ Fuente: CEPAL. ST/ECLA/CONF.9/L.10. 4 de julio de 1962.

b/ Fuentes: CEPAL. ST/ECLA/CONF.9/L.9: CIES, OEA. Desarrollo Económico y Social de Costa Rica. Informe presentado por el Gobierno de Costa Rica. OEA/Ser.H/X.4 CIES/313, 26 agosto de 1963; Junta de Planeamiento y Coordinación Económica, Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador. 1963; IVU. Memoria a la Asamblea General, 1962-63. Panamá; BID. Fondo Fiduciario de Progreso Social. Segundo informe anual, 1962.

c/ Fuentes: Instituto de Investigación Económica de la C.G.E. Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. Tomo IV. Argentina, 1962. Instituto de Crédito Territorial. Informe. 1962. Colombia 1962. Consejo Interamericano Económico y Social. Desarrollo Económico y Social de Costa Rica. OEA/Serv.H/X.4 CIES/313 26 agosto de 1963. CORVI. Plan Habitacional de Chile. 1963. Dirección General de Estadística y Censos. El Salvador en Gráficas. 1962. Banco de Guatemala, Boletín Estadístico, julio-agosto de 1963. Guatemala, C.A. Informe preliminar sobre los programas y Estadísticas de Vivienda en México. Seminario Latinoamericano sobre Estadística y Programas de la Vivienda. Junta Nacional de la Vivienda. Informe de Situación sobre Vivienda, construcción y desarrollo urbano, Perú, 1963.

d/ Comprende las viviendas construidas por el sector privado en todo el país.

e/ Comprende las viviendas construidas por el sector público (21 478) y el privado (12 022) en todo el país.

f/ Edificación particular en la capital de la República.

g/ Construcción de vivienda por el sector público en todo el país.

h/ Viviendas construidas por el IVU en todo el país. Fuente: Memoria a la Asamblea Nacional 1962-63. IVU. Panamá.

i/ Viviendas construidas en Lima.

j/ Viviendas construidas en todo el país. Estimación preliminar basada en muestra nacional de vivienda.

k/ República de Venezuela, Informe Vivienda presentado ante el CIES, julio 1963. Comprende las viviendas construidas en todo el país.

/esta comparación

de nuevos contingentes humanos procedentes de poblaciones pequeñas, de áreas suburbanas y del campo.[23/] En segundo lugar, a la especulación derivada de ciertas fases del proceso inflacionario y por falta de una acción efectiva del Estado en el campo de la política reguladora del desarrollo urbano. Paralelamente, existe una tendencia de bajo rendimiento en la tierra urbanizable en las especificaciones o patrones de diseño urbano y arquitectónico impuestas a través de las reglamentaciones municipales de urbanismo o planeamiento urbano. Como se sabe, entre el 30 y el 50 por ciento del total de la tierra bruta destinable a viviendas en las grandes ciudades debe ser destinado a "áreas verdes",[24/] avenidas y calles y, además, de cada lote familiar o parcela neta sólo puede ocuparse con la construcción del 50 al 60 por ciento, quedando el resto como "área libre" o "área no construida". Obviamente esta liberalidad no corresponde a una estrategia de reservas para ampliaciones futuras. Estas especificaciones inspiradas originalmente en sanos propósitos estético-urbanísticos,[25/] si bien pueden tener justificación en países de alto desarrollo, constituyen en la práctica un significativo sobrecosto para la vivienda de interés social, que los países subdesarrollados no pueden pagar por ahora. En efecto, además del bajo rendimiento de la tierra urbanizada ellas determinan una multiplicación de los costos de los servicios de agua, luz, alcantarillado, teléfonos, vías y otros, además

---

23/ Para un amplio desarrollo del tema de la urbanización escalonadas véase: Los Patrones de Asentamiento Rural en América Latina. CEPAL, (Doc. de Ref. Nº 1, Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrrollo de la Comunidad en el Desarrollo Económico y Social. Santiago, 1964); y Distribución Geográfica de la Población de América Latina y Prioridades Regionales del Desarrollo. CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. VIII. Nº 1, marzo 1963. Nueva York.

24/ Se trata de parques y jardines públicos.

25/ Generalmente estas altas especificaciones de diseño urbano aparecen justificadas invocando propósitos higiénicos y funcionales. Sin embargo, al analizarlas detenidamente se observa que ellas sobrepasan con creces los mínimos indispensables. En general se trata de una tendencia a reproducir el boato ornamental típico de algunos sectores de las grandes capitales de los países altamente desarrollados.

/de los

de los costos sociales producidos por los desajustes de todo orden que genera la expansión inmoderada de las ciudades. Otro factor negativo es el bajo rendimiento del área construida en el diseño específico de cada vivienda. Al analizar cuidadosamente los proyectos de vivienda de interés social adelantados tanto por el sector privado como por los organismos oficiales respectivos se observa que, en general, no parece existir criterios claros sobre el mejor aprovechamiento de este concepto y que hay una evidente tendencia al desperdicio. En los proyectos adelantados como parte de la política habitacional el "área construida por persona" varía entre 7 y 25 metros cuadrados entre los diferentes países de la región y aún dentro de un mismo país, una misma institución, un mismo clima y muchas veces el mismo sector socio-económico.[26/] Naturalmente, diferencias en este concepto del orden de 300 por ciento y más, como las señaladas, afectan en magnitud proporcional el costo y consecuentemente el grado de acceso a estas soluciones por parte de los sectores de bajos ingresos. Desde el punto de vista técnico no parece existir suficiente explicación para variaciones tan amplias, especialmente si se tiene presente que desde el punto de vista del funcionamiento arquitectónico se pueden obtener soluciones de buena calidad con "áreas unitarias" de 8 a 12 metros cuadrados.

Otro factor de significación es el alto costo de la construcción en general como puede observarse en el cuadro 4, Costo de la Construcción en algunos Países Latinoaméricanos. Este fenómeno parece obedecer a diversas causas. Una de ellas es el bajo nivel de utilización de los factores (mano de obra, equipos y herramientas, etc.) cualquiera que sea la técnica de producción empleada. Tal situación parece ser el resultado de características estructurales y de un bajo nivel de eficiencia administrativa. Todo esto se traduce en baja productividad, desperdicio de materiales, deterioro y subutilización de herramientas y equipo, alta frecuencia de accidentes, extensión exagerada de los plazos de construcción y muchos

26/ La misma situación subsiste en los diseños específicos de cada unidad habitacional en cuanto se refiere a la distribución del área construida asignada a cada función.

/Cuadro 4

Cuadro 4

VARIACION DEL COSTO DE LA CONSTRUCCION (TIPO MEDIO)
EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

País	Promedio año	Materiales	Mano de obra	Gastos generales	Costo total	Variación (porcentajes)
Chile a/	1960	100.0	100.00	100.0	100.0	-
	1961	101.2	106.9	125.2	105.9	5.9
	1962	110.2	126.5	146.1	119.8	13.1
	1963	157.3	178.9	221.2	171.8	43.4
	1964	240.3	276.7	304.6	259.5	51.0
Argentina b/	1960	328.0	268.9	337.5	303.5	11.5
	1961	396.4	334.9	398.4	370.1	21.9
	1962	516.2	442.4	489.7	481.7	30.2
	1963	589.0	591.8	675.7	599.2	24.4
	1964	678.6	753.7	801.3	723.7	20.8

a/ Indices de variación de precios, Revista de la Construcción, año III, marzo de 1965, No. 34, Santiago de Chile, pág. 24.

b/ Indice del Costo de la Construcción en la Capital Federal, Edificación, junio de 1965, Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, Secretaría de Estado, Buenos Aires, pág. 9.

/otros factores

otros factores adversos. Otro factor generalmente reconocido es el alto precio de los materiales de construcción debido no sólo a las escalas de producción sino también a la falta de adecuada competencia en el mercado, al crecido número de intermediarios que causan sobrecostos del orden del 20 al 30 por ciento y a la desorganización característica de la industria de materiales de construcción. Se estima que alrededor de un 10 por ciento de los materiales se desperdicia debido a la falta de normalización y de coordinación modular.[27] Otro factor es el elevado costo administrativo de los programas de construcción de vivienda. Como se sabe, los organismos oficiales responsables de vivienda operan a altos costos administrativos que fluctúan entre el 15 y el 25 por ciento del volumen de las inversiones reales. Por otra parte, los honorarios de los proyectistas y constructores varía entre el 10 y el 20 por ciento del costo de la construcción cuando se basan en tarifas profesionales y son aún mayores cuando se aplican otros criterios. Estos altos costos obedecen en buena parte a las características de las empresas constructoras de viviendas, las cuales generalmente carecen de adecuado apoyo, son improvisadas y carecen del capital y el equipo mínimo indispensable.[28] Otro factor contribuyente a esta situación es el alto costo del financiamiento que en el sector público es del orden del 6 al 12 por ciento anual [29] y en el privado va del 10 al 24 por ciento.

27/ La normalización es una técnica de producción destinada a buscar la eficiencia, la economía y el rendimiento en los materiales a través de la unificación y racionalización de las especificaciones y normas. La coordinación modular es una técnica de diseño y construcción basada en la utilización racional y coordinada de "módulos" o denominadores comunes en las dimensiones de los materiales.

28/ Véase Tatian Bulat, Organización de las Asociaciones Gremiales de Empresarios en Función de un Sistema de Planificación Económica. Universidad de Chile, Fac. de Ciencias Económicas. Santiago, 1964, págs. 66 y 67.

29/ Los intereses directos generalmente varían del 6 al 10 por ciento anual pero a ésto deben agregarse los recargos por concepto de seguro de vida y de incendio que son casi siempre obligatorios en este tipo de transacciones para asegurar la inversión.

/Si se

Si se tiene en cuenta que la mayoría de los empresarios constructores de viviendas necesitan financiar a crédito entre el 50 y el 80 por ciento de las operaciones, el rubro de intereses contribuye significativamente a elevar los costos. A todo este recargo originado por diferentes conceptos debe agregarse el sobrecosto que representa el lucro cesante, ciertos daños emergentes y los aumentos de precios y materiales que se producen automáticamente a lo largo de los amplios plazos de construcción originados en la falta de adecuada organización empresarial y otras causas, como los trámites ante organismos municipales y de servicios, las demoras en el otorgamiento del crédito, la escasez estacional de materiales, las huelgas, y muchos otros factores. A este respecto, por ejemplo, en Chile el período promedio de construcción de una vivienda económica de 100 a 400 metros cuadrados (tipo D.F.L.2)30/ construida particularmente es en la práctica de 10 a 20 meses y en ese período las variaciones de los precios de los materiales y de la construcción son muy importantes. Por ejemplo, a precios constantes éstas fueron del orden de 13.1 por ciento en 1962 sobre el año anterior; y de 43.4 y 51.0 en 1963 y 1964 respectivamente, como puede verse en el cuadro 4. A estos factores señalados deben agregarse las utilidades totales cuando se trata de programas adelantados por el sector privado que, según se estima, son del orden del 20 por ciento de la inversión real aunque se trate de actividades financiadas con fondos provenientes de recursos oficiales tanto internos como externos.31/

30/ Se trata de viviendas económicas acogidas a los beneficios del "Decreto con Fuerza de Ley Nº 2" del 31 de julio de 1959 reglamentario de la "Ley Nº 9135" y que constituyen la base del Plan Habitacional en Chile.

31/ Se hace referencia a operaciones de empresas constructoras privadas financiadas directa o indirectamente con fondos públicos provenientes de programas especiales de crédito interno y externo para estimular la industria de la construcción y la construcción de viviendas.

/Por otra

Por otra parte, en la evolución de estos costos no se observan indicios de que los factores anotados están siendo superados. Por el contrario se evidencia una tendencia al alza. Es innegable que en algunos países se están realizando intentos de racionalización y mecanización de ciertas etapas de la construcción por parte de algunas empresas, pero esto no parece traducirse en una efectiva baja de precios de las viviendas y, en cierto modo, parece neutralizar algunos de los efectos más dinamizadores de la construcción de viviendas en los países subdesarrollados. Sobre este último particular se tratará más adelante en relación con la política de vivienda frente a la generación de empleo y las alternativas de la industrialización.

En el medio rural los costos anotados para la vivienda urbana - particularmente la de grupos de ingresos bajos - descienden un poco pero mantienen sus características principales. Si bien en este caso los altos precios de la tierra no cuentan, éstos se ven compensados con los sobrecostos del transporte de los materiales que, según sean las distancias entre la vivienda y los grandes centros de producción llegan a ser del 30 al 100 por ciento del costo de los materiales. Debido a las deficiencias del sistema de distribución de materiales y equipos y a la inexistencia de un servicio de transporte rural en muchos países y en muchas zonas de éstos se da el caso de que este sobrecosto vale mucho más que los propios materiales. En Colombia y Ecuador, por ejemplo, el bulto de cemento que vale aproximadamente un dólar en las grandes ciudades cuesta 2 dólares puesto en una pequeña aldea a 20 kilómetros de distancia de aquellas. En Venezuela esta diferencia llega a veces a ser de 1 a 3. Algo similar sucede con la mano de obra especializada.

En apariencia buena parte de los factores que generan los altos costos y sobrecostos de la vivienda en América Latina parecen obedecer a simples causas operativas y, por tanto, susceptibles de un tratamiento organizacional. Pero la verdad es que la mayor parte de ellos son el resultado directo o indirecto de ciertos fenómenos estructurales. Por ejemplo, los altos precios de la tierra reflejan la naturaleza del régimen de uso y tenencia de ésta; la especulación no puede ser fácilmente combatida en una economía de mercado caracterizada por una oferta

/muy limitada

muy limitada y una competencia casi inexistente. Los sobrecostos en la producción de materiales y en la actividad constructora reflejan en buena parte el bajo nivel tecnológico y las rigideces propias del sistema de producción. Ciertos aspectos del bajo rendimiento de los diseños urbanísticos y arquitectónicos reflejan algunos valores socio-culturales. Y la remoción de tales obstáculos implica respectivamente cambios sustanciales en instituciones claves del sistema como la propiedad y el mercado; entraña una significativa y repentina multiplicación de los recursos financieros y tecnológicos; supone serios cambios en la actitud y en los valores de la sociedad. Teniendo en cuenta estas consideraciones no es razonable esperar reducciones drásticas a corto plazo en los costos. Si bien es cierto que pueden y deben lograrse algunas reducciones - particularmente a través de racionalización del diseño y la producción - es obvio que las características y tendencias de los costos continuarán a menos que se introduzcan las modificaciones estructurales correspondientes.

Así, como consecuencia de esta situación, la vivienda y sus servicios conexos han alcanzado en el mercado tradicional los altos precios ya anotados que la mayor parte de la población latinoamericana no puede pagar, aún dentro de programas oficiales con crédito a largo plazo y bajo interés. Podría estimarse que su adquisición implica desembolsos mensuales que fluctúan entre 32 y 67 dólares para familias de ingresos bajos y entre 80 y 180 dólares para las de ingresos medios cuando se trata de arrendamiento. En caso de amortización mensual estos desembolsos fluctúan entre 40 y 84 dólares para familias de ingresos bajos y entre 100 y 224 dólares para las de ingresos medios. (Estas estimaciones aparecen detalladas en el cuadro 1.) A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos cuatro años por los países con ayuda externa, es evidente que este mercado tradicional de viviendas y servicios continúa conservando estas características adversas en los costos. Ello se explica - además de los escollos estructurales citados - por el poco impacto relativo que tales programas han tenido en el cuadro general de las necesidades de vivienda en la región y por la falta de los esfuerzos internos requeridos para la racionalización de los procesos de diseño y construcción.

/Al mismo

Al mismo tiempo, el poder de compra de las familias afectadas por el problema habitacional es muy bajo tanto en términos absolutos como en relación con los anteriores precios de los servicios de vivienda. Reconociendo de antemano las limitaciones propias de los promedios aritméticos y las generalizaciones, el ingreso de las grandes mayorías latinoamericanas es muy bajo. Con base en la situación de 1961, se estima que el 50 por ciento de la población latinoamericana tiene un ingreso familiar mensual de 55 dólares como promedio de una escala que va de cero a 100 dólares. El grupo de ingresos inmediatamente superiores está constituido por el 45 por ciento de la población y tiene ingresos entre 100 y 500 dólares con promedio de 190. El resto lo forman dos pequeños grupos con ingresos entre 500 y 1 300, y de 1 300 y más dólares que representan el 2 y el 3 por ciento de la población respectivamente.[32/] Si se analizan los gastos del consumo privado en los países de la región podría estimarse que la vivienda ocupa entre el 13 y el 20 por ciento del consumo y que, paralelamente, destina del 1 al 5 por ciento en calefacción y alumbrado y del 4 por ciento al 12 por ciento en menaje (véase cuadro 5: Gastos Familiares en Algunos Países de América Latina). Si se acepta que esta distribución porcentual del consumo se cumple en promedio para los grupos de ingresos bajos y medios, y por tanto, se toma el 17 por ciento del ingreso familiar como base de la capacidad máxima de pago para los servicios habitacionales, podría estimarse que el 50 por ciento de la población latinoamericana sólo puede destinar en promedio 9.35 dólares mensuales a vivienda y que el siguiente grupo, el 45 por ciento de la población, puede llegar sólo hasta 38.0 dólares como se desprende del cuadro 6 (Distribución Conjetural del Ingreso Prevaleciente en los Países de América Latina y la Disponibilidad Familiar Mensual para Vivienda). Al comparar los costos mensuales

---

32/ Véase CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en la postguerra, publicación de Naciones Unidas, Nº de venta 63.II.G.12, pág.68; y también CEPAL, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, (E/CN.12/680).

/Cuadro 5

Cuadro 5

GASTOS FAMILIARES DE CONSUMO EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

País	Fecha de la encuesta	Gastos de consumo por año	Alimentación	Vivienda				Vestido	Varios
				Alquiler	Combustible y alumbrado	Mobiliario conservación y equipo	Total		
Argentina		Pesos							
(Buenos Aires)	1960	87 522 a/	59.2	3.1	3.9	2.0	9.0	18.7	13.1
Honduras b/ c/	1958	1 190 a/	50.1	6.5	6.4	7.7	20.6	12.8	16.5
		Gourdes							
Haití	1955	6 760	51.2	17.4	8.8	3.2	29.4	10.0	9.4
Ecuador g/	1960	-	44.0	-	-	-	12.0	-	-
El Salvador g/	1960	-	42.0	-	-	-	8.0	-	-
Panamá		Balboas							
(Puerto Armuelles) d/	1955	1 231	37.0	0.6	2.4	9.4	12.4	13.6	37.0 e/
		Balboas							
Bocas del Toro d/	1955	1 369	38.3	0.9	2.5	9.7	13.1	11.8	36.8 e/
		Balboas							
David	1956	1 607	38.6	5.3	4.3	9.3	18.9	11.1	31.4 e/
		Balboas							
Panamá c/	1958	2 172	33.8 f/	10.1	3.9	9.0	23.0	11.1	32.1 e/
Perú	VIII-IX	Soles							
Lima y Callao	1957	17 552 a/	55.6	9.2	3.5	5.8	18.5	10.1	15.8
Venezuela b/	VII-VIII 1956	...	46.8	11.3			11.3	7.6	34.3

Fuente: OIT, Anuario de Estadísticas del trabajo 1963, págs. 493 y 494.

a/ Total anual calculado por la OIT a base de datos de un período más corto.
b/ Población urbana.
c/ Familias de trabajadores manuales y no manuales.
d/ Zonas bananeras.
e/ Incluye las bebidas alcohólicas.
f/ Excluye las bebidas alcohólicas.
g/ Según N.U. Compendium of Social Statistics, 1963. Statistical Paper Series K Nº 2 pág. 572.

/Cuadro 6

Cuadro 6

DISTRIBUCION CONJETURAL DEL INGRESO PREVALECIENTE EN PAISES DE AMERICA LATINA Y DISPONIBILIDAD MENSUAL PARA VIVIENDA

Categoría	Proporción de la población que compone la categoría en porcentaje	Promedio del ingreso personal anual por habitante		Ingreso mensual por familia (dólares)			Capacidad mensual máxima de pago a/ (20 porciento)
		Relación porcentual con el promedio general	Dólares	Promedio	Límites		
					Más de	Hasta	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
I	50	30.0	120	55	0	100	11.0
II	45	110.0	400	190	100	500	38.0
III	3	470.0	1 750	800	500	1 300	160.0
IV	2	950.0	3 500	1 600	1 300	más	320.0
Total	100	100.0	370	170			

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en la postguerra, N° de venta 64, II, G, pág. 67.

a/ Estimación.

/corrientes en

corrientes en el mercado tradicional de vivienda con la capacidad real de pago se observa que estos sectores no están en condiciones de adquirir y sostener niveles habitacionales adecuados. En efecto, como puede verse en el cuadro 7 (Estimación de la capacidad mensual de pago para viviendas en los grupos de ingresos bajos y medio de América Latina) el grupo de ingresos bajos presenta un déficit de poder de compra del 81 al 85 por ciento y el de los ingresos medios otro del 73 al 81 por ciento. Esta situación aparece expuesta en el gráfico 1 (Costos de la vivienda y poder de compra en sectores de ingresos bajos y medios en América Latina).

La anterior confrontación de estimaciones de costos y del poder de compra de los sectores populares basada en el ingreso promedio refleja de hecho una situación dramática. Sin embargo, debe tenerse presente que en la realidad esta situación es peor aún. Por una parte, estos promedios aritméticos ofrecen una imagen panorámica pero no permiten ver con claridad que entre los dos extremos hay toda una gama de ingresos que van desde los correspondientes a las familias que sólo reciben el mínimo hasta los correspondientes a las que reciben el máximo. Entre estos dos extremos existe un gran sector mayoritario que tiene un ingreso inferior al promedio. Como expresión del dualismo característico del proceso de desarrollo en Latinoamérica, un pequeño grupo de trabajadores correspondiente a procesos de producción de alta productividad - metalurgia, petróleo, química, minería industrializada, transporte aéreo y otros - ha logrado imponer salarios que al constituir el extremo superior de la escala de ingresos del sector popular afecta sensiblemente el promedio de ingreso aunque sólo representa del 5 al 10 por ciento de la masa laboral total. En vía de discusión podría argumentarse que el 50 por ciento de la población latinoamericana es rural y que, por lo tanto, el ingreso promedio de 55 dólares corresponde a este sector y, consecuentemente, las familias urbanas dispondrían de una mayor capacidad de pago que la reflejada en las estimaciones de ingreso promedio anotadas. Sin embargo, hay varios hechos que demuestran que tal suposición no se encuentra confirmada en la realidad. En primer lugar, existe constantemente en los centros urbanos un sector afectado por el desempleo o empleo disfrazado.

/Cuadro 7

Cuadro 7

ESTIMACION DE LA CAPACIDAD MENSUAL DE PAGO PARA VIVIENDAS EN LOS GRUPOS DE INGRESOS BAJO Y MEDIO EN AMERICA LATINA

(Dólares)

Categoría o grupo a/	Ingreso familiar mensual	Capacidad máxima de pago	Costo de los servicios de vivienda b/		Déficit de capacidad de pago (porciento) c/	
			Arriendo	Amortización	Arriendo	Amortización
I	55	9.35 d/	48.90	61.12	80.0	84.8
II	190	38.00 e/	143.70	179.20	73.6	81.0

a/ Se hace referencia a los dos primeros grupos de la distribución conjetural del ingreso prevaleciente en los países de América Latina según cuadro 4.

b/ Arriendo mensual o cuota mensual de amortización según cuadro 5.

c/ Déficit o faltante en la capacidad de pago mensual para cubrir el costo.

d/ Tomando como base el 17 por ciento destinado en promedio a pago de alquileres en el patrón de consumo de un número representativo de países según cuadros 1 y 2.

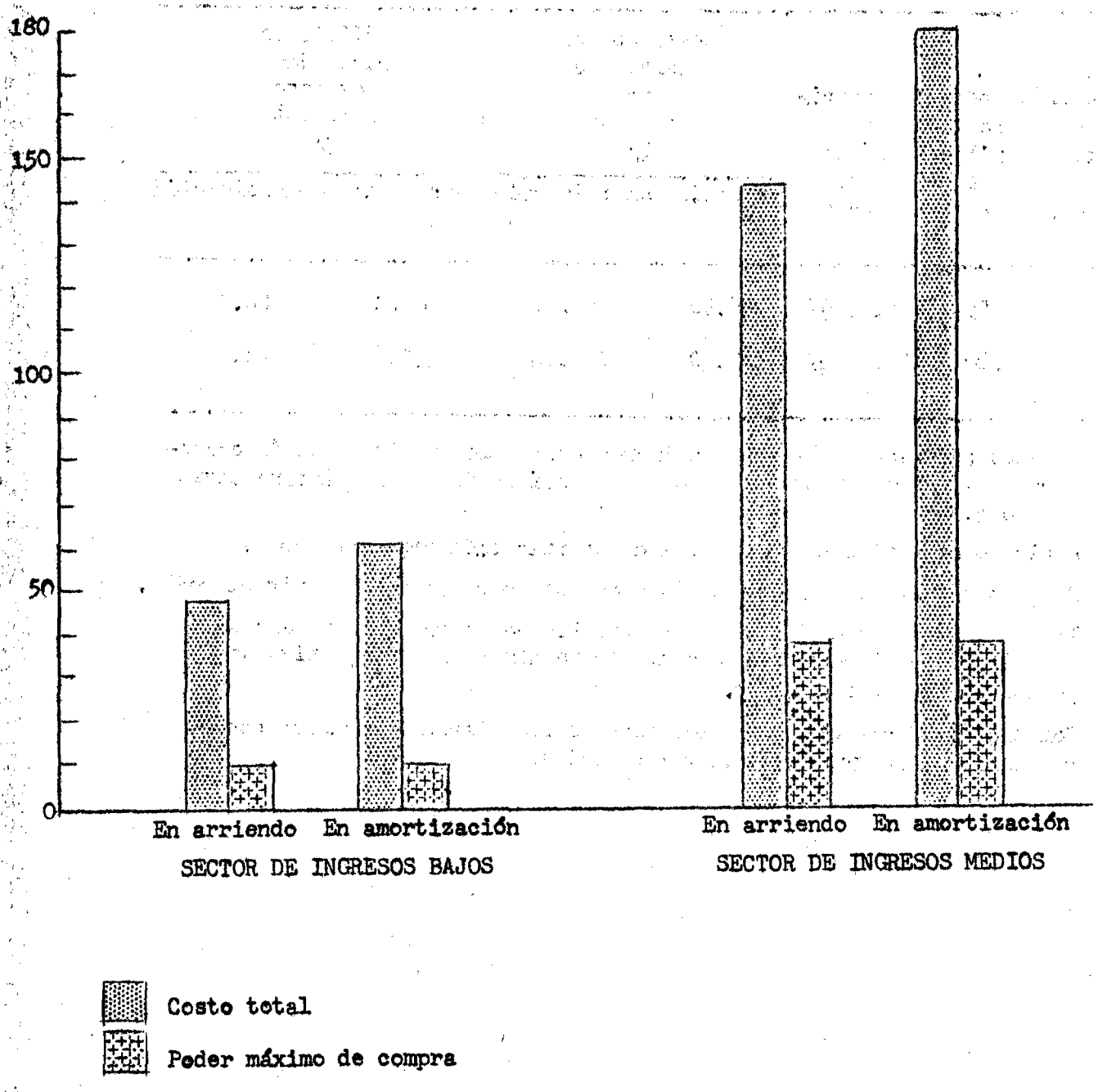
e/ Tomando el 20 por ciento de los egresos familiares de acuerdo con estimación para grupos de ingresos medios.

/Gráfico 1

Gráfico 1

COSTO DE LA VIVIENDA Y PODER DE COMPRA EN LOS SECTORES DE INGRESOS BAJOS Y MEDIOS

(Dólares mensuales)



En los dos casos el ingreso familiar es mínimo o es notoriamente inferior al promedio. Esta situación se ve corroborada en todos los estudios socio-económicos realizados en las grandes ciudades latinoamericanas, particularmente en aquellos relativos a las barriadas marginales y a los sectores de tugurios, en los cuales se observa que el ingreso es generalmente inferior al promedio. Por ejemplo, en Santiago de Chile en 1961 el 23 por ciento de los trabajadores de las "poblaciones callampas" o marginales estaban cesantes y el 43 por ciento tenían ingresos inferiores al "salario vital". Estos ingresos equivalían a la mitad del correspondiente a la población obrera en su conjunto y a un tercio del correspondiente al ingreso medio de toda el área metropolitana de Santiago.[33/] En Cali, la ciudad de desarrollo económico más dinámico de Colombia en la última década, el 49.2 por ciento de los trabajadores de los cinco barrios marginales más importantes estaban desocupados en 1963.[34/] En Lima en 1962, en la extensa barriada marginal Pampas de Comas, el 88.9 por ciento de las familias tenían ingresos inferiores a 44 dólares en tanto que el 38.13 por ciento sólo tenía trabajo ocasionalmente.[35/] En las 16 principales ciudades de México en 1960 el ingreso familiar mensual del 26.9 por ciento era inferior a 750 pesos equivalentes a 60 dólares.[36/] En Venezuela en 1964 el 44.29 por ciento de las familias urbanas tenía un ingreso inferior a 500 bolívares,[37/] mientras que se

---

33/ Véase, Problemas de la Marginalidad y la Integración Urbana, Guillermo Rosemblüth, Universidad de Chile. Memoria, pág. 76 y 83.

34/ Estudio Socio-Económico de Cinco Barrios Nor-Orientales, Oficina de Planificación Municipal. Cali, 1963.

35/ Véase, Barrios Marginales Aberración Social, Pablo Berckholtz Salinas, Lima, 1963, pág. 45.

36/ Véase, Programa Financiero de la Vivienda, México 1964, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, D.F. 1964.

37/ Véase, Informe de la Comisión para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, Ministerio de Obras Públicas. Caracas 1964, pág. 50.

/reconocía un

mientras que se reconocía un margen de desempleo del 13 por ciento.[38] En Belo Horizonte, Brasil, el 86 por ciento de las familias ocupantes de las "parcelas" percibía en 1965 menos de 2 salarios vitales y de éstas el 39 por ciento recibía menos de uno.[39] Las estimaciones del volumen de empleo marginal en la región [40] corroboran también las limitaciones estimadas en materia de poder de compra per parte de los sectores populares.

Las anteriores consideraciones permiten suponer que en la realidad los sectores populares urbanos tienen un poder de compra de servicios habitacionales más precario que el que acusan los cálculos basados en las estimaciones del ingreso promedio. Frente a esta situación algunos especialistas han pensado tradicionalmente en el empleo de subsidios por parte del Estado para hacer este poder de compra compatible con los precios actuales del mercado. Sin embargo, tal alternativa no ofrece ninguna vialidad a la luz de las limitaciones estructurales que los países de la región afrontan en materia financiera y de las prioridades que el desarrollo básico exige por ahora. Estas limitaciones, que serán analizadas en el capítulo siguiente, explican en buena parte que ningún país, ni ningún programa internacional la haya puesto en práctica, con excepción de algunos casos explicables de calamidad pública.

Estas fuertes discrepancias entre el poder de compra de los sectores populares y los costos de los servicios de la vivienda en el medio urbano, por ejemplo, explican en buena parte la creciente marginalidad habitacional que se expresa en el acelerado congestionamiento de grandes sectores de casas de inquilinato y la proliferación de extensas barriadas marginales. También explicaría el hecho de que los sectores más afectados por el problema son precisamente los que tienen menos oportunidades reales de beneficiarse

---

38/ Véase, Plan de la Nación, Oficina Central de Coordinación y Planificación Caracas, 1963.

39/ Véase, Levantamento do População de Belo Horizonte. Secretaría de Estado do Trabalho e Cultura Popular. Belo Horizonte 1966, pág. 59.

40/ Véase, El Desarrollo de América Latina en los Ultimos Años a la Luz de los Cambios Estructurales del Empleo. CEPAL, estudio inédito. División de Desarrollo Económico e Investigación. Santiago, 1965.

/de las

de las viviendas ofrecidas por la gran mayoría de los programas oficiales. de vivienda en la región. Esta limitación en las oportunidades se concreta generalmente en dos formas. Una de ellas es la precariedad de la oferta de este tipo de soluciones. La otra consiste en que, aun cuando nominalmente pueden tener acceso a los programas, estas familias generalmente no pueden pagar las cuotas iniciales ni las de amortización. Es bien conocido que muchas de estas familias terminan perdiendo la adjudicación o subarrendando o convirtiendo en local de comercio o producción la modesta vivienda recibida para poder cubrir los compromisos de amortización.[41/]

El hecho más significativo en el análisis de este aspecto del problema es que la precariedad del ingreso popular no constituye un fenómeno circunstancial que pueda ser superado de un momento a otro. Ella responde a características estructurales que sólo pueden ser modificadas favorablemente como resultado de un largo y profundo proceso de transformaciones estructurales. Es decir, que estas discrepancias entre costos y poder de compra hacen de las actuales condiciones habitacionales de los sectores populares un problema que trasciende mucho más allá del campo específico de la vivienda y del poder y la responsabilidad de los viviendistas.

Así, como consecuencia de la precariedad del ingreso real frente al excesivo precio de los servicios de vivienda, grandes sectores de la población urbana están virtualmente obligados a refugiarse en los contornos periféricos de las ciudades en terrenos erosionados o inundables y con dificultades para ser dotados de servicios, o también a hacinarse en ciertos sectores céntricos en deterioro en congestionadas casas de inquilinato. Es decir, existe un factor estructural de presión hacia la marginalidad habitacional que bien podría definirse como <u>marginalidad forzosa</u> y que aparece claramente expresada a través del "déficit de capacidad de pago" del cuadro 7. En cuanto a la población rural, estas condiciones de marginalidad forzosa se presentan más dramáticas aún como podrá verse a lo largo del capítulo "El Desequilibrio Urbano-Rural y sus Implicaciones Demográficas".

41/ Por ejemplo, el Instituto de Crédito Territorial de Colombia anunció recientemente que va a iniciar juicios contra el 15 por ciento de sus adjudicatarios por incumplimiento en las cuotas de amortización. Véase declaración del Gerente en <u>El Tiempo</u> de Bogotá, edisión del 7 de enero de 1966. En Santiago, Chile, alrededor del 20 por ciento de las familias de la "Población Lo Valledor Norte" se encuentran actualmente en estado de morosidad en el pago de sus cuotas de amortización a la CORVI.

b) <u>Las</u>

b) Las limitaciones estructurales para financiar y producir el volumen de viviendas necesarias

Aun cuando en un momento dado la capacidad mensual de pago de los sectores afectados por el problema de la vivienda se viera repentina y extraordinariamente incrementado, la solución se vería enfrentada a otro poderoso escollo estructural: La incapacidad actual de los países latinoamericanos para financiar y producir el volumen de vivienda necesario para absorber el déficit existente. Son varios los factores que determinan esta situación.

En primer lugar la demanda nominal o déficit acumulado hasta el presente ha alcanzado un volumen prácticamente inabordable que para 1960 fue estimado por las Naciones Unidas en 20.3 millones de unidades de las cuales 6.6 corresponden a áreas urbanas y 13.7 a las rurales.[42/] Se estima que a esa cifra debe agregarse entre 1960 y 1965 alrededor de 1.2 millones de unidades anuales para responder al incremento demográfico y a la reposición de viviendas deterioradas. Si las tendencias actuales continúan vigentes como parece, en el período 1960-75 será necesario construir 23.5 millones de unidades adicionales de las cuales 18.7 corresponderán al medio urbano y 4.8 al rural [43/] para no aumentar el déficit existente en 1960. Esta situación, determinada básicamente por el fuerte incremento demográfico característico de la región, convierte la absorción del déficit en una empresa inabordable aun en términos de un programa a largo plazo. Como puede verse en el cuadro 8 la absorción total e inmediata del déficit en 1960 hubiera significado un esfuerzo de construcción del orden de 1 339.8 millones de metros cuadrados equivalente a una elevación de 50 veces la capacidad actual de construcción anual de viviendas, estimada en una cifra del orden de 26.4 millones de metros cuadrados anuales.[44/] En el caso de una alternativa menos irrealista

---

42/ Sobre la base de que el 45 por ciento de la población urbana y el 50 por ciento de la rural viven en condiciones inadecuadas. Véase World Housing Conditions and Estimated Housing Requirements, Publicación de las Naciones Unidas, número de venta 65. IV. 8, pág. 32.

43/ Véase World Housing Conditions and Estimated Housing Requirements, op.cit., pág. 30.

44/ Equivalentes aproximadamente a 400 000 viviendas anuales.

/Cuadro 8

Cuadro 8

ESTIMACION DEL COSTO DEL ENFRENTAMIENTO DEL DEFICIT HABITACIONAL A TRAVES DE TRES ALTERNATIVAS

	Viviendas necesarias	Costos b/	Superficie construida c/
I. Absorción total en un año del déficit 1960 a/			
Viviendas urbanas	6.6	21 529	435.6
Viviendas rurales	13.7	22 769	904.2
Total	20.3	44 298	1 339.8
II. Absorción en 20-30 años d/ a partir de 1965			
Viviendas urbanas	1.8	5 871.6	118.8
Viviendas rurales	1.5	2 493.0	99.0
Total	3.3	8 364.6	217.8
III. Congelación del déficit a partir de 1965 e/			
Viviendas urbanas	1.33	4 344.8	88.11
Viviendas rurales	1.11	1 853.1	73.32
Total	2.45 f/	6 197.9	161.43

a/ Según cálculo del déficit para 1960; véase cuadro 10.

b/ Costos unitarios así: 3 262 dólares para cada vivienda urbana y la correspondiente infraestructura básica.

c/ Tomando 60 metros cuadrados por vivienda y más el 100 por ciento para equipamiento comunitario.

d/ Asumiendo que el déficit urbano sería absorbido en 30 años y el rural en 20 y tomando como base el cuadro 11.

e/ Asumiendo como meta de construcción 10 viviendas por cada 1 000 habitantes con lo cual el déficit actual no se alteraría sensiblemente.

f/ Tomando como base la población actual de 245 millones y la composición urbano-rural actual.

/- por ejemplo,

- por ejemplo, absorber el déficit urbano en 30 años y el rural en 20 a partir de 1965 - el esfuerzo de construcción necesario sería del orden de 217.8 millones de metros cuadrados en cada uno de los próximos cinco años. Esto significaría multiplicar por 8 la actual capacidad estimada de construcción de viviendas. Tomando una alternativa mucho más modesta aun, como la propuesta recientemente por un grupo de expertos en vivienda 45/ y consistente en construir alrededor de 10 viviendas por cada 1 000 habitantes para mantener estacionario el déficit actual, el esfuerzo constructor sería del orden de 161.4 millones de metros cuadrados anuales, equivalente a 6 veces la capacidad presente.

Como puede observarse, a la luz de la actual capacidad constructora de viviendas y las tendencias del sector de la construcción en América Latina, ninguna de estas alternativas tendría viabilidad. En efecto, la tasa de crecimiento anual del sector en el último quinquenio ha sido sólo de 5.9 por ciento 46/ en un período caracterizado por la intensificación de la construcción de viviendas como resultado del financiamiento externo. Por otra parte, no se vislumbran por ahora cambios importantes en dicha situación.

El desarrollo de cualquiera de las anteriores alternativas tanto el sector de la construcción como el resto del aparato productivo de la región requerirían previamente cambios estructurales profundos que resultan incompatibles con la dinámica tradicional de ambos, con los niveles tecnológico e industrial y con los niveles generales de desarrollo prevalecientes en la región. Sobre el particular basta tener en cuenta que en los últimos cinco años el ritmo de incremento del producto ha sido de 4.3 por ciento y con tendencia regresiva como puede verse en el cuadro 9.

En términos de inversión necesaria esta empresa ofrece cifras de magnitud astronómica. Si se toma como estimación del costo unitario promedio de las viviendas urbanas y rurales la cifra de 3 000 y 1 400, respectivamente, más el costo de la infraestructura básica, la absorción

---

45/ Véase Informe del Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda, op.cit.

46/ Véase La Economía de América Latina en 1965, CEPAL, E/CN.12/754, Mayo de 1966.

/Cuadro 9

Cuadro 9

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO BRUTO Y DEL INGRESO REAL

Año o período	América Latina, excluida Cuba					América Latina, excluidas Argentina y Cuba					América Latina, excluidos Argentina, Brasil y Cuba				
	Producto bruto	Ingreso real	Población (millones)	Producto bruto	Ingreso real	Producto bruto	Ingreso real	Población (millones)	Producto bruto	Ingreso real	Producto bruto	Ingreso real	Población (millones)	Producto bruto	Ingreso real
	(Millones de dólares de 1960)			(Por habitante en dólares de 1960)		(Millones de dólares de 1960)			(Por habitante en dólares de 1960)		(Millones de dólares de 1960)			(Por habitante en dólares de 1960)	
1950	49 160	50 620	150.6	326	336	36 842	38 100	133.4	276	286	23 893	24 814	81.3	294	305
1955	63 000	64 220	172.8	365	372	48 596	49 877	153.6	316	325	31 516	32 353	93.2	338	347
1956	65 390	66 350	177.7	368	373	50 658	51 765	158.2	320	327	33 276	34 209	95.9	347	356
1957	69 620	70 260	182.9	381	384	54 182	54 972	163.0	332	337	35 607	37 177	98.8	360	376
1958	72 700	72 910	188.2	386	387	56 440	56 818	167.9	336	338	36 636	36 827	101.7	360	362
1959	74 840	74 780	193.6	387	386	59 336	59 350	173.0	343	343	38 073	38 083	104.8	363	364
1960	79 060	79 060	199.1	397	397	62 636	62 636	178.2	352	352	40 016	40 016	107.9	371	371
1961	83 140	82 890	204.9	406	405	65 747	65 518	183.5	358	357	41 397	41 193	111.1	373	371
1962	86 040	85 120	210.7	408	404	69 192	68 516	189.0	366	363	43 572	43 009	114.5	381	376
1963 a/	87 850	86 970	216.8	405	401	71 820	71 055	194.7	369	365	45 660	45 045	117.9	387	382
Tasas anuales acumulativas															
1950-55	5.1	4.9	2.8	2.2	2.2	5.4	5.5	2.9	2.7	2.6	5.7	5.6	2.8	2.8	2.7
1955-60	4.7	4.3	2.9	1.7	1.4	5.2	4.7	3.0	2.2	1.6	4.9	4.0	2.9	1.9	1.3
1960-63 a/	3.6	3.2	2.9	0.7	0.4	4.7	4.4	3.0	1.6	0.7	4.6	4.1	3.0	1.4	1.0
1960-61	5.2	4.8	2.8	2.3	2.0	5.0	4.6	3.0	1.7	1.4	3.4	2.9	3.0	0.5	-
1961-62	3.5	2.7	2.8	0.5	-0.2	5.3	4.6	3.0	2.2	1.7	5.3	4.4	3.0	2.1	1.3
1962-63 a/	2.1	2.2	2.9	-0.7	-0.7	3.8	3.7	3.0	0.8	0.6	4.9	4.9	3.0	1.6	1.6

Fuente: Estadísticas nacionales elaboradas por la CEPAL.

a/ Cifras preliminares.

total del déficit en 1960 hubiera requerido una inversión del orden de 44 298 millones de dólares sin incluir el servicio de capital. Ello hubiera significado en ese año destinar a vivienda un equivalente a más del triple de la inversión total de la región que fue sólo del orden de 13 545 (véase el cuadro 10).

La segunda alternativa, o sea la absorción del déficit en 20-30 años o en una generación, presentaría también serias implicaciones de inversión en cuanto representaría una cifra del orden de 8 364 millones de dólares anuales entre 1965-70. Ella equivaldría al 50 por ciento del total de los recursos de inversión en 1965, que ascienden a 15 900 millones de dólares.[47/]

La tercera alternativa, o sea la construcción de 10 viviendas por cada 1 000 habitantes implicaría una inversión de 6 198 millones de dólares anuales equivalentes al 38 por ciento de los recursos totales de inversión y a más de 6 veces la inversión probable en vivienda.

En los tres casos anteriores las disponibilidades de inversión de la región presentan serias limitaciones estructurales. El primero - la absorción inmediata del déficit - ni siquiera merece análisis puesto que está completamente al margen de la realidad. El segundo - el enfrentamiento del problema a lo largo de una generación - encontraría también serias limitaciones en cuanto ninguna economía, y menos en las condiciones de la región, podría destinar alrededor de la mitad de los recursos de inversión en construir nuevas viviendas. Una modificación significativa de las características y del ritmo del desarrollo podría alterar favorablemente esta situación pero para lograr este requisito sería necesario, quizás, concentrar las inversiones en los aspectos básicos del desarrollo y, con ello, el gasto en vivienda se vería obviamente disminuido. Otro tanto puede decirse sobre el último caso - la construcción de 10 viviendas por 1 000 habitantes para mantener estacionario el déficit - ya que sería prácticamente imposible equilibrar una economía en la cual el 38 por ciento de la inversión se canaliza hacia vivienda.

47/ Véase CEPAL, La Economía de América Latina en 1965, op.cit.

/Cuadro 10

Cuadro 10

AMERICA LATINA: INGRESO REAL, INVERSION, CONSUMO Y SECTOR EXTERNO

	1960	1962	1963	1964	1965 a/	1960-62	1962-63	1963-64	1964-65	1960-65 a/
	Millones de dólares de 1960					Tasas anuales de crecimiento				
Ingreso real	78 115	84 651	86 614	92 220	97 684	4.1	2.3	6.5	5.9	4.6
Inversión total	13 545	14 700	13 860	15 594	15 900	4.2	-5.7	12.5	2.3	3.3
Inversión fija	13 108	14 194	13 468	14 600	15 080	4.1	-5.1	8.4	3.7	2.9
Pública	4 070	4 159	3 975	4 786	5 080	1.1	-4.4	20.4	6.1	4.5
Privada	9 038	10 035	9 493	9 814	10 000	5.4	-5.4	3.4	2.5	2.2
Consumo total	64 508	69 753	71 712	75 750	80 409	4.0	2.8	5.6	6.1	4.5
Público	8 369	9 270	9 670	9 760	10 000	5.2	4.3	0.9	2.6	3.6
Privado	56 139	60 483	62 042	65 990	70 409	3.8	2.6	6.4	6.6	4.6
Volumen de las exportaciones	8 665	9 766	10 108	10 352	10 916	6.2	3.5	2.4	5.4	4.7
Efecto de la relación de intercambio	-	-502	-274	+88	-150					
Pagos netos a factores productivos externos	1 193	1 423	1 395	1 584	1 663	9.2	-2.0	13.5	5.0	6.9
Financiamiento neto externo	1 132	1 225	353	708	288	4.0	-71.2	100.6	-59.3	-24.0
Importaciones de bienes y servicios	8 603	9 066	8 792	9 564	9 391	2.7	-3.0	8.8	-1.8	1.8

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales. Sector externo: Estadísticas básicas del Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook.

a/ Cifras provisionales.

Esta limitación estructural de la economía para superar las precarias condiciones habitacionales de la región también puede ser analizada en términos de la composición del producto nacional. Es bien sabido que en economías más desarrolladas y equilibradas como las de los países europeos, por ejemplo, el gasto en vivienda es sólo del orden del 3 al 6 por ciento del producto nacional bruto. Partiendo de la estimación del costo unitario de la vivienda en la región ya mencionada podría decirse que cada una cuesta aproximadamente 10 veces el producto nacional bruto per capita. Esta relación se cumple en los países europeos, particularmente en aquellos menos industrializados.[48/] Si ella es válida en América Latina esto significaría que, por ejemplo, el cumplimiento de la alternativa mínima de 10 viviendas por cada 1 000 habitantes implicaría destinar a vivienda alrededor de 10 por ciento del producto nacional bruto. Ello equivaldría a duplicar la relación que el gasto en vivienda guarda con esa variable del desarrollo en los países industrializados. La situación sería más extremada en el grupo de países que tienen producto nacional per capita inferior a 300 dólares.

La preocupación por el orden de magnitud de los recursos disponibles en la región para vivienda frente a los requerimientos de capital no es nueva. Hace más de 10 años, por ejemplo un "Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas" intentó una evaluación del gasto en vivienda y sus posibilidades y comparó los requerimientos para afrontar el problema con los recursos totales de inversión. En esa oportunidad como ahora - a pesar de la expansión del gasto lograda en el último quinquenio - las limitaciones estructurales se hicieron evidentes y fueron claramente denunciadas por el Grupo.[49/] Esta misma preocupación ha venido siendo expresada en los años recientes en algunos estudios y artículos sobre el tema.[50/]

48/ Véase Informe del grupo especial de expertos en vivienta y desarrollo urbano, publicación de Naciones Unidas, No. de venta 63.IV.1, pág. 14. Véase también Financing of Housing in Europe, publicación de Naciones Unidas, No. de Venta 54.II.4, cuadro 37.

49/ Véase Informe de un Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas, por C.L. Acevedo, Eric Carlson y Jorge Videla. New York, 1956.

50/ Véase Carlos L. Acevedo, "Evaluación y ejecución de los programas para formación de capitales para la vivienda en América Latina", en Formación de Capitales para la Vivienda en América Latina, Unión Panamericana, Washington 1963, pág. 71.

/En los

En los últimos años, y particularmente con la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso, la repentina oferta de ayuda externa para proyectos específicos de mejoramiento social ha introducido un transitorio alivio en el restringido volumen de los recursos financieros destinables a vivienda. Indudablemente, ello constituye un suceso afortunado que algunos países con Colombia y Chile a la cabeza [51/] han podido aprovechar en buena parte desde el primer momento y que se refleja claramente en el cuadro 3. Sin embargo, si se piensa en los requerimientos de capital de los diferentes países, pudiera llegarse a la conclusión de que tal oferta, a pesar de su amplitud, no puede ser considerada adecuada. En efecto, como ya se anotó, los préstamos del Banco Interamericano entre 1961 y 1964 sólo ascendieron a 197.1 millones de dólares para vivienda y a 141.2 millones para obras sanitarias,[52/] como se desprende del cuadro 12 (Operaciones del Fondo Fiduciario de Progreso Social por Campos de Actividad). Frente a la magnitud de los requerimientos de inversión ya señalados es evidente que ella es limitada. Además, viene acompañada de explicables requisitos de esfuerzos financieros nacionales de contrapartida.[53/] En la práctica ello se traduce en una limitación aun mayor como consecuencia de la propia limitación de los recursos de los países.

Las anteriores consideraciones ponen en evidencia una seria y decisiva limitación estructural. Los países de la región no están en condiciones de afrontar por sí mismos el financiamiento y la construcción de las viviendas necesarias para absorber el déficit de viviendas y servicios existentes. Tampoco lo están para comprometer básicamente el aparato productivo sin crear trastornos mayores. A pesar de los esfuerzos realizados en el plano internacional y en el plano interno por algunos países no se vislumbran nuevos factores que permitan esperar una superación de la situación a corto o mediano plazo.

51/ Véase CEPAL, Situación Habitacional, Política y Programas de Vivienda en América Latina 1960-1963, op.cit.

52/ Véase Cuarto Informe Anual 1964, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington 1965, págs. 12 y 93.

53/ Generalmente los organismos internacionales de crédito exigen esfuerzos nacionales similares al monto del préstamo otorgado. Por ejemplo, el BID tiene como norma solicitar una contribución nacional de 1.06 dólar por cada dólar que presta la institución. Véase Cuarto Informe Anual 1964 op.cit.

/Como si

Como si estas limitaciones estructurales fueran insuficientes, América Latina se ve enfrentada a serias rigideces también estructurales en el sector externo que hacen extremadamente difícil abordar el problema a corto o mediano plazo. Es bien sabido que, a pesar de las constantes declaraciones sobre la capacidad interna para generar toda la gama de materiales de construcción necesarios para la vivienda, buena parte de éstos deben ser producidos con una proporción importante de insumos importados. Aun la fabricación de cemento, de ladrillos, maderas laminadas y muchos otros materiales producidos en los países requiere equipo, técnica y cierto margen de materia prima que debe comprarse en el exterior. Ello significa que la intensificación de los planes de construcción de vivienda significa en cierta medida intensificación de los desequilibrios en el balance de pagos de la región y de cada uno de los países en particular. Este fenómeno adverso será mayor en la medida en que las técnicas de producción de materiales y artefactos y de construcción impliquen mayor mecanización. En este sentido los países no cuentan siquiera con la posibilidad de incrementar la productividad mediante procesos industrializados (capital intensivo) porque ello, además de las serias implicaciones en el plano de la generación de empleo, repercute decisivamente en el sector externo de la economía.

La limitación en este campo se expresa en el hecho de que la región no alcanza a producir las divisas necesarias siquiera para mantener su actual ritmo de desarrollo. Ello es así en razón de la tendencia regresiva de los términos de intercambio según los cuales los precios de los productos latinoamericanos en el mercado internacional no son sostenidos o tienen tendencia a la baja en tanto que los precios de las manufacturas y las materias primas que éstos compran se mantienen firmes o aumentan significativamente. Ello explica la paradoja de que el ingreso de divisas de la región tienda a disminuir en circunstancias que el volumen de las exportaciones crece en varios países.

Así, de acuerdo con las correspondientes estimaciones, se prevé que para 1970, por ejemplo, mientras los egresos de divisas ascenderán a un total de 16 900 millones de dólares correspondiente a 15 200 por importaciones necesarias y 1 700 por otros egresos, las exportaciones tradicionales

/sólo alcanzarán

sólo alcanzarán una cifra de 11 900 millones de dólares. Ello significará un déficit en el sector externo de 5 000 millones de dólares.[54/] Es obvio que cualquier aumento de este desequilibrio debido a la expansión inmoderada de la construcción de viviendas repercutiría indudablemente sobre el ya limitado poder de importaciones necesarias.

c) El desequilibrio urbano-rural y sus implicaciones en la urbanización

Aunque parezca paradojal, la agudización del problema de la vivienda urbana es en buena parte un fenómeno que se origina en las áreas rurales. Todo parece indicar que las condiciones de extrema y explosiva marginalidad que se observan en los sectores urbanos más afectados por el problema habitacional son en cierta medida la culminación de un proceso estructural de marginalidad que comienza en las áreas rurales.[55/] La formulación y el esclarecimiento de esta hipótesis resultan de la mayor importancia no sólo para una comprensión más profunda del problema de la vivienda, sino particularmente para la definición de la correspondiente política destinada a afrontarlo.

Debido a los fuertes desequilibrios entre el desarrollo de las áreas urbanas y el de las rurales y particularmente al grave estancamiento de éstas últimas, importantes contingentes de campesinos se han visto arrastrados en las décadas recientes por un incontenible proceso escalonado de urbanización. Esta afluencia masiva de campesinos a las áreas urbanas no sólo se ha traducido en ampliación constante y progresiva del déficit habitacional, sino que produce profundas perturbaciones en el mercado de viviendas y tierras urbanas. Por su naturaleza y por su magnitud este fenómeno ha anulado cuantitativamente todos los esfuerzos de construcción masiva de viviendas, los cuales, en algunos casos, han tenido un efecto contraproducente al convertirse en estímulo adicional para la migración hacia los centros urbanos,[56/] no tanto por la perspectiva de ampliación de

---

54/ Véase CEPAL, El Proceso de Desarrollo Industrial de América Latina, ST/ECLA/Conf.23/L.2, pág. 137, Santiago 1966.

55/ Véase Marshall Wolfe, Some Implications of Recent Changes in Urban and Rural Settlement Patterns in Latin America. United Nations World Population Conference (WPC/WP/66), Belgrado, 1965 (A.8/I/E/66).

56/ Véase Banco Obrero de Venezuela, Evaluación de los superbloques de Caracas, Caracas 1959.

/los servicios

los servicios de vivienda sino también por la creada por la oferta de trabajo que se origina en las actividades de construcción y de producción de materiales y artefactos de vivienda. Como se sabe, por una parte América Latina ostenta actualmente la tasa de crecimiento demográfico más alta del mundo, el 2.9 por ciento y simultáneamente presenta fuertes tendencias de urbanización. Entre 1950 y 1960 aumentó de 11 a 17 el número de países latinoamericanos con población urbana superior al 30 por ciento de sus habitantes y disminuyeron de 9 a 3 las repúblicas con una población rural igual o superior al 70 por ciento. El crecimiento urbano entre 1945 y 1960 fue aproximadamente igual al doble del crecimiento de la población total, lo cual significó que muchas ciudades tuvieran que afrontar la duplicación del número de sus habitantes en sólo diez años. En el conjunto los incrementos anuales del sector urbano fueron del orden del 5 por ciento anual con excepción de Argentina, Cuba y Chile, mientras que los del rural no fueron superiores al 2 por ciento anual.[57/] Se prevé que entre 1961 y 1975 la población urbana crecerá a una tasa promedio anual de 4.1 a 4.2 por ciento.[58/] De mantenerse constantes las tasas de crecimiento que operaban en la década 1950-60, podría estimarse que en 1975 la población urbana combinada de los 20 países crecería aproximadamente en 100 millones de habitantes. Llegaría a cuadruplicarse y hasta a quintuplicarse en Ecuador, Colombia y algunos países centroamericanos, y a duplicarse en el resto, salvo en Argentina, Uruguay y tal vez Cuba. La población rural sólo aumentaría en cerca de 40 millones oscilando las tasas de incremento de una república a otra.[59/] La distribución de la población en los dos grandes sectores en 1950 y su respectiva estimación en 1975 aparece detallada en el cuadro 11 (América Latina: Predominio de los Sectores Urbanos y Rurales en 1950 y Estimaciones para 1975).

58/ Naciones Unidas, Futuro crecimiento de la población mundial. Estudio sobre Población No. 28, publicación de las Naciones Unidas, No. de Venta 58.XII.2.

59/ Véase CEPAL, El Desarrollo Social de América Latina, op.cit., pág. 21.

/Cuadro 11

Cuadro 11

AMERICA LATINA: PREDOMINIO DE LOS SECTORES URBANOS Y RURALES EN 1950 Y ESTIMACIONES PARA 1975

Países con	Número de países	
	Año 1960	Año 1975
I. Predominio urbano	5	11
II. Equilibrio urbano-rural	5	7
III. Predominio rural	10	2

Fuente: "La situación demográfica de América Latina", en Boletín Económico de América Latina, vol. VI, No. 2 (Santiago de Chile, octubre de 1961), pág. 13, citada en El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra, CEPAL, E/CN.12/660, 1963, capítulo I.

/El análisis

El análisis de esta situación permite establecer que el fenómeno de la urbanización - que implicaría tener que construir entre 1960 y 1975 más de 20 millones de nuevas viviendas adicionales - tiene su principal motor, además de ciertos estímulos de orden cultural, en los desequilibrios del desarrollo nacional de los diferentes países. Este desequilibrio se expresa y se genera simultáneamente en la concentración de la casi totalidad de las inversiones y de los servicios en las grandes áreas metropolitanas con el consecuente estancamiento del desarrollo rural. Al analizar las características y la procedencia de la población marginal en los grandes centros urbanos se puede constatar que parte considerable de ella está constituida por inmigrantes procedentes de ciudades pequeñas, y de áreas suburbanas y rurales que vienen en busca de trabajo y servicios.[60/] Es decir, que en cierto modo, el fenómeno de urbanización encuentra en el relegamiento de las áreas rurales un decisivo impulsor.

Este desplazamiento masivo de población rural y su instalación en los centros urbanos, que como ya se anotó incrementa constante y progresivamente el déficit de habitaciones en las áreas urbanas, no corresponde a una elevación significativa de los niveles de desarrollo de estas últimas. Por el contrario, en América Latina, a diferencia de Europa y Norteamérica, la urbanización ha precedido a la industrialización y en las últimas décadas ha mantenido tasas superiores de crecimiento relativo como aparece detallado en el cuadro 12 (Relación entre industrialización y urbanización en países seleccionados). Los niveles de desarrollo en las áreas urbanas son aún inferiores a los requerimientos de la población urbana original, y por tanto no permite asegurar el empleo, el ingreso y el volumen de bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades mínimas y las crecientes aspiraciones de la población inmigrante. Ello significa que estos nuevos contingentes están destinados a formar parte de los estratos sociales urbanos de más bajos poder de compra y nivel de vida. Así, como resultado de la falta de oportunidades de trabajo, de su escasa o ninguna capacitación profesional, de los bajos niveles de remuneración y de la ausencia de un sistema efectivo

---

60/ Véase Patrones de Asentamiento Rural y el Cambio Social en América Latina, CEPAL, Doc. de Referencia No. 1, Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, Santiago, 1964.

/Cuadro 12

Cuadro 12

RELACION ENTRE INDUSTRIALIZACION Y URBANIZACION
EN PAISES SELECCIONADOS

(Porcientos)

Países	Año censal	Urbanización a/	Industrialización b/
Chile	1920	28	30
	1950	40	30
Cuba	1919	23	20
	1943	31	18
México	1910	11 c/	22
	1950	24 c/	17
Suecia	1910	16	27
	1950	30	41
Estados Unidos	1910	31	31
	1950	42	27
Unión Soviética	1928	12	8
	1955	32	31

Fuente: "La situación demográfica en América Latina", en Boletín Económico de América Latina, vol. VI, No. 2 (Santiago de Chile, octubre de 1961), cuadro 17, pág. 35, citada en El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra, CEPAL, E/CN.12/660, Capítulo III.

a/ Porcentaje de la población total que vive en localidades de 20 000 o más habitantes.

b/ Porcentaje del total de mano de obra que trabaja en minas y canteras, industria manufacturera, construcción y servicios públicos (electricidad, gas y agua).

c/ Porcentaje de la población total que vive en localidades de 100 000 habitantes o más.

/de servicios

de servicios sociales, estas masas de inmigrantes quedan inexorablemente al margen de la vida urbana. Como culminación del largo proceso de marginalidad iniciado en el campo, estos grupos terminan hacinados en sórdidas casas de inquilinato en los sectores céntricos o en las grandes barriadas marginales ubicadas en las áreas de más baja calificación urbanística.[61/]

Las perspectivas de controlar el fenómeno de la urbanización y su secuela de marginalidad habitacional y social son muy remotas por ahora. Ello se deriva del carácter estructural de este fenómeno. En efecto, el éxodo de campesinos hacia las ciudades - si bien puede tener ciertos estímulos culturales y psicológicos [62/] u obedecer circunstancial y transitoriamente a motivos muy precisos [63/] - responde a una razón inequívocamente estructural como es el estancamiento y los desajustes económicos y sociales característicos de las áreas rurales latinoamericanas. Este estancamiento se expresa con evidencia en numerosos aspectos.[64/]

Uno de ellos es el de las condiciones de producción, que no permiten a la población rural adquirir los niveles de empleo y remuneraciones mínimas necesarios. Entre 1934 y 1960 la producción agropecuaria resultó insuficiente para elevar en forma significativa los niveles de producción por habitante debido al alto crecimiento demográfico de la región. En 1958-60 el índice global de la producción agropecuaria por habitante resultó 8 por ciento inferior al promedio mundial. Entre 1945 y 1960 sólo algunos países como Brasil (3.9 por ciento versus 2.9 por ciento), Ecuador (7/2 por ciento versus 3.9 por ciento), El Salvador (3.8 por ciento versus

---

61/ Para una extensión del tema véase Rubén Utria, El Tugurio y el Hombre, Consejo de Estudios Sociales, Editorial Iqueima, Bogotá, 1956.

62/ Se hace alusión a ciertas interpretaciones bastante generalizadas sobre el caso de Venezuela como país de cambios sociales rápidos.

63/ Se hace referencia a algunos hechos concretos como el caso de la violencia política en Colombia durante el período de postguerra.

64/ Véanse CEPAL-FAO, Perspectivas de la Agricultura Latinoamericana, (E/CN.12/688) preparado por la División Conjunta CEPAL-FAO y presentado al Décimo Período de Sesiones de la Comisión, Mar del Planta, 1963; CEPAL, El Desarrollo de América Latina en la Postguerra, op.cit. Capítulo II: La Situación Rural, pág. 29; Naciones Unidas, Patrones de Asentamiento Rural y el Cambio Social en América Latina, op.cit.

/2.3 por

2.3 por ciento), México (7.1 por ciento versus 3.0 por ciento), Perú (2.9 por ciento versus 2.3 por ciento) y Venezuela (4.6 por ciento versus 3.7 por ciento) lograron incrementos de producción superiores al incremento demográfico.[65/] Debe agregarse que, en general, los aumentos en la producción corresponden a productos de exportación y por ello no se tradujeron en aumentos de ingreso debido a la tendencia de baja de los precios característica del período.[66/] Excluidos los productos de exportación y el total de la producción argentina, país que tuvo un descenso excepcional, el crecimiento de la producción sólo fue del 2.2 por ciento anual en el período citado. Al mismo tiempo, el desarrollo de la producción agropecuaria ha sido desequilibrado. Por una parte, mientras la agricultura creció entre 1934-60 al 2.8 por ciento anual, la ganadería lo hizo sólo al 1.8 por ciento. Por otra, su crecimiento se produjo básicamente en función de la exportación - que beneficia al sector urbano generalmente - más bien que en función de las necesidades de la población campesina.

Otra expresión del estancamiento rural es el carácter marcadamente tradicional de la empresa agrícola. Mientras la empresa urbana se modernizó, la rural continuó rígida y conservadora, fundamentada básicamente en técnicas de cultivos de bajo rendimiento por unidad de superficie y en un monocultivo agotador del suelo. En contraste, con otras regiones del mundo, el aumento de la producción en América Latina no corresponde a un

---

65/ Sin embargo, debe tenerse presente que en el caso de México y Ecuador, que ofrecen cambios muy favorables, sólo en el primero se trata de un desarrollo más o menos general, basado en ampliación de zonas de riego y otros factores internos. En el segundo, Ecuador, se trata solamente de ampliación del cultivo de banano determinado por la favorable demanda exterior.

66/ Como se sabe, los países de la región han tenido que exportar mayor volumen de productos para conservar los niveles de ingreso externo que tenían en 1950. Véase CEPAL, América Latina y la Conferencia de Comercio y Desarrollo (E/CN.12/693), febrero de 1964.

/rendimiento unitario

rendimiento unitario sino a la expansión de las superficies cultivadas.[67/] Al mismo tiempo, mientras que a base de introducción de técnicas perfeccionadas tanto Europa como Norteamérica lograron avances espectaculares en casi todos los rubros de la producción agrícola, América Latina afrontó declinaciones de la productividad en muchos productos importantes y en aquellos en los cuales logró algún aumento siempre éstos fueron inferiores al de las otras regiones. En resumen, puede decirse que en términos de eficiencia "la situación no ha variado fundamentalmente después de la guerra".[68/]

Otro factor importante en el cuadro del estancamiento rural y quizá consecuencia del carácter tradicional de la empresa agrícola es que los beneficios del trabajo no favorecen básicamente al sector rural. El mayor aumento de los precios pagados por los consumidores, lejos de favorecer a los productores agrícolas, se queda en el sistema distributivo.[69/] La deficiencia del proceso de comercialización y la multiplicación excesiva del número de intermediarios hacen que los márgenes de comercialización hayan tendido a aumentar en muchas partes. Por eso los costos de la alimentación aumentaron a mayor ritmo que el costo de vida en general, como se puede ver en el cuadro 13 (América Latina: Tasas anuales de aumento de la producción agropecuaria y de la población en algunos países, 1945-1947 a 1958-1960).

67/ El incremento de la productividad por hectárea en 19 productos importantes que ocupan alrededor de la mitad de las tierras de cultivo (50 millones de hectáreas) fue entregado entre la preguerra y el trienio 1957-59 sólo de 16 por ciento mientras que el de la superficie cultivada fue de 38 por ciento. El rendimiento en términos físicos entre 1948-52 y 1957-59 sólo creció a una tasa anual de 0.8 por ciento mientras que en Europa y Norteamérica lo hizo aproximadamente al 2.9 por ciento anual, o sea alrededor del 25 por ciento en 8 años, sobre la base de un crecimiento de la superficie cultivada de sólo 3.0 por ciento en la primera y una disminución del 7. por ciento en la segunda. Al mismo tiempo, los productos que lograron mayor rendimiento unitario son precisamente los que ocupan menos superficie en el conjunto.

68/ Véase CEPAL-FAO, Problemas y Perspectivas de la Agricultura Latinoamericana. Boletín Económico de América Latina, Vol. VII, No. 2, octubre 1963, pág. 100.

69/ CEPAL-FAO, Problemas y Perspectivas de la Agricultura Latinoamericana, op.cit., pág. 160. En algunos países centroamericanos el 50 por ciento del precio que pagan los consumidores por estos productos corresponden al margen de comercialización a tiempo que de éste los gastos de transporte y almacenamiento sólo ascienden a una cuarta parte y el resto constituye beneficio neto de los intermediarios.

/Cuadro 13

Cuadro 13

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE AUMENTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y DE LA POBLACION EN ALGUNOS PAISES, 1945-1947 A 1958-1960

(Porcientos)

País	Producción agropecuaria	Población
Argentina	1.0	2.1
Bolivia	1.3	2.0
Brasil	3.9	2.9
Colombia	2.5	2.8
Chile	1.8	2.2
Ecuador	7.2	3.0
El Salvador	3.8	2.3
Guatemala	2.7	3.0
Honduras	2.1	3.0
México	7.1	3.0
Paraguay	1.5	2.4
Perú	2.9	2.3
Uruguay	1.4	1.6
Venezuela	4.6	3.7

Fuente: Chile: publicaciones de la Corporación de Fomento de la Producción, citada en Boletín Económico de América Latina, CEPAL, Vol.VIII, No.2, octubre 1963, pág. 151.

/La estructura

La estructura de la tenencia de la tierra, causa y efecto de esta situación de estancamiento, refleja claramente también los desajustes del sector rural. Su característica fundamental es un fuerte contraste entre la concentración de grandes propiedades en pocas manos y el minifundio. Según las cifras disponibles, de los 32 millones de habitantes que constituyen la población activa agrícola, casi 2 millones son empresarios medianos y cerca de 30 millones son minifundistas y trabajadores agrícolas sin tierras. De un total de 7.5 millones de explotaciones agrícolas, 100 000 (es decir, alrededor del 1.5 por ciento) comprenden el 65 por ciento de toda la superficie agrícola de la región. En cambio, 5.5 millones de propiedades menores de 20 hectáreas comprenden menos del 4 por ciento de dicha superficie. Esta situación que a pesar de las variantes específicas de cada país y zona de éstos es bastante pareja en toda la región, origina una concentración similar del ingreso agrícola y también un tipo tradicional de relaciones sociales y ha estimulado la conservación y el afianzamiento de ciertas instituciones sociales conservadoras. Las técnicas rudimentarias de trabajo con gran número de brazos a baja remuneración; los niveles de vida infrahumanos y el predominio de los grandes propietarios; el predominio de un sistema primario de relaciones laborales; la miseria y la marginalidad campesina y otras características, constituyen en general los rasgos típicos de la vida rural.[70/] Todo ello se ha traducido en unos niveles de ingreso y de vida marginales que contrastan notoriamente con la situación en los medios urbanos. Por ejemplo, en Chile a mediados de la década pasada el ingreso medio del sector agrícola patronal que representaba el 12.4 por ciento de la población activa agrícola total del país, era 14 veces superior al ingreso medio del sector obrero-agrícola.[71/] En Cuba en 1956, frente a un ingreso promedio anual para todo el país del orden de 370 dólares, el de la población campesina fue sólo de 92 dólares,

---

70/ Véase CEPAL, El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra, op.cit., pág. 22.

71/ Véase Ministerio de Agricultura, Depto. de Economía Agraria, Aspectos Económicos y Sociales del Inquilinaje en San Vicente de Tagua-Tagua, Santiago, 1960.

/es decir,

es decir, la cuarta parte.[72/] En Brasil, el ingreso medio nacional por habitante activo agrícola es de 100 dólares frente a 440 dólares en los sectores no agrícolas, mientras que en el Nordeste (en donde vive alrededor de un tercio de la población total constituida casi en un 80 por ciento por población rural) el promedio general sólo llega a unos 85 dólares anuales y desciende aproximadamente a 50 dólares para los campesinos de las zonas azucareras. En Ecuador la población huasipunguera [73/] en 1959 tenía ingresos que fluctuaban entre el equivalente de 11 a 27 centavos de dólar por día, incluyendo el salario en dinero y las regalías. El salario diario promedio para los peones libres (sin derechos a regalías) en las 10 provincias de la sierra equivalía a algo menos de 40 centavos de dólar. En cambio en la costa en ese mismo año alcanzaban a un promedio de poco más de 60 centavos.[74/] Esta situación de contraste se agudiza aun más cuando se trata de las áreas metropolitanas. Por ejemplo la relación entre los ingresos promedios de las regiones sedes de áreas metropolitanas y regiones típicamente rurales era en 1957 de 10 entre Caracas y las áreas rurales; en Colombia en 1953 era de 11 entre los departamentos de Cundinamarca y Chocó; en Brasil en 1960 era de 10 entre los Estados de Guanabara y Piauí.[75/]

Esta precariedad del ingreso de los campesinos está acompañada de niveles de vida infrahumanos. En materia de alimentación y nutrición, a pesar de la carencia de suficientes estudios detallados, es fácil advertir

---

72/ Véase CEPAL-FAO, Problemas y Perspectivas de la Agricultura Latinoamericana, op.cit., pág. 167.

73/ Peones agrícolas que deben trabajar para las haciendas de la sierra cierto número de días por semana. La remuneración es una parte en dinero y otra en forma de derecho a cultivar un pedazo de tierra.

74/ Véase Alfredo Corrales, Instituto de Antropología y Geografía del Ecuador, en la Revista del Instituto de Derecho del Trabajo y de Investigaciones Sociales, Año I, No.2, Universidad Central de Quito, Ecuador, julio-diciembre 1961.

75/ Véase CEPAL, El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra, op.cit., pág. 57.

/esta realidad.

esta realidad. La creciente demanda urbana de alimentos y la mayor capacidad de compra de este sector hace que la población rural tenga en la práctica poco acceso al ya limitado mercado interno de productos alimenticios.[76/]

Las condiciones sanitarias y de salubridad reflejan igualmente esta situación de marginalidad y estancamiento. Por ejemplo, en los países con más de 45 por ciento de población rural la tasa de mortalidad casi siempre sobrepasa las 100 defunciones anuales por cada 100 000 habitantes y a veces llega a más de 500. En cambio, de los 5 países latinoamericanos con 45 por ciento o menos de población rural, en 4 de ellos la tasa de mortalidad alcanza alrededor de 50 defunciones anuales por 100 000 habitantes, con excepción de un solo país. El cuadro 14 (América Latina: Relaciones entre Población Rural, Tasa de Defunciones por Enfermedades Infecciosas y Parasitarias y Número de Camas de Hospital) refleja los desajustes entre las relaciones entre estas tasas de defunción y el número de camas-hospital.

Las condiciones habitacionales son aun más marginales que en las áreas urbanas. La característica dominante es la vivienda de una sola pieza, con pisos de barro, muros de adobe y techos de paja, desprovista de servicios de agua potable, luz eléctrica y servicios sanitarios.

76/ Esta situación resulta evidente si se tiene en cuenta que en el conjunto de la región - aun incluyendo a Argentina cuyo alto consumo hace subir mucho el nivel promedio por habitante - puede apreciarse que América Latina está muy lejos de alcanzar los niveles que existían en países de mayor desarrollo. Dentro de esta situación general deficitaria corresponden a la población campesina los consumos mínimos. El consumo de cereales (humano y no humano) es sólo 25 por ciento del de América del Norte y poco más de la mitad de algunos países europeos. El de carnes es la mitad del de Francia y del Reino Unido y casi un tercio del de Norteamérica. También es notoria la desventaja en grasas y aceites comestibles. Sólo en azúcar y algodón es relativamente pareja. Excepción hecha de Argentina y Uruguay, el consumo de calorías y proteínas - especialmente de proteínas de origen animal - es muy deficiente en la región. Países como Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela registran en conjunto una ingestión diaria por habitante poco superior a 2 100 calorías, 53 gramos de proteínas totales y 20 gramos de proteínas anuales, lo que representa un déficit de 30, 40 y 65 por ciento, respectivamente, en relación con los países desa desarrollados. (Véase Problemas y Perspectivas de la Agricultura Latinoamericana, op.cit., pág. 158.)

/Cuadro 14

Según algunas estimaciones, el 80 por ciento de las viviendas rurales debieran ser reemplazadas.[77] Puede afirmarse que en general la vivienda rural escasamente ofrece un precario amparo a la familia campesina contra el rigor de la naturaleza a tiempo que, debido a sus pésimas condiciones, la expone permanentemente a numerosos contagios y enfermedades.

Las condiciones generales de desarrollo de las áreas rurales y suburbanas de la región descritas muy someramente en los párrafos anteriores definen claramente un cuadro de estancamiento y marginalidad que difícilmente podía y podrá seguir siendo soportado pasivamente por las masas campesinas. A ello se suma el atractivo de la vida urbana con una mayor oferta de bienes y servicios y la perspectiva - casi siempre frustrada - de mayor oportunidad de empleo y mejor remuneración. Simultáneamente el avance en las vías de comunicación y en los sistemas de telecomunicaciones se ha traducido en un significativo acortamiento de las distancias y en una eliminación progresiva de todas las barreras físicas, culturales y psicológicas que separaban al campesino y al poblador de áreas suburbanas de los centros urbanos. Como si esto fuera poco, el centralismo administrativo y la tendencia a la concentración de las inversiones ha significado que la casi totalidad de los estímulos al desarrollo quedan en las grandes ciudades dejando al margen del progreso a las áreas rurales. Como resultado de estos desequilibrios entre la ciudad y el campo y de los desajustes propios del desarrollo rural los campesinos se han visto precisados y estimulados a emigrar a los centros urbanos y quizá seguirán haciéndolo mientras la situación de marginalidad y estancamiento del agro no les asegure condiciones mínimas de subsistencia. Por eso no es raro que el fenómeno de la urbanización haya alcanzado la magnitud que presenta actualmente y que éste se haya convertido en el mayor ingrediente de la agudización del problema de la vivienda urbana.

Al analizar los orígenes y la dinámica de este desequilibrio en el desarrollo y esta polarización del desarrollo en torno a grandes áreas metropolitanas, se observa que se trata de un fenómeno estructural cuya

---

77/ Unión Panamericana, C.I.B.S., Informe sobre la cooperación de las repúblicas americanas en materia de vivienda económica, Washington, 1953.

/superación no

superación no parece posible a mediano plazo y sin que ella sea el resultado de un complejo proceso de transformaciones previas. En efecto, mientras la gran mayoría de los campesinos no dispongan de tierra suficiente; mientras las inversiones y las oportunidades de empleo y de servicios se concentren en unos cuantos polos de poder y de desarrollo; y mientras las relaciones sociales y laborales en el medio rural mantengan su carácter semi-feudal, es de esperar que los campesinos seguirán emigrando en busca de las condiciones de ingreso y de vida que el agro les niega. Por otra parte, debe tenerse presente que a pesar de los esfuerzos realizados en algunos países esta situación no ha mejorado y es de presumir que continúa agudizándose. A pesar del éxodo permanente, la población rural y de los núcleos pequeños continúa creciendo y, con ello, las necesidades se tornan aun más dramáticas; la calidad y el rendimiento de la tierra en manos de millones de minifundistas continúa haciéndose cada vez más precaria como consecuencia de la intensa y antitécnica explotación; y el cerco político en torno a las aspiraciones de reivindicación de las masas campesinas parece estrecharse cada vez más. Todo esto hace pensar que mientras esta situación subsista las condiciones habitacionales rurales se harán aun más precarias en tanto que el déficit urbano continuará incrementándose progresiva e inevitablemente.

d) Las limitaciones y escollos socio-culturales y político-administrativos

A los factores estructurales anotados anteriormente hay que agregar otros inherentes a los órdenes político, social y cultural, que de manera diversa contribuyen a estimular el problema habitacional. Entre ellos podría hacerse especial mención de algunos, tales como: 1) El papel de la vivienda en el mercado y su función social; 2) las características y tendencias del desarrollo urbano; 3) los valores y pautas socio-culturales; 4) las características y tendencias de la actividad constructora; 5) las limitaciones de la acción estatal; y 6) las limitaciones en la concepción del problema.

/El papel

El papel de la vivienda en el mercado y su función social

Aun cuando en teoría la vivienda es considerada en esencia un bien generador de un servicio eminentemente social - el alojamiento -, en el contexto de una economía de mercado ella generalmente adquiere otra connotación y cumple ciertas funciones económicas adicionales. En América Latina la vivienda juega en el mercado el papel de un bien - costoso y escaso - generador de renta y susceptible de toda suerte de transacciones comerciales. La falta de una acción efectiva por parte del Estado en la organización de los servicios habitacionales ha significado que ésta opere como una responsabilidad típica del sector privado a través de los mecanismos convencionales del mercado. Debido a la escasez de capitales en la región y al volumen de inversión que cada unidad de vivienda requiere, la oferta se fue convirtiendo paulatinamente en una actividad y una responsabilidad en manos de madianos y grandes inversionistas con lo cual fue ganando poco a poco la connotación de objeto de importantes transacciones comerciales y de fuente de lucro. Para ciertos inversionistas de corte tradicional la construcción y compra de vivienda ha significado en la gran mayoría de los países latinoamericanos un mecanismo de probada efectividad para la obtención de renta, y, simultâneamente, para asegurar y valorizar el patrimonio. Esta última función ha sido más evidente en ciertas fases del proceso inflacionario.

Podrían señalarse varios indicadores de este papel económico de la vivienda. Uno de ellos es la proliferación en casi todas las ciudades importantes de la región de las "bolsas de propiedad raíz", las "agencias" y los "corredores de propiedad raíz". Las transacciones de viviendas urbanas ocupan actualmente en la mayoría de los países un volumen muy importante en el mercado; la "administración de propiedad inmueble" constituye una de las actividades más desarrolladas en el mercado moderno de la región; y es bien sabido que en muchos países el ingreso personal de ciertos estratos sociales provenientes de rentas de habitaciones ocupa una posición importante. Otro indicador lo constituye la vigencia en la mayoría de los países de la llamada "libertad de cánones de arrendamiento" según la cual los arriendos están exentos de control.[78/] Esta situación ha sido

78/ En algunos países existen controles para los cánones de arrendamiento como por ejemplo en Argentina y Uruguay.

/tradicionalmente justificada

tradicionalmente justificada como una manera de "estimular" la inversión privada en vivienda.[79/] Sin embargo, si se tiene en cuenta el volumen y las características de esta inversión y sus resultados, se tiene la sensación de que los únicos "estimulados" y por tanto favorecidos, son los inversionistas y no precisamente la comunidad. El efecto práctico de esta concepción de mercancía costosa y escasa y de bien generador de renta es que la vivienda generalmente es objeto de toda suerte de maniobras de especulación y que, consecuentemente, el mercado esté caracterizado por una sostenida tendencia de bajo nivel de oferta. En la perspectiva de este papel económico y comercial que juega la vivienda es natural que el grueso de las inversiones privadas (y aun las públicas que se inspiran en esta concepción) estén dirigidas a cubrir la demanda de los sectores que tienen mayor capacidad de pago. Desde ese punto de vista, son estos sectores los únicos que pueden ofrecer garantías de seguridad tanto en términos de una demanda real como en el cumplimiento de los demás compromisos contractuales que implica toda transacción de compra-venta o de arrendamiento. Al mismo tiempo, las viviendas y la tierra urbanizadas para estos sectores ofrecen mayores ventajas de "liquidez" y están menos al alcance de controles y limitaciones propios de los servicios de interés social. Ello significa en la práctica que los sectores de manor ingreso, que son los más afectados por el problema, quedan al margen de los beneficios de este mercado convencional. Esta concepción y este papel de la vivienda en el mercado constituyen obviamente un serio escollo en el enfrentamiento del problema.

Como consecuencia de la situación anteriormente descrita, la propiedad de la vivienda y de la tierra urbana no cumplen en la práctica una auténtica función social. Por el contrario, su régimen legal de uso y tenencia proteje plenamente el ejercicio ilimitado de la propiedad y con muy pocas salvedades formales la cubre de controles y limitaciones que puedan imponerles el concepto de bien común y los objetivos de una política social eficaz. Esta concepción tradicionalista se refleja insistentemente en los códigos civiles de todos los países de la región a través de una serie de privilegios y

---

79/ En Chile, por ejemplo, las viviendas construidas en desarrollo de la política habitacional vigente están expresamente exentas de control de arrendamiento.

/salvaguardias que

salvaguardias que hacen de la tierra urbana y de la vivienda un instrumento casi exclusivamente al servicio del propietario.[80/] Son notables los ejemplos en este terreno, particularmente en materia de contratos de arrendamiento, de compra-venta a base de amortización, y de limitaciones a cualquier intento de planificación y control del desarrollo urbano. Ello explica en parte el fracaso de los numerosos y consecutivos "planes reguladores" y "planes de remodelación urbana" que han sido elaborados prácticamente en todas las grandes ciudades de la región.[81/] Ello explicaría también el hecho de que mientras los servicios de agua, alcantarillado, luz eléctrica, gas, parques, y de vías de acceso, por ejemplo, han logrado progresivamente en algunos países el carácter de servicio público no susceptible de lucro, la tierra urbana y la vivienda - que constituye el eje de todos ellos - continúa prácticamente al margen de este carácter y esta función social.

Las características y tendencias del desarrollo urbano

Otro escollo importante lo constituyen las actuales tendencias del desarrollo urbano. Como consecuencia del fenómeno de la urbanización y del acelerado crecimiento demográfico los problemas urbanos han venido multiplicándose y complicándose cada vez más. Simultáneamente, por múltiples razones y entre ellas las expuestas anteriormente, las ciudades no han contado con instrumentos eficaces y con recursos suficientes para enfrentarlos. Por el contrario, se observa más bien una actitud contemplativa frente al progresivo crecimiento del déficit de servicios habitacionales y comunales y una aparente intención urbanístico-ornamental en el tratamiento de la

---

80/ Son muy contadas las excepciones. Por ejemplo en algunos países como Argentina y Uruguay el uso y las transacciones de arrendamiento de viviendas están debidamente reglamentadas y los cánones de arrendamiento "congelados". En Colombia las viviendas adjudicadas en los planes oficiales "constituyen patrimonio familiar inembargable", es decir, no susceptible de embargos judiciales. En Venezuela en 1960 la "Ley de Alquileres" introdujo algunos controles. En Cuba en 1961 la "Reforma Urbana" declaró de utilidad pública gran parte de la propiedad urbana y reglamentó el uso y la tenencia de la vivienda.

81/ Como se sabe casi todas las grandes ciudades de la región cuentan con "planes reguladores" en los cuales han trabajado los más destacados urbanistas contemporáneos europeos, norteamericanos y latinoamericanos.

/planificación urbana.

planificación urbana. Cuando se analiza la evolución de la planificación y el control del desarrollo urbano de la región se observa que el énfasis ha estado aparentemente en la disposición de grandes avenidas y parques ornamentales más bien que en la organización de los servicios habitacionales y comunales básicos que constituyen conjuntamente con la adecuada provisión de fuentes de abastecimiento el objeto fundamental de la planificación urbana y la razón de ser del municipio como célula básica de servicios y de administración pública. La presión social originada por la magnitud y la complejidad de los problemas habitacionales y la falta de una adecuada orientación se han traducido en tendencias negativas en el desarrollo municipal que hacen aun más difícil el manejo de los problemas urbanos. Por otra parte, la concentración excesiva de poderes y de decisiones en los organismos centrales ha dejado a los municipios en la práctica casi completamente desarmados para intervenir en la promoción y en el control de su propio desarrollo. Por diversas razones, simultáneamente, el municipio latinoamericano parece haber derivado sus preocupaciones y su actividad más bien hacia los aspectos más formales de la administración pública, como el recaudo de algunos impuestos y el control arquitectónico de las obras de construcción.[82/]

Los valores y pautas socio-culturales

Por lo que ella representa para la familia y para la sociedad en el orden social y cultural y, quizá también como consecuencia del papel económico y político que ha jugado en los países de la región, la vivienda y su marco comunal se encuentran íntimamente ligados al concepto socio-cultural de prestigio. En algunas fases del proceso de desarrollo de un país ciertos valores y pautas de prestigio en materia de vivienda pueden afectar negativamente los esfuerzos racionales en procura de mejores condiciones de habitación. Aun cuando generalmente se trata de aspiraciones auténticas, ciertos valores relacionados con el diseño residencial y urbanístico originan sobrecostos importantes que contribuyen a encarecer la vivienda y los servicios y a hacer más complejos los esfuerzos para darles un tratamiento

82/ Véase Informe Final, Seminario Interamericano de Funcionarios y Técnicos de Planeamiento Urbano. Unión Panamericana, CINVA. Bogotá, 1958.

/adecuado. Uno

adecuado. Uno de los ejemplos más corrientes es la amplitud de las viviendas en términos de áreas construidas y espacios libres. Otro es el carácter ornamental del diseño urbanístico en términos de las características y dimensiones de las calles y áreas verdes. Otro lo constituye la idea de la vivienda como estructura aislada con toda clase de servicios individuales incluyendo amplios jardines y espacios abiertos. Otro es el caso del recargo innecesario de las fachadas mediante costosos y complicados enchapes y un complejo despliegue de carpintería ornamental. Estos y otros aspectos que en el contexto de países altamente desarrollados constituyen valores y aspiraciones normales, en los países subdesarrollados adquieren una connotación especial no sólo en la configuración del problema habitacional sino también en la formulación de la correspondiente política. En efecto, estos valores convertidos en aspiración general en las actuales condiciones de subdesarrollo encarecen fundamentalmente los costos en relación con la capacidad de pago y los recursos del país y, por tanto, limitan en forma decisiva las posibilidades de una acción racional. En este caso las aspiraciones en materia de vivienda y servicios están por encima de las posibilidades de los países. Ello se evidencia en los estándares - generalmente inspirados por grupos representativos de los estratos medios y altos - que sirven de base en la región tanto para la concepción del problema habitacional como para la definición de las metas físicas de construcción de barrios y viviendas.

Al lado de estos valores que indudablemente tienen cierto carácter universal, en los últimos años han venido surgiendo en la región otros más artificiales pero también de gran impacto en la complicación del problema de la vivienda. Se trata de la tendencia a imitar en forma indiscriminada los aspectos formales de la cultura y la tecnología de los países industrializados. Ello ha significado la incorporación en la construcción residencial de algunos elementos que lejos de facilitar la solución del problema pueden contribuir a complicarlo. Uno de ellos es el progresivo empleo de concepciones y diseños arquitectónicos y materiales procedentes de países muy desarrollados, generalmente sin ninguna vinculación con la cultura y la sensibilidad de las masas latinoamericanas. Es bien conocida de los sociólogos y antropólogos la actitud hostil, o al

/menos de

menos de incomprensión, de los sectores populares urbanos, suburbanos y campesinos frente al tratamiento arquitectónico característico de los nuevos programas de vivienda. No se trata de que se estima que los sectores populares latinoamericanos no puedan comprender las excelencias de una arquitectura y una construcción de avanzada. Tampoco se sugiere negar la importancia y la validez de la experiencia lograda en los países industrializados. Se trata más bien de relievar el conflicto que experimenta una sociedad en transición como la latinoamericana - formada básicamente por campesinos, obreros en proceso de industrialización e indios - ante el espectáculo de unas ciudades y unas viviendas casi completamente extrañas a su cultura y a sus necesidades sentidas y, además, costosas. Obviamente la alternativa no consiste simplemente en un "localismo" arquitectónico y tecnológico sino en un auténtico funcionalismo que conjugue en forma más coherente las funciones reales y los valores culturales de una sociedad en transición con técnicas avanzadas pero compatibles con las condiciones, posibilidades y requerimientos del desarrollo. Resulta obvio que los estrategas y programadores de la vivienda han de encontrar en este aspecto de los valores socio-culturales un serio escollo en cualquier intento de racionalizar los esfuerzos nacionales en el campo de la vivienda.

Las características y tendencias de la actividad constructora

La característica principal de esta actividad es el dualismo según el cual ella ofrece simultáneamente los aspectos formales más avanzados de la industrialización y los más artesanales y aún primitivos. En casi todos los procesos de construcción se puede observar la coexistencia y aun la mezcla de los materiales y técnicas más industrializados con los más tradicionales. Este fenómeno no representaría una dificultad mayor si no se diera el caso frecuente de llevar aparejadas casi siempre las desventajas inherentes a ambos tipos de procesos y muy pocas de sus ventajas. Así, por ejemplo, la producción industrializada de materiales y de la construcción no ha significado un descenso sensible de los costos de la construcción residencial. Por lo contrario es frecuente que las empresas mejor organizadas se caractericen por los precios más altos del mercado. También lo es que las construcciones adelantadas aparentemente con procedimientos industriales resulten finalmente tan costosas o más costosas que las

/realizadas a

realizadas a base de técnicas tradicionales. A esto debe agregarse el impacto que sobre la economía del país tienen estos intentos formales de industrialización en términos de insumo de capitales y divisas. Por ejemplo, la inexistencia de la materia prima elaborada nacionalmente que requieren ciertos materiales como el asbesto-cemento, los perfiles metálicos, las porcelanas, los plásticos, la madera laminada y otros, implica un fuerte sobrecosto que lleva aparejada toda importación (alto costo de divisas, fletes, seguros, impuestos, depósitos previos, etc.). La inexistencia de suficiente mano de obra calificada en los mercados nacionales se traduce en la práctica en la contratación forzosa de técnicos extranjeros o nacionales a alto costo, o en su defecto, en el desperdicio de materiales y en bajo rendimiento de los equipos. Al mismo tiempo, como el tamaño de las operaciones es muy reducido, los equipos industriales operan a altos costos. Simultáneamente, como los intentos de industrialización se producen generalmente aislados, no existe la sincronización y la organización mínima necesaria en el resto del aparato productivo, el cual opera frecuentemente a nivel artesanal. Esta falta de coherencia se traduce en bajo rendimiento de los equipos y procesos industrializados y en claros desajustes en el sistema tradicional de producción. Y el resultado final es, obviamente, los altos costos de producción.

Otra característica es la falta de organización operativa de las industrias de construcción, de materiales y de artefactos domésticos, las cuales operan en la mayoría de los países en forma esporádica y anarquizada. Aparentemente no hay indicadores de que cada una de ellas funcione orgánicamente, y menos de que las tres operen en forma articulada. En los casos en los cuales existe cierta organización a escala nacional ésta tiene más bien el sentido de mecanismo para la defensa de intereses gremiales que el de órgano de coordinación técnica e industrial. Como ya se anotó en relación con los altos costos de la construcción, los países de la región no han incorporado ciertas técnicas de producción de gran utilidad como la normalización y la coordinación modular. La producción en general no parece responder a estudios exhaustivos del mercado y muy pocos países cuentan con catálogos nacionales de construcción. Es notoria la falta de investigación científica en este campo y prácticamente no

/existen programas

existen programas nacionales de asistencia técnica a los constructores. En muy pocos países existen organismos destinados a la capacitación de la mano de obra y del personal profesional intermedio.

Por otra parte, el mercado de la construcción se encuentra en general afectado por muchos factores adversos. Uno de ellos es la existencia de monopolios en los contratos de construcción y en la producción y distribución de materiales. En el frente de la distribución y la promoción de materiales, se presentan generalmente dos casos extremos: la falta de sistemas adecuados para este fin o, por el contrario, la existencia de complejos y costosos sistemas de propaganda y distribución que implican todo un contingente de intermediarios y promotores de venta a alto costo y campañas excesivas de publicidad. Al mismo tiempo es notoria la falta de mecanismos de distribución en las ciudades medianas y pequeñas y en el campo.[83/] En materia de precios puede afirmarse que existe generalmente anarquía y tendencia a la especulación como consecuencia de los factores negativos ya anotados. En el frente del financiamiento es evidente que las actividades de construcción y afines no cuentan con un mecanismo especializado propio, a pesar de los progresos logrados en algunos países a través de la creación de bancos de la construcción y de los mecanismos de canalización de recursos financieros hacia la vivienda como es el caso del que existe en Chile.

Limitaciones de la acción estatal

En el plano de la acción estatal se han logrado progresos de significación en las últimas dos décadas. Prácticamente todos los países cuentan con organismos nacionales responsables de la construcción de viviendas de interés social y en muchos operan entidades semi-oficiales y privadas con el mismo objeto. Estos mecanismos se han visto notablemente favorecidos con los programas interamericanos de crédito a largo plazo y de bajo interés, particularmente en desarrollo de la "Alianza para el Progreso". Sin embargo, la acción de estos organismos ha estado siempre afectada por

---

83/ La falta de distribución fuera de las grandes ciudades origina sobrecostos por transporte que en muchos casos hacen que éste sea igual o superior a los materiales y equipos.

/la limitación

la limitación de capitales nacionales y en algunos casos como consecuencia de la falta de adecuados mecanismos de canalización de los recursos real y convenientemente destinables para vivienda. Los esfuerzos para mejorar las condiciones habitacionales han encontrado en estos organismos oficiales, semioficiales y privados algunos escollos importantes. Uno de ellos es su baja capacidad operativa como consecuencia de su burocratización característica y de las interferencias negativas de orden político que continuamente afectan su funcionamiento. Otra es que estos organismos generalmente carecen de todo poder para actuar eficazmente en el mercado y, obviamente, para controlar los factores generadores del problema. En efecto, generalmente carecen de una sólida base financiera y operan a merced del presupuesto público; no tienen capacidad para expropiar terrenos y viviendas, ni para regular el mercado; y en general carecen de un sistema funcional de instrumentos complementarios de apoyo que les permitan actuar simultáneamente sobre los aspectos claves de la política de vivienda, como en el financiamiento, el mercado de seguros e hipotecas, el control del desarrollo urbano y la reglamentación de la producción de viviendas.

Como consecuencia de estas limitaciones la mayoría de los organismos nacionales de vivienda operan a la deriva sin poder ejercer un impacto realmente eficaz. Por una parte son muy pocos - si es que existe alguno - los países que cuentan con una política racional de vivienda. Otro tanto puede decirse de los planes nacionales de construcción de viviendas. Por otra, la naturaleza social del problema habitacional hace de las actividades nacionales en este campo un factor íntimamente ligado al interés y a la presión de la opinión pública, y, consecuentemente, a las actividades electorales. Debe tenerse presente que la política y los programas de vivienda afectan de una manera u otra a los terratenientes urbanos y demás usufructuarios del mercado habitacional y a los políticos profesionales. Ello significa que la acción de los organismos nacionales de vivienda se encuentra en la práctica sometida a una serie de limitaciones y presiones de diversa índole que la apartan forzosamente del plano eminentemente técnico en que ella debe producirse. Por esta razón buena parte de los proyectos de estas instituciones presentan con frecuencia limitaciones y deficiencias técnicas y sus principales beneficiarios no sean justamente las familias más afectadas por el problema habitacional.

/Las limitaciones

Las limitaciones en la concepción del problema

Finalmente, no pueden dejarse de mencionar las limitaciones propias del enfoque tradicional latinoamericano sobre el problema de la vivienda para concebirlo y afrontarlo y las consecuentes limitaciones de los instrumentos derivados de éste. Si se analizan cuidadosamente las características y los resultados prácticos de la mayor parte de los esfuerzos en materia de vivienda realizados en la región en las dos últimas décadas se observa en todos ellos un denominador común: la idea casi obsesiva de que las precarias condiciones habitacionales obedecen básicamente a la escasez de viviendas en el mercado. Esta concepción del problema en el plano teórico tiene en la práctica serias consecuencias. Una de ellas es que subestima en el diagnóstico el impacto que las rigideces y limitaciones estructurales características de la región tienen en la configuración del cuadro de las condiciones habitacionales. Como contrapartida se concentra la atención fundamentalmente en las deficiencias operativas de los instrumentos convencionales del mercado. De ello se deriva una actitud sectorialista y "operacionalista" y también un conjunto de instrumentos y técnicas bien definidas. No quiere afirmarse con ello que los dos enfoques - el estructuralista y el operacionalista, para darles alguna identificación - sean forzosamente excluyentes. Se pretende más bien introducir una escala de jerarquía que permita identificar y aislar más objetivamente las diferencias entre las causas del problema y sus efectos en el diseño de una acción más racional. La consideración de este carácter no excluyente es algo más que un simple afán ecléctico y se justifica particularmente en el examen de los problemas de una región que, como América Latina, a pesar de su aparente homogeneidad, ofrece serios y definidos matices en su desarrollo. Partiendo de la premisa básica de que el problema es la escasez, la respuesta más generalizada ha consistido en construir masivamente más y más viviendas en busca de la absorción del déficit existente. En consecuencia, la política más eficaz dentro de este enfoque ha de ser aquélla que se traduzca en el mayor volumen de inversiones en vivienda en el menor tiempo posible. Y, lógicamente, el instrumental ideal de dicha política estará formado por todas aquellas medidas que produzcan la canalización del mayor volumen de recursos

/financieros hacia

financieros hacia vivienda y aceleren más la construcción. Naturalmente, como sucede siempre, podrían señalarse algunos casos excepcionales.

Como base en esta concepción simplista, como fue ya señalado inicialmente, el complejo problema de la precariedad de las condiciones habitacionales, sus causas y las limitaciones para afrontarlo eficazmente y a corto plazo ha sido convencionalmente identificado con el "déficit de habitaciones". Y éste - al menos aparentemente - ha sido reducido a la simple formulación estadística de la diferencia aritmética entre el número de familias y el número de viviendas confortables en un momento dado. Deliberadamente o no, esta limitada concepción de la problemática de las condiciones habitacionales ha inspirado la mayor parte de las intenciones y los instrumentos para la acción en vivienda en América Latina. En ella se encuentran comprometidos muchos esfuerzos y muchas experiencias de instituciones nacionales, muchas campañas políticas y muchos años de trabajo de especialistas. Por ello no es fácil a corto plazo contar con los necesarios cambios de actitud y con la formulación de los instrumentos teórico-conceptuales y metodológicos requeridos para intentar un examen objetivo de la situación y la formulación de una alternativa. Indudablemente ello significa que de una manera o de otra los esfuerzos en este campo no están en general orientándose objetivamente, con la secuela de bajo rendimiento de los recursos disponibles y quizá la pérdida de un tiempo precioso para poner en marcha soluciones más efectivas, a tiempo que las causas generadoras del problema continúan vigentes y sus efectos se hacen cada vez más dramáticos.

/II. LAS

II. LAS PERSPECTIVAS DEL ENFOQUE TRADICIONAL DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN AMERICA LATINA

A. Limitaciones del enfoque tradicional

Partiendo de la hipótesis de que las precarias condiciones habitacionales imperantes en América Latina constituyen básicamente la consecuencia de la escasez de viviendas adecuadas en el mercado, los esfuerzos de los gobiernos y de los técnicos se han orientado tradicionalmente casi con exclusividad a la construcción de nuevas unidades. En desarrollo de este objetivo, y paulatinamente desde comienzos de la postguerra, se ha intentado el afinamiento de ciertos instrumentos eminentemente operativos, como los de canalización de recursos y otorgamiento de crédito y los responsables de promover a nivel nacional la construcción de viviendas.

Como era de esperarse, estos esfuerzos han encontrado limitaciones de todo orden. En primer lugar, ningún país ha podido canalizar la cantidad de recursos financieros necesarios ni siquiera para asegurar un volumen de construcción compatible con el crecimiento de la población. Ante esta realidad se pensó que era indispensable acudir al crédito externo y algunos países se comprometieron en operaciones de este tipo. Sin embargo, este recurso estuvo bastante limitado hasta fines de la década pasada. En segundo lugar, aun cuando los institutos oficiales de vivienda lograron - como siguen haciéndolo - financiar un volumen apreciable de nuevas unidades, estos esfuerzos se vieron enfrentados a la falta de capacidad de pago de los sectores más afectados por el problema. Ello planteó la alternativa de los subsidios pero bien pronto ésta se vió enfrentada a la limitación de los recursos de los institutos de vivienda. En esta forma estos organismos se desfinanciaron y para dar continuidad a los programas se vieron precisados a adjudicar las viviendas a los sectores de ingresos que pudieran pagar las correspondientes cuotas iniciales y de amortización. En tercer lugar, en la medida en que los institutos de vivienda anunciaban la ampliación de sus planes y creaban la espectativa de una gran demanda de tierras, de materiales y de actividad constructora, la reacción del mercado fue el alza de los precios, el surgimiento de monopolios y la especulación, con lo cual los planes iniciales siempre

/resultaban finalmente

resultaban finalmente con costos muy superiores a los previstos. Este fenómeno se tradujo en la práctica en la necesidad de limitar las metas iniciales y adjudicar las viviendas a sectores de mayor capacidad de pago. Además, es posible que el aumento de la demanda de mano de obra para la construcción y para la elaboración de materiales y artefactos contribuyera en alguna medida a estimular la urbanización.

Mientras tanto, el déficit continuó acumulándose, los sectores centrales tradicionales y la periferia de las grandes ciudades se convirtieron respectivamente en núcleos de tugurios y barriadas marginales. Como consecuencia de estos intentos de acción estatal en el mercado de la vivienda y por otras razones que se mencionarán más adelante, los inversionistas privados se sintieron desalentados y redujeron su actividad en este campo. Los más perseverantes orientaron sus inversiones hacia el mercado de los estratos de ingreso más alto, el cual generalmente está al margen de controles y de la competencia estatal.

Este cuadro de trazos muy amplios se produjo en general en toda la región en las últimas décadas. Sin embargo, en tres países - Uruguay, Argentina y quizá Chile - la intensidad del fenómeno fue mucho menor debido a ciertas circunstancias especiales. Presumiblemente una de ellas fue la ventaja tomada por éstos en el comercio exterior. Ello les permitió quizá concentrar buena parte de los ingresos nacionales en el financiamiento y la organización de los servicios correspondientes al nivel de vida. El origen europeo de los sectores más representativos en el plano nacional y el predominio de la burocracia en la estructura del empleo y su organización quizá influyeron decisivamente para que se operara un significativo y sostenido proceso de redistribución del ingreso. Obviamente, la vivienda, que es la representación más conspicua del nivel de vida y particularmente en los estratos medios, recibió un tratamiento prioritario e intenso conjuntamente con la educación y la salud.[1/] Esta apreciación parece confirmarse en el hecho de que tan pronto como los ingresos del mercado internacional entran en un proceso de crisis en esos países y se afianza

---

83/ Véase Chile: Un Caso de Desarrollo Frustrado, Aníbal Pinto, Editorial Universitaria S.A., Santiago, 1962.

/el proceso

el proceso inflacionario, ya éstos no pueden seguir sosteniendo el alto nivel de inversiones en esos servicios sociales y en ese momento el cuadro de las condiciones habitacionales comienza a adquirir las tendencias características que tiene en los demás países de la región. De todas maneras estos tres países y, particularmente los dos primeros, lograron hasta la década anterior acumular un volumen apreciable de viviendas confortables a diferencia del resto de la región. A este hecho positivo contribuyó de alguna manera otro igualmente favorable: sus bajas tasas de incremento demográfico.

En la década ac tual este cuadro característico de las condiciones habitacionales tiende a ser más uniforme en la región. El problema ha hecho crisis en Chile y comienza a hacerse sensible en Argentina y Uruguay, países éstos en los cuales han empezado a surgir los "conventillos" y las "villas miserias". En el resto de los países el déficit continúa aumentando al impulso, por una parte, del incremento demográfico, la urbanización y del deterioro de las viviendas existentes y, por otra, por el bajo nivel de ingreso popular, por las limitaciones financieras y de la capacidad del aparato productivo; por la inflación, los desajustes del medio rural y la ineficiencia de los instrumentos convencionales empleados en el enfrentamiento del problema. Sobre este último particular debe añadirse la crisis del financiamiento proveniente del sector privado.[84/]

84/ Debido a la falta de desarrollo industrial y comercial y a ciertos fenómenos sociales y culturales la propiedad raíz constituyó en el inmediato pasado prácticamente el único frente de inversión en los países latinoamericanos. Posteriormente, y en especial al comienzo de la postguerra, con la acelerada formación de pequeñas y grandes industrias y el surgimiento de las sociedades anónimas el interés de los inversionistas privados han venido desplazándose hacia otros frentes de mayor rentabilidad y más fácil operación. En esta forma la inversión en vivienda para alquilar ha venido siendo cada vez más pequeña y en muchos países hoy parece estar prácticamente limitada a aquellas operaciones que por su carácter eminentemente especulativo puedan ofrecen utilidades extraordinarias. El otro recurso convencional de financiamiento para la vivienda es el ahorro de las propias familias. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las familias de ingresos bajos, que son las más afectadas por el problema habitacional, no tienen capacidad de ahorro.
Con el aparente propósito de estimular el interés de este sector en muchos países ha sido institucionalizada la "libertad de precios" para tierras, viviendas y alquileres. Sin embargo, hay la impresión de que es poco lo que se ha logrado para alentar la inversión y, en cambio, se ha estimulado abiertamente la especulación hasta el punto de que los arriendos suben en muchos países por encima de las tendencias del costo general de vida. Obviamente, no puede esperarse otro resultado cuando como en este caso la oferta de viviendas y tierras urbanas es notoriamente reducida con relación a la alta y creciente demanda. En estas circunstancias el financiamiento tradicional de la vivienda para alquiler ha hecho crisis, particularmente en cuanto se refiere a la vivienda de interés social.

/Las perspectivas

Las perspectivas de un cambio positivo en la situación no parecen muy halagüeñas. La solución convencional a las limitaciones estructurales para financiar las viviendas faltantes gira actualmente en torno al crédito externo. Sin embargo, como ya ha sido señalado, este recurso ofrece serias limitaciones no sólo en cuanto al volumen del crédito disponible en relación con las necesidades de los países, sino también en cuanto éste entraña simultanéamente esfuerzos nacionales de contrapartida de igual o superior magnitud a la de los aportes externos. Como ya fue mencionado inicialmente, en los primeros cuatro años de la Alianza para el Progreso los créditos concedidos a los países sólo ascendieron a 197 millones de dólares para vivienda y 141 para obras sanitarias. Aun cuando este recurso fuera multiplicado varias veces, las propias limitaciones financieras de los países no permitirían utilizarlo plenamente. Por otra parte, como también se anotó, los requerimientos del desarrollo básico de los países exigen ciertosorden de prioridad indispensable que no permite disponer en forma ilimitada de los recursos disponibles. Cuando se piensa en términos del desarrollo nacional en su conjunto y particularmente en sus necesidades de importación de bienes de capital, surgen fundados motivos de preocupación en cuanto a la prioridad que puede darse al déficit habitacional en la utilización de los recursos externos. En estas condiciones cabe preguntarse si los países de la región podrían y deberían dar prioridad a programas masivos de construcción de viviendas que, necesariamente, implican un apreciable consumo de divisas no tanto en los materiales importados directamente sino en la materia prima, en los derechos de patentes y en los equipos para la fabricación de materiales y para la construcción misma. A ello habría que agregar el servicio de deuda correspondiente a los empréstitos para vivienda y servicios. Como ya fue señalado la región aporta actualmente desequilibrios serios en su balance de pagos. Por otra parte, toda política de crédito a largo plazo y subsidios carece de perspectivas cuando los países - como es el caso de muchow en la región - soportan procesos inflacionarios acelerados. Los institutos de viviendas se desfinancian debido a la continua y progresiva erosión de la cartera y los planes de construcción se afectan

/notablemente por

notablemente por el alza de los precios.[85/] Dejando de lado estas consideraciones, debe tenerse presente que los factores estructurales que básicamente generan el problema habitacional continúan actuando, a tiempo que la perspectiva de su remoción a corto o mediano plazo no parece clara desde el punto de una visión y una actitud realista.

B. Las incompatibilidades entre las aspiraciones y las posibilidades de la región

El tema de la posibilidad que tienen los países de la región de absorber el dramático déficit de viviendas adecuadas acumulado hasta ahora está ocupando la atención de muchos políticos y especialistas. Para muchos se trata de un simple afinamiento de los medios instrumentales y para respaldar su posición citan con frecuencia el acelerado esfuerzo de reconstrucción de las viviendas desvastadas masivamente en la segunda guerra mundial emprendido por la República Federal de Alemania, Francia, Italia y otros países. Para otros se trata más bien de falta de decisión política en el sentido de conceder alta prioridad a la construcción de viviendas como lo está haciendo últimamente la Unión Soviética. Finalmente, no faltan quienes piensan que se trata simplemente de actitudes "optimistas" o "pesimistas" según las cuales el problema puede o no ser abordado fácilmente. Obviamente los dos primeros planteamientos no pueden ser aplicados razonablemente al caso latinoamericano.

Existen suficientes elementos de juicio para pensar que la absorción del déficit habitacional en América Latina, como en todos los países subdesarrollados no es cuestión de buena o mala voluntad, de optimismo o pesimismo. Tampoco parece ser susceptible de simples decisiones políticas. A la luz de los conocimientos actuales de la problemática del desarrollo, este ideal no parece alcanzable mientras no se cumplan previamente por lo menos ciertas condiciones mínimas. Una de ellas ha de ser, indudablemente,

---

85/ Por esta razón algunos institutos de vivienda - en Chile, por ejemplo - se han visto obligados a reajustar periódica y sistemáticamente las deudas y cuotas de viviendas. Sin embargo, hay sospechas de que este reajuste pueda actuar también como factor inflacionario, con lo cual el tratamiento podría resultar contraproducente.

/la elevación

la elevación sustantiva de los actuales niveles de producción y de ingreso y la modificación de las características de la distribución de este último. Otra - que generalmente está ligada a la anterior - es el desarrollo de un alto nivel tecnológico y del aparato productivo que permitan acometer el volumen de producción que tal empresa supone sin que se produzcan estrangulamiento y dificultades de diverso tipo. Otra es que se logre una adecuada distribución demográfica en función de la dinámica y las características del desarrollo de cada país para que no se produzcan los desequilibrios actuales y los correspondientes desplazamientos humanos. Otra es que exista la firme decisión política de alcanzar esta meta como parte de una política social general y en desarrollo de ella se creen y pongan en marcha los mecanismos operativos necesarios.

Los países que han logrado afrontar con éxito el problema de la vivienda y que mantienen metas anuales de producción básicamente acordes con sus necesidades cumplen en general las anteriores y otras condiciones. es el caso de la mayor parte de los países europeos y Estados Unidos que en 1960 producían más de 6 viviendas por mil habitantes,[86] como la Unión Soviética (13.6), la República Federal de Alemania (10.4), Suiza (9.4), Suecia (9.1), Noruega (7.5), los Países Bajos y Rumania (7.3), Estados Estados Unidos (7.2), Finlandia (7.1), Francia (6.9), Grecia (6.8), Bulgaria (6.3), Dinamarca (6.1), Italia (6.0) y el Reino Unido (5.9) como puede verse en el cuadro 15. En ese mismo año (1960), si los países latinoamericanos hubiesen deseado poner en marcha un programa mínimo de absorción del déficit en 20 a 30 años hubieran tenido que producir en conjunto alrededores de 14 viviendas por mil habitantes, es decir casi el doble de las que producen los Estados Unidos y casi igual a las que produce la Unión Soviética.

86/ Véase Naciones Unidas, publicación No.65.IV.8, pág. 42

/Cuadro 15

Cuadro 15

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS POR MIL HABITANTES
EN ALGUNOS PAISES, 1960

Países	Viviendas por 1 000 habitantes
Estados Unidos	7.2
Unión Soviética	13.6
Bulgaria	6.3
Dinamarca	6.1
Finlandia	7.1
Francia	6.9
Grecia	6.8
Italia	6.0
Países Bajos	7.3
Noruega	7.5
Rumania	7.3
Suecia	9.1
Suiza	9.4
República Federal de Alemania	10.4
Resto de países europeos[a/]	2.1-5.9

Fuente: Publicación de las Naciones Unidas No. 65.IV.8, pág. 42 y "Annual Bulletin of Hand B Statistics for Europe", 1961, Geneva, 1963

a/ Desde Irlanda 2.1, hasta Reino Unido 5.9.

/Estas reflexiones

Estas reflexiones podrían resultar oportunas si se tiene en cuenta que las aspiraciones en torno a una inmediata elevación del nivel habitacional han venido creciendo últimamente en muchos países. Este fenómeno podría considerarse positivo si estos anhelos de mejoramiento fueran fácilmente compatibles con las condiciones de desarrollo y si fueran parte de un gran propósito nacional, efectivo y auténtico, en torno a la superación de los problemas básicos del subdesarrollo. Pero hay la sensación de que - por lo menos en algunos países - se trata más bien del resultado de una activa promoción de tipo electoral en la que generalmente se parte de una sistemática inflación del déficit y se abunda en promesas de elevación radical de los estándares.

Al comparar las posibilidades de América Latina - con sus limitaciones estructurales ya anotadas inicialmente - con las de los países que están haciendo esfuerzos similares a los que la región debería hacer para afrontar el problema en el transcurso de una generación, se observa que no existen elementos de juicio para abrigar y promover razonablemente muchas esperanzas en este campo.[86/] Esta es una amarga realidad que debe ser afrontada con objetividad y entereza y que, obviamente no va a ser aceptada de inmediato por quienes al margen del contexto del desarrollo latinoamericano han confiado en ganar la batalla contra el déficit sólo con medidas instrumentales de índole sectorialista. No significa ello que los países de la región deban cruzarse de brazos ante la magnitud del problema. La alternativa es quizá una reorientación tan realista como se pueda de los esfuerzos para hacerlos más cojpatibles con las limitaciones estructurales señaladas y hacer de la política de vivienda, no sólo un fin en sí sino un instrumento dinámico que, a tiempo que produzca impactos reales y directos sobre las condiciones de hacinamiento, promiscuidad y marginalidad, contribuya eficazmente a la remoción de algunas de las causas del problema.

86/ Véase el proceso de avances en la política de vivienda en Europa en Major Long-Term Problems of Government Housing and Related Policies. Comisión Económica para Europa, ST/ECE/HOU/20. Publicación de las Naciones Unidas. New York 1966, Volúmenes I y II.

/C. Las

C. Las adaptaciones y ajustes necesarios

La reorientación propuesta debiera estar precedida de una revisión constructiva de algunos de los elementos básicos de análisis y de acción en el campo de la vivienda. Algunos de ellos podrían ser, por ejemplo, el concepto del déficit como base del diagnóstico y de la programación, los estándares, las estadísticas habitacionales, las hipótesis y los procedimientos de programación y las bases de la política de vivienda. Lógicamente algo habría que intentarse con respecto a la actitud y la formación de los técnicos y especialistas.

Limitaciones y rigideces del concepto de déficit

Si bien permite una apreciación global del nivel habitacional de los países en términos de los "estándares" internacionales, el concepto de déficit cuantitativo presenta algunas limitaciones claves para el trabajo práctico en la región. Una de ellas es su valor relativo derivado de otro valor igualmente relativo que es el patrón o estándar que se usa como "vivienda adecuada" o "normal". En efecto, en la medida en que aumentan las exigencias de diseño, funcionalidad, construcción, calidad de los materiales, dotación, servicios complementarios y otras hasta llegar a los usados en los países altamente industrializados el déficit en Latinoamérica resulta mayor. No quiere decir esto que deba existir a priori un tratamiento discriminatorio para la población de los países subdesarrollados, sino que se disponga de criterios alternativos transitorios y realistas que permitan cierta compatibilidad entre las necesidades y los recursos.

Por otra parte, por definición el concepto de déficit habitacional usado convencionalmente no implica que un número determinado de familias no dispongan de vivienda,[87/] sino que la que poseen no corresponde a unas características de tamaño, funcionalidad, higiene y seguridad previamente establecidas. El grado de refinamiento que inspire a tales condiciones

---

87/ Básicamente es la diferencia aritmética entre el número de viviendas consideradas adecuadas y el número de familias u hogares constituidos. El concepto "adecuadas", obviamente, varía. Por ejemplo, para la OEA las no adecuadas son aquellas "construcciones que no están a la altura de la dignidad humano y que es obligante demoler", Problemas de la vivienda de interés social, op.cit.

/o la

o la magnitud de las aspiraciones que sirvan de base para la definición de estas características determina, obviamente, un volumen de déficit. Por eso, este último varía en América Latina según la entidad y los criterios de los técnicos que analicen el problema. Como se sabe, mientras para la OEA, el déficit en 1951 era de alrededor de 19 millones de unidades [88/] para el BID en 1962 era sólo de alrededor de 14 millones [89/] y para las Naciones Unidas era en 1960 de 20.3 millones.[90/] El valor relativo de estas cifras puede variar aun más si se consideran en detalle las variaciones que ellas pueden sufrir si se tienen en cuenta los diferentes criterios personales y técnicos empleados [91/] y el grado de responsabilidad y de capacitación de los empadronadores censales. Es sabido que la misma definición de "vivienda" utilizada como base en los censos se presta a interpretaciones de carácter subjetivo.[92/]

88/ Véase Unión Panamericana, Problemas de vivienda de interés social, Washington, 1952.

89/ Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Fiduciario de Progreso Social, Washington, 1952.

90/ Véase World Housing Conditions and Estimated Housing Requirements, op.cit., pág. 30.

91/ Véase F. Kusnetzoff, Dimensiones de una política habitacional para el sexenio 1964-1970, en Revista de Planificación, N° 1, octubre 1964, Santiago. Véase también CEPAL, El Desarrollo de América Latina en la postguerra, op.cit., Cap. VI.

92/ En efecto, según la Unión Panamericana, "la vivienda es un conjunto de habitaciones, o una habitación, provista de una entrada independiente o del servicio de una cocina particular, o de las dos cosas al mismo tiempo. Generalmente, una unidad de vivienda es una casa o un apartamento". Informe sobre la cooperación de las repúblicas americanas en materia de vivienda económica, Washington, 1953, pág. 18. Según Naciones Unidas "se entiende por vivienda un lugar de alojamiento estructuralmente separado e independiente" ... "por consiguiente una vivienda puede ser: 1) una casa, apartamento, cuarto independiente, o grupo de cuartos que estén ocupados o desocupados, o bien una choza, cabaña, remolque, hotel, institución o campamento, siempre que estén ocupados; o 2) un granero, fábrica, cueva y otro refugio cualquiera utilizado para vivir en el momento de levantar el censo". Principios generales para un censo habitacional, publicación de Naciones Unidas, N° de venta 58.XVII.8, párrafo 301, pp. 3 y 4.

/Otro aspecto

Otro aspecto que convendría examinar es el de la vivienda campesina. Si se analiza la composición de déficit oficial en cada país alrededor de 1960 se observa que, con excepción de Argentina, Chile y Venezuela, la vivienda rural contribuye a su formación con un aporte que va desde el 55 por ciento (Perú) y el 56 por ciento (El Salvador), hasta el 80 por ciento (Guatemala y Honduras) y el 86 por ciento (Paraguay) mientras que en el total regional llega al 78 por ciento. En cifras absolutas ello significa que, por ejemplo, del déficit total oficial de 19 449 000 unidades la vivienda rural contribuye con 15 167 000 y la urbana con sólo 4 282 000 unidades.[93/]

Al mismo tiempo, el problema de la vivienda rural ofrece diferencias importantes con el de la urbana, particularmente en cuanto a la ausencia del alto costo de la tierra, de la especulación, de los efectos inflacionarios y de la presión de la demanda sobre la oferta. Por otra parte, la velocidad de los cambios en el medio rural es menor y los valores y pautas socio-culturales allí adquieren diferentes características a las del medio urbano. Al mismo tiempo, como puede constatarse en algunos países, el éxodo hacia las ciudades ha significado y continúa significando el abandono de un número creciente de viviendas rurales. Estas consideraciones inducen a pensar que quizá sea necesario introducir algunas modificaciones en los criterios para computar el déficit y, en general, para juzgar el fenómeno de la vivienda rural a la luz de las condiciones y valores socio-culturales rurales.

Otra limitación es que el tipo de cuantificación global que genera el concepto de déficit cuantitativo sólo puede ser usado en la práctica en la programación específica como elemento de referencia para la construcción de nuevas viviendas de estándar internacional. Por una parte, cualquiera solución intermedia - viviendas incompletas, mejoramientos progresivos, suministro de servicios básicos u otras - no significaría absorción del déficit. Por otra, el sentido excluyente que se deriva del concepto de "vivienda estándar" no ha permitido contar con una información censal y estadística más cualitativa y más localizada que sirva de base para una programación de metas alternativas. Esta consideración es importante si

93/ Véase CEPAL, ST/ECLA/Conf.16/L.1, cuadro 1, pág. 4.

/se tiene

se tiene en cuenta que, como ya ha sido expuesto, los países de la región no están en condiciones de pensar solamente en construir viviendas de acuerdo con los estándares internacionales.[94/]

La necesaria adaptación de los estándares

Las consideraciones anteriores sobre el díficit entrañan un corolario importante: los estándares internacionales para medir la "adecuación" o la "normalidad" de una vivienda no resultan suficientemente útiles en los países latinoamericanos. En efecto, la vivienda que en Norteamérica o en buena parte de los países europeos es estándar o normal, es decir es la norma correspondiente a la mayoría, en los países de la región sólo corresponde a la minoría quizá con la excepción de Uruguay y Argentina. Como ya ha sido expuesto, los países latinoamericanos no tienen la posibilidad de alterar esta situación a corto o mediano plazo y, en consecuencia podría resultar poco realista continuar pensando en estándares, por ejemplo, de 20 o más metros cuadrados construidos por persona, 200 o menos personas por hectárea, 1.5 personas por cuarto y dotación de todos los servicios comunales. Quizá las limitaciones estructurales impongan - como la impusieron en el pasado a los países más desarrollados de hoy - una transitoria y metódica reducción de los estándares mientras las condiciones de desarrollo general permitan alcanzar metas más ambiciosas.

El marco de referencia de la programación y la política

En relación con las hipótesis y técnicas de programación es evidente que algunos cambios sustantivos deben ser introducidos. Por ejemplo, el llamado "criterio normativo" como base de la programación - que consiste en el cálculo de las metas de construcción de nuevas viviendas en función del aumento demográfico, el remplazo por obsolescencia y la cuota anual de absorción del déficit - si bien es adecuado para los países industrializados

---

94/ Un cambio de actitud frente a este concepto convencional de déficit parece estar operándose en la región. El parece implícito en la política habitacional de varios países como Colombia, México y Perú, en los cuales se nota la intención de trabajar no sólo en el campo de la construcción de nuevas unidades sino también en el mejoramiento de la vivienda existente.

/carecería de

carecería de sentido y utilidad en la región.[95/] Resulta obvio que el marco de referencia debe estar formado, más bien, por las limitaciones financieras y el orden de prioridad en el gasto que ellas imponen, la necesaria reducción de los estándares, la incorporación de recursos marginales, el papel de la política de vivienda en la estrategia general del desarrollo y otros. Y las variables de los modelos de programación han de girar, entonces, en torno de elementos como la compatibilización contable y operativa de la inversión en vivienda con el resto de los sectores de la economía en función de los requerimientos y prioridades del desarrollo y la distribución intrasectorial de aquélla (la inversión en vivienda) en razón de cada uno de los objetivos y funciones específicas de la política habitacional.

Al analizar las características y las tendencias de los esfuerzos nacionales en materia de vivienda en América Latina se observa que, en general, todos los países cuentan con programas y proyectos específicos de construcción de nuevas viviendas. Pero no podría afirmarse que han definido y, menos aún, puesto en pr actica una política integrada, coherente y compatible con sus objetivos básicos de mejoramiento del nivel habitacional general y con las condiciones del marco estructural y los requerimientos de la política del desarrollo. Igualmente, se observa una sostenida tendencia a identificar ciertos instrumentos de ésta (programas, proyectos y algunas medidas directas aisladas) y ciertas técnicas metodológicas con los objetivos y las funciones de una política racional de vivienda. La distinción entre estas tres categorías de conceptos (política, instrumentos y técnicas) y su jerarquía es algo más que un simple problema de semántica.

Esta clara distinción entre medidas normativas, medidas operativas e instrumentos metodológicos - o entre la política propiamente dicha, los programas y ciertos métodos de trabajo específico - no parece encontrarse suficientemente evidenciada en las experiencias de los países de la región en materia de vivienda. Por el contrario, se observa una identificación

---

95/ Véase L.J.S. Jonge, Déficit actual de viviendas. Estadística, IASI, Nº 79, Vol. XXI, página 295 y siguientes. Washington 1963; H.V. Muhsam, Datos de población y análisis necesarios para evaluar la demanda presente y futura de vivienda. Estadística, ibidem, página 305 y siguientes.

/de la

de la política con los programas y con los métodos estadísticos, con lo cual aparentemente la primera queda reducida en la práctica a la simple formulación de las metas anuales de construcción de nuevas viviendas y, en algunos casos, a ciertas medidas aisladas para canalizar recursos financieros públicos y privados para este fin.

Partiendo de la complejidad de las causas del problema y la magnitud y las características actuales de sus manifestaciones, la política de vivienda debe ser algo más que la simple formación de un programa de construcciones. Ella tiene que ser forzosamente convertida en una intención racional destinada a remover sistemática y progresivamente las causas que generan las precarias condiciones habitacionales y obtener de los esfuerzos en vivienda impactos no sólo dentro del sector sino también en el resto del contexto del desarrollo.

Las anteriores consideraciones no entrañan un desconocimiento de la utilidad y la importancia específica de los llamados "programas nacionales de vivienda" ni de los instrumentos metodológicos. Ellas sólo persiguen ubicarlos en el plano operativo e instrumental que merecen y desvirtuar la creciente tendencia a exaltar a estas metas físicas de construcción a la categoría de "política nacional de vivienda".

Una nueva actitud y una nueva formación profesional

Lógicamente, la búsqueda de una posición más realista y más integrada en la política de vivienda y el desarrollo o el acondicionamiento del instrumental teórico-conceptual y metodológico, suponen un cambio de actitud en los gobiernos y en los técnicos. Supone también una ampliación de la formación profesional de quienes han de tener la responsabilidad de la política y la programación de la vivienda. Elementos principales de esta formación han de ser, entre otros, cierto dominio de la problemática básica del desarrollo de América Latina, de sus limitaciones y rigideces estructurales; formación profesional en técnicas de planificación nacional, dominio del sector vivienda y una visión amplia de la política slcial que le permita concebir y tratar a éste como un factor sustancialmente integrado al resto de la vida nacional.

Santiago, Chile
23 de agosto de 1966

INDUSTRIALIZACION, ESTRUCTURA OCUPACIONAL Y ESTRATIFICACION SOCIAL EN AMERICA LATINA

Fernando H. Cardoso*
José Luis Reyna*

* Aunque los autores son funcionarios del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, el presente trabajo ha sido escrito a título personal y, por lo tanto, las ideas en él contenidas pueden no coincidir con las de la organización a que pertenecen.

(Este artículo aparecerá proximamente en un "Reader" publicado por la Universidad de Pittsburgh).

1. Introducción

La literatura sociológica especializada en el análisis del desarrollo de América Latina concentró en general su atención en los denominados "obstáculos al cambio" y en el estudio de las fuerzas sociales capaces de dinamizar una situación de estancamiento y subdesarrollo. Algunas de las hipótesis principales referidas a las condiciones sociales del desarrollo y muchos de los ensayos producidos sobre la situación social de América Latina suponen como punto de partida la existencia de una clase dominante tradicional, oligárquica y aún, según algunos autores, "aristocrática", que controlaría el sistema político y económico de la región. Esa clase tradicional se presenta como opuesta al cambio. Por otra parte, se fue perfilando la idea de que las masas "movilizadas pero no incorporadas" constituyen la base de dinamización del sistema político social. Esas masas, según las preferencias ideológicas de los analistas, son concebidas de modos diversos: como "clase en potencia"; como "masas ciudadanas" regidas por las motivaciones y las orientaciones de consumo que el "efecto de demostración" de los países desarrollados estimula en ellas; o como masas marginadas, que amenazan la sociedad constituida, de igual modo que en otras épocas los "bárbaros" pusieron en peligro la "civilización occidental".

También se ha insistido mucho sobre los efectos que implicaría la forma en que se lleva adelante el proceso de desarrollo en la situación social de América Latina: la insuficiencia dinámica del desarrollo económico se manifiesta en la incapacidad del sistema productivo para crear empleos en cantidades suficientes y de este modo absorber el crecimiento demográfico de la región. En consecuencia, cuando se inicia un brote de industrialización o cuando se acelera la tasa de urbanización, suelen manifestarse, de inmediato, las condiciones típicas del subdesarrollo. Esas, mientras predominan las pautas de las economías agrarias, no son perceptibles en forma tan dramática, aunque no por ésto dejan de existir más vigorosamente. Por el contrario, la industrialización y la urbanización ponen de manifiesto la precariedad de la situación vigente. Así, la formación de amplias áreas de "favelas", "barriadas", "callampas", o cualesquier nombre con que sean conocidos los barrios miserables, incorporan a las ciudades mismas las bajas condiciones de salubridad, vivienda, educación, etc. en que vive una parte

/considerable de

considerable de la población. Si a eso se agrega la elevada tasa de incremento demográfico en las áreas rurales y entre las capas más pobres, es fácil darse cuenta del motivo por el cual a menudo se habla del potencial dinámico que el descontento popular añade a la rigidez que se atribuye al establishment político social tradicional.

No obstante, y sin negar la situación de carencia en que realmente vive la parte mayoritaria de la población - notándose incluso una tendencia al aumento del número absoluto de aquellos que están sometidos a niveles de vida muy bajos - parece de conveniencia evaluar cuidadosamente la magnitud, el alcance y significado de los cambios ocurridos, en las últimas décadas en América Latina. Obviamente, tales cambios tendrán una importancia distinta en los varios países de la región, del mismo modo se manifestarán en niveles distintos de la estructura económica y social, tanto en la estructura demográfica como en el sistema productivo y en la estructura ocupacional.

En el presente trabajo, se intentará averiguar, a partir de las informaciones disponibles, dichas transformaciones. Para evitar el error de hablar en forma genérica sobre América Latina, como si se tratara de una región con problemas homogéneos y con perspectivas similares, se concentrará la atención solamente en algunos países. Como criterio de elección, se definió una dimensión básica: el grado de importancia del sistema productivo industrial. Por tanto, el objeto inmediato del trabajo será la determinación de las transformaciones ocurridas en la "estructura socio-económica" de los países que lograron industrializarse más en América Latina, elegidos en función de algunos indicadores disponibles. En base al análisis de esos datos, se intentará demostrar que es engañoso pretender que en el curso del proceso de desarrollo en los países periféricos se repitan las etapas que caracterizarán la evolución del desarrollo de los países centrales. La industrialización de éstos se hizo en forma autónoma, en tanto que la industrialización de los países que se estudian se encauza en un marco en que el adelanto técnico-económico de los países centrales impone ciertas normas que conducen a un patrón de crecimiento basado en una alta concentración de capital y poca utilización de mano de obra.

/En consecuencia,

En consecuencia, el sector industrial absorbe poca mano de obra en tanto el sector de servicios experimenta un crecimiento de gran intensidad, a costo de una disminución de la población activa dentro del sector primario.

Sin embargo, la perspectiva que se asume en el presente trabajo subraya que los cambios ocurridos fueron considerables, y por lo tanto que la imagen de una América Latina controlada políticamente por clases tradicionales poco propensas a modernizarse no corresponde fácilmente a la situación real de los países considerados. Por otra parte, a partir de los datos disponibles, es posible sostener hipótesis sobre las transformaciones en las pautas de integración social y política que consideren en forma quizás más realista las nuevas condiciones estructurales existentes en los países de mayor industrialización en la región. En efecto, pese a que hubo transformaciones estructurales, algunas en ritmo acelerado y con hondas consecuencias, los datos disponibles no permiten, como se verá a continuación, sostener hipótesis que asuman sencillamente el punto de vista de que los avances en la industrialización y las transformaciones de la estructura socio-económica, aún en los países más desarrollados de la región, aseguran el logro de pautas de integración social y económicas semejantes a las que prevalecen en los países desarrollados, los que constituyen el "centro" del sistema económico al cual se vinculan las economías latinoamericanas.

En las conclusiones se presentará en forma de bosquejo una posible interpretación del tipo de desarrollo que se está logrando en Latinoamérica. Se intentará puntualizar algunos rasgos de la estructura social en formación, que disminuyen el alcance explicativo tanto de las hipótesis que sostienen el esquema oligarquía-pueblo, como de los que suponen la "modernización" de la región, en términos de la formación de "sociedades industriales de masas".

2. Los cambios estructurales en América Latina

El cambio experimentado por América Latina en los últimos años, si bien es cierto que tomó connotaciones particulares en cada país, se expresó a través de tendencias generales en el conjunto del área. La manifestación de esos cambios puede ser vista a través de varias dimensiones, siendo las más significativas para este estudio, la urbanización, la composición de la población económicamente activa y la evolución de la producción industrial.

/El proceso

El proceso de urbanización

Durante el período comprendido entre 1925-1962, América Latina se caracterizó por un rápido crecimiento urbano, basado principalmente en el desplazamiento de la población rural a las zonas urbanas. El cuadro siguiente demuestra con claridad el fenómeno:

Cuadro 1

CAMBIOS EN LA POBLACION RURAL Y URBANA

AMERICA LATINA, 1925-1962

(Porcentajes)

Población	1925	1950	1955	1960	1962
Rural	70.5	60.7	57.3	53.9	52.6
Urbana a/	29.5	39.3	42.7	46.1	47.4
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	(92869) b/	(156146)	(178880)	(205941)	(217826)

a/ Se considera urbana a la población que vive en localidades de 2 000 y más habitantes.

b/ Miles de personas. Base sobre la cual se extrajeron los porcentajes.

Fuente: Slawinski, Z. "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo de América Latina". (EN: Boletín Económico de América Latina, Vol. X, N° 2, octubre de 1965), p. 161.

Aún cuando en números absolutos la población rural ha crecido durante el período considerado por el cuadro anterior, si se compara en términos porcentuales la relación entre población rural y población urbana, ésta última ha aumentado considerablemente respecto a la primera.

En 1925, más de las dos terceras partes de la población habitaba localidades menores de 2 mil habitantes, en tanto que para 1962, casi la mitad de la población se encontraba en centros mayores de 2 000 habitantes. Además, la tasa de incremento de la población es más alta en las capitales y en las grandes ciudades (100 mil habitantes y más), lo que a la larga tendrá como consecuencias acentuadas modificaciones en las formas de actuación de los grupos sociales.

Entre 1925 y 1950, hubo un decrecimiento de la población rural más o menos marcado, y que alcanzó un ritmo más acelerado para la década 1950-60.[1]

1/ Las localidades de más de 2 000 habitantes durante 1950-60, experimentaron un aumento del 55 por ciento, en tanto que en la década anterior había sido del 44 por ciento. Slawinski, op.cit. pág. 161.

/El período

El período denominado de "sustitución de importación" se caracterizó porque durante él se aceleró el proceso mencionado. No obstante, el ritmo de crecimiento de la urbanización sobrepasa, en América Latina, al del desarrollo industrial y en algunas coyunturas hay urbanización sin industrialización.

La población económicamente activa (P.E.A.)

Paralelamente al proceso de urbanización se produjeron cambios en la estructura de la población económicamente activa. Al disminuir la población de las zonas rurales y aumentar, por lo tanto, la de las zonas urbanas, el resultado obvio es una disminución de la población dedicada a las actividades agrícolas, aumentando las no agrícolas. Tomando el período de 1925-1962, los cambios experimentados fueron los siguientes:

Cuadro 2

CAMBIOS EN LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

AMERICA LATINA, 1925-1962

(Porcentajes)

Población	1925	1950	1955	1960	1962
Agrícola	61.3	53.1	50.0	47.3	46.1
No agrícola	38.7	46.9	50.0	52.7	53.9
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	(19913)a/	(28235)	(30301)	(32260)	(33190)

a/ Miles de personas. Base sobre la cual se extrajeron los porcentajes.

Fuente: Slawinski, op.cit. pág. 161.

Por otra parte los nuevos sectores de población, a cuya formación contribuye el proceso de desplazamiento rural-urbano tienden a ser absorbidos principalmente por el terciario. Esto indicaría que en América Latina, el crecimiento del sector industrial se realiza a un ritmo relativamente menor, en comparación con el de servicios.

/Cuadro 3

Cuadro 3

DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA NO AGRICOLA
AMERICA LATINA, 1925-1960
(Porcentajes)

	1925	1950	1960
No agrícola:	38.7%	46.9%	52.7%
a) Minería	1.0	1.1	1.0
b) Manufactura	13.7	14.4	14.3
i. fabril	3.5	6.9	7.5
ii. artesanal	10.2	7.5	6.8
c) Construcción	1.6	3.7	4.9
d) Servicios básicos	3.2	4.2	5.2
e) Comercio y Finanzas	6.7	7.9	9.2
f) Gobierno	2.2	3.3	3.7
g) Servicios varios	7.9	9.9	12.1
h) Actividades no especificadas	2.4	2.4	2.3

Fuente: Slawinski, op.cit. pág. 164.

En efecto, se puede observar en el cuadro anterior que el sector de manufactura ha permanecido prácticamente sin variaciones aun cuando en números absolutos ha crecido en los 35 años considerados. Sin embargo, a pesar de esa relativa estabilidad es notable como tiende a disminuir el sector de actividades artesanales y en cambio a desarrollarse el sector fabril. Es considerable además el aumento que experimentó el sector de la construcción.

Con un ritmo más acelerado se incrementaron los sectores no industriales. Esto se comprueba al ver las cifras correspondientes, para cada uno de los años considerados, de los sectores "servicios básicos", "comercio y finanzas" y "servicios varios".

Ahora bien, no toda la población que pasa del sector rural al sector urbano, en donde se considera que está la fuente principal de creación de nuevas ocupaciones, es absorbida, quedando un remanente que permanece marginal al sistema económico.

/De lo

De lo señalado se desprende que, a causa de la disminución en importancia del sector rural y el consiguiente predominio del sector urbano, el sistema tradicional de dominación, basado en la hacienda pierda, en parte, su significación o por lo menos se encuentra obligado a redefinirse.

Evolución de la producción industrial

La estructura productiva de la región también experimentó transformaciones sensibles. Para los fines de este trabajo, la modificación más significativa se refiere a la importancia creciente del sector industrial en el conjunto de la economía. No obstante que el crecimiento en este sector ha sido menor en comparación con el desarrollo del sector no manufacturero, es innegable el cambio que ha experimentado.

Obviamente, la expansión del sector industrial, no se ha producido en forma similar en los distintos países. Al contrario, algunas diferencias se hacen presentes, dando cabida a distintos tipos o grupos de países. Se podrían clasificar éstos, en tres grandes grupos:

I. Países con industrialización antigua.

II. Países con industrialización reciente, y

III. Países con un grado incipiente de industrialización.

En base a estas categorías se ha elaborado el siguiente cuadro, pudiéndose observar con algún detalle la evolución industrial.

/Cuadro 4

Cuadro 4

EVOLUCION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL POR HABITANTE EN 18 PAISES DE AMERICA LATINA, 1930-1960

(Producto generado por persona en el sector manufacturero. Dólares de 1960)

Grupo I	1930	1940	1950	1960
1. Argentina	152.5	172.6	234.0	277.0
2. Chile	44.2	54.3	98.2	108.5
3. Uruguay	97.9 a/	84.7	130.6	164.0
Grupo II				
4. Brasil	24.8	32.9	56.8	101.6
5. Colombia	13.0	23.6	42.8	60.5
6. México	34.4	46.2	65.2	112.1
7. Perú	b/	b/	36.2	56.1
8. Venezuela	b/	38.0	51.3	87.6
9. Costa Rica	b/	b/	45.4	57.5
Grupo III				
10. Bolivia	b/	b/	26.6	20.1
11. Ecuador	b/	23.7	34.4	40.5
12. El Salvador	b/	b/	15.7	16.4
13. Guatemala	b/	b/	22.0	24.1
14. Haití	b/	b/	8.8	9.5
15. Honduras	9.9	10.4	15.8	22.6
16. Nicaragua	b/	b/	21.7	30.9
17. Panamá	b/	b/	33.6	43.0
18. Paraguay	b/	b/	53.3	47.1

a/ Año 1935.

b/ No hay datos disponibles.

Fuente: Simposio Latinoamericano de Industrialización, El proceso de industrialización en América Latina, Anexo Estadístico, Santiago, CEPAL, 1966. pág. 23.

Nota: No se incluye Cuba y R. Dominicana por falta de datos.

/Los datos

Los datos presentados permiten distinguir algunas tendencias de la evolución de la producción industrial por habitante. En efecto, mientras el primer grupo de países, los de industrialización antigua, siguió industrializándose con un crecimiento de alrededor del 100 por ciento (casi se duplicó para Argentina creciendo a más del doble en Uruguay y Chile) en la producción industrial per cápita entre 1930 y 1960, el segundo grupo, de industrialización reciente, tuvo un crecimiento más pronunciado, de aproximadamente tres o cuatro veces. No fue así para el tercer grupo, que partió de una producción muy baja, no experimentando ningún crecimiento de magnitud global considerable en el período abarcado.

En función de estos datos, se considerará para las partes siguientes del presente estudio a los países de los dos primeros grupos en los cuales es posible hablar de una economía industrial. Se eliminará, no obstante, el último país de cada grupo, respectivamente Uruguay y Costa Rica, por ser economías que presentan desviaciones considerables en la evolución histórica dentro de sus respectivos grupos.

El cambio y el proceso de industrialización en algunos países latinoamericanos

A continuación, en breve resumen se indicará para cada uno de los países seleccionados el modo en que se manifiestan las transformaciones a las que anteriormente se aludió de manera general. El análisis se efectuará inicialmente en base a dos dimensiones: el producto real per cápita, definido como la razón entre el producto bruto interno y el número de habitantes y la urbanización, considerando a la población que vive en localidades mayores de 2 000 habitantes. En seguida, en forma más detallada, se estudiarán los cambios ocurridos en la estructura ocupacional, así como las consecuencias sociales de esos procesos.

El producto real per cápita.[2/] Si en efecto hubo cambios importantes en la estructura productiva de América Latina en general, con mayor razón esos cambios afectaron a los países que ahora se estudia, generándose un movimiento del producto real. Al ser el cambio diferencial, el producto real cambió obviamente en grados y velocidades distintas. El cuadro siguiente señala esa situación:

2/ Al analizar el producto real per cápita es necesario tener en mente que se trata de la totalidad de la producción en todos los sectores de actividad económica.

/Cuadro 5

Cuadro 5

EVOLUCION DEL PRODUCTO REAL PER CAPITA, PARA ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA DURANTE EL PERIODO 1950-63

(En dólares de 1960 e índices. 1950=100)

	Argentina		Brasil		Colombia		Chile		México		Perú		Venezuela	
	$	Ind.	$	Ind.	$	Ind.	$	Ind.	$	Ind.	$	Ind.	$	Ind.
1950	720	100	248	100	319	100	393	100	249	100	172	100	870	100
1955	751	104	285	115	358	112	410	104	289	116	198	115	1085	125
1960	788	109	322	130	378	118	431	110	339	133	221	128	1226	141
1963	721	101	341	137	398	125	462	118	344	138	248	144	1257	145

Fuente: Datos de CEPAL. Estos nos fueron gentilmente proporcionados, ya ajustados y corregidos por Patricio Orellana, funcionario del INSTITUTO. En base a esos datos se calcularon los índices. (CEPAL es la Comisión Económica para América Latina; INSTITUTO es el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.)

Como se puede observar, en términos generales las modificaciones en el producto real per cápita fueron considerables sin ser espectaculares. Tomando primeramente los índices, estos indican, para el año 1963 y teniendo como base 1950, que hubo una variación relativamente acentuada en los países en cuestión, correspondiendo respectivamente la más baja a Argentina y la más alta a Venezuela.

Es necesario señalar que los países que tuvieron incrementos más acelerados en esta dimensión fueron los que en 1950, eran menos desarrollados, Argentina, que ya desde principios de siglo y especialmente a partir de 1930 podía considerarse en parte industrializado, evidencia sin embargo en la última década (1950-60) un relativo estancamiento. En tanto que, países como Brasil, Colombia, México y Perú tuvieron un incremento relativamente fuerte para el período de 13 años considerados. En Venezuela la producción petrolera contribuye substancialmente a incrementar el producto real, y de ahí que tenga valores tan altos tanto en el índice como en el monto en dólares. Ese sector de actividad económica es el único que contribuye, de manera significativa, al incremento del producto real.[3/] De ahí que se pueda considerar a Venezuela como un caso de desarrollo fortuito.

3/ En 1962, el 1.3 por ciento de la población económicamente activa se encontraba ocupada en ese sector de actividad, contribuyendo a la formación del producto bruto interno, con el 31 por ciento del total.

/Aun cuando

Aun cuando algunos de los demás países considerados tuvieron fuertes incrementos en su producto, al compararseles con Argentina o Venezuela se encuentran muy por debajo de los valores que éstos obtienen en su producción per cápita. Así, Chile que también en los inicios del 50, tenían un producto que podría considerarse como alto en comparación con los otros países, exceptuando Argentina y Venezuela, experimentó sin embargo, un incremento relativamente bajo en el lapso de 13 años, en comparación con los otros.

Al tomar en cuenta los casos de Brasil y México, considerando que entre estos dos países, para el año 1963, sumaban cerca de 120 millones de habitantes, es significativo el incremento que han experimentado. Pasan de un valor de 100 en el índice, para 1950, a 137 y 138 respectivamente en el año 1963. Colombia también sufre una transformación importante, aun cuando con una velocidad relativamente menor en comparación con Brasil y México. Perú, no obstante, que muestra un producto real más bajo que cualquiera de los otros países que han sido seleccionados, presenta un ritmo de incremento de los más altos, superado, aunque por un margen mínimo únicamente por Venezuela, que como se ha anotado se trata de un caso desviado.

En resumen, si bien es cierto que se puede señalar un aumento en el producto real per cápita, el que probablemente se asocia al grado de desarrollo industrial logrado, es innegable que tanto el crecimiento de ese producto como el impulso industrial obtenido no alcanzan cifras de verdadera magnitud, cuando se considera las necesidades de crecimiento para que los cambios lleguen a afectar el conjunto de la población.

La urbanización

El cuadro que sigue señala, para cada uno de los países en cuestión, el aumento de su porcentaje de población urbana entre los años 1950-1960.

/Cuadro 6

Cuadro 6

PORCENTAJE DE POBLACION URBANA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA, 1950 Y 1960

(Porcentajes)

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	México	Perú	Venezuela
1950	64	31	36	58	46	28	49
1960	68	37	48	66	51 a/	41	61

a/ Para 1960 se tomó como fuente el VII Censo General de Población.

Fuente: 1950: Datos de CEPAL. 1960: Cf. Simposio Latinoamericano de Industrialización, op.cit. Cuadro I-30, pág. 32.

El aumento de población urbana es perceptible en todos los países, no obstante, conviene subrayar las peculiaridades. En Chile, y principalmente en Argentina, se contaba con un predominio urbano ya antes del período estudiado, el crecimiento porcentual de esta población no hizo más que reforzar una condición anterior.

En Colombia, México y Venezuela el incremento de la población urbana respecto a la rural significó que de países de predominio rural pasan a serlo de predominio urbano, no es ésto absoluto en Colombia, pero por el contrario en Venezuela el salto es casi espectacular.

Brasil y Perú aumentan su porcentaje de población urbana respecto a la rural, con gran fuerza en el caso peruano; pero pese a todo, siguen siendo países en que la población agrícola mantiene su mayor significación.

3. La estructura ocupacional

Al organizar la información disponible con el fin de evaluar las tendencias de distribución de la población económicamente activa en función de dos dimensiones características, a saber, si el trabajo ejercido es agrícola o no y cómo se distribuyen las ocupaciones en los sectores primarios, secundarios y terciarios, los resultados no permiten dudas en cuanto al tipo de cambio ocurrido en los últimos años:

/Cuadro 7

Cuadro 7

LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA, 1925-1960

(Porcentajes)

	Argentina			Brasil			Chile		
	1925	1950	1960	1925	1950	1960	1925	1950	1960
1. Agrícola	32	24	22	68	61	52	37	30	25
2. No agric.	68	76	78	32	39	48	63	70	75
i. manufact.	20	23	21	12	13	13	21	19	17
ii. no manuf.	48	53	57	20	26	35	42	51	58
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	(4080)a/	(6850)	(8040)	(10310)	(17109)	(22480)	(1350)	(2061)	(2600)

	Colombia			México		
	1925	1950	1960	1925	1950	1960
1. Agrícola	65	57	49	70	58	53
2. No agric.	35	43	51	30	42	47
i. manufact.	17	14	15	11	12	17
ii. no manuf.	18	29	36	19	30	30
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	(2650)	(4030)	(5150)	(5000)	(8111)	(11873)

	Perú			Venezuela		
	1925	1950	1960	1925	1950	1960
1. Agrícola	61	59	54	63	42	32
2. No agric.	39	41	46	37	58	68
i. manufact.	18	16	15	10	10	12
ii. no manuf.	21	25	31	27	48	56
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	(1750)	(2788)	(3490)	(822)	(1685)	(2416)

a/ Miles de personas. Base sobre la cual fue extraido el porcentaje.

Fuente: Cf. Simposio Latinoamericano de Industrialización, op.cit. Cuadro I-13, pág. 13.

A partir de estos datos es posible distinguir dos grupos entre los países considerados: los que tienen más de la mitad de la estructura ocupacional formada por empleos agrícolas y los que la tienen constituida en su mayor parte por empleos no agrícolas. Entre los primeros se cuentan para 1960: Brasil, México, y Perú, mientras que entre los segundos están

/Argentina, Chile,

Argentina, Chile, Colombia y Venezuela. Sin embargo, si se mantiene la tendencia, en 1970 ninguno de esos países tendrá más del 50 por ciento de la estructura ocupacional formada por empleos agrícolas y, lo que es más significativo, en todos ellos el sector secundario (los empleos industriales) se mantendría proporcionalmente casi estable, mientras el terciario aumentaría considerablemente. En otros términos, el sector primario disminuiría en beneficio del sector de servicios.

Esta tendencia es clara, e inclusive parece manifestarse proporcionalmente con mayor vigor en los países cuya industrialización es más antigua y ha alcanzado cierta madurez, como en el caso de Argentina y Chile. Por tanto, la conclusión de algunos trabajos basados en análisis aislados de países, que subrayan las diferencias de los efectos de la industrialización sobre la estructura ocupacional y sobre la estratificación social de los países subdesarrollados - cuando se comparan con los países de desarrollo originario - parecería ser generalizable a la totalidad[4/] de la región. En efecto, mientras los países en que el desarrollo se dio originalmente, el sector primario de la economía disminuyó en beneficio del secundario, en Latinoamérica la expansión rápida del terciario tienen lugar desde el comienzo del proceso de industrialización. Así, lo que fue un efecto tardío de la industrialización en Europa Occidental y en Estados Unidos - la formación de amplios sectores terciarios - se manifiesta desde los comienzos del proceso de industrialización en América Latina. Los datos comparativos que se refieren a la composición de la estructura ocupacional no dejan lugar a dudas. Se verá, primero, el grupo de países que todavía en 1960 tenían más de la mitad de la población en ocupaciones agrícolas comparándolos con algunos países que empezaron a industrializarse en el siglo pasado sin mantener relaciones del tipo periferia-centro.[5/] Tomándose en consideración las fechas en que esos países tenían más de la mitad de la población en actividades agrícolas, la distribución es la siguiente:

4/ Ver, por ejemplo, el trabajo de Soares, G.A.D. The New Industrialization and the Brazilian Political System, Santiago, FLACSO, 1966, mimeografiado. De este trabajo se tomó como referencia el procedimiento metodológico empleado, para analizar la evolución comparada de la población económicamente activa.

5/ Se excluirá del cuadro a Colombia pues la población económicamente activa de ese país se distribuye en proporciones casi iguales entre el campo y la ciudad.

/Cuadro 8

Cuadro 8

LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE TRES PAISES LATINOAMERICANOS (1960) EN COMPARACION CON ALGUNOS, CUANDO ESTABAN EN PROCESO DE INDUSTRIALIZACION

(Porcentajes)

Países	Años	Primario	Secundario	Terciario
Brasil	1960	52%	13%	35%
México	1960	53	17	30
Perú	1960	54	15	31
Austria	1880	50	28	22
Francia	1886	52	29	20
Italia	1871	52	34	14
EE.UU.	1880	50	25	25
Irlanda	1841	51	31	15

Fuente: Cf. Simposio Latinoamericano de Industrialización, op.cit. págs. 11 y 13.

Parece no caber duda sobre la expansión del terciario y la importancia relativamente menor del secundario en los países latinoamericanos, lo que indica que el grado de industrialización logrado es sensiblemente más bajo que el que presentan los países europeos en las fechas correspondientes.

En cuanto a los países latinoamericanos con una estructura ocupacional formada por menos del 50 por ciento en empleos no agrícolas, los resultados son los siguientes:

Cuadro 9

LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE TRES PAISES LATINOAMERICANOS (1960) EN COMPARACION CON OTROS YA INDUSTRIALIZADOS Y EN PROCESO DE INDUSTRIALIZACION

		Primario	Secundario	Terciario
Argentina	1960	22	21	57
Chile	1960	25	17	58
Venezuela	1960	32	12	56
Francia	1954	28	37	35
EE.UU.	1900	38	27	35
Alemania	1929	30	41	29
Grecia	1940	29	36	35

Fuente: Cf. Simposio Latinoamericano de Industrialización, op.cit. págs. 11 y 13.

/Cuando se

Cuando se consideran las estructuras ocupacionales típicas de países con industrialización avanzada, como son EE.UU. e Inglaterra, y se analiza el proceso de su evolución, el perfil ocupacional es marcadamente distinto del correspondiente a los países latinoamericanos con un sector primario pequeño:

Cuadro 10

LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE ESTADOS UNIDOS E INGLATERRA

SIGLO XIX Y XX

(Porcentajes)

	EE.UU.			Inglaterra		
	1870	1900	1950	1881	1900	1951
Agrícola	53	38	13	13	9	5
Industrial	22	27	37	50	51	49
Servicios	25	35	50	37	40	46
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Cf. Simposio Latinoamericano de Industrialización, op.cit. pág. 11.

Las conclusiones se imponen: las proporciones entre los sectores secundario y terciario se mantienen más o menos equilibradas en los países centrales aun cuando el sector primario se restringe fuertemente, como en el caso de Inglaterra, y en un país como EE.UU. de amplio sector terciario. La expansión del sector terciario no llega nunca a comprometer la expansión del secundario. Sería por lo tanto una conclusión apresurada señalar la disminución del sector primario de países como Argentina, Chile y Venezuela, apuntar hacia el crecimiento del sector terciario y a la estabilización del secundario, para caracterizar el "grado de avance" de la estructura "industrial-moderna" de esos países: o bien esos países se desarrollan según pautas estructuralmente distintas de las que presidieron la industrialización de los países centrales, o bien los datos en causa indican que hay "contaminación" en las relaciones entre las variables analizadas. Se requiere pues, un análisis más detenido antes de efectuar generalizaciones a partir de la comparación.

/En efecto,

En efecto, la hipótesis de que la distorsión característica de la estructura de ocupaciones urbanas en América Latina se debe a que con un número menor de personas ocupadas en el sector secundario se logra una producción industrial de igual volumen a la alcanzada por los países de desarrollo originario, en las fechas en que estos tenían un sector primario de la misma magnitud, no parece suficientemente explicativa. El supuesto de esa hipótesis es la existencia en América Latina de un desarrollo industrial basado en condiciones tecnológicas modernas, que permiten con menos mano de obra producir más. Esa tendencia es innegable, como lo demuestra la expansión mayor del producto industrial cuando se le compara con el incremento del sector secundario, sin embargo, los indicadores de factores favorables a la industrialización muestran que con la presente distribución de empleo en la América Latina es improbable que se pueda lograr una producción industrial equivalente a la que los países centrales obtenían en el pasado, a costa de un sector secundario más amplio.

Cuadro 11

PRODUCCION DE ENERGIA ELECTRICA. CAPACIDAD INSTALADA EN MILLONES DE KW. AMERICA LATINA (1963) Y ALGUNOS PAISES INDUSTRIALIZADOS (1928)

	EE.UU.	Francia	Alemania	Inglaterra	URSS	Italia
1928 a/	82 794	12 976	27 870	10 879	5 007	9 630

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	México	Perú	Venezuela (1962)
1963 b/	4 584	6 379	1 158	1 136	4 192	1 041	1 977

Fuentes: a/ United Nations, Statistical Yearbook, 1948, p. 258-262.
b/ United Nations, Statistical Yearbook, 1964, p. 343-349.

Por tanto, los datos imponen suma prudencia respecto a las conclusiones sobre la formación en América Latina de una estructura ocupacional diferenciada del tipo característico de las "sociedades industriales". ¿Quiere eso decir que no hubo cambios significativos en la estructura ocupacional y que por consiguiente cuando se toma a ésta como un indicador de estratificación social no hubo formación de "estratos medios" ni ampliación y diferenciación del "sector popular"?

/Las tendencias

Las tendencias de urbanización, la formación del terciario y la evolución de los indicadores de industrialización, parecen apuntar hacia lo contrario. Las sociedades latinoamericanas aquí consideradas han sufrido transformaciones no despreciables, se industrializaron, pero no obstante, siguen presentando diferencias significativas respecto a las sociedades de los países centrales cuando se comparan las respectivas estructuras socio-económicas.

Analicemos esta aparente contradicción a partir de los datos disponibles, con el propósito tanto de determinar las transformaciones del sector secundario y sus posibles implicaciones en las pautas de estratificación, como también analizar el significado del "sector terciario" en América Latina.

Los cambios en el sector secundario

En primer lugar, consideremos las transformaciones en la participación del empleo manufacturero respecto al total de la ocupación no agrícola:

Cuadro 12

PARTICIPACION DEL EMPLEO MANUFACTURERO EN EL TOTAL DE LA OCUPACION NO AGRICOLA, EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA Y AMERICA LATINA MISMA, 1925-1960

(Porcentajes)

	1925	1940	1950	1960
Argentina	30%	32%	30%	26%
Brasil	36	34	33	28
Chile	33	26	26	23
Colombia	48	35	33	29
México	36	32	29	30
Perú	46	41	39	34
Venezuela	27	21	18	18
América Latina	35	33	31	27

Fuente: Cf. Simposio Latinoamericano de Industrialización, op.cit. p. 14, Cuadro I-14.

/La tendencia

La tendencia a la disminución proporcional de los empleos manufactureros en el conjunto de la ocupación no agrícola (secundario y terciario) es nítida. Prácticamente en todos los países más industrializados de América Latina se observa la misma pauta, que, vista de ese ángulo no es más que el resultado anteriormente señalado del crecimiento del sector terciario a costas del primario. No obstante lo cual, en números absolutos hay un aumento continuo entre 1925 y 1960 en el número de personas que se integran al sector secundario de la economía. Así, la cantidad de personas ocupadas en manufacturas en Argentina, prácticamente se duplica en el lapso señalado sobrepasa el doble en Brasil, casi se triplica en México, alcanza más del triple en Venezuela y aún en Chile, Colombia y Perú, que presentan incrementos menores, el aumento de la ocupación en el secundario asciende a alrededor del 60 por ciento.

Por lo tanto, pese a todo, la masa de personas que se desplazan de las actividades agrícolas hacia las manufactureras no es nada despreciable, a pesar del incremento relativamente pequeño del sector secundario.

Esa tendencia apunta hacia una conclusión de orden general, todavía provisoria, que subraya la importancia numérica de los sectores ocupacionales nuevos en los países de América Latina aquí considerados. Se impone, pues, indagar más en detalle los "nuevos sectores" industriales. Analicemos, primero, las transformaciones en el interior del sector manufacturero: (Ver Cuadro 13).

Cuando se comparan las fechas iniciales y finales del cuadro más arriba transcrito se ve que solamente en Perú y Colombia en el total del sector manufacturero, el empleo artesanal sigue dominante. En todos los demás países el incremento del empleo fabril sobrepasa el del empleo artesanal; es de subrayar que México presenta las dos terceras partes del total de ocupaciones manufactureras constituida por el sector fabril y sólo una tercera parte por el artesanal. Brasil, también presenta una diferencia significativa en favor del empleo industrial. En esos dos países éste aumentó en el lapso de tiempo considerado - en miles de personas - 6 y 4 veces respectivamente. Por otro lado, el cuadro indica

/Cuadro 13

Cuadro 13

PORCENTAJE DE PERSONAS OCUPADAS EN EL SECTOR MANUFACTURERO SEGUN LA DISTRIBUCION ENTRE EL EMPLEO FABRIL Y EL ARTESANAL PARA ALGUNOS PAISES DE LATINOAMERICA Y AMERICA LATINA MISMA (1925-1960)

(Porcentajes)

	1925		1940	
	Fabril	Artesanal	Fabril	Artesanal
Argentina	40	60	49	51
Brasil	32	68	49	51
Chile	29	71	48	52
Colombia	11	89	24	76
México	30	70	50	50
Perú	6	94	16	84
Venezuela	14	86	44	56
A. Latina	26	74	41	59

	1950		1960	
	Fabril	Artesanal	Fabril	Artesanal
Argentina	61	39	58	42
Brasil	52	48	56	44
Chile	49	51	54	46
Colombia	30	70	34	66
México	55	45	64	36
Perú	28	71	38	62
Venezuela	47	53	60	40
A. Latina	48	52	52	48

Fuente: Cf. Simposio Latinoamericano de Industrialización, op.cit. págs. 17-18.

que la diferenciación del sector manufacturero se acentuó entre 1940-1950, período en el cual, obviamente, las condiciones del mercado internacional, a raíz de la guerra, favorecieron la intensificación del proceso de "sustitución de importaciones".

Para confirmar la importancia del "sector moderno" en la estructura ocupacional de los países considerados se pueden agregar algunos datos sobre la distribución de la ocupación fabril por tamaño de los establecimientos:

/Cuadro 14

Cuadro 14

PORCENTAJE DE PERSONAS OCUPADAS EN EL SECTOR FABRIL SEGUN EL TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS

	1960 Brasil	1963 Colombia	1957 Chile a/	1961 Venezuela b/
1 a 4 personas	8	4	-	-
5 a 19 personas	15	18	15	37
20 a 99 personas	21	26	28	26
100 y más	56	52	57	37
Total	100% (1796.8) c/	100% (254.1)	100% (206.7)	100% (156.9)

a/ Para Chile no hay datos de "1 a 4 personas" sino unicamente en las categorías que aparecen (5-19, etc.)

b/ Para Venezuela los cálculos son en establecimientos de 5-20 personas 21 a 100 y 101 y más, respectivamente.

c/ Miles de personas. Base sobre la cual fue extraido el porcentaje.

Fuente: Cf. Simposio Latinoamericano de Industrialización, op.cit. Anexo pág. 35.

Con excepción de Venezuela, en los demás países la ocupación fabril en establecimientos de 100 y más obreros alcanza la mitad o más del total de personas ocupadas en industrias, lo que robustece las afirmaciones anteriores respecto a la importancia del sector industrial moderno en el conjunto del empleo manufacturero. Además, a pesar de que el sector secundario porcentualmente disminuye respecto al conjunto de la ocupación de los países considerados, la contribución del sector manufacturero a la formación del Producto Interno Bruto (PBI) aumenta en casi todos los países: (Ver Cuadro 15).

Los pocos datos disponibles indican que paralelamente la remuneración media por persona en el sector industrial es mayor en las empresas de 100 y más personas.[6/] Todo lo cual sugiere que se forman capas relativamente mejor remuneradas en el sector industrial-urbano. Esas capas si porcentualmente no son considerables, en números absolutos tienen un peso específico suficiente como para que se pueda hablar de la consolidación

6/ Simposio Latinoamericano de Industrialización, op.cit. págs. 59-61.

/Cuadro 15

Cuadro 15

CONTRIBUCION DEL SECTOR MANUFACTURERO A LA FORMACION DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO Y POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA OCUPADA EN ESA RAMA DE ACTIVIDAD. 1951, 1960

(Porcentajes)

	Argentina		Brasil		Colombia		Chile		México		Perú		Venezuela	
	1951	1960	1951	1960	1951	1960	1951	1960	1951	1960	1951	1960	1951	1960
% del PBI derivado de la manuf. c/	27	32	25 a/	26 a/	14	17	19	18	21	23	16	19	8 b/	11 b/
% de la P.E.A. en la manuf. d/	23	21	13	13	14	15	19	17	12	17	16	15	10	12

a/ Incluye construcción, minas y canteras, electricidad gas y agua.

b/ Excluyendo el petróleo.

c/ Fuente: United Nations. Statistical Bulletin for Latin America, Vol. III, Nº 1, February 1966.

d/ Simposio Latinoamericano de Industrialización, Anexo Estadístico, op.cit. págs. 17 y 18. Estimaciones basadas en estadísticas oficiales. Los datos son de 1950 y 1960.

Nota: El P.B.I. se ha calculado en base a los valores a costo de los factores, excepte para México que son valores a precios de Mercado de 1950.

de un sector industrial moderno con ciertas posibilidades de consumo. La diferenciación interna en el sector industrial, es, por otro lado, acentuada. Así, los sueldos pagados por persona empleada en las llamadas "industrias dinámicas" - que son las que se forman cuando el proceso de desarrollo se vuelca hacia el mercado interno y se constituye un proceso sustitutivo de importaciones - son sensiblemente mayores que los pagados a los demás sectores industriales. A su vez, el número de personas empleadas en ese tipo de industria aumentó continuamente en los últimos años.7/

Las repercusiones de esas tendencias en la estratificación social dentro del sector manufacturero son también de consideración. Se crea, al lado de un sector obrero con cierta capacidad de consumo un sector de técnicos y empleados que asume proporciones significativas dentro del sector secundario:

7/ Ibid, pág. 52, Cuadro II-18.

/Cuadro 16

Cuadro 16

SECTOR MANUFACTURERO: PORCENTAJE DE OBREROS RESPECTO A NO OBREROS[a/]

	Argentina 1954	Brasil 1960	Chile 1957	México 1960	Perú 1960	Venezuela 1961
Obreros	70	79	87	65	84	75
No obreros	30	21	13	35	16	25

a/ Se incluyen empleados, miembros de familia y propietarios.

Fuente: Cf. Simposio Latinoamericano de Industrialización, op.cit. pág. 52.

La conclusión que se desprende de los datos presentados es, por lo tanto, inequívoca en cuanto a los efectos de las transformaciones estructurales señaladas sobre la formación y diferenciación del sector secundario. Resta analizar la importancia y la composición del sector terciario para que se tenga una idea más clara de los efectos sociales de las transformaciones ocurridas en los países industriales de América Latina.

Los cambios en el sector terciario

En efecto, si el crecimiento del sector terciario expresara, de igual modo que lo ocurrido con el sector secundario, la creación de empleos directa o indirectamente ligados al impulso del sector industrial-dinámico sería del caso afirmar que los cambios estructurales alcanzaron un grado tal en la estructura socio-económica de América Latina que en esa región el concepto de "sociedades industriales post-automación" sería el único capaz de describirla. Sin embargo, se señaló, no es este el caso. La magnitud del sector terciario y su incremento continuo, para que hubiese expresado realmente la diferenciación del sector urbano de servicios habría requerido una base industrial mucho más desarrollada que la actualmente existente.

En una primera aproximación, dentro del sector urbano la distribución del terciario es la siguiente:

/Cuadro 17

Cuadro 17

PARTICIPACION DEL EMPLEO NO MANUFACTURERO EN EL TOTAL DE LA OCUPACION NO AGRICOLA PARA ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA Y AMERICA LATINA MISMA

(Porcentajes)

	1925	1940	1950	1960
Argentina	70	68	70	74
Brasil	64	66	67	72
Chile	67	74	74	77
Colombia	52	65	67	71
México	64	68	71	70
Perú	54	59	61	66
Venezuela	73	79	82	82
América Latina	65	67	69	73

Fuente: Simposio Latinoamericano de Industrialización, op.cit. pág. 13, Cuadro I-13.

Obviamente el cuadro anterior indica en los países considerados, un enorme porcentaje de personas en el sector terciario cuando se compara a éste con la proporción en el secundario. Para explicar el fenómeno del "terciario recargado" se han sustentado ya varias hipótesis, y que en su mayoría expresan una dimensión valedera del problema.

Antes que nada conviene señalar que la forma en que comunmente se especifican los datos es insuficiente: en el sector de servicios se agregan desde las ramas de actividades económicas que complementan la economía urbana industrial, como transportes, servicios públicos, etc., hasta los subempleados y los que disfrazan la condición de cesantes a través del ejercicio esporádico de actividades insuficientemente remuneradas. Por otro lado se ha insistido en que en el terciario las ocupaciones burocráticas asumen una proporción desmesurada y se trató de explicar el fenómeno en función del rol del servicio público estatal como canal de absorción de las clases tradicionales en decadencia. Sin embargo, los datos para América Latina anteriormente presentados (Cuadro 3) indican que en el conjunto del sector terciario, las ocupaciones en el gobierno alcanzaron un incremento moderado: 2.2 por ciento de la P.E.A. en 1925, para 3.7 en 1960. Cuando se

/considera el

considera el porcentaje de ese sector en relación con el conjunto de la población, el incremento es de 0.8 a 1.2 por ciento. De igual modo, el referido cuadro permite evaluar mejor la significación del terciario: algunos de sus items se refieren directamente a ocupaciones vinculadas al crecimiento de los sectores modernos de la economía, como es el caso del sector de construcciones o de los servicios básicos, que tuvieron un incremento para 1925 y 1960, respectivamente, de 1.6 a 4.9 por ciento y de 3.2 a 5.2 por ciento.

Realmente, por lo tanto, las proporciones elevadas de crecimiento del sector terciario en los países en desarrollo de América Latina, si bien es cierto, sobrepasan las de los países de industrialización más antigua, de modo que no se puede olvidar las diferencias entre las pautas de desarrollo de los dos grupos de países, no dejan de expresar, sin embargo, cierto grado de formación de estratos urbano-industriales modernos en la estructura social. La dificultad para analizar la significación precisa de ese proceso radica por un lado en la relativa indeterminación dentro del sector terciario de los "sectores marginales" (compuestos por desempleados, sub-empleados, etc.) y, por otro, en la evaluación del peso específico de los sectores "white collars", y de actividades manuales en el conjunto del terciario.

Las informaciones que siguen, referidas a algunos de los países que se analizan,[8/] hacen posible una idea más clara de la composición del sector terciario. (Ver Cuadro 18).

Es innegable que, pese a la expansión "normal" y moderada de los sectores de comercio, finanzas, transportes y comunicaciones, el sector "servicios" propiamente tal, presenta un incremento mayor. Conviene, pues, considerar algunas hipótesis que permitan evaluar dentro de ese item la parte que correspondería a la marginalización de las poblaciones urbanas.

Las estadísticas disponibles no permiten evaluar correctamente la proporción del desempleo en América Latina, pues el fenómeno se presenta en la región, las más de las veces, en términos de desocupación

---

8/ Los porcentajes globales del terciario presentados ahora no coinciden con los expuestos anteriormente porque se sacaron de estimaciones nacionales no corregidas por los mismos criterios que los anteriores.

/Cuadro 18

Cuadro 18

PARTICIPACION DE LA P.E.A. EN EL SECTOR TERCIARIO

(Porcentajes)

	Argentina		Chile		México		Venezuela	
	1950	1960	1952	1960	1950	1960	1951	1962
1. Comercio y finanzas	11	12	9	9	8	9	9	13
2. Transportes y comunicaciones	6	7	5	6	3	4	3	4
3. Servicios (incluye gubernamentales, privados y ocupaciones no especif.	23	28	24	26	15	17	21	26
	40%	47%	38%	41%	26%	30%	33%	43%

Fuente: Argentina: Simposio Latinoamericano de Industrialización, El Desarrollo Industrial de Argentina, Santiago, CEPAL, 1966, p. 22.

Chile: Simposio Latinoamericano de Industrialización, El Desarrollo Industrial de Chile, p. 14

México: 1950: VI Censo General de Población
1960: Dirección General de Estadística y Nacional Financiera, Informe de 1961.

Venezuela: Simposio Latinoamericano de Industrialización, El Desarrollo Industrial de Venezuela, p. 14.

disfrazada.[9] La presencia de ésta en el sector terciario es notoria en los items "servicios varios y actividades no especificadas"; en ellos teóricamente se ocupan cerca de 10 millones de personas (alrededor del 15 por ciento de la fuerza de trabajo) y han sido prácticamente los únicos items cuya productividad ha bajado entre 1950-60).[10] Se puede

9/ Desocupación disfrazada y subempleo se refieren a las ocupaciones de niveles de ingreso muy bajos o a situaciones en las cuales se trabaja un número de jornadas inferior a las normales. Para efectos del análisis no se consideró el desempleo propiamente tal por la insuficiencia de datos disponibles. Lo cual significa que las evaluaciones presentadas son provisorias y probablemente por abajo del nivel real.

10/ Esas afirmaciones las tomamos de Hopenhayn, Benjamín. Ocupación y desarrollo económico en América Latina, Santiago, INSTITUTO, 1966, pág. 17. mimeogr. Los datos a continuación se basan en el mismo trabajo.

/calcular que

calcular que en las actividades arriba indicadas, según encuestas especiales en Chile y Perú, existen alrededor de un 25 por ciento de "desocupación disfrazada". Si a esos cálculos agregamos la desocupación que existe en las actividades comerciales y de construcción, se puede evaluar de modo más real la significación de las poblaciones marginalizadas en la estructura económica urbana. No es de despreciar, por otro lado, que también en el sector de la industria artesanal el fenómeno en consideraciones debe alcanzar alrededor de un 15 por ciento de la población empleada, a nivel equivalente al atribuido a la desocupación rural.[11/] Con base en estas hipótesis es posible formular un juicio respecto al monto mínimo presumible que alcanza la desocupación y el desempleo disfrazado en los países que están siendo estudiados.

A modo de consideración provisional puede señalarse que la diferenciación innegable de la ocupación urbana si bien es cierto expresa la formación de estratos medios, encubre también la existencia de masas marginalizadas. Al considerar los efectos de la industrialización y modernización de la economía latinoamericana nos encontramos otra vez con la imagen de un movimiento contradictorio: formación rápida y numéricamente no despreciable de conatos de una estructura de clases - relativamente integrada, dinámica, quizás abierta a procesos intensos de movilidad social - al lado de la formación no menos acelerada de amplias capas sociales permanentemente no integradas y posiblemente "en disponibilidad" en cuanto a la forma de relación con los valores, las instituciones y, en una palabra, el "modo de vida" de la "sociedad industrial en constitución".

4. La estratificación social

Pese a todo, los datos presentados señalan hondas transformaciones en la estructura de la ocupación en América Latina, y en especial, en los países más industrializados de la región. Es legítimo pues considerar que hubo también alteraciones en el sistema de estratificación social. En efecto, se ha visto cómo en el interior del sector secundario los grupos

---

11/ Basado en esas premisas, Hopenhayn calculó que como mínimo habían 8 200 000 trabajadores en estado de "desocupación disfrazada" en 1960 (12 por ciento de la P.E.A.), 9 200 000 en 1965 y habrá 10.8 millones en 1970.

/no obreros

no obreros alcanzan cierta significación porcentual mientras también el sector fabril sobrepasa el artesanal y, en lo referente al terciario, a pesar de que no se le pueda considerar en bloque como un indicador de modernización o de la importancia del sector de ocupaciones no-manuales en las sociedades en vías de industrialización, de igual modo, el crecimiento de sectores como el comercial o el financiero llevan a suponer la ampliación de los estratos de ocupación no-manual en el conjunto del sistema ocupacional.

Analicemos, en forma directa y para el conjunto de la P.E.A., los datos disponibles, que permiten indicar las tendencias de diferenciación ocupacional:

Cuadro 19

POBLACION POR GRUPOS DE OCUPACION EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA, 1950-1960

(Porcentajes)

	Colombia a/		Brasil a/		Venezuela		Perú	
	1950	1960	1950	1960	1950	1960	1950	1960
Profesionistas, técnicos y cientif.	2%	3%	2%	2%	4%	4%	3%	3%
Gerentes y administradores	6	7	5	5	1	1	1	2
Empleados	2	3	3	3	4	8	4	5
Vendedores	2	2	4	4	8	11	5	7
Agrícolas y afines	53	47	57	57	41	31	51	49
Minería	1	1	1	1	0	1	1	1
Transportes y comunicaciones	2	2	3	3	4	7	2	2
Artesanos y obreros	15	17	13	13	16	19	18	15
Servicios	11	12	5	5	10	12	7	9
No especificados	6	6	7	7	12	6	8	7
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	(4029.3)	(4550.3)	(1706.1)	(22341)	(1543.3)	(2796.0)	(2737.8)	(3013.8)

Fuentes: Censos de Población y datos de CEPAL. Estos datos fueron gentilmente proporcionados por Marcos Altman, funcionario del INSTITUTO.

a/ Proyecciones del Censo de 1950. Nótese que existe variación en los datos presentados para Colombia y no así para Brasil. La razón es que para el primer país se contaron con estudios adicionales que contribuyeron a un refinamiento de la proyección, no siendo el caso para el segundo país donde se trata de una proyección "bruta".

b/ Miles de personas. Base sobre la cual se extrajeron los porcentajes.

/Otra vez,

Otra vez, más que el porcentaje de las ocupaciones "no manuales" (profesionales, técnicos y científicos, gerentes y administradores, empleados y vendedores) en el conjunto de las ocupaciones y quizás más que las tendencias de crecimiento de esas ocupaciones (pues en algunos casos se trata de proyecciones que no contemplan los cambios económicos ocurridos entre 1950/60), es necesario subrayar que numéricamente en los países considerados las capas de población urbana compuestas por personas que ejercen profesiones no manuales asumen una magnitud considerable. A través de los mismos datos, presentados arriba, aislándose las ocupaciones de los items "servicios" y "no especificados", donde se supone una gran concentración de grupos marginales, es posible obtener una imagen relativamente realista de la estratificación ocupacional de los países que se discuten.

La proporción de las ocupaciones no manuales respecto a las manuales creció en todos los países. A pesar de la fragilidad de esas informaciones y de la cautela que el procedimiento para la elaboración de los datos impone, es posible construir un índice de estratificación sencillo que indique el comportamiento de los dos sectores ocupacionales que se estudian. (Ver Cuadro 20).

Esa relación se expresa, como es natural, en forma mucho más clara, cuando se excluyen del denominador los sectores agropecuarios: (Ver Cuadro 21).

En conjunto, tiende a aumentar la razón entre las ocupaciones manuales y no manuales, lo cual significa, obviamente, que el peso relativo de los "sectores intermedios" en el sistema de estratificación social tiende a hacerse mayor.

Por otra parte, en base a las pocas investigaciones disponibles sobre la composición de las "clases medias" y sobre las "elites dirigentes", sean éstas los empresarios capitalistas, urbanos o rurales se comienza a plantear hipótesis sobre la estructura, el comportamiento y la orientación de esas clases y grupos, que rehacen la antigua imagen respecto a las clases dominantes de América Latina. En efecto, sobre el particular suele señalarse actualmente la persistencia y renovación de las capas dominantes tradicionales que, en amplia medida, han logrado adaptarse a los cambios

/Cuadro 20

Cuadro 20

PORCENTAJE DE LA P.E.A. NO MANUAL SOBRE LA P.E.A. MANUAL, 1950-60

(Indice de estratificación $\frac{\text{No manuales}}{\text{Manuales}}$)*

	Argentina a/	Brasil c/	Chile	Colombia c/	México	Perú e/	Venezuela
1950 b/	27.8	13.2	20.7	12.3	d/	d/	16.3
1960	38.17	15.39	31.27	13.89	24.40	19.29	33.23

a/ Basado en una muestra sobre el censo de 1960.

b/ Los estratos ocupacionales medios y altos en ocup. sec. y terciarias. Datos de Germani, Gino. En "Estrategia para estimular la movilidad social", en Kahl, J. La industrialización en América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, págs. 274-306.

c/ Las cifras del 60 están basadas en proyecciones de los censos del 50. (Hechas por Marcos Aliman, funcionario del INSTITUTO).

d/ No hay datos.

e/ Hay que hacer notar que el Censo de Perú considera como gerentes a una gran parte de los individuos que trabajan en el campo, aun siendo propietarios de una pequeña porción de tierra. Al estar incluidos en la categoría, "Prof., empresarios", el porcentaje se aumenta.

* No manuales incluye profesionales, técnicos y afines, gerentes y administradores, empleados de oficina y vendedores.
Manuales incluye agricultores, ganaderos, pescadores y madereros, mineros y canteros, conductores de transporte, artesanos y operarios, jornaleros y trabajadores de servicio personal y aún los no-especificados.

Cuadro 21

PORCENTAJE DE MANUALES SOBRE NO MANUALES INCLUYENDO SOLAMENTE A LA P.E.A. URBANA a/

Argentina	Brasil	Colombia	Chile	México	Perú	Venezuela
51.03	45.22	35.16	b/	73.01	46.05	56.31

a/ Véanse notas al cuadro anterior.

b/ No hay datos.

/de comportamiento

de comportamiento impuestos por la etapa de desarrollo basado en la exportación de productos primarios en gran escala y, más recientemente, enfrentan con alguna eficacia la etapa de adaptación a las cambiantes condiciones sociales del período de expansión industrial con base en el mercado interno.[12/]

La flexibilidad de las clases dirigentes tradicionales tiene lugar en un cuadro de cierto dinamismo económico, como lo revelan los datos presentados en este trabajo. Dinamismo ese, que no es suficiente para incorporar - como se demostró - el conjunto de la población al sistema económico en expansión, pero que, sin embargo, permite un movimiento de movilidad social ascendente suficiente para, por un lado obligar a las clases dominantes tradicionales a "compartir el mando" con los nuevos sectores política o económicamente poderosos (los empresarios capitalistas de origen inmigrante, los sectores técnicos o profesionales - principalmente los militares - de las antiguas o de las nuevas clases medias, etc.) y por otro también parece ser suficiente para crear expectativas, hasta cierto punto correspondidas, de ascenso social en las clases populares.

La imagen de una capa dirigente impermeable a los flujos de ascensión social no se sostiene a partir de las primeras investigaciones sobre su composición. En efecto, los datos disponibles[13/] indican más bien que hay incorporación de nuevos grupos e individuos a las elites

---

12/ Para un resumen crítico de esas tendencias y para la bibliografía al respecto, ver Cardoso, F.H. Entrepreneurial Elites, comunicación presentada al Congreso Mundial de Sociología, Evian, septiembre 1966. Ver además, Lipset, S.M. Elites, Education and Entrepreneurship in Latin America, trabajo presentado al Seminario Internacional sobre la Formación de las Elites en América Latina, Montevideo, junio 1965. Medina Echavarría, José. Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo. Buenos Aires, Solar/Hachette, 1964.

13/ El INSTITUTO está realizando una serie de investigaciones sobre los grupos empresariales en Argentina, Brasil y Chile. Resultados parciales, obtenidos en el primer trabajo indicado en la nota anterior, sirven de base para esa afirmación. Ver especialmente, Martins, Luciano. Deslocamentos Intersetoriais na Formaçao das Elites Industriais Brasileiras documento preliminar de discusión preparado en el conjunto de las referidas investigaciones, y Filgueira, C. El empresario industrial en Chile, Santiago, INSTITUTO, 1965, manuscrito. Sobre "las clases altas" y las distintas elites profesionales los trabajos más significativos son principalmente los de José Luis de Imaz, Los que mandan, Buenos Aires, Eudeba, 1964.

/dirigentes, tanto

dirigentes, tanto económicas como político-administrativas o militares. Señalan además esas investigaciones una cierta "movilidad intersectorial" de las elites, que cambian de función y actividad, ya sea pasando del nivel económico al político como forma de adaptación a circunstancias económicamente desfavorables para algunos grupos, o cambiando de actividad a nivel económico, del agro para los servicios, de esos para la industria, para la banca, etc., asegurando así una cierta continuidad entre los varios sectores de las clases dominantes y efectuando en la práctica un amplio sistema de solidaridad entre las elites tradicionales y los "nuevos ricos".

Los pocos trabajos acerca del proceso de movilidad social en América Latina han señalado, a su vez, que los efectos de los cambios en la estructura de las ocupaciones, promovidas por el desarrollo económico, permiten sin duda, y en grado considerable, acelerar la "movilidad estructural" como la llaman algunos autores, o sea la movilidad que se verifica en función de la creación de nuevas oportunidades de empleo. Sin embargo, la "movilidad de reemplazo", para utilizar la expresión de Germani, o de "posición", en la nomenclatura de Hutchinson, es decir, la que se debe al cambio de puesto sin que se considere el aumento de la oferta de nuevos empleos de más alta jerarquía, parece ser extremadamente pequeña, aun en áreas dinámicas como la ciudad de Sao Paulo.[14/] La investigación de Hutchinson muestra en forma inesperada que, si se comparan los resultados obtenidos con los datos similares respecto a una sociedad considerada poco fluida, como la de Gran Bretaña, aun en este caso es mayor la rigidez de la estructura social de la ciudad de Sao Paulo. Una vez más, por lo tanto, se comprueba por vía indirecta algunas de las afirmaciones anteriores: el desarrollo en los países que más se

---

14/ Para mayores detalles ver los estudios pioneros de Gino Germani y Bertram Hutchinson. De ese último hay una selección "Movilidad y trabajo" en el libro de Kahl, La industrialización en América Latina, op.cit., págs. 307-336; en cuanto a los trabajos de Germani, además del ya referido, ver Política y sociedad en una época de transición, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1962, esp. capítulo 6; también Estructura social de la Argentina, Buenos Aires, Raigál, 1955.

/industrializaron en

industrializaron en América Latina si bien es cierto produjo cambios en la estructura ocupacional y, por ende, en las formas de estratificación social, no tuvo como resultado el desplazamiento de los grupos altos tradicionales en beneficio de la formación de una "sociedad abierta de clases". Tampoco permitió el otro extremo, es decir que se mantuviesen inalterables las antiguas formas de estratificación y control social: los nuevos grupos sociales si no desplazaran a los antiguos para ocupar sus posiciones, se constituyeron con un dinamismo ascendente suficientemente importante como para permitir que algunos de los nuevos segmentos alcanzaran los niveles altos del sistema de estratificación y, en todo caso, para alentar en casi todos los niveles de las poblaciones urbanas la esperanza de ascenso.[15/]

Se impone pues, a modo de conclusión, un balance sobre el significado del proceso de cambio ocurrido respecto al tipo de sociedad que se está formando en América Latina.

5. Desarrollo económico y cambio social

Las informaciones presentadas, limitan la validez tanto de las interpretaciones "pesimistas" - del tipo de las que niegan la evidencia del dinamismo existente en las sociedades latinoamericanas que se industrializan - como de las interpretaciones "ingenuas", que vinculan en forma inmediata los logros limitados de la industrialización y del desarrollo económico a la obtención de pautas de desarrollo social características de las "sociedades industriales de masas". Parecería, pues, que el viejo concepto de "sociedad dual" sería el punto de equilibrio intermedio entre las dos posiciones extremas. Sin embargo, la idea de sociedad dual, confunde más de lo que aclara.

15/ Suele ser significativo que en las encuestas hechas con muestras de grupos pertenecientes a las clases populares la motivación de ascensión social es diferida a los hijos, para quienes se requiere en general una profesión white collar o de tipo liberal.

/En efecto,

En efecto, los datos y tendencias que se presentaron no permiten concluir como sería el caso al utilizarse la idea de que las sociedades latinoamericanas son duales - que se forman dos sectores aislados en las sociedades en cuestión a saber, el dinámico o moderno y el tradicional o estancado. En la realidad, al contrario, es en el seno mismo de lo que suele llamarse de sector urbano-moderno que se constituyen los "grupos marginales", no incorporados por la dinámica de la expansión económica. Por otra parte, como se demostró, los nuevos grupos sociales no desplazan totalmente a los sectores tradicionales y estos, al parecer, son mucho más flexibles de lo que se supone en las teorías corrientes sobre "las oligarquías".

Queda pues la impresión de que, en cualquier hipótesis, las sociedades latinoamericanas han experimentado cambios de alguna importancia - aun en el campo, pues, pese a que no se destacó en el análisis ese aspecto, la succión continua de poblaciones rurales por las ciudades, altera el equilibrio tradicional. El ritmo y la dirección del cambio, sin embargo, no son los mismos para los diversos sectores de la sociedad: mientras alrededor de la sociedad pre-industrial se estructura rápidamente un "centro" policlasista que absorbe parte de los nuevos contingentes sociales, en su periferia - urbana y rural - se constituye, quizás con mayor rapidez, un sector masivo de población, cuya existencia es función directa de las transformaciones debidas a la expansión de la nueva estructura económica pero las leyes de su movimiento no se encauzan totalmente en los marcos del sistema urbano-industrial. Así, si bien es cierto las sociedades latinoamericanas industrializadas presentan dos caras, una es función de la otra y no de modo inverso: el dinamismo del nuevo sector urbano-industrial acentúa el crecimiento de la periferia, sin que por ésto, en los países aquí considerados, el "centro" policlasista moderno haya dejado de imponer su orden al conjunto de la sociedad.

La interpretación sugerida subraya por tanto que en el proceso de reorganización social que atraviesan las referidas sociedades, se produce un sistema de alianzas entre los sectores dominantes de las sociedades preindustriales con los nuevos estratos altos que la industrialización constituye. Por otra parte se fragmentan los estratos bajos en dos grupos

/distintos: los

distintos: los que se incorporan al sistema económico en expansión y los que quedan en la periferia. No obstante, lo cual, parecería prudente, en base a las informaciones disponibles, calificar mejor los resultados de ese último proceso señalando que, por un lado es el sector "moderno" o "centro policlasista" como preferimos decir - quien determina las tendencias del "movimiento" de las sociedades que se industrializan, y por otro, que la fragmentación de los sectores populares, por esa misma razón, es relativa: no solo la periferia de la sociedad se constituye en función del centro capitalista-industrial, sino que además la subordina.

El último punto requiere aclaraciones adicionales. Los datos presentados y algunas investigaciones particulares indicadas sugieren que, si bien es cierto que el "terciario recargado" y la presencia de los "grupos marginales" atestiguan la especificidad de las consecuencias sociales de la industrialización latinoamericana y la incapacidad del sistema económico para absorber el excedente de mano de obra que su funcionamiento provoca, sería apresurado afirmar que hay una ruptura completa entre el núcleo relativamente más integrado del sistema social y la periferia que muchos suponen anómica y "en disponibilidad". De hecho, las estimaciones que en este trabajo se presentan y algunas tendencias en la expansión del sistema económico, apuntan hacia conclusiones más cautas que subrayan que el sistema en formación dispone de cierta capacidad real de absorción y, en todo caso, dispone todavía de muchos recursos para ampliar los canales de control social, no siendo despreciables las pautas de ascensión social diferida, que aun cuando sean algo míticas, no por eso son menos eficaces.[16/] En caso contrario, de ser valederas las hipótesis corrientes sobre la ruptura total del equilibrio entre el centro y la periferia o sobre la incapacidad del sistema capitalista-industrial en formación para mantener un sistema de control, las sociedades latinoamericanas industrializadas

---

16/ Entre los escasos trabajos de investigación sobre el comportamiento de los individuos pertenecientes a las "capas marginales", así como sobre sus orientaciones valorativas, uno de los más significativos a ese respecto es el de Gurrieri, A. Situación y perspectivas de la juventud en una población urbana popular, presentado a la Conferencia Latinoamericana sobre la Infancia y la Juventud en el Desarrollo Nacional, Santiago, nov-dic. 1965.

/estarían ya

estarían ya en plena efervescencia revolucionaria, lo que no es el caso. Todo lo contrario, las situaciones de ese tipo se han presentado más bien en los países o regiones de América Latina en donde el impacto de la industrialización no alcanzó a modificar la totalidad de la estructura nacional, originándose tales movimientos precisamente en las áreas no industriales-urbanas.

Por supuesto, queda como problema práctico para el tipo de transformación futura de la región y como problema teórico para la determinación científica del tipo de sociedad que se está formando, la necesidad de precisar los límites de capacidad de absorción de los sectores económicos capitalistas dinámicos y las formas de adaptación y reacción de las masas movilizadas y no integradas. A causa de la falta de informaciones sistemáticas sobre el particular, no se puede avanzar más que las hipótesis anteriores que sostienen que, en el presente todavía es prudente hablar de la existencia de vinculaciones de los dos sectores de las clases populares entre sí y con el "centro policlasista"; así como de la capacidad de este último para mantener formas de control social que actúan sobre la periferia de modo relativamente eficaz.

Por fin, después de descartar la idea de la existencia de "sociedades duales" para explicar el doble movimiento de reorganización del sistema social y, de igual modo, después de mostrar que es el propio desarrollo económico quien crea, a la vez, un núcleo policlasista y una periferia de tipo masivo, corresponde subrayar que en el centro de ese tipo de sociedad la diferenciación y la estratificación de los grupos sociales forma tanto un proletariado fabril, como sectores medios numérica y estratégicamente importantes. Lo cual refleja obviamente la existencia de capas empresariales activas en el sector privado o público de la economía. En efecto, si es cierto que en el conjunto de la sociedad las poblaciones rurales y las "no integradas", en muchos de los países considerados, siguen formando la mayoría de la población, el rasgo distintivo de esas sociedades es justamente la presencia de nuevos grupos sociales que tratan de imponerse en el conjunto de la sociedad.

/Parece pues,

Parece pues, que el movimiento contradictorio que se vió perfilarse en el análisis de los sectores específicos de la estructura ocupacional de los países que se industrializan en la América Latina, alcanza un carácter general. Las dos dimensiones del movimiento de transformación de las sociedades latinoamericanas se producen concomitantemente a cada paso del proceso de desarrollo y hasta la fecha no es de preverse que tal proceso se verifique como una etapa transitoria. Al contrario, si bien es cierto se acentúan en los países más industrializados la diferenciación e integración de los grupos en el interior del sistema capitalista-industrial, sin embargo aumentan, en números absolutos, las capas periféricas. Por cierto, tal proceso se verificó también en las etapas iniciales de la industrialización europea. Pero mientras en ese caso el dinamismo del sector industrial y su capacidad de absorción de mano de obra redujo en forma creciente el "ejército de reserva", en América Latina, por los motivos señalados, se verifica simultáneamente la formación de sociedades de tipo industrial y la mantención en la periferia de ellas de amplias capas sociales, que si ya no son tradicionales-rurales, tampoco llegan a ser urbano-industriales en sentido preciso.

La especificidad de la situación latinoamericana, donde el sistema capitalista-industrial se desarrolla sin romper respecto al sistema económico mundial la situación de periferia dependiente, parece consistir justamente en que no se la puede interpretar concretamente sin apuntar hacia la situación arriba descrita que, más que de dualidad es de ambigüedad: en ella están presentes y la conforman, simultánea y correspondientemente, los dos procesos mencionados, de reorganización del sistema de clases y de formación de amplias capas sociales que dependen de él, pero que se le vinculan en forma débil. En ningún caso, con todo, la amalgama resultante expresa la dualidad de dos situaciones populares, una "moderna" y otra "tradicional" o anacrónica. Al contrario, expresa el modo como es dable en la particular condición de subdesarrollo y dependencia de los países latinoamericanos llevar adelante su proceso de industrialización.