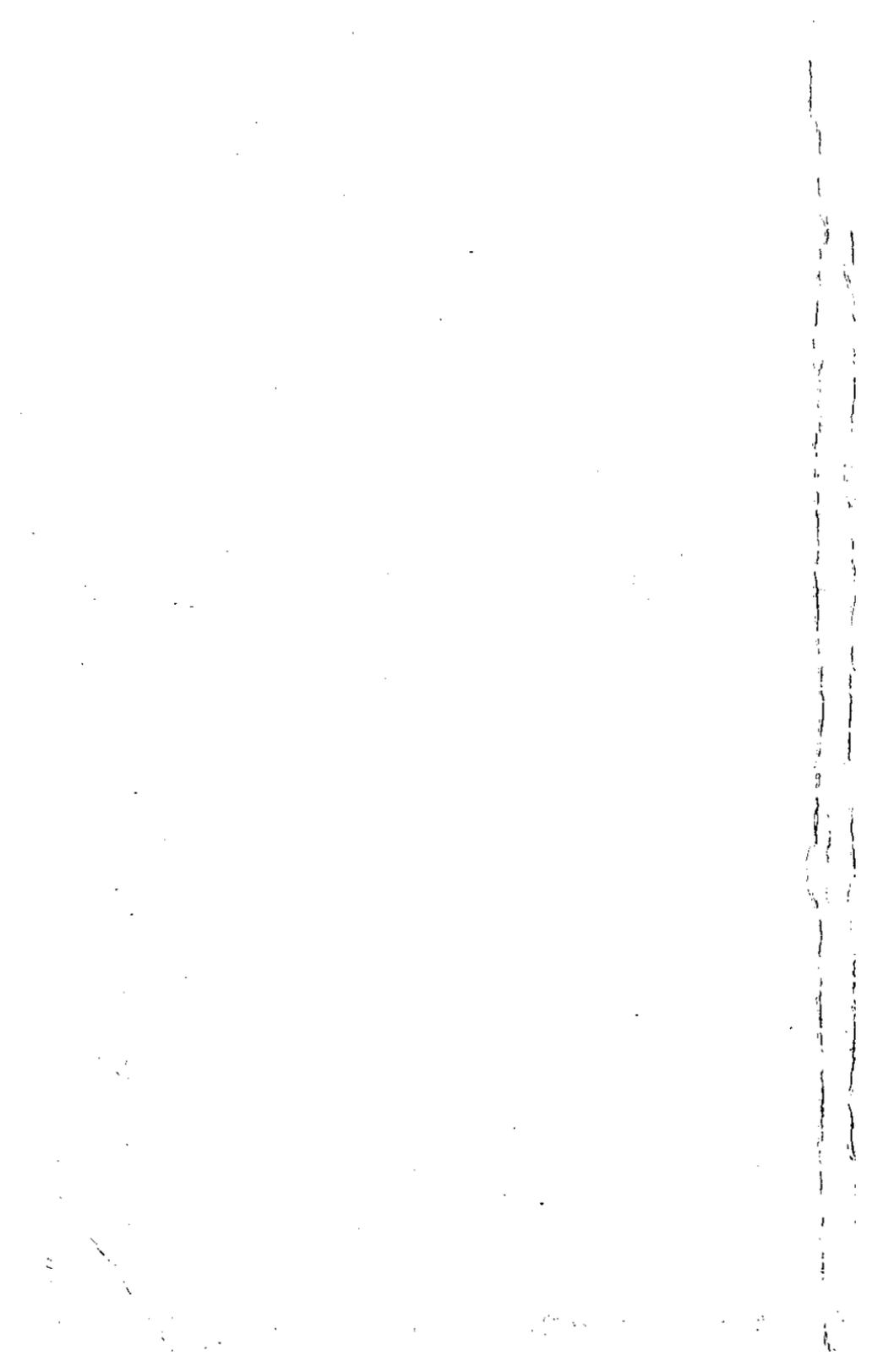


Int ON

Ec 14

24

**DESARROLLO HUMANO,
CAMBIO SOCIAL Y CRECIMIENTO
EN AMERICA LATINA**



CUADERNOS

DE LA  CEPAL

DESARROLLO HUMANO,
CAMBIO SOCIAL Y CRECIMIENTO
EN AMERICA LATINA


900024567 - BIBLIOTECA CEPAL

13

SANTIAGO DE CHILE, 1975

SEPARATA DE
El Desarrollo Latinoamericano
y la Coyuntura Económica Internacional
1a. Parte Vol. 1
E/CEPAL/981

Composición, gráficos, impresión y encuadernación
realizados por los servicios gráficos
CEPAL / ILPES
75-6-1162

INDICE

I. DESARROLLO HUMANO Y CAMBIO SOCIAL, 1

A. Tiempos de crisis: contradicciones en los estilos de desarrollo	1
B. La función del Estado y el marco político	11
C. El marco demográfico	17
D. Estratificación social, distribución del ingreso y estructura ocupacional	30
1. <i>Estratificación ocupacional</i>	31
2. <i>Distribución del ingreso</i>	37
3. <i>La pobreza</i>	42
4. <i>Empleo</i>	46
5. <i>La juventud y las mujeres</i>	49
E. Niveles de vida y acción en los sectores sociales	52

II. LA EVOLUCION ECONOMICA: ASPECTOS GLOBALES, 66

A. Introducción	66
B. Producción y disponibilidad de bienes	67
1. <i>La evolución de la producción y del ingreso real</i>	67
2. <i>Tendencias de la producción sectorial</i>	72
3. <i>La disponibilidad de recursos y su demanda final</i>	80
C. Ahorro, formación de capital y consumo	82
1. <i>El ahorro y la formación de capital</i>	82
2. <i>El consumo</i>	90
D. El movimiento de los precios y el problema de la inflación	90
E. Sector externo y crecimiento económico	94

I. DESARROLLO HUMANO Y CAMBIO SOCIAL

A. TIEMPOS DE CRISIS:

CONTRADICCIONES EN LOS ESTILOS DE DESARROLLO

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

Al promediar el decenio de los setenta, las experiencias y políticas de desarrollo de los países latinoamericanos, así como las del resto del mundo, presentan una trama extraordinariamente compleja y siempre cambiante de contradicciones y disyuntivas en muchos planos. Por una parte, las conferencias internacionales han seguido aprobando declaraciones y "planes de acción" que desarrollan partes de la Estrategia, elaboran un cuadro cada vez más detallado del orden futuro equitativo y armonioso al que se aspira y, de esta manera, multiplican las facetas del cambio que es preciso evaluar dentro de un marco de referencia coherente. Por otra parte, los elementos de estabilidad del orden internacional en que se apoya la Estrategia como marco de referencia para el cambio planificado han resultado en gran medida ilusorios. El orden internacional ha entrado en un período de desintegración parcial e intento de reintegración que amenaza ser prolongado y conflictivo, y que confronta a las sociedades nacionales latinoamericanas a la vez con peligros y oportunidades sin precedentes, que varían según las circunstancias de cada país. La pertinencia de una evaluación que generalice respecto a la región en su conjunto y se centre en un progreso lineal medido con indicadores estadísticos tradicionales se ha hecho aún más discutible que antes. Los indicadores mismos son tan poco actualizados y confiables en lo que toca a las tendencias sociales como lo eran al comenzar el decenio, por lo que es preciso repetir la gastada advertencia de que ninguna interpretación basada en ellos puede eliminar lo subjetivo; la persona que realiza la evaluación debe basarse en su propio criterio para determinar qué cifras son significativas, y qué significado tienen. Sin embargo, en la actualidad el desafío

básico que debe enfrentar el que avalúa es tener presentes simultáneamente las diferencias cada vez mayores que existen entre las situaciones nacionales, los cambios de significado de los fenómenos sociales a medida que varía el marco en que ocurren, y los elementos de continuidad o inercia; debe resistir la tentación de imponer un orden y coherencia aparentes a tendencias que quizá sean inherentemente inestables y recíprocamente contradictorias.

A comienzos de los años setenta podían distinguirse dos enfoques radicalmente distintos del desarrollo, que constituían nuevas etapas de una antigua confrontación, tanto en las declaraciones de política de los gobiernos cuanto en las posiciones adoptadas por los grupos de intereses organizados y en el verdadero contenido de las políticas. En los distintos países predominaban variaciones de uno u otro, aunque rara vez de manera definida. Eran: *i)* la afirmación de la viabilidad de los estilos de desarrollo vigentes y de la conveniencia de apoyar con políticas coherentes a las fuentes de dinamismo de dichos estilos; rechazo de los cambios drásticos en los sistemas sociales y económicos; *ii)* afirmación de que tales estilos son inaceptables y de que es preciso contar con estrategias de desarrollo orientadas más directamente a la autonomía nacional y al cambio social; apoyo a la transformación de los sistemas sociales y económicos. Las tasas relativamente altas de crecimiento económico logradas durante varios años reforzaban la confianza de los defensores del primer enfoque; la persistente desigualdad social y el descontento político relacionados con este crecimiento reforzaban los argumentos en favor del segundo.

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

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

El "semidesarrollo" se refiere a los esquemas nacionales en que los niveles de ingreso por habitante se encuentran actualmente a medio camino entre los característicos de Europa y los que se dan en la mayor parte de África y Asia, y en que los ingresos de algunos países latinoamericanos aparecen superpuestos con los del tramo inferior de la escala de ingresos europea. Minorías importantes, y tal vez crecientes, de las pobla-

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

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

Primero, si las variantes del estilo de desarrollo prevaleciente conducen inevitablemente a un callejón sin salida para el desarrollo o a un quiebre societal, debido a la creciente polarización de los ingresos y estilos de vida, al empobrecimiento cada vez mayor de grandes masas de la población, a la incapacidad de ofrecer empleo productivo a un creciente sector de la fuerza laboral y a la vulnerabilidad a los cambios en la coyuntura internacional son inseparables de este estilo. En otras palabras, si esas variantes resultan impracticables a largo plazo, a la par que injustas y dispendiosas.

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

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

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

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

Como es natural, al analizar estas interrogantes todas las partes han afirmado más de lo que pueden probar. Las corrientes de opinión que se

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

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

a) *Entre el corto y el largo plazo y entre la concentración y la globalidad de las políticas.* En la actualidad todos los gobiernos procuran hacer frente a opciones de corto plazo, peligrosas desde el punto de vista político y económico, en condiciones de gran fluidez e incertidumbre en el plano internacional acerca del futuro, y de intensificación de las luchas internas que libran todos los grupos sociales con alguna capacidad de hacerlo, por trasladar el costo de las crisis a otra parte. Los gobiernos de países que se han beneficiado con las variaciones de los precios de las materias primas, enfrentan opciones tan confusas y apremiantes como las de sus vecinos, aunque menos angustiosas. Es preciso actuar con rapidez, y flexibilidad, y selectivamente, y las contradicciones de las políticas no pueden evitarse del todo; hay que descartar algunos problemas, pese a su reconocida importancia para el futuro, porque las consecuencias de cualquier acción son demasiado inciertas o porque no se cuenta con suficientes recursos políticos o financieros para actuar en escala adecuada.

Al mismo tiempo, los Estados latinoamericanos no sólo han apoyado el "desarrollo integrado" como su objetivo sino que han reconocido su deber

de actuar frente a una amplísima gama de problemas que no pueden resolverse a corto plazo, que no prometen apoyo político o económico importante (dentro de la vida probable de un régimen) y que requieren la aplicación de criterios de política consecuentes durante un muy largo plazo y el correspondiente estudio de interrelaciones complejas y mal conocidas, como sucede con el crecimiento de la población y su redistribución espacial, la protección del medio ambiente y la administración de los recursos naturales. Del mismo modo que las opciones de corto plazo, muchos de los compromisos a largo plazo exigen acciones sin precedentes, o cuyos precedentes están cayendo en descrédito, como sucede con la política educativa y del empleo. La acción confronta presiones y resistencias societales que difieren en cada campo de política. Por otra parte, lo más probable es que las opciones de corto plazo que no pueden aplazarse ni eludirse influyan en lo que puede hacerse a largo plazo respecto a cuestiones en que la acción debería ir precedida de investigaciones, ponderación de las opciones y de las interacciones dentro de esquemas globales de cambios, y de educación del público. La distancia que hay entre los compromisos ambiciosos y la capacidad limitada de planificar y actuar de manera coherente no es algo nuevo, pero probablemente el contraste entre las incertidumbres cada vez mayores del corto plazo y los compromisos de largo plazo que se ramifican continuamente nunca había sido tan notable como ahora. No sería de sorprender que las respuestas ante las necesidades de largo plazo —es decir, la convocatoria a reuniones de “alto nivel”, la redacción de declaraciones y planes, la organización de “proyectos experimentales”, la creación de nuevos mecanismos burocráticos— pudieran derivar en una serie de esquemas para la acción antes que en la acción misma.

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

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

c) *Entre la aparente necesidad del Estado de planificar centralmente la utilización de sus recursos y de hacer aceptar sus políticas, por una parte, y*

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

d) Entre la subordinación de las políticas a una ideología de desarrollo, por una parte, y la flexibilidad o pragmatismo en las políticas, por la otra. Esta contradicción es muy antigua y ha adoptado nuevas formas con la búsqueda del "desarrollo integrado". Diversos ideólogos y teóricos han afirmado que sólo hay un camino óptimo que conduce al desarrollo, que se alcanzará a través del liberalismo económico, de la planificación tecnocrática de una economía mixta, del control estatal socialista de los medios de producción, etc. Cualquiera sea la receta, hay que adherir a ella fielmente durante un largo período para que rinda el fruto prometido. De esta manera, nunca puede desacreditarse por el fracaso, pues sus partidarios siempre pueden sostener que no se aplicó con suficiente energía o por el tiempo necesario. Usualmente se parte de la base de que las recetas son obligatorias para todos los países, cualesquiera que sean sus características básicas y sus circunstancias inmediatas; el país que no puede aplicar la receta, no puede pretender desarrollarse. En la práctica, de tiempo en tiempo, varios gobiernos han adoptado recetas que tienen coherencia lógica, a menudo en situaciones críticas y sólo les ha sido posible aplicarlas parcialmente y a un costo político y económico elevado, por lo que han recurrido a la improvisación o a otra receta. Todos los regímenes necesitan un marco de referencia ideológico para orientar lo que tratan de hacer, pero les es difícil (a los regímenes o a sus mentores ideológicos del momento) relacionar el marco con las verdaderas potencialidades nacionales y actuar de manera flexible dentro de él, en vez de aferrarse a él como a una panacea y luego abandonarlo. Obviamente, las crisis actuales acentúan la tentación de tratar las teorías como panaceas, y también la de reaccionar ante los acontecimientos e improvisar sin teoría alguna.

e) Entre la "nueva división internacional del trabajo" que emerge bajo la égida de las empresas multinacionales, por una parte, y las exigencias de un "nuevo orden económico internacional" en el cual los centros mundiales

han de renunciar a todos los mecanismos que les permiten ejercer hegemonía sobre el resto del mundo, por la otra. Los procesos de crecimiento económico dependiente y estructuralmente heterógeno generaron poderosas fuerzas sociales internas empeñadas en perpetuarse. Las tendencias más recientes de la industrialización que abren prometedoras posibilidades para que al menos algunos países exporten productos manufacturados, sobre todo a través de las actividades de las empresas transnacionales, parecerían acrecentar la viabilidad del estilo de desarrollo. De hecho, el funcionamiento de los vínculos entre las economías de mercado del centro y de la periferia parecerían generar un nuevo orden internacional bastante vigoroso aunque distinto del que la mayoría de los regímenes, tanto del centro como de la periferia, sostenían desear, e imposible de transformar con cualquiera de los instrumentos que podrían utilizar. Las crisis actuales hacen cada vez más problemática la viabilidad de la nueva división de trabajo para la mayoría de los países de la periferia salvo los exportadores de petróleo, y a la vez disminuyen la verosimilitud de las opciones que postulan una cooperación internacional más igualitaria. Es posible que en lo que queda de los años setenta los países "desarrollados" no ofrezcan mercados más amplios y a buenos precios para las manufacturas y materias primas no esenciales, ni brinden la magra cooperación financiera prestada hasta ahora. En algunos sectores de la opinión pública se perciben visibles muestras de frustración frente a la capacidad de ayudar al resto del mundo a "desarrollarse" de acuerdo con pautas que respondan a sus propios intereses y valores. En otros, ciertos objetivos como el de exportar el costo de sus propias crisis o el de no perder el control de las fuentes de materias primas revisten creciente importancia. Al mismo tiempo, se divisan tendencias bastantes distintas que aún no se definen claramente. La presencia de varios centros de poder autónomos limita la capacidad de cualquiera de ellos de imponerse en el Tercer Mundo. Por distintas razones, muchos de los centros entran en períodos de debilidad o de cambios en su orientación política. Es posible que las empresas transnacionales sigan actuando con bastante independencia de las políticas de los gobiernos que son sus "anfitriones". Particularmente en Europa están surgiendo regímenes políticos que procuran reformar las pautas anteriores de crecimiento económico y las "sociedades de consumo", que tienden a simpatizar con la búsqueda de estilos de desarrollo con sentido humano en el resto del mundo y que rechazan soluciones autoritarias.

Los gobiernos de los países de la periferia procuran hacer frente a este cambio ambiguo en las relaciones con los países del centro a través de tácticas distintas: *i)* procurando obligar a los países del centro, a través de compromisos pormenorizados, a respetar los valores igualitarios que todos ellos han apoyado en términos globales; *ii)* formando alianzas y grupos negociadores con el fin de obtener mejores condiciones para la exportación de determinadas materias primas y protegerse de las presiones ejercidas por los compradores; *iii)* controlando individualmente las corrientes de capital, las importaciones, el uso de tecnologías importadas y las influencias culturales, con el fin de aumentar su autonomía; *iv)* compitiendo individualmente por incorporarse en el orden internacional en condiciones preferenciales (a través del libre ingreso de capitales y tecnología, el control del costo de la mano de obra, garantías a la estabilidad, prestación de servicios políticos y militares a los países del centro, etc.). Como es

natural, la capacidad de los regímenes de utilizar las últimas tres tácticas varía muchísimo. Algunas de las sociedades más pequeñas y débiles en la práctica se ven reducidas a emplear la primera de ellas, es decir, reclamar como un derecho la asistencia internacional, para hacer frente a los efectos de las crisis actuales y a sus desventajas de corto plazo.

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

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

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

Incluso después de la larga serie de choques relacionados con la depresión económica mundial y la guerra mundial en los años treinta y cuarenta, las sociedades nacionales latinoamericanas surgieron igualmente distantes que antes del ideal, pero en cierta manera fortalecidas y preparadas para los caminos que han seguido a partir de entonces. Es posible que en general las crisis actuales también tengan un efecto tónico por dolorosos y

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

conflictivos que sean los ajustes, al obligar a las sociedades nacionales a utilizar más eficientemente sus propios recursos naturales y humanos, a innovar, y a reducir el alcance de algunas de las contradicciones que ahora se manifiestan.

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

La elaboración de tipologías puede inducir a error acerca de la coherencia de las diferencias nacionales y de la existencia real de tipos obtenidos en forma estadística. Casi todos los países de la región acusan tendencias y problemas comunes que cambian a ritmo diferente y en formas distintas; los únicos elementos constantes son el tamaño del territorio y el tamaño relativo de la población. Las únicas excepciones notables son los casos en que tendencias y problemas análogos han conducido a trastornos que han transformado los esquemas. Los indicadores estadísticos en que deben apoyarse las tipologías pueden interpretarse y a la vez obtenerse con mayor seguridad en la medida en que las sociedades nacionales acusen una

² Véase, en especial, el capítulo III en *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina* (Naciones Unidas, Nueva York, 1970); "Estudio sobre la clasificación económica y social de los países de América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, XVII, 2, 1972; y Rolando Franco, *Tipología de América Latina*, Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Serie 11, N° 17, Santiago, 1973.

heterogeneidad estructural o una polarización interna relativamente bajas; en que haya correspondencia confiable entre los objetivos formales de las instituciones y su funcionamiento real, en que predominen las transacciones estables y lícitas con el resto del mundo. Si faltan estas condiciones, la interpretación de los indicadores se hará peligrosamente subjetiva y selectiva, o bien los tipos con base estadística pueden representar erradamente las diferencias que revisten importancia para una evaluación de las potencialidades de desarrollo.

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

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

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

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

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

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

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

B. LA FUNCION DEL ESTADO Y EL MARCO POLITICO

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

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

³Un observador, haciendo hincapié en las diferencias entre la evolución del “Estado patrimonialista” de América Latina y la legitimación del Estado en Europa

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

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

Estas características y disyuntivas de los componentes ejecutivo y legislativo del Estado han dado a los mecanismos administrativos, de prestación de servicios y de represión más estables y cada vez más profesionales —que supuestamente actúan de acuerdo con instrucciones en la búsqueda de una política nacional de desarrollo— una semiautonomía intermitente y encasillada, condicionada por la necesidad de ofrecer prebendas y otros beneficios a los grupos que participan en la transacción política. El logro de esta semiautonomía ha tenido repercusiones muy distintas en las diferentes partes del mecanismo estatal. En las actividades más estrictamente administrativas corrientemente ha llevado a hábitos rutinarios y a la hipertrofia de los trámites. En las empresas industriales, mineras, de transporte y de energía del sector público; en los bancos y empresas de desarrollo, y en los servicios de seguridad social, salud pública, vivienda y servicios educativos, a menudo se ha traducido en la acumulación de recursos muy importantes que ejercen gran influencia en las pautas de crecimiento económico y

como un mal necesario para reglamentar las relaciones entre los individuos, concluye que: "En América Latina se le exigen al individuo credenciales para existir, no al Estado". (Fernando Enrique Cardoso, "La ciudad y la política", en Martha Schteingart, Comp., *Urbanización y dependencia en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1973.)

cambio social, en las manos de grupos de profesionales y ejecutivos, que los utilizan de acuerdo con criterios adoptados internamente. Algunas veces los órganos de planificación e investigación han disfrutado de una especie de autonomía en el vacío, tolerándoseles que efectúen investigaciones y den consejos que el resto del Estado pasa por alto. Generalmente son las fuerzas armadas las que han alcanzado el grado más alto de autonomía dentro del Estado.

En realidad, las transacciones políticas entre los grupos y los sistemas electorales y legislativos a través de los cuales estos grupos ponen a prueba su fuerza relativa y llevan a cabo las negociaciones, han confrontado crisis periódicas que han dado lugar a su reemplazo por regímenes que poseen una base más estrecha de apoyo consensual, usualmente bajo la tutela militar. En el pasado, tales cambios fueron en gran parte cíclicos, y con el tiempo se ha regresado a procesos políticos más abiertos y competitivos, sea porque las tácticas autoritarias demuestran ser incapaces de hacer frente a la complejidad de las sociedades, sea por haberse logrado objetivos determinados que resuelven las crisis. Actualmente, la necesidad de controlar tensiones generadas por situaciones de polarización y de actuar en forma rápida y flexible ante la coyuntura internacional cambiante, así como el deseo de alcanzar estilos de desarrollo originales que lleven a la autonomía nacional y a la justicia social, alientan la pretensión ideológica más sistemática de grupos que actúan en nombre del Estado, de desempeñar una función autónoma en representación de los intereses de la nación en su conjunto, asumiendo el derecho y el deber de determinar una estrategia de desarrollo y de excluir acciones y exigencias incompatibles con ella.

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

La aspiración de llegar a un control más centralizado y a la dirección política del mecanismo administrativo va invariablemente acompañada del deseo de descentralizar, desburocratizar y pedir iniciativas populares constructivas. Las materias relacionadas con los canales y objetivos de la participación de las masas son complejas pero ineludibles tanto para regímenes que han asumido una función autónoma como para aquellos basados en la negociación y la transacción. Los estilos de desarrollo que se caracterizan por la heterogeneidad estructural unida a procesos políticos abiertos no logra la movilización general de las masas en su apoyo porque no pueden incorporar las mayorías a actividades satisfactoriamente productivas ni ofrecerles grandes mejoras en sus niveles de vida, pero en cambio permiten —a las masas urbanas, rara vez a las rurales— una limitada participación en las luchas políticas centradas en torno al Estado, a través del sufragio y de otros medios. Por pequeñas que parezcan, las concesiones resultantes significan tensiones en la distribución de poder existente y en las modalidades de producción, distribución y consumo, generalmente con consecuencias inflacionarias. Los gobiernos que asignan una función autónoma al Estado pueden excluir esta clase de participación; pero como se justifican a sí mismo por la necesidad de alcanzar mayor dinamismo y unidad nacionales, deben alentar a las masas a ayudarse ellas mismas y no a vegetar en una pobreza apática hasta que el crecimiento económico les permita incorporarse al componente “moderno” de la sociedad. Por otra parte, todos los gobiernos reconocen su incapacidad de encarar el cúmulo de responsabilidades que ha asumido el Estado a través de controles centrales y con financiamiento de los ingresos públicos. De esta manera, aquellos que estiman que la “política” es negativa, también buscan una participación “positiva” que se caracteriza por iniciativas locales organizadas para resolver los problemas locales y elevar la productividad y los niveles de vida. Continuamente resurge el interés por las técnicas de desarrollo de la comunidad, cooperativismo y autogestión de los trabajadores, pese a las desalentadoras experiencias de la mayoría de los programas que pretenden aplicar tales principios en los dos últimos decenios. Puede concluirse entonces que tales iniciativas procuran resolver problemas tan persistentes e insolubles por otros medios, que la mayoría de los regímenes seguirán experimentando con ellos, cualquiera sea su estrategia global. Las experiencias de los programas pertinentes en su confrontación con las realidades nacionales se han analizado con frecuencia, y en esta oportunidad sólo cabe formular algunas observaciones.

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

dirigidos por personas empapadas en sus principios, a la vez que de la tolerancia de las estructuras de poder que cuestionan, han hecho que los intentos por aplicarla sean de alcance limitado y bastante vulnerables. Ni siquiera los gobiernos más populistas han acogido con beneplácito la idea de una acción totalmente autónoma de las masas. Las iniciativas organizadas y las personas consagradas a ellas han llevado las de perder en la tendencia a que el Estado mismo asuma funciones más autónomas.

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

Tercero, la naturaleza del mecanismo del Estado "moderno", cualesquiera sean las características concretas del gobierno —un complejo de sistemas administrativos ligados a disposiciones legales, métodos estandarizados, controles y canales para la provisión de servicios— significa que los intentos por descentralizar y dejar los problemas locales a la iniciativa local son contrarios a su propia lógica. Los componentes del mecanismo estatal no pueden menos que tratar de aumentar su propio poder y plantear los problemas en términos compatibles con soluciones genéricas, de rutina. Los objetivos de eficiencia económica, coherencia administrativa y equidad parecieran exigirlo. Tal disposición tropieza con otra igualmente fuerte de los grupos capaces de acción organizada, la de centrar esta acción, no en la ayuda propia, sino en la obtención de servicios, subsidios y protección preferenciales de parte del Estado, que se combina con la predisposición a dedicar lo que se obtenga a responder a llamamientos de consumo "moderno" y no a inversiones.

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

Todo gobierno que pretende utilizar el mecanismo estatal en forma autónoma, ya sea para fortalecer el estilo de desarrollo dominante o lograr

un estilo diferente, debe tratar de formar su propia élite intelectual y tecnocrática. Probablemente ello sea más difícil para los regímenes que se fijan el segundo propósito que para aquellos que persiguen el primero, aunque no por falta de candidatos. En casi todos los países habrá una mayoría entre los grupos más instruidos que apoyará el estilo dominante, por razones ideológicas, dependencia de modelos de los países "desarrollados", conciencia de clase o temor a las consecuencias que pueden acarrear los cambios sociales profundos. Al mismo tiempo, el rechazo sistemático del estilo dominante ha sido más marcado en los círculos académicos e intelectuales y en las minorías de la juventud instruida que en el resto de la población; tales círculos han estimado reiteradamente que el estilo dominante no es aceptable ni viable. Se ha escrito mucho, principalmente en el decenio de 1960, sobre las interrelaciones de la dependencia externa y las estructuras de poder internas en la generación de heterogeneidad estructural y sobre las potencialidades que poseen las distintas clases sociales, grupos de intereses e instituciones para destruir este estilo y construir un futuro diferente. Las premisas teóricas y de valor para rechazar el estilo dominante han sido, por cierto, sumamente variadas; y las conclusiones para la acción fluctúan entre polos de determinismo y el voluntarismo; incluyen tanto prescripciones predominantemente tecnocráticas y ultranacionalistas, como de revolución social. El régimen que procure atraer a sus filas a estos disidentes seguramente comprobará que muchos lo rechazan porque su composición no encuadra con sus supuestos teóricos acerca de los agentes a quienes corresponde transformar la sociedad o porque las limitaciones impuestas a su autonomía eliminan acciones que según esos mismos supuestos teóricos son indispensables.

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

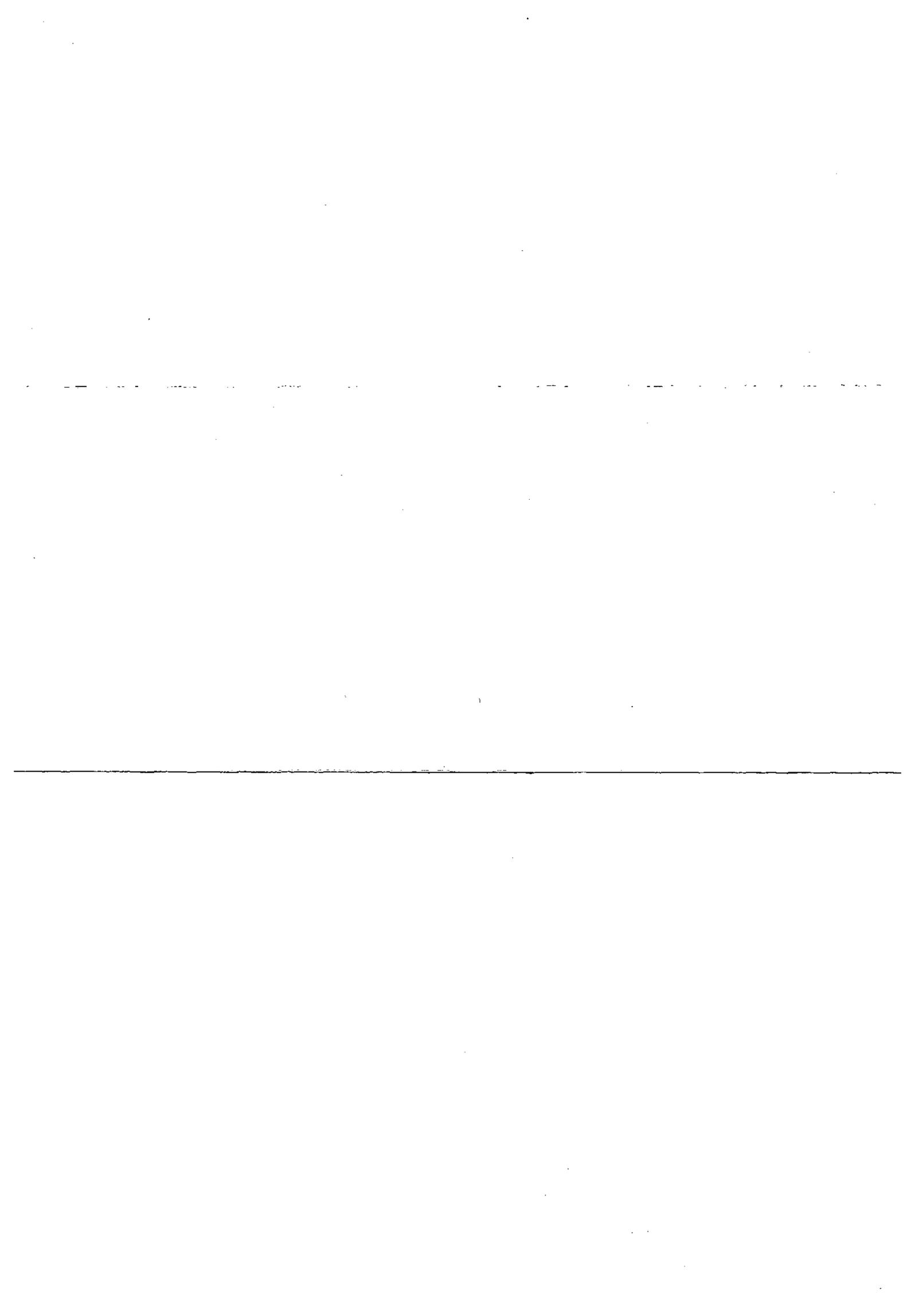
La necesidad de que los regímenes formen élites para el funcionamiento del mecanismo estatal y su reticencia a tolerar contraélites demasiado críticas o juveniles militantes, colocan a muchas instituciones académicas, y particularmente a sus ramas de investigación social, en situación precaria o peor. Los regímenes que están persuadidos de que es su deber poner al país en la única senda correcta hacia el desarrollo, y de que es deber de la minoría altamente instruida el ayudarlos, se muestran impacientes, como es comprensible, por el papel crítico autónomo que desempeñan tradicionalmente las universidades, particularmente cuando sus manifestaciones son tan intransigentemente combativas como las que se han observado comúnmente.

Cuadro I
AMERICA LATINA: INDICADORES DEMOGRAFICOS, 1970, 1975 Y 1980

País	Población total (miles)			Densidad (habitantes/km ²)	Tasa media de crecimiento anual (porcentaje)	Tasa de natalidad (por cada mil habitantes)		Tasa de mortalidad (por cada mil habitantes)		Expectativas de vida al nacer		Porcentaje de población urbana ^a		Porcentaje de la población total por grupos de edad en 1975				
	1970	1975	1980			1975	1970-1975	1965-1970	1970-1975	1965-1970	1970-1975	1965-1970	1970-1975	1960	1970	Porcentaje de población urbana ^a en ciudades de más de 100 000 habitantes		
																1960	1970	0-14	15-64	65 años y más
Argentina	23 748	25 384	27 064	9.1	1.3	22.0	21.8	8.6	8.8	67.4	68.2	59.9	67.4	85.7	82.0	28.5	63.6	7.9
Bolivia	4 780	5 410	6 162	4.9	2.5	43.9	43.7	19.0	18.0	45.3	46.8	20.1	22.7	48.9	73.6	43.0	54.1	2.9
Brasil	95 204	109 730	126 389	12.9	2.8	38.0	37.1	9.5	8.8	59.7	61.4	28.8	38.8	75.2	75.9	42.0	54.8	3.2
Colombia	22 075	25 890	30 215	22.7	3.2	43.5	40.6	10.3	8.8	58.5	60.9	31.1	43.1	70.8	78.8	45.7	51.5	2.8
Costa Rica	1 737	1 994	2 286	39.3	2.8	37.3	33.4	7.3	5.9	65.4	68.2	23.5	32.2	100.0	78.6	42.2	54.5	3.3
Cuba	8 565	9 481	10 533	82.8	2.3	31.4	29.1	6.6	6.6	69.2	69.8	40.3	46.2	71.8	68.6	38.0	55.8	6.2
Chile	9 717	10 621	11 547	14.0	1.8	31.8	25.9	9.8	8.1	61.5	64.4	49.5	60.5	68.6	71.0	36.3	59.0	4.7
Ecuador	6 031	7 090	8 303	25.0	3.2	44.6	41.8	11.0	9.5	57.2	59.6	26.1	31.3	70.4	66.5	46.0	51.2	2.8
El Salvador	3 516	4 108	4 813	192.0	3.1	44.2	42.2	13.0	11.1	54.9	57.8	17.4	18.6	57.5	51.6	46.5	50.3	3.2
Guatemala	5 298	6 129	7 100	56.3	2.9	44.6	42.8	15.7	13.7	50.1	52.9	13.8	17.7	88.7	82.4	44.2	53.0	2.8
Haití	5 201	5 888	6 665	212.2	2.5	44.6	42.0	19.7	17.2	44.5	47.5	6.1	7.0	78.0	78.2	42.9	54.1	3.0
Honduras	2 553	3 037	3 595	27.1	3.5	51.1	49.3	17.5	14.6	49.4	53.5	11.0	15.6	62.2	85.6	46.9	50.3	2.8
México	50 313	59 204	69 965	30.0	3.2	42.8	42.0	9.7	8.6	61.0	63.2	33.3	35.3	72.8	66.1	45.9	50.6	3.5
Nicaragua	1 970	2 318	2 733	17.8	3.2	48.6	48.3	15.7	13.9	50.4	52.9	20.4	27.7	68.8	69.3	48.4	49.2	2.4
Panamá	1 458	1 676	1 927	22.2	2.8	38.3	36.1	8.1	7.1	64.9	66.5	33.1	38.3	76.8	76.3	42.8	53.4	3.8
Paraguay	2 301	2 647	3 062	6.5	3.1	41.4	39.8	9.9	8.9	60.1	61.9	15.8	17.5	100.0	94.3	45.1	51.5	3.4
Perú	13 248	15 326	17 711	11.9	2.9	43.0	41.0	13.7	11.9	53.4	55.7	26.7	33.3	69.9	76.4	44.1	53.0	2.9
República Dominicana	4 343	5 118	6 053	105.0	3.3	46.8	45.8	12.3	11.0	55.7	57.8	18.7	30.2	65.1	68.6	48.0	49.4	2.6
Uruguay	2 887	3 060	3 244	17.2	1.2	21.2	20.8	9.4	9.2	69.3	70.1	56.1	70.2	79.2	74.5	27.9	63.1	9.0
Venezuela	10 559	12 213	14 134	13.4	2.9	39.6	36.1	7.9	7.0	63.0	64.7	45.3	57.9	64.6	72.0	44.4	52.5	3.1
<i>Total América Latina</i>	<i>275 504</i>	<i>316 324</i>	<i>363 501</i>	<i>15.8</i>	<i>2.8</i>	<i>38.5</i>	<i>37.2</i>	<i>10.3</i>	<i>9.3</i>	<i>59.8</i>	<i>61.7</i>	<i>33.2</i>	<i>40.4</i>	<i>74.9</i>	<i>74.5</i>	<i>42.1</i>	<i>54.1</i>	<i>3.8</i>
Barbados	254	265	263	616.3	0.5	25.7	24.1	7.8	7.5	70.2	71.8	-	-	-	-	35.1	56.6	8.3
Guyana	745	857	995	4.0	2.9	38.7	39.0	7.7	6.6	64.7	67.2	...	13.9	...	-	45.2	51.3	3.5
Jamaica	1 996	2 201	2 382	200.8	1.9	36.5	32.7	7.0	6.2	68.2	70.2	24.9	32.3	94.1	81.1	43.8	50.9	5.3
Trinidad y Tabago	1 067	1 162	1 255	226.6	1.7	30.3	28.1	6.7	6.0	67.1	69.3	...	49.0	...	68.9	38.6	57.1	4.3
<i>Total países angloparlantes</i>	<i>4 062</i>	<i>4 485</i>	<i>4 895</i>	<i>19.4</i>	<i>2.0</i>	<i>34.6</i>	<i>32.2</i>	<i>7.1</i>	<i>6.3</i>	<i>67.4</i>	<i>69.5</i>	<i>...</i>	<i>30.7</i>	<i>...</i>	<i>68.8</i>	<i>42.2</i>	<i>52.9</i>	<i>4.9</i>
<i>Total de la región</i>	<i>279 566</i>	<i>320 809</i>	<i>368 396</i>	<i>15.8</i>	<i>2.8</i>	<i>38.4</i>	<i>37.1</i>	<i>10.2</i>	<i>9.3</i>	<i>59.9</i>	<i>61.8</i>	<i>...</i>	<i>40.2</i>	<i>...</i>	<i>74.5</i>	<i>42.1</i>	<i>54.1</i>	<i>3.8</i>

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

^aPoblación que vive en ciudades de más de 20 000 habitantes.



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

C. EL MARCO DEMOGRAFICO

Las principales características de los cambios demográficos en América Latina son bien conocidas y su documentación es más confiable que aquella relacionada con la mayoría de los demás problemas de que trata el presente capítulo.⁴ Al mirar el cuadro 1 se confirma su persistencia a escala cada vez mayor. Pueden resumirse de la siguiente manera:

a) La tasa global de crecimiento de la población aumentó lentamente durante los años sesenta hasta alcanzar un máximo de aproximadamente 2.8% anual. Esta tasa probablemente se mantendrá a través de los años setenta con un leve descenso al finalizar el decenio; pero también es posible que se produzca un descenso más marcado en los últimos años del decenio. La tasa de crecimiento se determina por la alta fecundidad, que en muchos países comienza a descender levemente y sólo en algunos de manera significativa, y por la mortalidad, que ha alcanzado niveles bastante bajos —en parte debido a que la población es joven— pero que también sigue declinando lentamente. Para la región en su conjunto, la tasa bruta de natalidad disminuyó de 40 por mil en 1960 a aproximadamente 38 en 1970, en tanto que la tasa bruta de mortalidad bajó de 11 a 9 por mil. En términos absolutos, la población de América Latina aumentó en 50 millones durante el decenio de 1960, en 69 millones durante los años sesenta, y se acrecentará en más de 90 millones durante los años setenta, lo que significa una población regional de 210 millones en 1960, 279 millones en 1970 y más de 368 millones en 1980.

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

c) La concentración de la población en centros urbanos se mantiene, pero sólo en algunos países es lo suficientemente rápida como para detener el crecimiento de la población rural. El porcentaje de la población total

⁴ Véase César Peláez y George Martin, “Las tendencias de la población en el decenio de 1960 y sus repercusiones sobre el desarrollo”, en CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, XVIII, 1 y 2, 1973, y “El desarrollo y la población en América Latina: un diagnóstico sintético”, ST/ECLA/Conf.54/L.3, 20 de enero de 1975. Dentro de poco aparecerá una recopilación de estudios de la CEPAL sobre problemas de población: *Población y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

que vive en centros de 20 000 habitantes o más aumentó de 32.5 en 1960 a 40.0 en 1970, en tanto que el porcentaje de este grupo urbano que vivía en ciudades de más de 500 000 habitantes también aumentó, de 52% a 56%. Aunque los estudios demográficos generalmente se refieren al resto de la población como "rural", esto es un tanto engañoso, porque la población estrictamente rural-agrícola es muy inferior. Si se incluyen los pueblos más pequeños que son "urbanos" desde el punto de vista cultural y en su trazado, la mayor parte de la población latinoamericana ya es urbana; en 1980 la mayoría de sus pobladores vivirá en centros de más de 20 000 habitantes.⁵

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

Cuadro 2
AMERICA DEL SUR

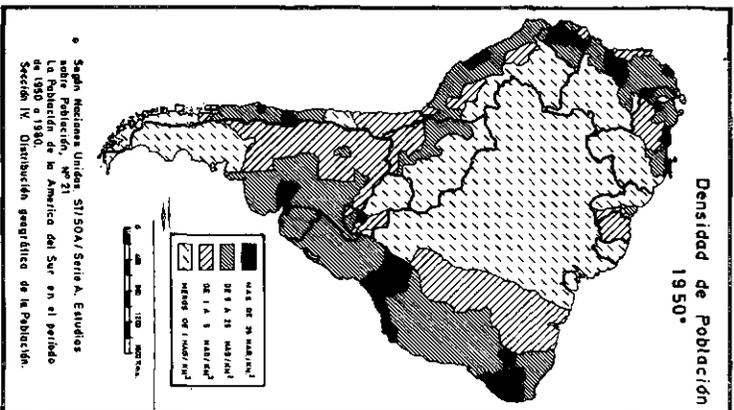
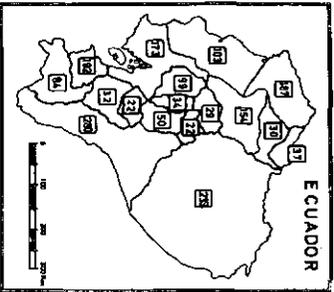
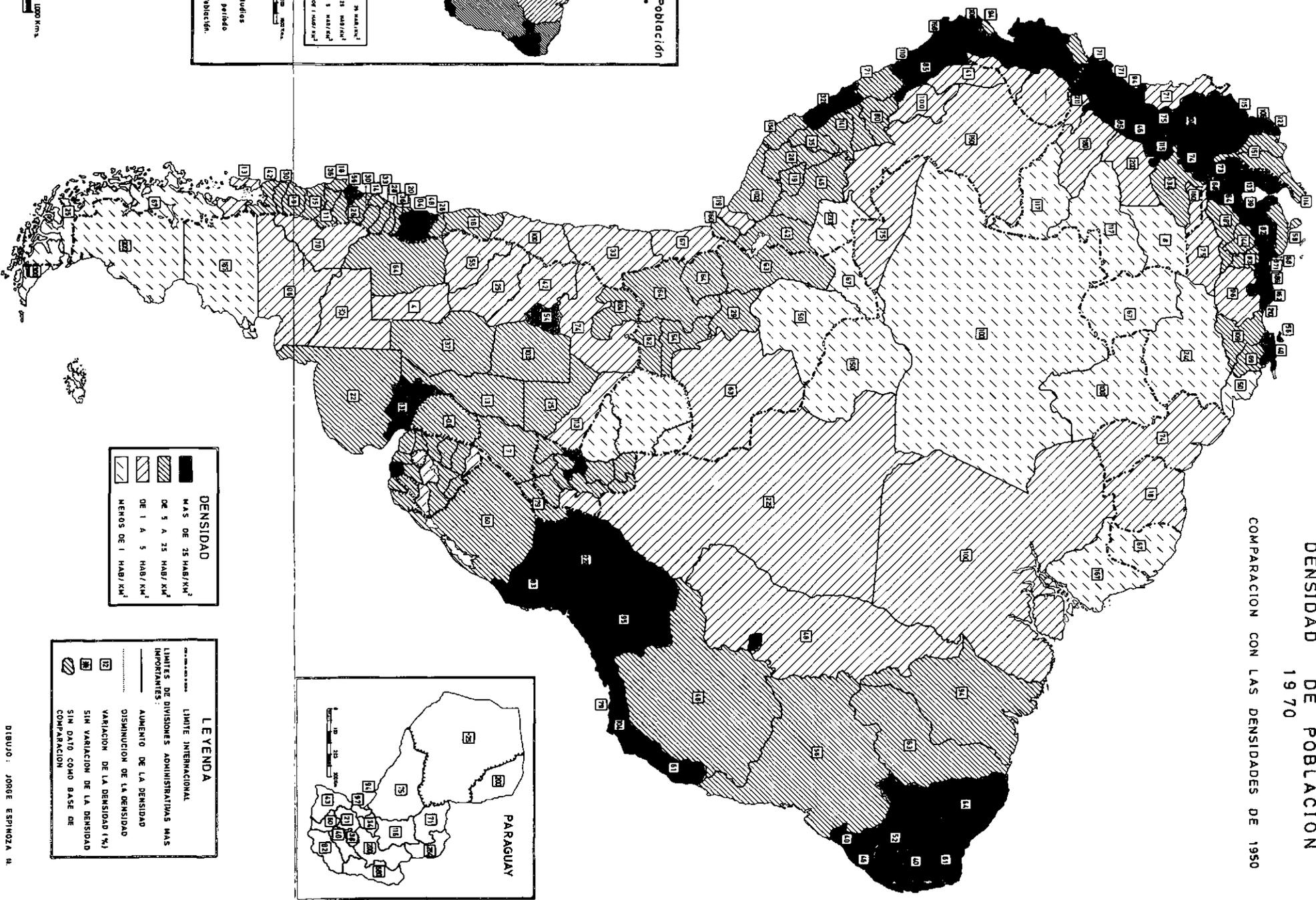
	<i>Porcentaje de la superficie por densidad de población en 1950</i>	<i>Tasa de crecimiento de la población 1950-1970</i>	<i>Porcentaje de la población total 1950</i>	<i>Porcentaje de la población total 1970</i>
Menos de 1 persona por km ²	48.9	126.7	3.7	4.7
1 a 5	21.4	82.8	9.1	9.4
5 a 25	25.2	71.3	48.2	46.2
Más de 25	4.5	81.6	39.0	39.7
	100.0		100.0	100.0

Fuente: Cálculos de la CEPAL basados en datos censales.

⁵ El Centro Latinoamericano de Demografía acaba de publicar un estudio exhaustivo de las tendencias y perspectivas del crecimiento urbano en los siete países más poblados de la región, es decir, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. (*Crecimiento urbano de siete países de América Latina: tendencias en el período 1940-1970 y perspectivas para 1980*, Santiago de Chile, 1973.)

AMERICA DEL SUR DENSIDAD DE POBLACION 1970

COMPARACION CON LAS DENSIDADES DE 1950



* Según Naciones Unidas, ST/STAT/Seria A, Estudios sobre Población, nº 21, Anuario de Estadística del Sur en el período de 1950 a 1960, Sección IV, Cuantificación empírica de la Población.

DISEÑO: LIGIA MERMENA J.

DENSIDAD

- MAS DE 25 HAB./KM²
- DE 5 A 25 HAB./KM²
- DE 1 A 5 HAB./KM²
- MENOS DE 1 HAB./KM²

LEYENDA

— LIMITE INTERNACIONAL

— LIMITE DE DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAS IMPORTANTES

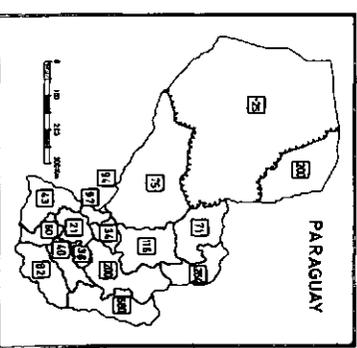
— AUMENTO DE LA DENSIDAD

— DISMINUCION DE LA DENSIDAD

— VARIACION DE LA DENSIDAD (%)

— SIN VARIACION DE LA DENSIDAD

— SIN DATO COMO BASE DE COMPARACION

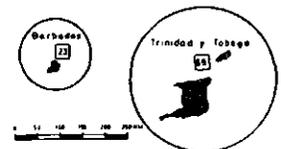
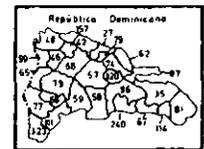
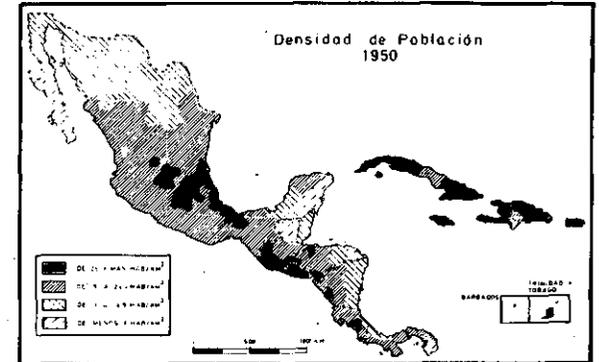
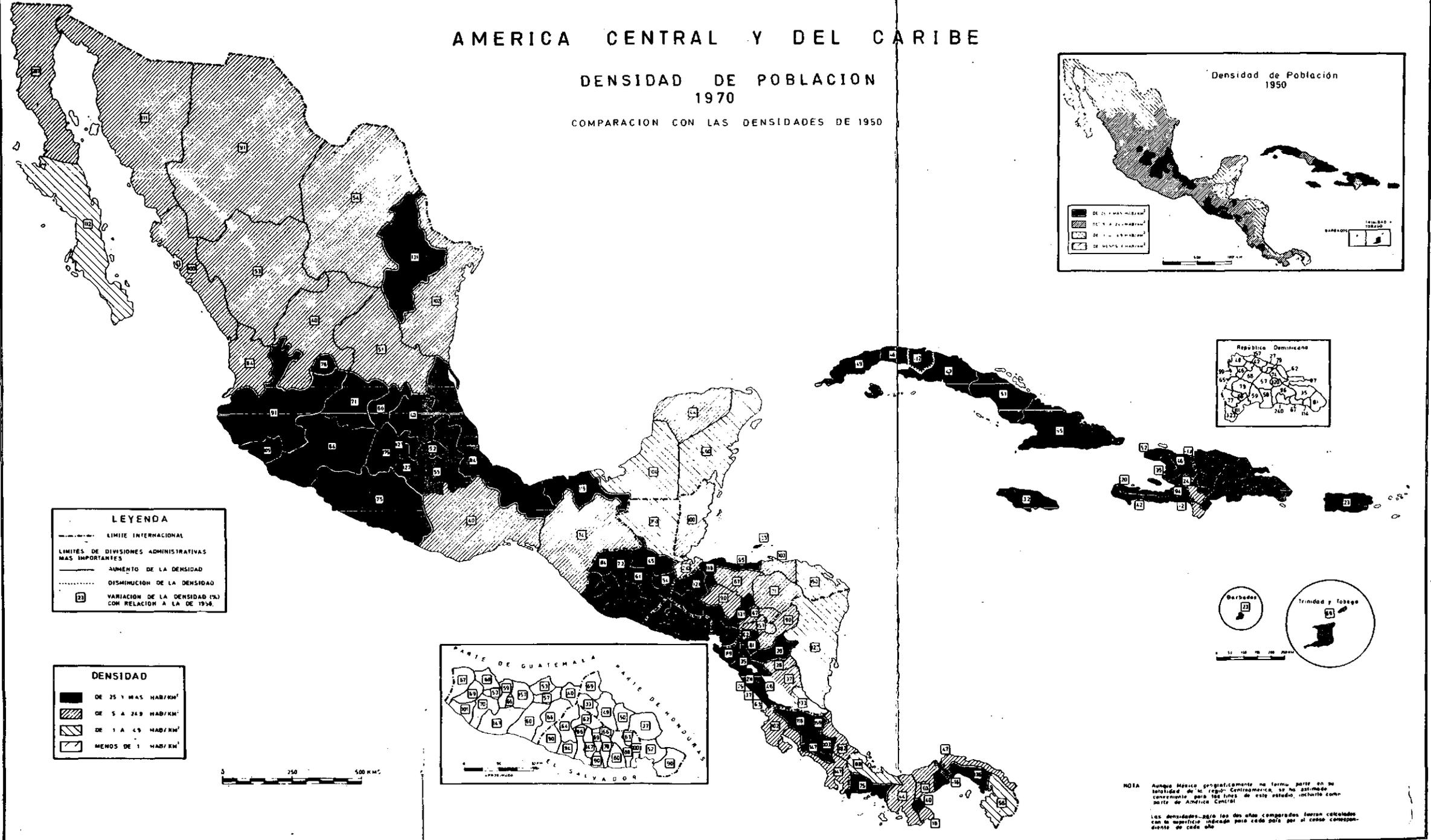


DIBUJO: JORGE ESPINOZA N.

AMERICA CENTRAL Y DEL CARIBE

DENSIDAD DE POBLACION 1970

COMPARACION CON LAS DENSIDADES DE 1950



LEYENDA

--- LIMITE INTERNACIONAL

--- LIMITES DE DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAS IMPORTANTES

--- AUMENTO DE LA DENSIDAD

--- DISMINUCION DE LA DENSIDAD

23 VARIACION DE LA DENSIDAD (%) CON RELACION A LA DE 1950

DENSIDAD

■ DE 25 Y MAS HAB/KM²

▨ DE 5 A 24.9 HAB/KM²

▧ DE 1 A 4.9 HAB/KM²

□ MENOS DE 1 HAB/KM²

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

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

Así pues, las tierras vacías de América del Sur se ocupan sólo hasta un punto muy limitado. En el corazón mismo del continente, la población "rural" del estado de Amazonía y del territorio de Rondonia, en el Brasil, y del departamento de Loreto, en el Perú, se mantuvo inalterable.

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

e) A través de la región, los cambios culturales y la modernización han ido asociados a aumentos permanentes de la proporción de la población urbana que practica algún sistema de control de la reproducción o limitación del tamaño de la familia, cualquiera que sea la tendencia de la política oficial del país o la disponibilidad de servicios públicos pertinentes. Es probable que en muchos países, si no la mayoría, los anticonceptivos que se adquieren en las farmacias sin prescripción médica desempeñan un papel más importante que las clínicas de planificación de la familia, y que los abortos ilegales sigan siendo el medio más utilizado para impedir nacimientos no deseados. La primera vez que se hizo pública la magnitud de tales abortos fue en Chile a fines de los años cincuenta, debido a la carga cada vez mayor que imponía a los servicios de salud pública la atención de urgencia prestada a las mujeres afectadas por abortos mal practicados. Los archivos médicos correspondientes, que naturalmente se refieren a pequeñas minorías de las mujeres que han abortado, siguen siendo prácticamente la única prueba de lo extendida que está esta práctica, pero parece evidente que en toda América Latina, al menos en las ciudades más grandes, una proporción bastante elevada de embarazos se interrumpe de esta manera.⁶ Este es uno de los casos más notables de divergencia entre las medidas que toma una parte importante de la población urbana para satisfacer necesidades manifiestas, los valores declarados de la sociedad y los servicios que ofrece el Estado.

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

⁶ Recientemente el Secretario de Gobernación de México mencionó una estimación expresada en una convención nacional de salud según la cual todos los años se practican en el país no menos de 500 000 abortos, es decir, que de 15 a 20 por ciento de los embarazos se interrumpen por abortos provocados. Si se parte de la base de que éste es principalmente un fenómeno urbano, la tasa de abortos del 35 a 40 por ciento de la población mexicana que actualmente vive en ciudades de más de 20 000 habitantes debe de ser muy alta. (Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación, *La revolución demográfica*, México, 1974.) Las autoridades de salud de algunos otros países han hecho estimaciones aún más elevadas.

rísticas demográficas coinciden con las agrupaciones basadas en otras características sociales.

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

En Cuba, la tasa de natalidad ha declinado lentamente desde 1960, a partir de un nivel ya inferior al de todos los demás países latinoamericanos, salvo Argentina y Uruguay. Sin embargo, la tendencia demográfica más importante de Cuba ha sido un aumento sólo moderado del nivel de urbanización: 40.3% de la población en 1960 y 46.2% en 1970 vivía en centros de 20 000 habitantes o más. La tasa de urbanización cubana, por lo tanto, es inferior a la de la mayoría de los países de la región, salvo algunos países pequeños en los que es apenas incipiente, y refleja tanto una política deliberada como todo el proceso de transformación económica y social, y la emigración de parte de la clase media urbana durante los años sesenta.⁷

b) Cinco países (Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela) contienen 68% de la población regional y por lo tanto dominan los promedios regionales, en tanto que sus esquemas demográficos se asemejan más entre

⁷El crecimiento de la principal metrópolis, La Habana, parece haberse detenido casi (pese a que las políticas de industrialización más reciente apuntan a una reanudación de su crecimiento), en tanto que se ha permitido el crecimiento más rápido de algunos centros urbanos secundarios y se han creado otros. Véase Maruja Acosta León y Jorge Hardoy, "La urbanización en Cuba", en Martha Schteingart, Com., *op.cit.*

sí que a aquellos de los demás países. Las tasas de crecimiento de la población de todos ellos son iguales o superiores al promedio regional. Pese a que sus actuales políticas oficiales de población son diferentes, todos tienen al menos expectativas razonables de que hacia fines de los años setenta la declinación de la fecundidad, ahora incipiente, será lo suficientemente pronunciada como para contrapesar la mortalidad decreciente y reducir en cierta medida las tasas de crecimiento. Sin embargo, lo más probable es que las tasas de crecimiento sigan siendo bastante elevadas y que persista el carácter predominantemente joven de su población. Las expectativas de que se produzcan cambios importantes en los patrones demográficos se basan principalmente en la urbanización y modernización relativamente rápidas aunque muy desiguales de sus sociedades. Entre 1960 y 1970 la población urbana de estos países aumentó a una tasa media anual de 6% y el ritmo ciertamente no ha disminuido desde entonces. El crecimiento urbano representó casi 70% del crecimiento total de la población. No obstante, en cuatro países la población "rural" también siguió aumentando aproximadamente en 1.5% anual y la población que habita centros de 20 000 habitantes o más seguirá siendo una minoría.

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

Los dos países más populosos de América Latina son Brasil y México, y por tanto sus tendencias demográficas revisten especial interés. Las regiones del Brasil tienen características tanto demográficas como sociales y económicas muy diferentes —análogas al primer grupo de países en el sur y sudeste, análogas al tercer grupo que se analizará a continuación en el norte y nordeste— que se traducen en una tasa global de aumento levemente inferior a la de otros países grandes, y que disminuye lentamente de poco más de 3.0% en 1960 a aproximadamente 2.8% en la actualidad. Hasta ahora los círculos oficiales han estimado que esta tasa de aumento es positiva, pero esperan que el curso del desarrollo la haga declinar. Las iniciativas de planificación de la familia se han tolerado y han recibido algún apoyo incidental dentro de los servicios de salud pública, y una declaración oficial formulada en la Conferencia Mundial de Población de 1974 indica que el Gobierno del Brasil ha asumido la responsabilidad de poner la planificación de la familia al alcance de las familias de bajos ingresos que la deseen, como una medida de justicia social destinada a contrapesar el acceso privilegiado a ella de los más ricos.

De hecho, en Brasil comienzan a palpase las consecuencias demográficas que cabe esperar de la urbanización, modernización e industrialización, aunque un poco oscurecidas por el desarrollo muy desigual de las

regiones interiores. En México no se han manifestado, pese a sus procesos de cambio social y económico, que han sido profundos y prolongados. La tasa de natalidad de México se ha mantenido prácticamente invariable desde 1960, en un nivel que sólo sobrepasan algunos de los países pequeños predominantemente rurales; la tasa de aumento de la población, de 3.2% anual, es hoy por hoy una de las más altas de América Latina. Esta tendencia permanente se ha traducido en un brusco vuelco de la política oficial, que antes se mostraba satisfecha de la alta tasa de crecimiento. En septiembre de 1973 el Presidente envió al Congreso un proyecto de Ley General de Población cuyo objetivo es "regular los fenómenos que afectan al volumen de la población, su estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social". La ley prevé no sólo el fomento de las actividades de planificación de la familia, sino que también reformas de las modalidades de asentamiento encaminadas a combatir tanto la excesiva concentración como la dispersión excesiva de la población.⁸ Dada la capacidad operativa relativamente alta del sector público mexicano, tanto en lo que toca a servicios sociales como a infraestructura económica, la amplia intervención en la dinámica de la población que se ha previsto merece observarse con atención.

El esquema de población de Colombia es análogo al de México, salvo que el crecimiento urbano se ha distribuido entre una serie de grandes centros, en vez de concentrarse en una inmensa aglomeración. Por otra parte, y al menos hasta hace muy poco tiempo, en Colombia la urbanización y el crecimiento económico tampoco han afectado de manera apreciable la alta fecundidad registrada, y los efectos de la modernización han sido más limitados y recientes que en Brasil o México.⁹ Colombia fue el primer país grande de América Latina que formuló una política de población explícita, previendo el estímulo de la planificación de la familia para reducir la fecundidad, y desde 1969 incluye objetivos de población en sus planes de desarrollo.

El Perú se encuentra de hecho en una posición demográfica intermedia, más próxima al tercer grupo que se analizará a continuación, que a los

⁸ El texto de la ley y también una amplia explicación dada por el Secretario de Gobernación ante la Cámara de Diputados, aparecen en Consejo Nacional de Población, *La revolución demográfica*, op.cit. En lo que toca a la política de distribución espacial el Secretario expresó: "Otra cosa que es necesario contribuir a hacer, es a conjugar miles de pequeños poblados con menos de cien o doscientos habitantes que existen en toda la República. Resulta totalmente incosteable desde un punto de vista económico, aunque no lo sea desde un punto de vista político-social, llevar servicios educativos, municipales y sociales a esos rincones apartados. La fragmentación de la población dentro de nuestro territorio es uno de los problemas más serios y también el hacinamiento de grandes núcleos urbanos de desocupados o subocupados dentro y alrededor de las grandes ciudades. Según el censo de 1970, de las 97 000 localidades del país . . . 81 000 tenían una población de menos de mil habitantes y concentraban cerca del 30 por ciento de la población total de México".

⁹ Según una entrevista reciente con el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los resultados preliminares del censo de 1973 y otras fuentes indican que se ha producido un descenso de la tasa de natalidad de 44 por mil en 1970 a 38 en 1973, que se tradujo en una baja de la tasa de crecimiento de la población de 3.2 a 2.95. (*El tiempo*, Bogotá, 25 de enero de 1974.) Este cálculo indica que el descenso de la tasa de natalidad es algo más marcado que lo que indica la estimación del CELADE presentada antes en el cuadro 1.

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

c) La población de los once países latinoamericanos restantes es muy inferior al de todos los países de los otros dos primeros grupos, salvo Uruguay. En su conjunto abarcan aproximadamente 16% de la población regional. Las tasas de crecimiento de la población de ocho de ellos son superiores al promedio regional y en la mayoría de los casos aumentaron durante los años sesenta. (La tasa de aumento de Costa Rica ha descendido hasta coincidir con el promedio regional y las de Bolivia y Haití son muy inferiores a éste —aproximadamente 2.5%— porque la mortalidad relativamente alta ha seguido compensando la elevada fecundidad.) Estos países, salvo tres, son más predominantemente rurales que los países de los dos primeros grupos, y sus tasas de urbanización han sido más moderadas. (Panamá, Ecuador, Costa Rica, donde de 32 a 37.5% de la población vive en centros de más de 20 000 habitantes, se encuentran en el margen inferior de la gama correspondiente a los países del segundo grupo.) En 1970, poco menos de la cuarta parte de la población combinada de estos países vivía en centros de 20.000 habitantes o más. Entre 1960 y 1970, su tasa combinada de crecimiento urbano fue superior a 5% anual, pero el resto de la población aumentó a una tasa de más de 3% de tal modo que los centros urbanos sólo absorbieron 37% del crecimiento total de la población. Es posible que durante los años setenta las tasas de crecimiento de la población de varios de estos países sigan aumentando ligeramente. En Bolivia y Haití, las posibilidades de que el ritmo de crecimiento se acelere son apreciables, si siguen bajando las tasas de mortalidad, que aún se mantienen muy por encima del promedio regional. El predominio persistente de la población rural y la lentitud con que avanza la urbanización en la mayoría de estos países, indica que es poco probable que una transición demográfica espontánea adquiera un impulso importante en el futuro próximo, y la persistencia de tasas altas de crecimiento de la población y bajos niveles de ingreso los harán más vulnerables en la coyuntura económica internacional. En estos países las esferas oficiales han estado más dispuestas que en los países más grandes, a recurrir a programas de planificación de la familia para aliviar las tensiones, y varios de sus gobiernos han formulado metas de reducción de las tasas de natalidad. Sin embargo, aún no se ha demostrado que los servicios de salud pública tengan capacidad para emprender la planificación de la familia en la escala requerida para estos fines, ni que sea viable introducir cambios importantes en la fecundidad antes de efectuar cambios culturales y económicos.

Entre los países pequeños las excepciones probables son Panamá, Ecuador y Costa Rica, por distintas razones. Panamá, país relativamente urbanizado y con una economía especializada, ya acusa un descenso

pequeño pero significativo de la fecundidad. Ecuador tal vez se encuentre al borde de una transformación económica importante ocasionada por las exportaciones de petróleo, que pueden estimular la urbanización acelerada y quizá generen esquemas demográficos análogos a los de Venezuela. El caso de Costa Rica, particularmente se ha descrito en detalle en informes anteriores. Entre 1960 y 1972 la tasa de fecundidad de Costa Rica bajó de 48.0 a 31.6 y la tasa de aumento de la población disminuyó de 3.9%, una de las más altas del mundo, a aproximadamente 2.8% pese a que en el mismo período declinó marcadamente la mortalidad. No obstante que la planificación de la familia cuenta con el respaldo del sector público desde mediados de los años sesenta, y que el programa oficial indudablemente ha contribuido al descenso de la fecundidad, este descenso había comenzado antes de que aquélla pudiera haber tenido efectos apreciables.¹⁰ Así pues, el ejemplo de Costa Rica parece respaldar la tesis de que una fecundidad más baja depende más bien del cambio de los valores relacionados con el tamaño de la familia, originado en transformaciones económicas y sociales más amplias, que de la fácil disponibilidad de medios técnicos de limitar la familia.

d) Los países y territorios del Caribe (excluidos Cuba, la República Dominicana, Haití y Puerto Rico) comprenden menos de 2% de la población regional, pero incluyen una amplia gama de modalidades localizadas tanto demográficas como económicas, culturales y políticas. Pueden dividirse en dos grupos: i) países continentales con escasa población concentrada en una pequeña parte del territorio nacional, que acusan fecundidad alta y tasas de aumento de la población análogas al promedio de América Latina (Belice, Guyana y Surinam), y ii) islas cuya densidad de población es relativamente alta y que durante un tiempo tuvieron en la emigración una válvula de escape importante para las presiones demográficas. Entre 1960 y 1970 el promedio de emigración anual neta en los países y territorios angloparlantes del Caribe alcanzó a 52% del aumento natural, en tanto que la emigración de varones abarcó el 80% del total de varones que se incorporaban a la fuerza laboral. Durante los años sesenta esta válvula de escape se vio cada vez más obstaculizada por las medidas restrictivas adoptadas en los principales países receptores (el Reino Unido, Canadá y los Estados Unidos), en tanto que la naturaleza de las restricciones actuaron como tamiz que acentuó la salida de profesionales y trabajadores especializados. En el mismo período las tasas de natalidad bajaron a niveles muy inferiores al promedio de América Latina, aunque el descenso fue mucho más pronunciado en algunos países (Barbados y Trinidad y Tabago) que en otros (Guyana y Jamaica). Esta tendencia puede atribuirse a distintas combinaciones de la emigración de mujeres en edad fecunda con el cambio cultural y con programas de planificación de la familia que a

¹⁰ Una investigación reciente llega a la conclusión de que "no parece que el programa pudiera haber desempeñado un papel importante en el descenso de la fecundidad entre 1959 y 1969". La misma fuente cita estimaciones de que hacia 1971, 70 por ciento de las mujeres, y de 25 a 54 por ciento de las mujeres campesinas, usaban contraceptivos. El porcentaje rural debe ser superior al de cualquier otro país latinoamericano, y refleja la singularidad de la estructura social de Costa Rica y los estrechos vínculos existentes entre los grupos urbanos y rurales. (Jack Reynolds, "Costa Rica: Measuring the Demographic Impact of Family Planning Programmes", *Studies in Family Planning*, 4, 11, noviembre de 1973.)

contar de los años sesenta (en Barbados desde 1956) reciben apoyo oficial y persiguen reducir la fecundidad. En la actualidad las tasas de aumento de la población fluctúan entre 1 y 2%, salvo en los países continentales. Por lo general, se considera que incluso estas tasas son demasiado altas, en vista del tamaño reducido de los territorios nacionales y de la poca capacidad de las economías de absorber la creciente fuerza laboral. En realidad, tanto aquí como en otros lugares, parece erróneo atribuir los problemas al aumento de la población en sí, pese a que éste obviamente intensifica algunos de ellos. Mientras las economías conserven su naturaleza especializada y altamente dependiente y siga aumentando la diferencia entre las aspiraciones de orientación urbana de la fuerza laboral y las oportunidades que ofrecen las economías, es posible que ni siquiera con una población estacionaria se logre aliviar apreciablemente las tensiones.

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

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

modalidades de distribución de la población y de las actividades económicas fuesen diferentes.

La crisis energética ha traído al primer plano un aspecto del crecimiento urbano que seguramente pondrá cada vez más severamente a prueba su viabilidad: el predominio del automóvil. En los países más grandes en los que la polarización es más pronunciada y los sectores urbanos "modernos" más importantes, el automóvil se ha convertido en el sector más dinámico de la industria, la esencia de las aspiraciones de consumo de los crecientes estratos de ingresos altos y medianos, y el principal factor determinante de las modalidades espaciales de crecimiento urbano e inversiones en infraestructura.¹¹ Es sintomático que el crecimiento muy rápido de la población de las grandes ciudades no ha ido aparejado a un aumento general de la densidad de la ocupación humana del espacio; por el contrario, en muchas ciudades la densidad ha disminuido.¹² El automóvil, conjuntamente con la especulación en terrenos urbanos y otros factores, ha alentado a las ciudades a extenderse hacia el campo, transformando en pocos años su carácter compacto y centralizado, y trasladando las preferencias residenciales de la clase alta del centro a los suburbios. De esta manera, cualquier amenaza sería al aumento permanente de la propiedad y uso de automóviles —como el precio elevado de la gasolina y la necesidad de limitar las importaciones de petróleo del país, por ejemplo— no sólo afecta los medios de vida de una parte importante de la fuerza laboral urbana y las aspiraciones de consumo de los estratos en que se concentra el poder adquisitivo, sino que también añade un obstáculo más a la capacidad de las ciudades de seguir funcionando y creciendo.¹³

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

¹² Según un estudio reciente, cuatro capitales respecto de las cuales se dispone de estadísticas han crecido de la siguiente manera:

	Superficie en km ²			Densidad (habitante por kilómetro cuadrado)		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970
Bogotá	42.1	73.6	136.1	14 737	17 278	18 560
Lima	108.7	142.1	254.8	10 899	10 366	9 963
	(1954)	(1959)		(1954)	(1959)	
Ciudad de México	175.7	411.7	742.2	16 080	12 104	11 768
Santiago	155.7	288.8	294.5	8 692	8 336	9 438

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

¹³ "Las políticas de estímulo al vehículo privado y al consumo de combustible subsidiado, han creado no sólo costos que pudiéramos llamar directos —como son el uso de divisas para ensamblar o importar autos, o la pérdida de divisas que podrían generarse si exportáramos gasolina a los altos precios actuales en lugar de consumirla a precios subsidiados— sino también costos indirectos pero muy obvios. Son éstos los resultantes de la extensión de las ciudades que crecen y absorben más tierra en ocasiones de alto valor agrícola. Paradójicamente, mientras más se estimule el automóvil particular, mayores serán las necesidades de transporte urbano porque el transporte individual favorece la extensión de las ciudades y más gente se aleja de los

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

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

centros. Para los menos pudientes la comunidad se ve obligada a ofrecer transporte colectivo; y, para todos, más calles, más servicios públicos a grandes distancias y más tierra para estacionamiento de vehículos.

... Una de las lecciones más importantes que hemos ido aprendiendo, es la de que los problemas del transporte no se resuelven solamente ofreciendo más transporte. Todas las grandes ciudades han comenzado con la mayor expansión en el servicio de buses y de calles más amplias y largas, para seguir con el tren subterráneo, el monorriel, etc. Cada vez se gasta más pero el problema sigue creciendo. . . . El transporte, representa el 13 por ciento de los gastos en consumo de los grupos de bajos ingresos y el 13 por ciento de los de mayor ingreso. Bajo tales condiciones se podría justificar el subsidio para los más pobres pero en ningún caso para los usuarios de los automóviles particulares que consumen cerca del 30 por ciento de la gasolina del país. Los estudios urbanos y de transporte no indican cifras preocupantes sobre el costo del vehículo particular. El costo social de uno de estos vehículos fluctúa entre \$ 200 000 y \$ 300 000 (pesos de 1973) de los cuales el 30 por ciento corresponde al costo del capital del vehículo, el 20 por ciento a vías, el 20 por ciento a estacionamiento y el 30 por ciento a su operación. Las vías son subsidiadas por el presupuesto nacional, departamental o municipal, la tierra para estacionamiento por la valorización social de la misma y la operación por el precio de los combustibles. No es difícil concluir que el Estado financia cerca del 50 por ciento del costo del transporte particular.

... Los estudios urbanos de Bogotá indican que, de continuar las tendencias actuales, en vez de un 13 por ciento de familias con automóvil, tendremos en esta ciudad un 33 por ciento para 1990 lo cual representa un parque de 673 000 vehículos. El costo económico en pesos de 1973 será superior a los \$ 24 millones. Se requerirá un área de dos veces el tamaño del área actual de la ciudad para atender las necesidades de esos automóviles". (Luis Eduardo Rosas, *Temas sobre el desarrollo de Colombia*, Departamento de Planeación, Bogotá julio de 1974, pp. 103 a 105.)

de crecimiento económico y cambio sociopolítico estructuralmente heterogéneo que se analizan en otra sección de este mismo capítulo:

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

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

La tan discutida “fuga de cerebros” —profesionales y técnicos universitarios— afecta en cierta medida a todos los países latinoamericanos y los emigrantes se encuentran ampliamente diseminados a través de Europa, Australia, Canadá y los Estados Unidos; dentro de América Latina los principales lugares de destino son Argentina, México y Venezuela. A algunos profesionales, particularmente ingenieros y médicos, verdaderamente se les atrae desde el exterior: los países “ricos” necesitan un número superior de esta clase de profesionales del que producen y pueden ofrecer mejores estímulos materiales, y un ambiente cultural que corresponde mejor a la formación recibida que el de los países de origen. En otras profesiones, el fenómeno se asemeja mucho más a una expulsión que a una atracción desde fuera de cerebros: las universidades producen a ritmo acelerado más economistas, sociólogos arquitectos, etc., que los que las sociedades respectivas pueden absorber. Un estudio de los profesionales que emigraron de América Latina a los Estados Unidos entre 1959 y 1967 indica que hay una relación inversa muy marcada entre la producción nacional de profesionales y la tasa de emigración. En los países urbanizados desde hace más tiempo y en los países más poblados (el primer y segundo grupo antes señalados), la relación entre los profesionales que emigran y los graduados profesionales era inferior a 4%, salvo en México (5.6%) y Colombia (10.2%). En todos los países más pequeños (tercer grupo demográfico) salvo Panamá y Paraguay, la relación era muy superior al 11%, pese a que la relación entre los graduados profesionales y la población económicamente activa era mucho más baja; en El Salvador,

Honduras y Nicaragua, la relación sobrepasa el 23%.¹⁴ La relación debe haber aumentado considerablemente en los últimos años en algunos países con educación superior hipertrofiada, particularmente Chile y Uruguay, pero probablemente aún pueda aplicarse la conclusión de que los países que producen menor número de graduados profesionales son los menos capaces de mantener a los que producen.

d) Las emigraciones por motivos políticos, que ocurren principalmente en los estratos medios urbanos y en menor medida en la clase trabajadora urbana, no son nuevas, pero antes de los años sesenta nunca habían revistido carácter masivo. Desde entonces, un número relativamente grande —decenas o centenas de miles— han emigrado de algunos países situados en los extremos del espectro político, y un número inferior ha abandonado muchos otros países. Estos movimientos ya no se limitan a personas que se encuentran en peligro físico debido a su disidencia política. Incluyen un número mucho mayor de personas afectadas por algún grado de discriminación (universitaria o de empleos públicos o privados), inseguridad económica, temor al futuro o incompatibilidad entre sus valores y el estilo de desarrollo dominante. Esta categoría de migrantes se superpone en grado considerable con la segunda y tercera categorías antes descritas, e incluso quizá con la primera, cuando ha habido conflictos campesinos y los miembros más activos deben buscar trabajo en otro lugar. El descontento político y la discriminación pueden fortalecer las razones económicas o de otra índole para emigrar, y viceversa.

Por su propia naturaleza, estas distintas corrientes de migración internacional no están sujetas a un registro estadístico exacto, ya que muchos de los migrantes atraviesan las fronteras en forma ilícita o sin permisos de trabajo, y subsisten precariamente dentro del país de inmigración. Esto es efectivo aún respecto de una proporción desconocida de profesionales y trabajadores calificados, que tal vez ingresan como estudiantes o turistas y se quedan a trabajar. La proporción debe de ser mayor entre los migrantes por motivos políticos, y alcanzar su más alto nivel entre los migrantes no especializados de origen rural. Una publicación reciente de la Organización Internacional del Trabajo estimaba que tan sólo en América del Sur, cinco millones de emigrantes trabajan fuera de su propio país, aunque las estadísticas oficiales sólo registran algunos cientos de miles. Según las mismas estimaciones, podría encontrarse en situación irregular un millón del millón y medio de trabajadores extranjeros que se hallan en la Argentina.¹⁵ El número de colombianos en Venezuela —principalmente trabajadores rurales no registrados— alcanza a 500 000. Una declaración reciente del Fiscal General de los Estados Unidos estimaba en 4 a 7 millones el número de inmigrantes ilegales que había en el país, la mayoría procedentes de México. en 1973 fueron detenidos 800 000. Otras estimaciones dan una cifra de 12 millones.¹⁶

¹⁴ Unión Panamericana, Unidad de Desarrollo Tecnológico, *Algunas características de la emigración de profesionales y técnicos de América Latina a los Estados Unidos*, Washington, D.C., junio de 1968.

¹⁵ OIT, *Informaciones*, octubre de 1974. En los primeros meses de 1974, a raíz del ofrecimiento del Gobierno de la Argentina de permitir que tales migrantes regularizaran su situación, se inscribieron aproximadamente 100 000.

¹⁶ *International Herald Tribune*, 4 de noviembre de 1974. La nueva Ley de Población de México incluye disposiciones encaminadas a proteger a los emigrantes

Las diversas corrientes migratorias plantean interrogantes relacionados con los derechos humanos y la política social, que son demasiado complejos para ser analizados aquí.¹⁷ Los migrantes no calificados son objeto de explotación sin amparo legal; su concentración en los tugurios de las ciudades y en zonas fronterizas despierta prejuicios nacionalistas, a menudo con connotaciones racistas. Los profesionales y otros migrantes calificados e instruidos confrontan distintas clases de discriminación y conflictos, y entre éstos la situación de los que migran por motivaciones políticas es particularmente precaria. Al mismo tiempo, los países de origen pierden recursos humanos de muchas clases, pese a que en gran parte se trata de recursos que los estilos de desarrollo dominantes no pueden utilizar o en los cuales no confían.

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

D. ESTRATIFICACION SOCIAL, DISTRIBUCION DEL INGRESO Y ESTRUCTURA OCUPACIONAL

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

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

¹⁷ Véase CEPAL, *Población y desarrollo, op.cit.*, capítulo VIII, "Población y derechos humanos en América Latina: Algunos interrogantes".

Ambas preocupaciones han tenido que bregar con lo fragmentario y ambiguo de la información disponible.¹⁸ Han tenido que depender de datos sobre ocupación, educación y distribución del ingreso provenientes en gran parte de censos nacionales y de un determinado número de encuestas por muestreo, que no estaban diseñadas para responder a interrogantes relativas a la estratificación, que agrupan fenómenos muy diversos propios de las situaciones de heterogeneidad estructural, que presentan muchos problemas de comparabilidad entre países y entre períodos, y que por lo general tardan mucho en estar disponibles. Cuando más, esos datos sólo arrojan una luz tenue sobre el grado de correspondencia con la realidad de los conceptos —como “clase media”, “proletariado” y “masa marginal”— que utilizan las diversas corrientes ideológicas en su búsqueda de conclusiones operativas desde el punto de vista político. Sólo en 1974 se comenzó a disponer de información relativa a la estratificación proveniente del conjunto de censos levantado en 1970.

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

1. Estratificación ocupacional

Hoy es posible hacer ciertas afirmaciones tentativas acerca de los cambios recientes de la movilidad social de carácter estructural, sobre la base de datos ocupacionales comparativos extraídos de los censos y las encuestas

¹⁸ Las únicas encuestas por muestreo en gran escala que se han ocupado de la movilidad social siguen siendo las realizadas en cuatro de las capitales latinoamericanas más grandes —Buenos Aires, Montevideo, Río de Janeiro y Santiago— entre 1959 y 1962, y en Ciudad de México (con una metodología similar pero bajo auspicios diferentes) en 1966. Los hallazgos de estas encuestas no se han analizado ni se han publicado cabalmente, en gran medida porque al parecer su escala era tan ambiciosa que el trabajo sobre el terreno agotó el interés y los recursos de las instituciones patrocinadoras. Investigaciones sobre el terreno más modestas relativas a la estratificación y movilidad social, después de un período de auge durante los decenios de 1950 y de 1960, han disminuido nuevamente, en parte por las reacciones adversas que despertaron los auspicios y metodologías externas con los que estaban vinculadas, y en parte por la situación cada vez más precaria de muchas instituciones de investigación social y las connotaciones políticas de las cuestiones que se examinan. Al mismo tiempo, a la preocupación sociológica por las polémicas sobre las amplias explicaciones teóricas e históricas acerca de la aflictiva situación de América Latina —en particular la “dependencia” y el “imperialismo”— vino a sumarse un cierto desdén por investigaciones empíricas de poco vuelo.

de hogares (estas últimas en virtud del proyecto Atlántida) efectuados alrededor de 1960 y 1970. Esta clase de comparación de la estratificación ocupacional en dos momentos pasa por alto varios tipos de movilidad ocupacional, y particularmente el grado en que el ascenso de algunos en la escala ocupacional contrarresta el descenso de otros y la magnitud de los desplazamientos horizontales entre grupos ocupacionales. Por lo tanto, indica las dimensiones *mínimas* de la movilidad. Las tendencias así reveladas pueden compararse con las tendencias de la distribución del ingreso y la distribución de la educación. En general, todos estos indicadores señalan incrementos del tamaño relativo de los grupos urbanos de los estratos altos y medios. La expansión de la educación secundaria y superior ha sido más pronunciada que la expansión de los sectores ocupacionales clasificados como altos y medios, y ésta a su vez ha sido mucho más pronunciada que la modificación correspondiente de los ingresos. Estas tasas diferenciadas de cambio son de esperar dentro de los estilos predominantes de desarrollo, en los cuales el poder económico y político concentrado ha encarado ciertas presiones en pro de una participación más amplia. La expansión educacional ha demostrado ser el método más barato, a corto plazo, para responder a dichas presiones; también se han podido ampliar las oportunidades ocupacionales para minorías de importancia; pero la concentración del ingreso, más próxima a los intereses esenciales del poder, se ha mostrado relativamente inflexible.

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

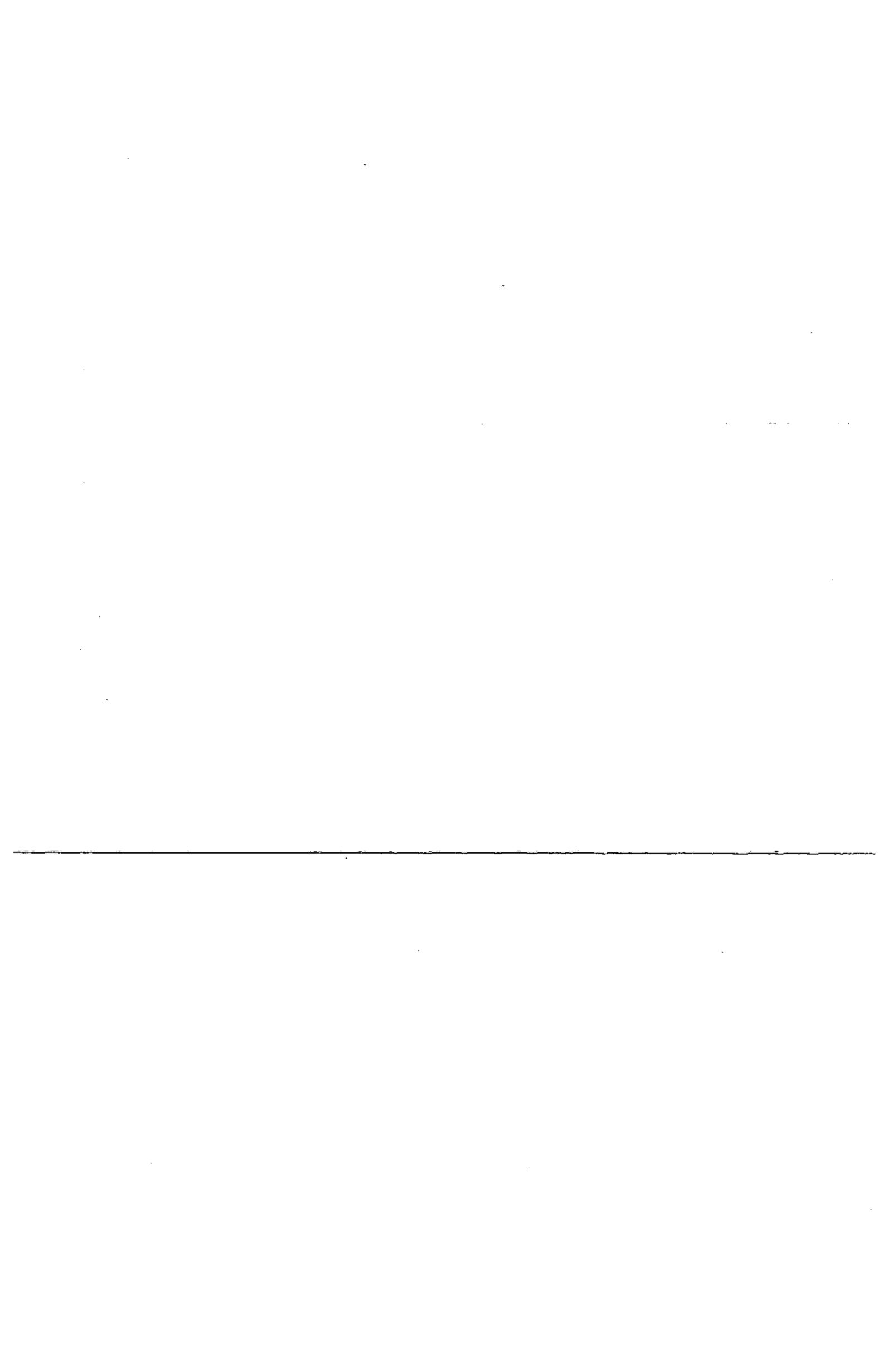
En el cuadro 3 figura información correspondiente a los nueve países, expresada en porcentajes. Los porcentajes para Costa Rica y Ecuador abarcan exclusivamente la población urbana, y para Uruguay sólo a Montevideo, en tanto que los datos sobre los otros seis países son de carácter nacional. Conviene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

La naturaleza de la información no permite distinguir los estratos ocupacionales "altos" de los "medios" y para los fines de este trabajo no vale la pena dividir dichos estratos en ocupaciones "secundarias" y "terciarias". Por ejemplo, en el caso de los empleadores, los datos no indican el número de personas empleadas ni el volumen de capital, de modo que esta categoría incluye tanto personas en situaciones no muy diferentes del

Cuadro 3
ESTRATOS OCUPACIONALES, 1960-1970

	<i>Argentina</i>		<i>Brasil</i>		<i>Costa Rica</i>		<i>Chile</i>		<i>Ecuador</i>		<i>Panamá</i>		<i>Paraguay</i>		<i>Uruguay</i>		<i>Venezuela</i>	
	1960	1970	1960	1972	1963	1970	1960	1970	1962	1968	1960	1970	1962	1972	1963	1970	1960	1973
<i>I. Estratos medio y alto (salvo las ocupaciones del sector primario)</i>	31.4	32.2	15.0	23.3	33.6	46.2	20.3	27.8	25.0	39.8	16.4	21.8	11.8	13.9	50.9	45.8	23.9	36.8
a) Empleadores	8.2	4.3	1.9	4.1	3.0	6.0	1.5	2.4	1.7	4.1	1.3	1.0	1.2	1.4	8.4	5.6	1.8	3.6
b) Trabajadores por cuenta propia dueños de establecimientos comerciales	2.4	4.4	0.2	1.6	4.4	3.1	3.7	4.9	9.1	12.1	0.9	1.3	2.7	3.1	3.0	3.8	5.4	7.0
c) Profesionales y semiprofesionales independientes	0.7	1.2	0.7	0.5	0.5	0.3	0.6	0.6	0.7	1.3	0.3	0.3	0.6	0.6	2.5	1.5	0.4	0.6
d) Profesionales dependientes	4.7	5.5	2.6	4.3	9.4	11.0	4.0	6.2	5.3	7.2	4.3	5.4	2.6	3.1	7.5	7.3	4.8	8.2
e) Personal de gestión	1.1	4.2	2.6		1.9	3.4	1.4	1.2	0.4	1.1	1.7	2.4	0.3	0.4	1.3	0.8	1.0	1.3
f) Empleados, vendedores y auxiliares	14.3	12.7	7.0		14.4	22.4	9.2	12.5	7.8	14.0	7.9	11.3	4.4	5.3	28.2	26.8	10.5	16.1
<i>II. Estratos inferiores del sector secundario</i>	30.8	34.0	22.7	20.1	32.4	31.3	32.4	31.9	38.2	24.7	16.6	23.7	21.3	23.5	30.1	36.1	26.0	30.2
a) Trabajadores asalariados	26.5	27.5	15.2	14.6	25.1	26.1	26.1	25.2	19.2	22.5	12.5	18.4	11.2	13.0	25.0	29.5	19.3	22.5
b) Trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados en empresas familiares	4.3	6.6	7.5	5.5	7.3	5.2	6.3	6.1	19.0	12.2	4.1	5.3	10.1	10.5	5.1	6.6	6.7	7.7
<i>III. Estratos inferiores del sector terciario</i>	8.9	9.9	7.1	7.9	16.5	15.7	13.4	12.0	14.8	17.7	10.9	12.7	7.8	7.7	14.9	14.3	11.4	12.6
a) Trabajadores asalariados en los servicios	8.3	9.1	6.7	6.5	15.2	15.0	12.3	10.9	13.4	13.9	9.5	10.7	7.2	6.8	13.9	12.7	10.0	10.7
b) Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados que se desempeñan en los servicios	0.6	0.9	0.4	1.4	1.3	0.7	1.1	1.1	2.4	3.9	1.4	2.0	0.6	0.9	1.0	1.6	1.4	1.9
<i>IV. Estratos medio y alto del sector primario</i>	3.4	1.3	0.1	0.1	1.3	1.11	0.5	0.8	1.2	1.0	0.6	0.2	1.3	0.6	0.3	0.6	0.9	1.0
a) Empleadores en la agricultura y en empresas extractivas	3.4	1.3	0.1	0.1	1.3	1.1	0.5	0.8	1.2	1.0	0.6	0.2	1.3	0.6	0.3	0.6	0.9	1.0
<i>V. Estratos inferiores del sector primario</i>	14.9	13.1	50.9	40.2	12.6	4.8	29.9	24.4	18.9	6.1	43.5	36.9	51.0	48.9	0.5	1.4	32.7	19.1
a) Trabajadores rurales remunerados	9.5	7.8	14.2	11.8	8.3	3.9	21.7	16.5	10.6	3.9	6.3	6.8	11.0	9.3	0.4	0.5	11.6	7.1
b) Trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados en empresas familiares	5.4	5.3	36.7	28.4	4.3	0.9	8.2	7.9	8.3	2.2	37.2	30.1	40.0	39.6	0.1	0.9	21.1	12.0
<i>VI. Otros (residuales no clasificados que predominan probablemente en el sector primario)</i>	10.6	9.5	4.3	8.4	3.6	0.9	3.2	3.7	1.9	0.7	12.0	4.7	6.8	5.4	3.3	1.8	5.1	0.3
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

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



empleo por cuenta propia (tenderos que contratan uno o dos ayudantes) como a grandes empresarios. Las categorías de "trabajadores por cuenta propia dueños de establecimientos comerciales" y de "empleados, vendedores y ayudantes", abarcan situaciones muy heterogéneas, y están incluidas en los estratos altos y medios debido más bien a la condición social del empresario independiente y del empleado "de oficina", que a la existencia de alguna diferencia definida de ingreso que los distinga de los trabajadores asalariados pertenecientes a la segunda y tercera de las agrupaciones principales.

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

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

La estabilidad global de la dimensión relativa de los estratos urbanos inferiores refleja la reconocida incapacidad de la industria para absorber una parte apreciablemente mayor de la fuerza laboral urbana, dadas las tendencias tecnológicas vigentes. Sin embargo, esto también indica que las sociedades urbanas tienen mecanismos más eficaces de lo que se suponía para una movilidad ascendente hacia los tramos inferiores del estrato medio, y para compensar así la afluencia continua de migrantes rurales y pueblerinos. El resultado es que ni el "proletariado" (los trabajadores empleados en las ocupaciones más "modernas", que se suponen esenciales para el funcionamiento del sistema productivo y particularmente capaces de emprender una acción organizada), ni el "subproletariado" o "los estratos urbanos marginales" (los grupos cuya pobreza y acceso precario al empleo parecerían hacer que sus intereses fuesen particularmente incompa-

tibles con el estilo reinante), están incrementando su importancia relativa dentro de las sociedades.¹⁹

El cambio más notable que revelan las estadísticas ocupacionales es el aumento de la importancia relativa de los estratos urbanos superiores y medios. Su crecimiento compensa prácticamente la declinación de los estratos inferiores en las ocupaciones del sector primario. Todas las categorías ocupacionales dentro de dichos estratos comparten los beneficios, salvo los profesionales y semiprofesionales independientes. Existe una tendencia similar en países con estructuras económicas y niveles de urbanización muy diversos; es más acentuada en Venezuela, donde los estratos urbanos medio y superior han aumentado de menos de un cuarto a más de un tercio de una población nacional en rápido crecimiento.

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

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

Incrementos de tanta magnitud en la importancia relativa de los estratos ocupacionales urbanos superiores y medios durante el breve lapso de un decenio plantean varios interrogantes. ¿Cuánto más pueden durar las tendencias de esta índole y hasta qué límites máximos en los diferentes

¹⁹ Por diversas razones, los datos censales en que se basan los porcentajes no permiten ningún cálculo fidedigno sobre la magnitud real del "subproletariado", sobre todo cuando se le asimila en las categorías ocupacionales excesivamente globales que aquí se utilizan. Parte de él podría incluso hallarse oculto en las categorías b) y f) dentro de los "estratos urbanos superiores y medios". Sin embargo, esta dificultad no invalida la conclusión respecto a la falta de pruebas de que su magnitud *relativa* haya aumentado. El empleo de años bases diferentes podría respaldar también conclusiones diferentes. Paul Singer ha hallado información en los datos censales del Brasil para los años 1950 y 1970 de que el subproletariado en su conjunto creció con mayor rapidez que la fuerza de trabajo urbana; los porcentajes combinados relativos a trabajadores en el servicio doméstico, vendedores ambulantes, etc., se elevaron de 11.1 a 12.7 por ciento de la fuerza de trabajo no agrícola. ("Repercusiones de la dinámica poblacional brasileña en lo económico-social", *Notas de Población*, Centro Latinoamericano de Demografía, II, 5 de agosto de 1974.)

tipos de sociedades nacionales de la región? ¿Cómo afecta al funcionamiento de los sistemas económicos esta enorme masa de personas, de las cuales la mayoría presumiblemente disfruta de ingresos superiores al promedio y muchas contribuyen sólo en forma indirecta, o no contribuyen en absoluto? ¿Cuáles son sus preferencias o imágenes acerca del futuro de sus sociedades y cómo influye su participación política en el estilo predominante de desarrollo? ¿Augura el caso del Uruguay crisis similares en la evolución de los estratos superiores y medios de algunos otros países? ¿Cuáles han sido las causas de ese crecimiento tan rápido?

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

La categoría de los empleadores de los sectores secundario y terciario —el grupo quizás más importante para la capacidad productiva de las sociedades— ha crecido con mayor rapidez que los demás y ha duplicado su participación en las poblaciones nacionales activas, pero sigue siendo una fracción muy pequeña del total. Entretanto, los estratos superior y medio del sector primario, compuestos en gran parte por empleadores agrícolas, se han mantenido en cifras insignificantes. (La Argentina constituye una excepción: los porcentajes de empleadores urbanos y de empleadores del sector primario han disminuido notoriamente; se desconoce cuánto de esto se debe a una concentración real de las actividades económicas y cuánto a los cambios intercensales de las clasificaciones estadísticas.) Los datos no demuestran que la ampliación de la tenencia de la propiedad o el surgimiento de empresarios pequeños y medianos haya tenido más que un papel secundario en el aumento de los estratos superiores y medios. Pese a las políticas enunciadas en muchos países, es probable que la concentración del control de las actividades productivas siga siendo *igualmente grande*.

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

En Venezuela, la categoría casi ha duplicado su representación y abarca uno de cada 12 miembros activos de la población; en Chile uno de cada 16; en Argentina y Panamá más de uno de cada 20, y en Brasil casi uno de cada 20. Si bien la categoría incluye indudablemente especializaciones escasas que son esenciales para el desarrollo, su tasa de incremento y su

composición interna han sido determinadas más por el crecimiento dispar de los sistemas educativos, que se analizará posteriormente, que por las necesidades societales que podrían deducirse de los estilos nacionales de desarrollo.

En 1970, la categoría de los empleados de oficina, personal de ventas, etc., comprendía una de cada seis personas activas en Venezuela, una de cada ocho en Argentina y Chile, una de cada nueve en Panamá, y al parecer aproximadamente una de cada diez en el Brasil, donde se la ha agrupado junto con el personal de gestión. En Costa Rica y Uruguay la misma categoría abarca un cuarto de la población urbana activa. Tales proporciones de empleados y vendedores en las poblaciones urbanas indicarían tanto una gran actividad intermedia de baja productividad en el comercio urbano, como la expansión constante de la administración pública, al precio bien conocido de una complejidad contraproducente y de la creación de labores para mantenerlos ocupados.²⁰

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

²⁰ Reviste cierta importancia la reclasificación de los cargos ocupacionales en relación con las mayores exigencias formales de educación y con la pugna de grupos por obtener una condición jurídica más privilegiada como "empleados" en vez de "obreros". Si una misma actividad ha cambiado de nombre entre 1960 y 1970, abultando así el tamaño relativo de la categoría de empleados, etc., cabe presumir que este cambio se percibirá como un mejoramiento de la condición social, si no de las remuneraciones.

capacidad económica, seguida por una inversión dolorosa de la tendencia y luego por su reanudación en mejores condiciones económicas, puede ser cíclica, y que algo semejante ocurrió en los años treinta, cuando las economías eran más especializadas, se orientaban más a la exportación, y las proporciones de la población nacional afectada eran mucho menores.

2. Distribución del ingreso

Los datos sobre la distribución del ingreso arrojan una luz diferente sobre las tendencias: insinúan un mayor grado de concentración de los frutos del crecimiento económico que los datos ocupacionales, pero confirman para la mayoría de los países una ampliación significativa de los estratos superior y medio que se han beneficiado. Las encuestas nacionales sobre distribución del ingreso se han hecho más abundantes en los últimos años, aunque dejan bastante que desear respecto a comparabilidad y cobertura.²¹ Es indudable que subestiman el grado de concentración de los ingresos en los estratos más altos, puesto que muchas de ellas cubren solamente ingresos provenientes del trabajo, excluyendo las utilidades, rentas e intereses, y dado que, en las situaciones nacionales típicas los estratos superiores tienen razones poderosas para ocultar parte de sus ingresos.²² Los sistemas tributarios regresivos, o la mayor evasión de impuestos de los grupos de ingresos máximos, pueden distorsionar también los resultados de las encuestas cuando los ingresos registrados son previos a la aplicación del impuesto. Los estratos de ingresos más bajos, que dependen de diversas fuentes intermitentes de sustento, y de ingresos en especie, son incapaces de proporcionar información precisa sobre ellos. Probablemente los resultados correspondientes a los ingresos de los estratos medios sean más cercanos a la realidad que los relativos a los casos extremos. Los datos disponibles se han tabulado por deciles, los que pueden desdibujar las líneas divisorias reales entre grupos con diferentes niveles y tasas de incremento, y no pueden relacionarse directamente con las categorías ocupacionales. Cabe suponer que los ingresos de las categorías inferiores de los estratos ocupacionales "medios" (principalmente empleados de oficinas y de comercio) y los ingresos de los trabajadores de estratos "inferiores"

²¹ La secretaría de la CEPAL se ha venido ocupando durante varios años de estudiar la distribución del ingreso. Véase conclusiones y explicaciones metodológicas anteriores en CEPAL, "La distribución del ingreso en América Latina", *Estudio Económico de América Latina*, 1969, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.71.II.G.1, y "Distribución comparada del ingreso en algunas ciudades de América Latina y en los países respectivos", *Boletín Económico de América Latina*, 1973, vol. XVIII, N°s. 1 y 2. La presente sección se basa en resultados más recientes de esta investigación permanente.

²² "... el ingreso monetario personal obtenido por el Censo excluye las utilidades retenidas por las empresas, diversas ganancias de capital, remuneraciones extraordinarias a los ejecutivos, etc. Además de la imprecisión de los métodos estadísticos y debido ... a otros factores como los impuestos indirectos, resulta que el ingreso medio derivado de la distribución personal es mucho menor que el ingreso global por habitante ... un 50 por ciento menor, y dicha parte del ingreso privado que no figura en la distribución personal corresponde principalmente a los grupos ubicados en el tramo superior de la escala distributiva. Por tanto, la distribución del ingreso global del país ... es mucho más concentrada que la distribución estimada sobre la base de los datos censales ..." (J. Serra, "A reconcentração da renda: crítica a algumas interpretações", *Estudos CESRAP* 5, Sao Paulo, julio/septiembre de 1973, p. 155.)

(obreros en actividades manuales) del sector secundario, se hallan bastante traslapados; los primeros han mejorado más de condición social que de ingreso.

Desde hace algún tiempo se ha reconocido que en la mayoría de los países latinoamericanos el ingreso y el consumo están distribuidos con mayor desigualdad que en la mayor parte del resto del mundo, hecho que se confirma con sólo observar superficialmente los estilos de vida en diferentes zonas de las ciudades, y aún más al comparar las zonas urbanas de altos ingresos con la mayoría de las localidades rurales.²³ La característica más notable es la yuxtaposición de mayorías con niveles de ingreso muy bajos y de minorías importantes con niveles de ingreso que les permiten participar en el consumo "moderno" —aunque esta capacidad de participación tal vez no corresponda a sus aspiraciones. Estudios anteriores han señalado que si bien el porcentaje del ingreso personal recibido por el 20% de la población con ingresos más bajos en los países de América Latina tal vez no difiera excesivamente del que reciben grupos equivalentes en los países "desarrollados" como Francia y los Estados Unidos, (como es natural, el nivel absoluto es mucho menor en América Latina), en estos países desarrollados los ingresos se elevan sostenidamente en deciles sucesivos, en tanto que en los países latinoamericanos típicos el ascenso es mucho más lento hasta el octavo o noveno decil. Así, la mayoría de la población recibe una proporción mucho menor del ingreso personal total: su nivel de ingreso es muy inferior al promedio nacional por habitante. Los grupos situados inmediatamente debajo del tramo más alto —que oscilan entre 15 y 25% según el país— perciben una proporción del ingreso personal muy similar a la de sus homólogos en los países "desarrollados". Por último, el 5% de ingresos más altos obtiene una proporción mucho mayor del total que grupos homólogos de otras partes, aunque los datos subestiman en medida que se desconoce su verdadera participación.

Según un cálculo basado en datos de 11 países para los años comprendidos entre 1967 y 1970, el 20% con ingresos más bajos percibió sólo 2.5% del ingreso personal. El 50% siguiente (tercero a séptimo deciles) recibió sólo 25.3%. Entre el séptimo y octavo deciles se produce un salto brusco. El octavo decil es el primero que recibe una proporción del ingreso mayor que su proporción de la población (11.2%). El noveno decil recibe 16.8% del ingreso, la mitad inferior del décimo decil 14.3%, y la mitad superior (que corresponde al 5% de perceptores de ingresos más altos) 29.9%. El cambio entre el séptimo decil y el octavo aparece en la mayoría de los países, aunque en tres de ellos (Brasil, Chile y Ecuador) el primer decil que

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

recibe más de su parte proporcional del ingreso es el noveno, lo que indica un grado de concentración todavía mayor. Es interesante observar que los datos revelan que los *niveles* de ingreso personal del 5% de ingresos más altos en los diferentes países son mucho más uniformes que los niveles de ingreso de los deciles más bajos. En general, mientras menor es el ingreso nacional por habitante, mayor es el porcentaje que capta ese 5% de la población, y mayor la distancia entre este grupo y el 20% con ingresos más bajos.

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

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

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

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

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

Las estadísticas no justifican sino una presentación general y tentativa de estas tendencias. Los deciles en que se ha tabulado la distribución no pueden relacionarse en forma satisfactoria con el verdadero tamaño y características de los grupos ocupacionales que aumentan o disminuyen su participación en el ingreso nacional. Sin embargo, parece evidente que en la mayoría de los países las ganancias obtenidas en virtud del aumento del ingreso nacional se han distribuido en forma más o menos proporcional a

la posición que antes ocupaban en la escala de ingresos. Expresado en términos bíblicos, los que tenían recibieron por añadidura. Es decir, los datos sobre la distribución del ingreso indican que parte importante de la población nacional —cuyo tamaño y características son muy diferentes en los dos grupos de países— deberían encontrarse en mejor situación que antes, que por lo menos la mayor parte del resto no debería estar peor en términos absolutos y que el empobrecimiento absoluto —condiciones de vida en deterioro— se circunscribiría a minorías que en la mayor parte de los países se hallan dentro del 20% de la población de ingresos más bajos.

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

Los procesos de urbanización, de expansión de la educación, de modernización dependiente y de monetarización del consumo afectan el significado del mejoramiento de los ingresos para los perceptores de ellos en todos los niveles. Es indudable que en los estratos medios superiores las aspiraciones de consumo se han acrecentado con mayor rapidez que los ingresos, en particular debido a las múltiples repercusiones que han tenido el automóvil y la televisión en las formas de vida. En los estratos medios inferiores, y en cierta medida hasta en los estratos más bajos, la aspiración de obtener bienes de consumo “modernos” y la necesidad de encarar otros gastos derivados de las complicaciones de la vida urbana presionan sobre los ingresos y distraen recursos de la satisfacción de necesidades generalmente consideradas esenciales, entre ellas la de una alimentación adecuada.²⁴ Por tanto, los modestos incrementos de los ingresos monetarios de estos estratos no les significan necesariamente más bienestar, ni objetiva ni subjetivamente.

²⁴ Algunos bienes de consumo durables son actualmente necesidades subjetivas incluso en los estratos de ingresos más bajos, y muchas familias adquieren bienes más caros incluso a costa de sufrir privaciones en otras esferas de consumo. Las encuestas realizadas en 1969 entre familias, en su mayoría con ingresos muy bajos, que eran víctimas de un subempleo considerable y que habitaban en tugurios y barrios marginales de Guayaquil y Santiago, revelaron que el 64.4 por ciento de las familias encuestadas en Guayaquil y el 81.4 por ciento en Santiago tenían receptores de radios, en tanto que el 19.6 por ciento y 10.1 por ciento tenían receptores de televisión. (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, *El estrato popular urbano: informe de investigación sobre Guayaquil*, Quito, 1973; y CEPAL *El estrato popular urbano: informe de investigación sobre Santiago (Chile)*, borrador, julio de 1973.)

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

En ese año, como una primera manifestación de las crisis mundiales, la región se vio afectada por tasas ascendentes de inflación. Entre 1968 y 1972 sólo cuatro países, todos con largos años de experiencia inflacionaria, mostraron una tasa de aumento medio anual de sus índices de precios superiores al 20% y que oscilaban entre 21.1 y 47.5%. Ningún otro país tuvo una tasa de inflación superior al 10% en tanto que seis (incluidos tres países del Caribe) oscilaron entre el 5 y el 10%. En 1973, la tasa de incremento de precios al consumidor se elevó en la mayor parte de los países para los cuales se dispone de datos, salvo en Argentina, Brasil y Uruguay, donde se redujo una elevada tasa anterior. Diez países experimentaron tasas de aumento superiores a 20%, entre los cuales hubo tasas de 43.8% en Argentina, 50.8% en Chile y 77.5% en Uruguay. Otros siete países tuvieron tasas arriba de 20% en tanto que nueve oscilaron entre el 10 y el 20%, y dos fluctuaron entre 5 y 10%. En la gran mayoría de los casos, la tasa de inflación se mantuvo en 1974, y países que hasta entonces sólo se habían visto afectados en forma moderada, en particular Venezuela, se vieron también comprometidos.²⁵

Las experiencias de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y a partir de los años sesenta revelan que las tasas de inflación elevadas pueden coexistir con una amplia gama de experiencias y políticas de desarrollo, y con grados diferentes de concentración del ingreso. En todos los casos se generaron tensiones sociales, pero los resultados fueron muy diferentes. La inflación parece haber tenido un enorme efecto negativo al concentrar la atención del Estado y de la sociedad en una lucha continua para controlar el fenómeno o compensarlo, distraendo recursos de organización e intelectuales de otras necesidades, haya o no haya permitido, como se ha afirmado, que los estilos de desarrollo estructuralmente heterogéneos sobrevivieran eludiendo la confrontación definitiva sobre la distribución del ingreso nacional.²⁶

Ninguno de los demás países a los que se ha propagado la inflación ha llegado a equiparar todavía las elevadísimas tasas experimentadas por esos cuatro países en sus años más difíciles, pero al no estar acostumbrados a vivir con inflación —como tampoco lo están los países centrales que hoy

²⁵ Véase cuadro 16.

²⁶ "... no puedo dejar de sentirme frustrado cuando recuerdo las energías gastadas, las largas explicaciones elaboradas sobre las causas de la inflación y las medidas que es necesario tomar para extirparlas, las múltiples discusiones —enérgicas y violentas unas, conciliadoras y persuasivas otras— para convencer a los distintos grupos en pugna de la esterilidad de las soluciones parciales y egoístas. Estas siempre se presentan en forma de ilusión monetaria, que la realidad económica muy pronto se encarga de anular. ... Debo confesar que el tema ha llegado a provocarme hastío. Las medidas técnicas parecen claras, pero las posibilidades políticas para aplicarlas se ven siempre muy distantes." (Sergio Molina, *El proceso de cambio en Chile, la experiencia 1965-1970*, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile, 1972, pp. 98 y 99.)

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

3. La pobreza

Las grandes minorías situadas en los últimos tramos de la escala de ingresos, cuya situación mejoró poco o nada durante los años de crecimiento económico relativamente estable y de aumentos de precios relativamente lentos, son claramente los menos capaces de protegerse en situaciones inflacionarias, con la posible excepción de las familias rurales o los pequeños agricultores que pueden recurrir a la producción de alimentos para su propia subsistencia. La precaria relación de estos grupos con el mercado laboral resta casi todo poder negociador, y su única defensa contra las alzas de precios de los artículos indispensables podría traducirse en acciones masivas violentas pero efímeras. Cuando existen situaciones inflacionarias, suponiendo que subsistan los estilos de desarrollo predominantes, la única esperanza de que su suerte no empeore estriba en la asistencia directa del Estado, en momentos en que el Estado encara exigencias urgentes e inusitadas de diversa índole que inciden sobre recursos que también estarían contrayéndose, salvo en los países exportadores de petróleo.

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

¿Quiénes son los más pobres en América Latina, cómo se relaciona su pobreza con los estilos predominantes de desarrollo, y qué puede hacerse

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

Es indudable que la magnitud de la privación aguda sigue siendo considerable, pero salvo en algunos de los países más pobres ésta es una parte menor del problema que en gran parte de Asia y Africa. Una estimación reciente de la FAO y la OMS de que el 13% de la población de América Latina no recibe una dieta proteico-calórica que satisfaga las necesidades mínimas para la subsistencia fisiológica a un nivel bajo de actividad (la cifra para las regiones en desarrollo en su conjunto es de 20%) da alguna idea de los alcances de la privación aguda. Las tentativas de medir la pobreza extrema mediante indicadores del habitat físico (condiciones de vivienda, acceso a agua potable, etc.) conducen a porcentajes mucho mayores, pero dichos indicadores tienen significados muy diferentes para el bienestar de la población en las zonas urbanas y las rurales, y no son de fiar, dada su escasa comparabilidad.

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

La fuente más importante de extrema pobreza sigue hallándose en el campo. Pese a la diversidad de cambios económicos y sociales ocurridos en el sector rural en los últimos años, con la modernización capitalista de la agricultura que avanza vigorosamente en algunas zonas, la explotación por intermediarios comerciales que adopta nuevas formas en otras, las reformas agrarias orientadas hacia el cooperativismo que predominan en algunas pocas,²⁷ un elemento parece ser casi universal, salvo en Cuba: la marginali-

²⁷ Los estudios sobre tenencia de la tierra realizados por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) a comienzos de los años sesenta, señalaban que era impracticable hacer que toda la población rural fuera beneficiaria directa de la

zación creciente de los sectores más débiles de la población rural (campesinos sin tierra, minifundistas) del acceso a las actividades productivas o generadoras de ingreso. Parte de la pobreza resultante se traslada a las ciudades o a las zonas que se están colonizando, pero tal vez los grupos más pobres sean menos propensos a emigrar que otros de la población rural, debido a su mayor falta de educación y calificación. Así, su pobreza tal vez permanezca casi invisible para el resto de la sociedad, ya que no reciben servicios ni ejercen presiones.

En las ciudades, y sobre todo en los centros metropolitanos, pese a que la pobreza es más visible, la privación extrema suele afectar a proporciones más pequeñas de la población y está más concentrada en grupos con desventajas especiales, como las familias que carecen de varón que gane el sustento, en tanto que proporciones relativamente elevadas de los más menesterosos reciben el socorro de los servicios públicos, donaciones de alimentos, etc.²⁸

Tanto por los valores que se profesan como por las consecuencias desastrosas para el futuro, de la desnutrición y de la mala salud infantiles, la erradicación de la privación fisiológica aguda merece suma prioridad; y la mayoría de los países pueden alcanzar este objetivo si les asignan tal prioridad. Sin embargo, el éxito en este terreno no resolvería el problema más vasto de la pobreza como fenómeno relativo dentro del marco de crecientes disparidades de ingreso en los diferentes estratos, normas de consumo cambiantes y las oportunidades también cambiantes de ganarse la vida.²⁹ En la población urbana, y en los sectores de la población rural que

redistribución de la tierra, y proponía como objetivo viable beneficiar a alrededor de la mitad de las familias de campesinos sin tierra y de agricultores con tenencia muy precaria durante la próxima década. Casi ningún país ha alcanzado este objetivo. En el Perú, que ha emprendido una de las reformas agrarias más enérgicas de la región se fijó una meta hasta 1978 de 320 000 familias, o sea, 27 por ciento de los beneficiarios potenciales estimados por el CIDA. Hasta mediados de 1974, conforme a datos inéditos del Ministerio de Agricultura, habían recibido tierras 194 500 familias, es decir, 60.7 por ciento de la meta fijada, cifra que representa el 16.2 por ciento de los beneficiarios potenciales.

²⁸ Cálculos correspondientes a varios años del decenio de 1960 para las zonas metropolitanas de cinco países latinoamericanos revelan que el 20 por ciento más pobre de sus poblaciones percibía el 5 por ciento del ingreso personal, en tanto que el grupo equivalente del país en su conjunto percibía el 3.1 por ciento. Los niveles de ingreso por habitante correspondientes al 20 por ciento más menesteroso de las zonas metropolitanas oscilaban entre 130 y 300 dólares, mientras que los ingresos para el mismo grupo en todo el país fluctuaban entre 50 y 110 dólares. En algunos países la mediana del ingreso para el grupo más pobre de las zonas metropolitanas era igual a la mediana del ingreso correspondiente al país en su conjunto. ("Distribución del ingreso en algunas ciudades de América Latina y en los países respectivos", *op. cit.*) En Costa Rica, donde la disparidad entre los ingresos rurales y urbanos es menos acentuada que en la mayoría de los demás países, los cálculos efectuados en 1971 por la Caja Costarricense de Seguridad Social revelan que 10 por ciento de la población urbana y 39 por ciento de la población rural tenían ingresos inferiores a 100 colones; 1 por ciento de la población urbana y 8 por ciento de la población rural tenían ingresos inferiores a 50 colones.

²⁹ "Otro hecho sorprendente que apareció en las múltiples conversaciones que mantuvimos con dirigentes de los trabajadores del sector público a raíz de peticiones de aumento de remuneraciones fue la contradicción de reconocer que las remuneraciones reales habían aumentado, sin perjuicio de sostener al mismo tiempo que la situación de sus hogares fue peor y hasta angustiosa. ... La explicación de esta

han escapado a la extrema pobreza, aun cuando las estadísticas indiquen aumentos de ingresos, estos aumentos van acompañados por una generalizada inseguridad, pugnas constantes de diversos grupos por mantener el ingreso a la par con precios ascendentes, desajustes entre la preparación para el trabajo y el mercado laboral y entre la producción agrícola y el mercado de productos, y dificultades de vivienda y transporte en ciudades que crecen constantemente. No cabe duda de que la inflación acelerada intensifica las angustias de la pobreza relativa, incluso en los grupos que son capaces de mantener su situación.

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

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

Las investigaciones sobre el terreno destinadas a estudiar la población marginal urbana han sido bastante numerosas, considerando la escasez general de datos sobre estratificación, pero las verdaderas características, dimensiones y ubicación espacial de la "masa marginal" o del "subproletariado" siguen siendo inasibles. La población de los asentamientos ecológicamente "marginales", así como la de los tugurios más antiguos, es bastante heterogénea, y está determinada más bien por la incapacidad de las ciudades para ofrecer una vivienda "normal" que esté al alcance de los estratos de ingresos inferiores, que por una "marginalización" generalizada

paradoja es que, en gran parte, el aumento de los ingresos monetarios reales, el cambio de una vivienda insalubre (callampa) a otra modesta pero nueva y habitable y la influencia de los medios de comunicación les crea nuevos hábitos de consumo . . . Estas nuevas demandas llegan a comprometer una alta proporción del ingreso mensual disponible, lo que hace que el remanente sea insuficiente para cubrir las necesidades más esenciales, creándose una sensación de angustia económica mayor que la que sentían antes de aumentar sus ingresos." (Sergio Molina, *op. cit.*, p. 133.)

de las normas urbanas de empleo y consumo.³⁰ No se ha encontrado un método factible para determinar el universo de las familias "marginales" según una definición estricta, con miras a encuestar una muestra de éste.

4. Empleo

La inadecuada capacidad de los sectores "modernos" de la producción para absorber la fuerza de trabajo en condiciones de rápido crecimiento de la mano de obra urbana y de cambios tecnológicos que ahorran mano de obra en la agricultura tiene, como es natural, bastante relación con las dimensiones de la pobreza, pero los aspectos capitales del "problema del empleo" en América Latina se vienen aclarando sólo paulatinamente.³¹ Se mencionó antes que las estadísticas ocupacionales comparativas correspondientes a 1960 y 1970, no confirman la hipótesis de que exista un incremento *relativo* desproporcionado de las formas de trabajo por cuenta propia y de trabajo asalariado del sector terciario, que sugerirían desempleo encubierto y pobreza extrema, aunque sí indican un considerable mayor incremento del empleo de productividad dudosa en los estratos medios. Las tentativas de evaluar estadísticamente la subutilización de la mano de obra basándose en la hipótesis de que un desarrollo sano significaría ocupaciones productivas que proporcionarían ingresos adecuados a toda la población adulta que deseara trabajar, generalmente han agrupado fenómenos muy diversos, que requieren prioridades muy diferentes en la política de empleo (desempleo abierto, subempleo, empleo a niveles tecnológicos "primitivos" y empleo en ocupaciones consideradas superfluas o improductivas) y se ha llegado así a estimaciones muy elevadas del "equivalente de desempleo" en la población activa. Los estudios más recientes señalan que, al menos en los países examinados, las dimensiones del

³⁰ Las encuestas mencionadas antes que se efectuaron en Guayaquil y en Santiago, en zonas seleccionadas por la condición presumiblemente "marginal" de sus poblaciones, distinguían en general cuatro categorías de ocupación: *i*) en la industria, *ii*) en la construcción y el transporte, *iii*) en los servicios y el comercio "menores", y *iv*) en los servicios "infra", siendo este último el grupo más incontrovertiblemente marginal. En Guayaquil, 39 por ciento de la población masculina activa y 53 por ciento de la femenina quedaba incluida en la categoría "infra", y en Santiago 23 y 41 por ciento respectivamente. Una investigación efectuada en las barriadas de Lima (ahora "pueblos jóvenes") halló que entre 1956 y 1967 el ingreso medio real de los hogares de las barriadas había aumentado en 33.5 por ciento, a pesar de que el ingreso real en el decil más bajo permanecía constante. El aumento del ingreso había resultado de la combinación de un alza general de los salarios en Lima, un aumento del número medio de personas empleadas por hogar, y un desplazamiento de las personas empleadas hacia ocupaciones mejor pagadas (los empleados de oficina representaban el ocho por ciento del total empleado en 1956, y el 22 por ciento en 1967). En consecuencia, los cambios en la estratificación ocupacional y los incrementos diferenciados del ingreso en las barriadas corrían paralelos a los característicos de los países en su conjunto. (Robert Lewis, *Employment, Income and the Growth of the Barriadas in Lima, Peru*, disertación para obtener el título de Ph.D., Cornell University, 1973.)

³¹ Las fuentes principales de información reciente son los estudios conjuntos llevados a cabo por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y la OIT, pero ellos abarcan un grupo de países relativamente pequeños y no representativos: la República Dominicana, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Ecuador. (PREALC, *La subutilización de la mano de obra urbana en países subdesarrollados*, agosto de 1974.)

desempleo y del subempleo, expresadas en función de períodos laborales anormalmente breves, son mucho menores que las dimensiones del empleo de jornada completa con remuneraciones muy bajas o excesivamente fluctuantes (esto último en el trabajo por cuenta propia, el trabajo industrial a destajo, la construcción, etc.).

En algunas ciudades se registraron recientemente tasas elevadas de desempleo abierto (12% en Asunción y en zonas urbanas de Colombia, 20% en Santo Domingo, más de 18% en zonas urbanas de Nicaragua, más de 10% en Montevideo, San Salvador y Santiago de Chile) pero, lo que es significativo, entre el 75 y el 90% de los desocupados en las ciudades mencionadas estaba compuesto por mujeres y jóvenes. La tasa correspondiente a los varones entre 25 y 54 años de edad era generalmente inferior a 6%.³² Esto sugiere, aunque la hipótesis debe formularse con reservas, dado que se carece de datos sobre una gama más amplia de países, que es necesario revisar la visión tradicional del desempleado en un varón que es el sostén de la familia y cuya situación tiene consecuencias trágicas para ella. Los que buscan empleo pero no pueden hallarlo parecen ser en su mayoría otros miembros de la familia que ingresan al mercado laboral para complementar el ingreso familiar cuando el jefe de hogar está muy mal pagado o trabaja en forma intermitente, y también mujeres jefes de familia, que son las que se hallan en peor situación.³³ La polarización mencionada al comienzo del presente capítulo domina este aspecto del problema del empleo y sus consecuencias para la distribución del ingreso. En casi todas las ramas de la actividad lucrativa coexisten empresas que son capaces de combinar remuneraciones y utilidades satisfactorias con empresas que sólo logran sobrevivir pagando remuneraciones ínfimas a sus

³² PREALC, *La política de empleo en América Latina*, Santiago, abril de 1974.

³³ Estos hallazgos confirman los datos obtenidos antes de otros países, según los cuales el desempleo abierto afecta principalmente a la gente joven. Véase Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVIII, N^{os}. 1 y 2, 1973. Un estudio sobre los distritos "marginales" de Caracas, efectuado en 1971, ofrece un cuadro muy diferente; 25 por ciento de los jefes de hogares de dichos distritos estaban desocupados y tenían historias laborales de desempleo frecuente y prolongado. (CORDIPLAN, *El estatus ocupacional de los jefes de hogares de bajos ingresos en Caracas*, febrero de 1973.) Esta información no es comparable con las estadísticas que abarcan toda la ciudad, pero un alto desempleo abierto parece ser fenómeno crónico en Caracas, debido probablemente a que el elevado nivel de ingreso global ofrece al desocupado mayores posibilidades que en otras partes de subsistir con la ayuda de parientes o amigos, o de subvenciones fiscales. La subregión del Caribe también se ha visto afectada por un desempleo elevado crónico, que alcanzó niveles extremadamente altos a comienzos de los años setenta debido al estancamiento económico y a las restricciones impuestas a la emigración. En Jamaica se ha registrado el desempleo prolongado de 23.4 por ciento de la fuerza de trabajo, y en Barbados de 19.5 por ciento; en Trinidad y Tabago de 15.6 por ciento; tasas similares se observan en los territorios insulares angloparlantes más pequeños. Si bien la mayoría de los análisis han concluido en que la situación global del empleo en América Latina está empeorando, un observador ha sostenido plausiblemente, sobre la base de los mismos datos fragmentarios, que el "aumento del desempleo abierto ha ido acompañado de una disminución aún más rápida del desempleo encubierto o del subempleo, de modo que el efecto neto ha sido la reducción de la abundancia de mano de obra en la mayoría de los países de América Latina" y que "deben reorientarse las preocupaciones en materia de política a fin de que en vez de simplemente crear empleo se cree empleo más productivo". (Joseph Ramos, *An Heterodoxical Interpretation of the Employment Problem in Latin America*, PREALC, Santiago, agosto de 1973.)

trabajadores. La conclusión de que no puede lograrse una apreciable redistribución del ingreso en beneficio de los estratos inferiores sin elevar la productividad de las ocupaciones que actualmente se hallan en un nivel tecnológico primitivo y sin desplazar parte de la fuerza de trabajo a ocupaciones de mayor productividad, es válida hasta cierto punto, pero con varias salvedades importantes, y se presta con excesiva facilidad para justificar la distribución existente.

Las mediciones de la productividad relativa no son exclusivamente técnicas o neutras, es decir, basadas en los propios procesos productivos, sino que también consideran los ingresos producidos. Las políticas de precios y el poder de regateo influyen en los cálculos. Así, la baja productividad del sector agrícola, si bien es real, se ve exagerada por las medidas antinflacionarias que mantienen bajos los precios de los alimentos, por la elevada proporción de las utilidades de la agricultura que captan los intermediarios y por las grandes pérdidas de productos agrícolas por efectos de la descomposición o las pestes en el trayecto entre productor y el consumidor, que no pueden atribuirse a las técnicas utilizadas por los cultivadores. La elevada productividad de la industria "moderna" aparece exagerada por el efecto sobre los precios de los aranceles y otras medidas de estímulo a la industria; si una industria ineficiente produce bienes cuyo costo es varias veces superior al de empresas similares de países industrializados, la productividad estadística de su fuerza de trabajo en relación con el resto de la economía aparece tanto más alta. Es difícil evaluar objetivamente la productividad de las actividades urbanas artesanales y de servicios. Sus remuneraciones se mantienen en un nivel bajo porque las personas que se dedican a ellas tienen poco poder de negociación; pero si la mano de obra escaseara y sus costos aumentaran mucho, los precios que tendrían que cobrar las dejarían fuera del alcance de los grupos de medianos ingresos que ahora recurren a ellas, como ha ocurrido en gran medida en los países industrializados. En todos los niveles, los ingresos dependen tanto de la capacidad de monopolizar el acceso a ciertas ocupaciones, de negociar colectivamente y de utilizar el poder regulador del Estado, como de las contribuciones que se hagan a la producción.

El incremento de la productividad y el desplazamiento hacia ocupaciones de más alta productividad tendrían límites evidentes como soluciones para las deficiencias del empleo y el ingreso, aunque se pudiese conciliar con éxito la eficiencia productiva con las técnicas que hacen uso intensivo de la mano de obra, y lograr un fortalecimiento del poder de regateo compatible con el aumento de la productividad. Tendrían que cambiar simultáneamente y en forma equilibrada la producción, la distribución del ingreso y la demanda, de suerte que aumentarían relativamente los incentivos para producir alimentos y bienes de consumo básicos. Los poquísimos intentos recientes por combinar estos objetivos han tenido resultados desalentadores: inflación acelerada e imposibilidad de mantener la nueva distribución del ingreso. En las actuales condiciones de inflación general propagada desde los centros mundiales sería aún más difícil mantener el equilibrio de esas políticas, excepto en sociedades nacionales que quieran y puedan imponer severos controles sobre su intercambio con el resto del mundo. La demanda del consumidor está ahora tan condicionada por el efecto de demostración y por los medios de información, que el

aumento de los ingresos más bajos no se traduce automáticamente en la satisfacción más adecuada de las necesidades esenciales.³⁴ Además, en la medida en que la baja productividad de la fuerza de trabajo esté condicionada por la malnutrición, mala salud, falta de educación y motivaciones inadecuadas, el aumento de esa productividad está supeditado al mejoramiento de largo plazo en estos aspectos, que influyen en la calidad de quienes ingresan a la fuerza de trabajo, más que en la de la población empleada de más edad.

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

5. *La juventud y las mujeres*

Entre las interrogantes más cruciales y a la vez más desconcertantes que pueden plantearse en un estudio de las tendencias de la estratificación social y ocupacional figuran: *i)* los efectos del predominio de los jóvenes en la población y de la elevada proporción de personas que ingresan por primera vez a la fuerza de trabajo en todos los niveles ocupacionales, salvo en algunos de los países que figuran en la primera agrupación demográfica, y *ii)* el cambio en el papel de la mujer, que hasta el momento ha tenido en toda América Latina una tasa más bien baja de participación en la fuerza de trabajo, si se la compara con la de los países industrializados. Se dijo

³⁴ "... no puede desprenderse de las consideraciones precedentes, que con la sola distribución del ingreso se va a alcanzar una modificación en la demanda y en la estructura productiva del país. Tanto tiempo y recursos empleados en orientar no sólo el consumo sino un conjunto de valores de la población, podrían conducir a que los ingresos incrementados de los grupos sociales en beneficio de quienes opera la redistribución, podría traducirse en un incremento considerable en el consumo de bienes suntuarios en desmedro del consumo de bienes y servicios básicos..." "... una política destinada a redistribuir el ingreso, no complementada con otras que puedan referirse, por ejemplo, a establecer un severo grado de control estatal de los canales de comercialización, hasta la intervención directa y/o control también de los medios de publicidad, puede degenerar en una tendencia consumista imitativa de los grupos de altos ingresos, con lo cual la demanda incrementada podría no traducirse en mayores empleos y, más bien, acentuar la dependencia externa." (José Moncada Sánchez, *El desarrollo económico y la distribución del ingreso en el caso ecuatoriano*, Quito, noviembre de 1973.)

antes que últimamente las tasas de desempleo han sido muy superiores entre las mujeres y los jóvenes que en el resto de la fuerza de trabajo, y es razonable suponer que estos dos grupos serán particularmente vulnerables a cualquier contracción del mercado laboral.

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

¿En qué medida pueden los estilos prevalecientes de desarrollo incorporar los contingentes de jóvenes y la proporción cada vez mayor de mujeres que buscan participar, ya sea trabajando o en otra forma? ¿En qué medida están elaborando la juventud y las mujeres modalidades socioculturales distintas que influyen en su disposición a incorporarse en las condiciones que los estilos de desarrollo pueden ofrecerles? En los debates internacionales respecto a ambos grupos se ha tendido a la excesiva generalización e idealización, atribuyendo a la "juventud" o a las "mujeres" un grado poco probable de uniformidad y de intencionalidad. En la práctica, las reacciones de los jóvenes y de las mujeres parecen no ser más uniformes que las de otros grupos de la población, y en ellas influyen fuertemente la posición de clase, la educación, la residencia urbana o rural, y muchos otros factores. Si bien no se ha demostrado que los estilos vigentes de desarrollo hayan conquistado su adhesión activa, tampoco el predominio de los jóvenes en la población, ni la lucha de las mujeres por ampliar su participación, ha amenazado seriamente todavía la viabilidad de esos estilos.

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

Menos se han estudiado las situaciones y reacciones de los jóvenes, mucho más numerosos, de los estratos inferiores rurales y urbanos; se ha llegado a dudar de que constituyan un grupo generacional con problemas y actitudes identificables, porque para ellos el período de transición entre la niñez y la edad adulta, con todas sus responsabilidades, es breve y ocurre muy temprano.³⁵ Sin embargo, debe tenerse presente que proporciones

³⁵ Véase Aldo E. Solari, *Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana*, Cuadernos del ILPES, Serie II, 14, Santiago 1971; véase también A. Gurrieri, E. Torres-Rivas, J. González y Elio de la Vega, *Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana*, Editorial Siglo XXI, México, 1971. Una investigación sobre el terreno realizada en 1973, por la CEPAL, en colaboración con la FAO, sobre la

muy elevadas de jóvenes de familias agrícolas-rurales se están trasladando a asentamientos y ocupaciones urbanas, y que para muchos de los que permanecen en el campo la transición al trabajo adulto y la formación de la familia no ocurren, como era tradicional, a temprana edad, por el efecto combinado de la modernización y la marginalización de las zonas rurales. Los jóvenes migrantes, como los jóvenes urbanos de los estratos inferiores, encuentran prolongadas dificultades para obtener empleo estable. Las encuestas que han señalado un alto desempleo entre los jóvenes han mostrado también que ese fenómeno no es atribuible simplemente a la incapacidad de los adolescentes para encontrar trabajo durante cierto tiempo al ingresar al mercado laboral, por cuanto una mayoría de los jóvenes desempleados tienen más de 20 años de edad; ni tampoco a la exclusión de ese mercado de los estratos que se encuentran en situación más desventajosa, puesto que entre los jóvenes desempleados no predominan los que carecen de educación; las tasas de desempleo parecen ser más altas entre los jóvenes con cuatro años o más de enseñanza primaria, y entre aquellos con algunos años de educación secundaria; el período de desempleo es también más largo en este último grupo.³⁶

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

juventud rural de Panamá (jóvenes asalariados de las plantaciones y jóvenes pertenecientes a familias de pequeños agricultores y beneficiarios de la reforma agraria) indicaron que si bien se autoubicaban en la generación "joven", era más pronunciada su autoidentificación como trabajadores, pequeños agricultores, varones y mujeres. (Proyecto CEPAL/FAO, "Participación de la juventud en el proceso de desarrollo latinoamericano: un estudio de caso en Panamá", borrador, Santiago, julio de 1974.) Según las encuestas realizadas en Santiago y Guayaquil que se mencionaron anteriormente, 50.2 por ciento de la población activa masculina de la muestra de Guayaquil y 31.3 por ciento de la femenina habían ingresado a la fuerza de trabajo antes de cumplir 15 años. En Santiago los porcentajes eran 64.1 y 42.2.

³⁶Véase Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", *op.cit.* Cabe suponer, como lo indican las conclusiones de los estudios realizados en Guayaquil y Santiago, que el desempleo es menor entre los que tienen menos educación, porque éstos son menos selectivos para la aceptación de trabajo y tienen menos posibilidades de depender de la familia para que los mantenga mientras buscan una manera más aceptable de ganarse la vida.

En el decenio de 1960 el porcentaje de mujeres de 15 a 64 años en la población económicamente activa subió mucho desde niveles anteriores bajos en los países sobre los cuales se dispone de informaciones censales comparadas, en tanto que en varios países se redujeron un tanto los porcentajes equivalentes para los varones. En el aumento de la participación femenina influye el desplazamiento general hacia las categorías superiores y medias en la estratificación ocupacional, pero también influye la posición marginal que continúa teniendo la mujer dentro de la fuerza de trabajo. Así, el empleo femenino aumentó principalmente en las categorías de profesionales dependientes y empleados en los sectores urbanos secundario y terciario. La participación femenina en la fuerza de trabajo industrial disminuyó, y en Chile se produjo también una marcada baja (-9.4%) del empleo femenino en los estratos inferiores del sector terciario. Alrededor de 8 a 9% de las mujeres económicamente activas permanecieron en el grupo residual no clasificado, que presumiblemente abarca actividades particularmente marginales. Al mismo tiempo, el incremento de la participación femenina parece haberse concentrado en el grupo de 20 a 24 años; declina en las edades superiores, en tanto que la participación masculina sigue aumentando. Así, el número cada vez mayor de niñas que reciben educación secundaria y superior se ha traducido en un aumento correspondiente en el número de mujeres que empiezan a trabajar como oficinistas y en labores profesionales o semiprofesionales, generalmente antes de contraer matrimonio y retirarse temporal o permanentemente de la fuerza de trabajo. Las mujeres han perdido terreno en relación con el hombre en un mercado de trabajo industrial que se amplía lentamente, y una proporción importante de las mujeres de los estratos urbanos de ingresos inferiores, que deben buscar trabajo porque sus maridos no ganan lo suficiente o porque en la familia falta el hombre que la sustente, continúa circunscrita al servicio doméstico y a las ocupaciones clasificadas como "infra" en los estudios realizados en Guayaquil y Santiago.³⁷

E. NIVELES DE VIDA Y ACCION EN LOS SECTORES SOCIALES

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

³⁷ En la mayoría de los países latinoamericanos la participación de las mujeres de 15 a 64 años en la población activa es inferior al 20 por ciento y se eleva a alrededor del 25 por ciento en los países del Cono Sur, donde la similitud con las pautas demográficas europeas (en especial la baja fecundidad y la familia de tamaño reducido) llevaría a esperar tasas más altas. El porcentaje equivalente es alrededor de 43 por ciento en Europa occidental y de casi 60 por ciento en Europa oriental. Véase CEPAL, "La actividad económica de la mujer y la fecundidad", *Población y Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, cap. V.

las deficiencias de la información sólo justifican la aceptación provisional de las generalizaciones.

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

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

dencia y en apreciaciones poco realistas de la capacidad y las intenciones del Estado.

En la expansión de los servicios sociales, la educación ha estado a la cabeza, tanto en lo que se refiere a la proporción de recursos absorbidos, como a la importancia y complejidad de sus efectos en las sociedades. La expansión de los servicios de salud ha sido importante también en casi todos los países, como lo indican la disminución general de la mortalidad infantil y el aumento de la esperanza de vida al nacer, en ausencia de un mejoramiento del consumo de alimentos y de la vivienda suficiente para influir en estas tasas. La cobertura de la seguridad social se ha ampliado, aunque en la mayoría de los países la población rural y el estrato urbano marginal de hecho sigue estando al margen de ella, exijan o no las leyes su incorporación, y siguen existiendo grandes diferencias entre los beneficios que reciben los diversos estratos ocupacionales.³⁸ En éste y en otros sectores especializados de la acción social pública, las tendencias recientes no difieren apreciablemente a las descritas en informes anteriores. Por consiguiente, la última parte de este capítulo examinará de preferencia algunos problemas de la oferta de alimentos, de la vivienda y de la expansión de la educación.

a) *Oferta de alimentos y nutrición*

Informaciones de la FAO indican que la disponibilidad por habitante de calorías, proteínas en general y proteínas animales, continúan siendo inferiores a las fijadas por las normas internacionales en bastantes países, aunque la región en su conjunto exhibe un modesto superávit de alimentos frente a las necesidades mínimas; que hubo un leve mejoramiento a comienzos del decenio de 1970 con respecto al de 1960 y que los mejoramientos que pueden proyectarse hasta 1980 sobre la base de las tendencias anteriores o de los objetivos de producción nacional no eliminarán por completo el déficit en estos países.³⁹ Con todo, los déficit no han adquirido las alarmantes proporciones que tienen actualmente en Asia y Africa; un aumento moderado pero sostenido de la producción, perfectamente posible dada la capacidad aparente que otorgan a los países sus recursos de tierra y mano de obra rural, podrían hacerlo desaparecer; o bien la eliminación de las enormes pérdidas de alimentos que se producen en el trayecto entre el productor y el consumidor podría llevar la oferta a niveles satisfactorios. De hecho, América Latina en su conjunto podría contribuir mucho a eliminar el déficit de alimentos en el resto del mundo. En América Latina, como en todo el mundo, los países más urbanizados con niveles de ingreso elevados y bajas tasas de crecimiento demográfico disponen también del abastecimiento de alimentos más adecuado. En esos

³⁸ Investigaciones comparativas sobre la seguridad social realizadas recientemente en Argentina, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela, ponen claramente de manifiesto su incapacidad para redistribuir el ingreso excepto entre los grupos medios-inferiores. La expansión de la cobertura para abarcar grupos de ingresos muy bajos suele hacerse a expensas de los asalariados que se encuentran en el tramo inmediatamente superior, y no a expensas de los beneficiarios más privilegiados, por lo general los empleados públicos y los militares. (Carmelo Mesa-Lago, "La estratificación de la seguridad social y el efecto de desigualdad en América Latina", libro en preparación.)

³⁹ Véase el capítulo III, sección E, de la primera parte de este documento.

países el descenso de la producción agrícola-ganadera se traduce en una reducción del excedente exportable y no en una alimentación nacional deficiente. Los países grandes del segundo grupo anteriormente identificado, conjuntamente con Chile y Cuba, se encuentran en niveles medios en lo que se refiere a la oferta de alimentos por habitante, en tanto que la mayoría de los países pequeños, predominantemente rurales (con la excepción del Paraguay), se encuentran muy por debajo del promedio regional. Cuando el promedio nacional es inadecuado o apenas adecuado, y hay una extensa desigualdad de la distribución del ingreso, cabe suponer que la alimentación de los grupos de menores ingresos y de las regiones rezagadas del país es muy inferior al mínimo aceptable, en tanto que los grupos más prósperos consumen mucho más de lo que necesitan.⁴⁰

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

⁴⁰ Véase el capítulo III, sección E, de la primera parte de este documento.

distribución reaccionan con lentitud. En los últimos años varios países han visto crecer desmedidamente sus importaciones de alimentos, en momentos en que disminuyen las fuentes mundiales de exportación de alimentos baratos y la ayuda en alimentos y suben los precios de la mayoría de los productos agrícolas. Los precios elevados de las exportaciones agrícolas también amenazan la alimentación nacional en otro sentido: los productores nacionales empiezan a desplazarse hacia el mercado de exportación.

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

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

Sin embargo, en los últimos años las diagnosis de los daños cerebrales irreversibles ocasionados por insuficiencia proteica en la dieta de los niños de muy corta edad, que anteriormente se desconocían, han centrado la atención de esta carencia que puede constituir la amenaza más grave. Todavía no están muy claras las dimensiones de este mal ni el umbral de nutrición por debajo del cual cabe esperar un daño permanente, por cuanto la investigación se ha limitado a grupos pequeños de niños en unos pocos lugares. Una declaración preparada conjuntamente, no hace mucho, por la FAO y la OMS, coloca el problema en perspectiva y advierte contra los peligros de la excesiva simplificación.⁴¹ Primero, la malnutrición infantil generalmente se debe no a carencia proteica o energética, sino más

⁴¹ Véase FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1974.

bien a una combinación de escasa absorción de alimentos energéticos y utilización inadecuada de las proteínas. Es decir, la alimentación típica de los grupos de bajos ingresos, limitada a unos pocos alimentos de consumo habitual, podría satisfacer las necesidades mínimas del niño si la cantidad ingerida fuera suficiente; si lo que el niño come es insuficiente, el suministro de suplementos alimenticios de alto contenido proteico quizás no resuelva el problema, por cuanto el cuerpo usará gran parte de las proteínas para obtener energía y no para fortalecer el cuerpo y cerebro. Las necesidades de proteínas no pueden evaluarse aisladamente de las de alimentos energéticos. Segundo, "el desarrollo mental de los niños que viven en la pobreza tenderá a sufrir un retraso en comparación con el de los que viven en un medio mejor, pero no se sabe en qué proporción ese retraso puede atribuirse a la deficiente nutrición. Si sólo se supone que la nutrición insuficiente es causa directa del atraso del desarrollo cerebral, menos se sabe aún sobre el efecto relativo en su rendimiento potencial más que en el efectivo. La mayor parte de la información disponible no permite aislar los efectos de la nutrición de los del medio ambiente general . . . algunas pruebas realizadas con animales indican que una nutrición muy insuficiente puede retrasar el desarrollo del cerebro y que ese retraso puede ser en cierta medida irreversible. Las conclusiones obtenidas de los estudios de niños indican, aunque no lo demuestren, que ese deterioro puede también producirse en los niños. Aunque así fuese, cabe preguntarse si vale la pena examinar la nutrición y el desarrollo mental infantiles aisladamente de todo ese conjunto que es el medio circundante del niño que corre ese riesgo. Indudablemente cualquier tentativa para asegurar el desarrollo mental normal exigirá abordar el medio ambiente total del niño, incluida la nutrición".

Esta autorizada declaración merece ser citada *in extenso* por las perturbadoras connotaciones para la viabilidad misma de un estilo de desarrollo más equitativo que plantean algunas exposiciones del problema. ¿Qué puede lograr la educación si parte importante de la población está impedida tanto por daños mentales irreversibles como por la pobreza y la discriminación? ⁴² ¿Explica este menoscabo mental la pobreza estática en el tramo inferior de la distribución del ingreso? ¿Excluye a gran parte de la generación adulta actual y a la siguiente, de la participación demográfica en la adopción de políticas, objetivo que se ha considerado esencial? Los resultados de las investigaciones sobre la malnutrición infantil, en los términos absolutos en que suele expresarseles, pueden respaldar divisiones elitistas del orden social, a la vez que crear conciencia pública de esta verdadera amenaza para el bienestar del ser humano y el futuro nacional. La declaración de FAO/OMS permite alentar esperanzas de que la mayor parte del daño no sea irreversible, si el medio ambiente total del niño mejora. Por último, ¿cómo pueden los mecanismos sociales de distribu-

⁴²"Numerosos estudios . . . han evidenciado claramente que la cantidad de alumnos básicos que no están capacitados para seguir normalmente sus estudios es sorprendentemente mayor que la imaginada, subiendo a porcentajes del 40 ó 45 por ciento del total del alumnado básico . . . Dadas las características cercanas a la irrecuperabilidad para estudios medios por parte de los componentes de la Educación Básica Especial, ella debe considerar grandes dosis de capacitación laboral en el contenido de sus programas." (*Directiva del Gobierno para la Educación*, Santiago de Chile, 19 de diciembre de 1973.)

ción de recursos dar prioridad adecuada a una necesidad mucho más importante que la mayoría de las que exigen recursos públicos, pero que no puede crear presiones igualmente poderosas para ser atendida? Es indispensable mejorar el abastecimiento de alimentos de las familias de ingresos más bajos, pero esto no basta, ya que la malnutrición proteico-energética de los niños de muy corta edad puede atribuirse en parte a hábitos de distribución de los alimentos dentro de la familia, cuyas raíces son culturales. La prescripción de "tratar el medio ambiente total del niño" es inevitable, pero difícil de llevar a cabo en medios de extrema pobreza, cosa que los especialistas en bienestar infantil saben desde hace mucho tiempo.

b) Vivienda

La diagnosis del "problema de la vivienda" en América Latina y las políticas destinadas a resolverlo han asumido un carácter cíclico muy peculiar: los diferentes países atraviesan por períodos de imperiosa preocupación por el "déficit de viviendas" y divulgación de abultadas estimaciones globales sobre ese déficit, de adopción de programas de construcción de viviendas en gran escala con metas cuantitativas, y de experimentación con soluciones más baratas que se fundan en la autoconstrucción con ayuda pública, para caer luego en períodos de apatía, en los que la atención pública se vuelca hacia problemas que parecen ser aún más apremiantes. En esta esfera de la política es sumamente difícil formular generalizaciones regionales que agreguen algo a lo dicho en numerosos informes durante los dos últimos decenios, o señalar cambios importantes en la configuración del problema, aparte del evidente aumento de su magnitud en las zonas urbanas y la proliferación ininterrumpida de organismos públicos que se ocupan de la vivienda.⁴³

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

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

⁴³ La diagnosis formulada en CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.70.II.G.3, cap. XIII, parece continuar teniendo validez. Los informes anuales del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el *Progreso económico y social de América Latina* muestra las vicisitudes de los programas y organismos nacionales de vivienda, de año en año.

uno o dos años, o recuperar de las familias que reciben las nuevas viviendas parte apreciable de lo que éstas costaron. La demanda efectiva de vivienda, a los costos unitarios vigentes fijados por una industria de la construcción ineficiente y muy lucrativa, tiene límites más restringidos de lo previsto, pese a las subvenciones públicas y las generosas condiciones de pago. Los estratos medios a los que se destinaron en su mayoría las nuevas viviendas confrontan muchos otros gastos y comúnmente se las arreglan para evadir parte de los costos de amortización a través de la inflación o por otros medios.⁴⁴ Los organismos de vivienda de los países con elevada inflación crónica han encarado continuamente el dilema de perder los fondos destinados a la construcción de otras viviendas, o acentuar las presiones inflacionarias y el descontento político reajustando con frecuencia los pagos. Cabe suponer que con la universalización de la inflación, casi todos los programas de vivienda se encuentran actualmente ante este dilema.

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

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

Con todo, dentro de los estilos vigentes de desarrollo esas medidas constituyen arbitrios inevitables más que soluciones satisfactorias para las necesidades de vivienda de los estratos de bajos ingresos en las grandes ciudades. Son compatibles con un continuado soslayar la necesidad de planificar globalmente el crecimiento urbano y de controlar el uso y los costos de la tierra. La necesidad más apremiante de las familias de bajos ingresos es obtener empleo que les proporcione un ingreso adecuado, y la segregación física de los asentamientos periféricos —que generalmente se hallan lejos de los centros urbanos porque allí las tierras son más baratas—

⁴⁴ Los típicos programas públicos de vivienda han exigido que los postulantes tengan un ingreso mínimo que les permita amortizar su deuda regularmente. Para cumplir con este requisito, los postulantes más pobres falsifican sus ingresos, y posteriormente son incapaces de hacer frente a los pagos, aun haciendo sacrificios enormes en otras esferas del consumo. Véase, por ejemplo, Fanny Tabak, "Vivienda y política de desarrollo urbano en el Brasil", *Revista interamericana de planificación*, 7, 27, septiembre de 1973.

les hace aún más difícil encontrar trabajo o les obliga a hacer diariamente largos y cansadores viajes de ida y vuelta al trabajo. La política de ayudar a los asentamientos periféricos es compatible también con la de continuar asignando la mayor parte de las subvenciones y estímulos habitacionales públicos al mercado que forman los estratos de ingresos medianos.

c) Educación

La expansión de la enseñanza —más rápida y generalizada que la de cualquier otra forma de acción social pública desde comienzos del decenio de 1960—, el carácter desequilibrado de esta expansión, y la elevada proporción del gasto nacional que ahora se destina a educación, han sido examinados en varios estudios anteriores de la CEPAL.⁴⁵ Estas tendencias persisten y algunas de sus consecuencias aparentes fueron mencionadas en secciones anteriores de este capítulo. La disponibilidad de datos censales comparativos para varios países está comenzando, aunque con cierto retraso, a permitir el uso de diferentes indicadores para conocer la forma que ha tomado la expansión educativa.

Las reducciones en las tasas de analfabetismo deberían constituir buenos indicadores del avance hacia la universalización de la enseñanza básica efectiva. Puesto que sólo se ha prestado atención esporádica a la educación de adultos en la mayoría de los programas educativos, la disminución de la tasa de analfabetismo afecta principalmente a la población joven. En este trabajo se eligió el grupo de 15 a 19 años para juzgar el efecto de la escuela en el analfabetismo en el decenio de 1960. En ocho de los nueve países que presentan datos comparables (la excepción fue la República Dominicana) la tasa de analfabetismo para este grupo de edades bajó apreciablemente entre 1960 y 1970. (Véase el cuadro 4.) Sin embargo, en cuatro países la reducción porcentual no fue lo suficientemente elevada como para reducir el número de analfabetos jóvenes; entre ellos se hallan Argentina y Panamá, que tenían baja tasa de analfabetismo en 1960, así como Brasil y Nicaragua, cuya tasa era elevada. Tanto en 1970 como en 1960 la tasa de analfabetismo de la juventud variaba enormemente de un país a otro, y las diferencias correspondían aproximadamente a la clasificación de las situaciones nacionales utilizadas anteriormente en este capítulo. Los países predominantemente urbanos exhibían las tasas más bajas; los países más pequeños predominantemente rurales mostraban las más altas. Sin embargo, la tasa de analfabetismo de la población joven en el Paraguay es muy inferior a la que cabría esperar de su modalidad general de desarrollo, y la del Brasil, superior. En los países en que es elevada la tasa de analfabetismo juvenil, la reducción anual máxima de la tasa ha fluctuado alrededor de un punto porcentual. Se sabe por experiencia que la reducción del analfabetismo entre los jóvenes mediante la educación puede ser

⁴⁵ Véase CEPAL, *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.68.II.G.7; también el capítulo XII de *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op.cit.*, y *Enseñanza media, estructura social y desarrollo en América Latina* (E/CN.12/924) y ILP/S.7/L.1), documento presentado conjuntamente por la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social a la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros encargados del Fomento de la Ciencia y la Tecnología en relación con el Desarrollo de América Latina y el Caribe, convocada por la UNESCO y realizada en Venezuela en diciembre de 1971.

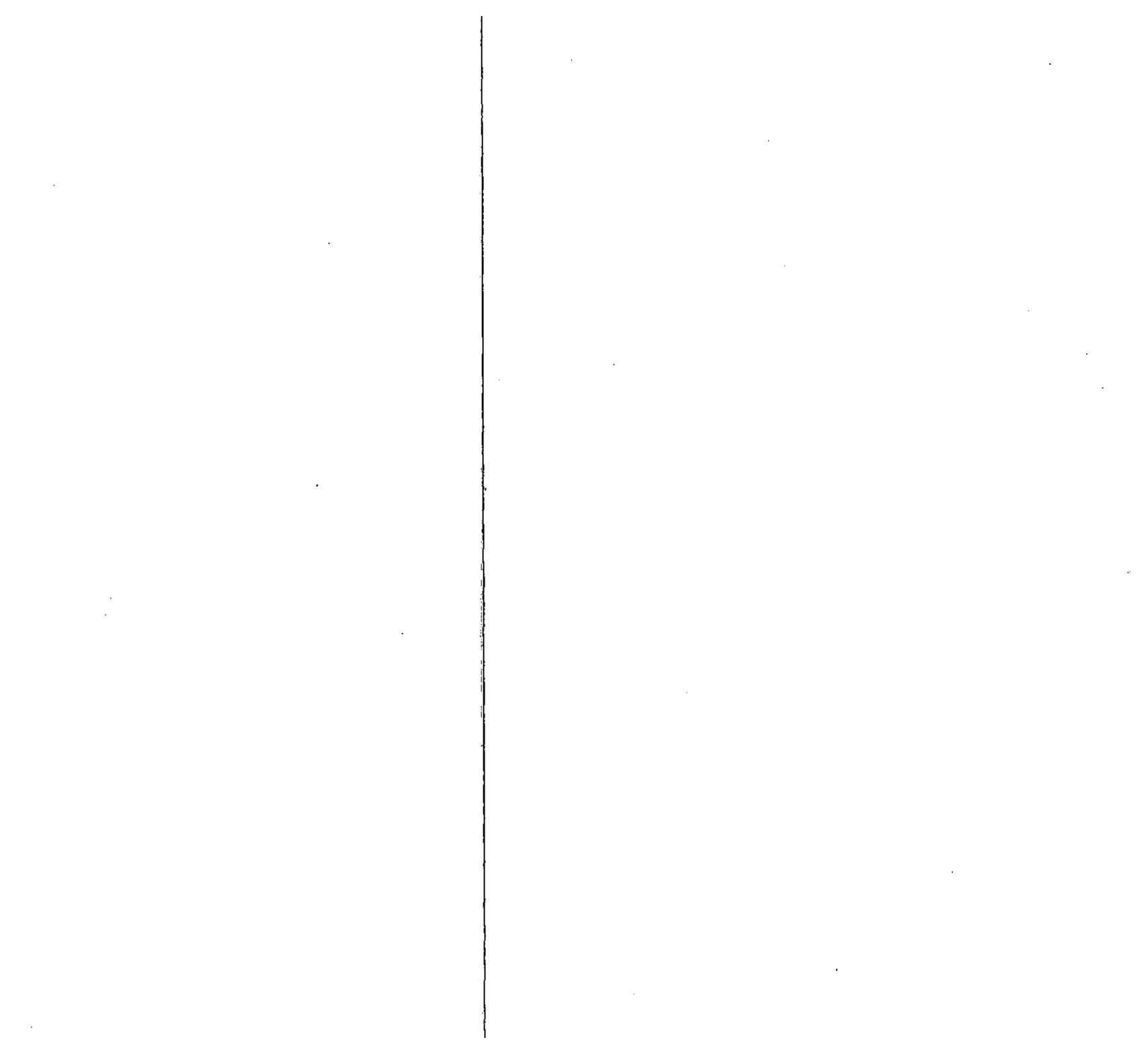
Cuadro 4

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

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

Fuentes: Censos nacionales; Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE): Operación Muestra de Censos (OMUECE); *Evolución y tendencias del crecimiento de la educación en América Latina y el Caribe*, (UNESCO/MINESLA/Ref. 2), 1971; Organización de los Estados Americanos (OEA), *América en cifras, 1963-1972*; Estadísticas oficiales de educación.

^a1961; ^b1969; ^c1962; ^d1968; ^e1964; ^f1963; ^gSólo incluye la matrícula en escuelas diurnas según cifras oficiales; ^h1971; ⁱ1965.



bastante rápida en países que se hallan en vías de urbanizarse y modernizarse y cuya tasa inicial de analfabetismo sube del 30%, porque los programas educativos satisfacen demandas sociales existentes. Sin embargo, una vez reducida esa tasa al 20%, en países con considerable población rural, los avances tienden a hacerse más lentos, ya que los analfabetos que quedan pertenecen a familias rurales dispersas o a familias urbanas extremadamente pobres, no necesitan saber leer y escribir para desempeñarse en sus ocupaciones, se hallan débilmente integrados en la sociedad nacional y es difícil hacer llegar a ellos los servicios de educación. Por lo demás, la información que se ha dado más arriba se refiere al alfabetismo censal y no al funcional —capacidad de leer, escribir y entender un texto acerca de la vida diaria—, que se adquiere luego de por lo menos tres años de escolaridad.

La matrícula en la enseñanza primaria en la mayoría de los países ha crecido a tasas muy superiores al aumento anual medio de 3% del número de niños que se hallan en el grupo de edad respectivo. Las tasas recientes son variadas; en algunos países la matrícula ha aumentado en forma impresionante, de modo que deberían estar en condiciones de reducir con mucha mayor rapidez, el analfabetismo de los grupos de edades inmediatamente superiores a las edades en que se imparte la enseñanza básica.⁴⁶

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

⁴⁶ Costa Rica es el país que ha logrado un crecimiento más alto y sostenido de la matrícula primaria partiendo de una base relativamente alta, pues en 1950-1972 éste superó el incremento medio anual de 4.3 por ciento en el número de niños entre 6 y 13 años. El incremento anual de la matrícula en la enseñanza primaria fue de 5.6 por ciento y el número de egresados de esta enseñanza fue de 10.6 por ciento, lo que indica una mayor retención de alumnos, pese al incremento rápido del número de los ingresados. En esos 22 años el número de alumnos primarios aumentó más de tres veces y el de los egresados anualmente más de siete veces. (Universidad de Costa Rica, *Diagnóstico del sistema de educación científica y tecnológica de Costa Rica y bases para su planificación a largo plazo*, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 1974.)

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

Venezuela constituye una notable excepción a la tendencia general, pues allí la cobertura global disminuyó, pero la cobertura del sexto año de enseñanza primaria aumentó, en un decenio de rápida urbanización y aumento del empleo en los sectores secundario y terciario de la economía. Este fenómeno atrajo la atención de las autoridades nacionales, y la variedad de explicaciones ofrecidas da cierta idea de la dificultad de interpretar cualquier tendencia estadística en la educación que parezca anómala: *i)* se está produciendo una importante redistribución espacial de la población de Venezuela y este desplazamiento dificulta la asistencia a la escuela (la familia desconoce la ubicación de las escuelas y los procedimientos para matricular a sus hijos, necesita la ayuda temporal de éstos para construir una nueva vivienda, etc.) *ii)* el ritmo de construcción y dotación de personal de las nuevas escuelas es insuficiente para hacer frente a la redistribución y concentración espacial de la población; *iii)* el aumento de las oportunidades ocupacionales ha sido tan rápido que han disminuido las exigencias de educación sistemática para ingresar al mercado de trabajo, de modo que algunos sectores de la población no consideran que la educación satisfaga una necesidad práctica; *iv)* como la educación media y superior se han ampliado enormemente durante el mismo período, es probable que el desplazamiento de los recursos financieros y humanos hacia esos niveles haya reducido la capacidad para acrecentar la cobertura de la educación básica y *v)* el marcado incremento de la cobertura del sexto año de enseñanza primaria indica que la eficiencia del sistema está aumentando; hay menos repitentes y la aparente disminución de la cobertura en el grupo de 6 a 12 años obedece en parte al hecho de que los niños que ingresan al sistema demoran menos en recorrerlo.

Salta ahora a la vista que para universalizar la educación básica *efectiva* en lugares donde muchos niños padecen de malnutrición y el hogar no estimula el aprendizaje, se requiere no sólo un mejoramiento importante de la enseñanza de mala calidad y corta duración que se les ha estado ofreciendo, sino también la adopción de gravosas medidas adicionales que deben empezar a aplicarse mucho antes que los niños llegen a la edad escolar —especialmente el suministro de suplementos nutritivos, atención

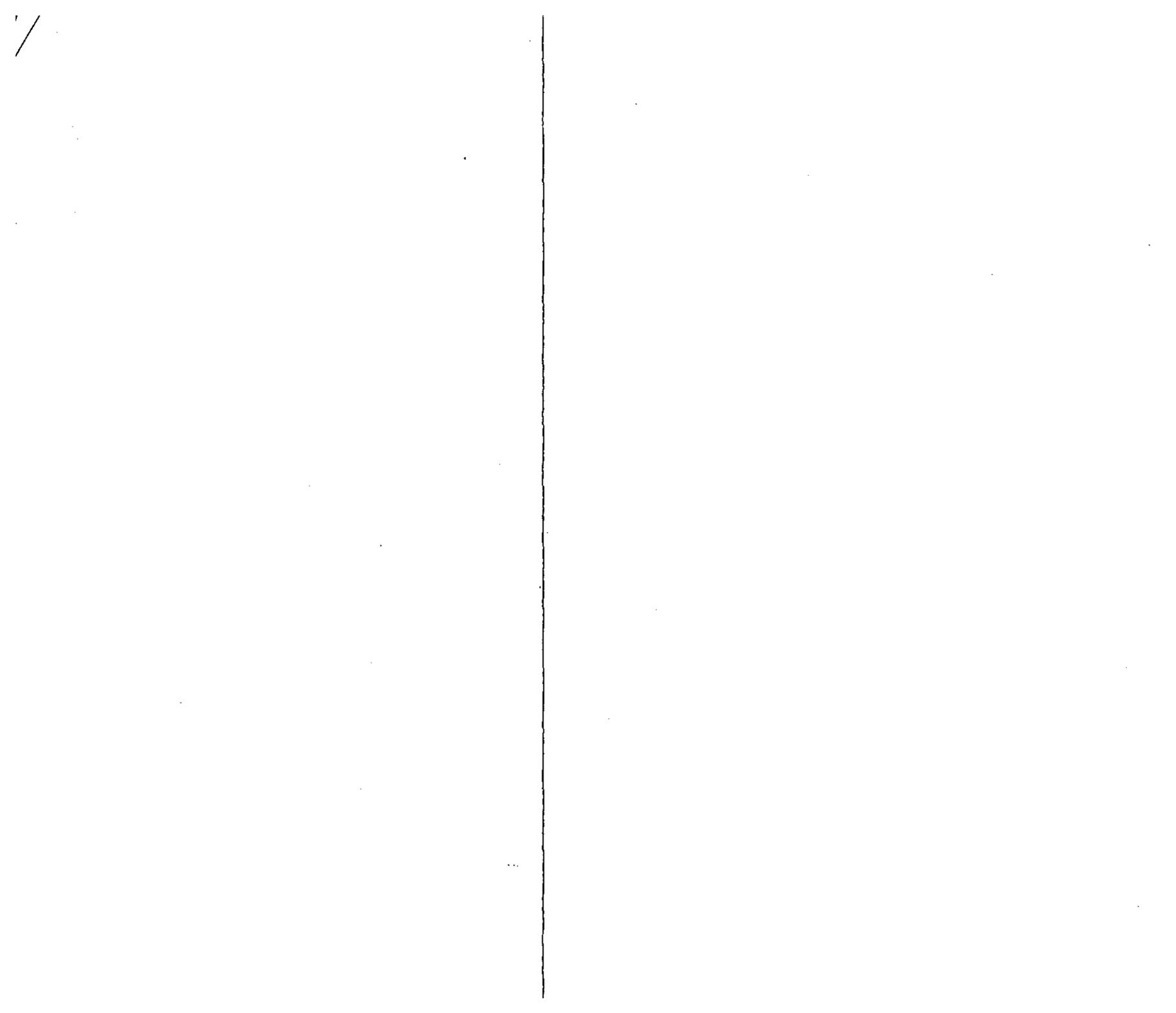
Cuadro 5

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

País	<i>Matrícula preescolar como porcentaje de la población de 5 años de edad</i>	<i>Enseñanza primaria</i>		<i>Enseñanza secundaria</i>		<i>Enseñanza superior</i>		<i>Aumento porcentual neto 1960-1974</i>			
		<i>Matrícula en 1º a 6º año de enseñanza primaria como porcentaje de la población de 6 a 12 años de edad</i>		<i>Matrícula en 7º a 12º año como porcentaje de la población de 13 a 19 años</i>		<i>Matrícula en 13º año y cursos superiores como porcentaje de la población de 20 a 24 años de edad</i>		<i>Enseñanza preescolar</i>	<i>Enseñanza primaria</i>	<i>Enseñanza secundaria</i>	<i>Enseñanza superior</i>
	1974	1960	1974	1960	1974	1960	1974				
Argentina	60.5 ^a	98.3	100.7 ^a	27.0	47.8 ^a	11.3	22.0 ^a	241.8 ^b	23.1 ^b	95.7 ^b	134.4 ^b
Bolivia	...	53.8	79.5 ^c	9.9	12.5 ^c	3.6	6.4 ^d	...	120.5 ^e	131.9 ^e	150.5 ^b
Brasil	15.9 ^c	59.7	91.4 ^c	9.5	16.6 ^c	1.5	8.3 ^a	98.3 ^e	145.7 ^{ef}	10.4 ^{ef}	707.0 ^b
Colombia	9.7 [*]	54.8	80.3 [*]	10.2	17.0 [*]	1.7	7.1 [*]	85.5	130.9	450.5	595.1
Costa Rica	23.5 ^c	81.9	100.0 ^c	16.2	31.8 ^c	4.8	12.5 ^c	159.4 ^e	89.0 ^e	260.6 ^e	344.4 ^e
Cuba	53.7 ^d	94.5	107.5 ^c	12.3	23.7 ^d	3.3	4.2 ^d	21.4 ^g	48.6 ^g	75.6 ^g	30.0 ^g
Chile	29.9 ^a	88.7	102.8 ^a	21.5	49.3 ^a	4.0	17.8 ^a	170.9 ^b	97.9 ^b	95.2 ^b	550.2 ^b
Ecuador	7.0 ^d	72.6	84.7 ^h	10.6	25.5 ^h	2.6	7.6 ^h	17.5 ^g	77.4 ⁱ	260.6 ⁱ	327.3 ⁱ
El Salvador	20.8 ^c	66.7	74.5 ^c	9.6	17.2 ^c	1.1	6.3 ^c	101.1 ^e	78.9 ^e	192.5 ^e	736.1 ^e
Guatemala	13.2 ^c	39.9	53.8 ^c	4.8	10.4 ^c	1.6	3.7 [*]	26.2 ^e	96.0 ^e	202.9 ^e	232.8 ^{*i}
Haití	...	30.8	30.6 ^d	3.2	4.5 ^d	0.5	0.3 ^d	...	21.8 ⁱ	75.8 ⁱ	-16.5 ⁱ
Honduras	11.7 ^c	56.9	77.7 ^c	5.7	12.5 ^c	1.1	3.1 ^c	290.2 ^g	100.9 ^e	229.3 ^e	333.6 ^e
México	23.4 ^c	70.1	94.5 ^c	10.0	17.7 ^c	2.6	6.8 ^c	77.9 ^e	108.7 ^e	191.3 ^e	295.0 ^e
Nicaragua	12.1 ^a	48.7	71.1 ^a	5.4	17.9 ^a	1.2	5.4 ^a	-56.1 ^b	120.4 ^b	455.8 ^b	551.0 ^b
Panamá	23.4	80.5	108.1	25.0	49.8	4.6	17.1	248.7	108.7	221.6	503.0
Paraguay	2.0 ^a	84.7	87.9 ^a	9.4	16.5 ^a	2.3	5.7 ^a	109.7 ^b	49.7 ^b	177.0 ^b	279.6 ^b
Perú	18.4 ^d	72.5	111.9 [*]	13.5	34.6 ^{*h}	3.6	11.0 ^d	135.1 ^g	107.4 ⁱ	264.7 ⁱ	340.3 ⁱ
República Dominicana	7.5 ^c	82.0	87.1 ^c	11.6	19.5 ^c	1.5	5.8 ^c	156.5 ^e	65.0 ^e	189.2 ^e	538.1 ^e
Uruguay	40.9 ^d	93.8	98.8 ^d	32.5	47.6 ^d	7.7	12.5 ^{*d}	20.9 ^b	10.4 ^b	87.5 ^e	67.5 ^e
Venezuela	25.6 ^a	83.5	81.2 ^a	17.7	30.7 ^a	4.3	14.2 ^a	343.0 ^b	57.3 ^b	223.4 ^b	417.1 ^b

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

^a1973; ^b1960-1973; ^c1972; ^d1970; ^e1960-1972; ^fEl primer ciclo de la enseñanza secundaria se incluye en la enseñanza primaria; ^g1960-1970; ^h1971; ⁱ1960-1971.



médica, creación de jardines infantiles y guarderías. Los servicios de esta índole existen en la mayoría de las ciudades, aunque son mucho más raros en las zonas rurales (con la excepción parcial de los servicios de salud infantil), pero en la mayoría de los países sus recursos y su cobertura son reducidos; a la educación preescolar tienen más fácil acceso los niños de los estratos medios que aquéllos que más la necesitan. Es importante señalar que la educación preescolar, en casi todos los países sobre los cuales hay información, representa entre el 2 y 5% de la matrícula primaria. Una comparación de la matrícula preescolar con el número de niños de cinco años muestra que tres países (Argentina, Cuba y Uruguay) han alcanzado coeficientes bastantes elevados, pero éstos son también los países en que la pobreza de la familia tiene menos importancia como obstáculo para obtener una educación básica efectiva.

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

En los 20 países de la región sobre los cuales se dispone de estadísticas, la matrícula primaria aumentó de 25 millones en 1960 a 44 millones en 1972 ó 1973; la matrícula en la enseñanza media se elevó de 3.7 a 12.3 millones, y la universitaria de 500 000 a 2.1 millones. Si bien el ritmo de aumento de la matrícula universitaria fue aún superior al de la matrícula en la enseñanza media, hasta ahora el número de alumnos involucrados ha sido relativamente pequeño, aunque ha bastado para copar la capacidad de las universidades. La gran cantidad de alumnos que egresa actualmente de la escuela secundaria, principalmente orientados a la universidad, indica que la presión por masificar la educación superior se intensificará aún más en lo que resta del decenio de 1970, a menos que se modifique radicalmente el carácter de la educación secundaria, y que las aspiraciones de los jóvenes de la clase media se adapten de alguna manera a esa transformación.

A comienzos del decenio de 1960, las diagnosis de la educación de América Latina corrientemente insistían en que ésta no estaba impartiendo la preparación especializada necesaria para el desarrollo, y en que, de conformidad con las estadísticas censales, una proporción excesiva de

personas desempeñaba cargos para los cuales su educación no la había capacitado. De lo anterior se infirió que era necesaria una expansión rápida y muy bien planificada de la educación técnica y profesional de nivel medio y superior. Indudablemente, todavía faltan personas calificadas en muchas especialidades particularmente aquéllas cuyo vigoroso mercado internacional crea un éxodo que anula el aporte del sistema educativo.

En general, sin embargo, hoy parece apropiada una diagnosis bastante diferente. La expansión de los niveles educativos medio y superior se ha producido a un ritmo más rápido del que cabía esperar hace un decenio, pero las pautas de expansión no se planificaron de acuerdo con estrategia de desarrollo alguna. Fueron configuradas por las tácticas que aplicaron las familias que buscaban una movilidad ascendente para sus hijos, y por las mayores oportunidades reales de ascenso social que ofrecían algunas profesiones y la educación general, en oposición a la educación técnica. Por lo menos en unos pocos países, el producto global de la enseñanza media y superior ya excede marcadamente la capacidad de absorción de las ocupaciones respectivas, y las tasas actuales de incremento y la distribución de la matrícula indican que esta situación puede extenderse a otros países.⁴⁷

Las actuales modalidades de expansión de la educación, dados los costos por estudiante muy superiores de la educación secundaria y universitaria, generan también peticiones de recursos públicos que difícilmente pueden conciliarse con la satisfacción de la necesidad permanente de mejorar la educación primaria.⁴⁸

Pueden preverse dos estrategias optativas en materia de reforma de la educación: a) una igualación sistemática de las oportunidades educativas acompañada por una disminución de la importancia asignada a la escuela y

⁴⁷ En Chile, según las estimaciones preparadas por la Oficina de Planificación de la Universidad de Chile, el número de profesionales aumentará 55 por ciento durante el período 1970-1975. La capacidad de absorción ideal de egresados de la educación media durante este período variaría entre 13 000 y 18 000 personas anualmente, frente a una matrícula en el último año de la educación media de 64 400 en 1972 y de 104 100 en 1975. La capacidad de absorción ideal de egresados de la educación superior fluctuará entre 6 000 y 8 000 personas, en tanto que los egresados universitarios serán casi 11 000 en 1972 y 17 000 en 1975. (Rolando Sánchez Araya y Juan Manuel Cruz, *Perspectivas de desarrollo de la Universidad de Chile*, Oficina de Planificación, Universidad de Chile, Santiago de Chile, agosto de 1973.)

⁴⁸ En Chile, que puede constituir un caso extremo, la distribución porcentual del presupuesto del Ministerio de Educación ha tenido la siguiente evolución:

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

En la práctica, las partidas que figuran en la categoría "Otra" también se destinan en gran medida a la educación superior. En 1971 la relación de los costos por alumno matriculado en los tres niveles era de 1:4:15. (Universidad de Chile, Oficina de Planificación, *Antecedentes e informaciones*, N° 4, Santiago de Chile, agosto de 1973.)

a la enseñanza como mecanismo de movilidad y diferenciación sociales. Es decir, los programas preescolares, las escuelas, los medios de información y la educación de adultos ayudarían en conjunto a la familia y al individuo a hacer frente a la vida en la sociedad, dejando el máximo de libertad de elección en cuanto al uso de los recursos educativos ofrecidos por el Estado. Esta estrategia, que en diferentes versiones han propuesto ciertos educadores, exigiría una vasta redistribución y transformación de los recursos destinados a la educación, y una modificación aún más difícil de las expectativas de todos los estratos sociales que ahora luchan por obtener ventajas concretas de la educación; b) una subordinación sistemática del contenido y el producto de la educación a las exigencias del estilo vigente de desarrollo y a la distribución del poder de las sociedades. Para esto habría que limitar la expansión ulterior de la mayoría de las ramas de la educación superior y de la educación secundaria orientada a la universidad, proceder con mayor selectividad en la admisión, ampliar planificadamente la educación técnico-vocacional con arreglo a la demanda de mano de obra especializada, y universalizar la educación primaria terminal para la mayoría, con un contenido adaptado a su futura vida de trabajo y función en la sociedad. Esta estrategia encontraría también poderosas resistencias, por cuanto sería incompatible con los valores profesados, y porque los grupos cuyas expectativas frustraría —en los niveles medios y también en los inferiores— serían mucho mayores que los grupos que se beneficiarían. Por lo tanto, probablemente en la mayoría de los países la expansión educativa seguirá adoleciendo de contradicciones internas, surgirán sucesivas proposiciones de reforma que no lograrán apoyo coherente y se aplicarán medidas para aliviar las presiones más apremiantes sobre los recursos. Como en el caso de los aumentos cuantitativos en otros “problemas” del desarrollo, la capacidad de los sistemas para continuar funcionando indefinidamente sin severas perturbaciones probablemente será mayor de lo que cabría esperar, dada la gravedad de las tensiones y conflictos existentes. Con todo, las crisis actuales, que elevan marcadamente los costos de la educación media y superior para el Estado y para las familias de los estudiantes a la vez que perturban las expectativas ocupacionales y debilitan aún más la confianza de la juventud educada en la viabilidad de los estilos vigentes de desarrollo, pondrán gravemente a prueba esta capacidad.

II. LA EVOLUCION ECONOMICA: ASPECTOS GLOBALES

A. INTRODUCCION

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

En efecto, si se analiza la mayor parte de los indicadores significativos para el crecimiento económico, no cabe duda de que este período sobresale como uno de los más dinámicos en la historia reciente de la región, con el agregado de que el proceso ha sido persistente y con altibajos relativamente menores; aunque se vislumbra una excepción notoria en este cuadro global y positivo, que es el recrudecimiento (o la aparición en algunos casos) de las presiones inflacionarias.⁴⁹

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

Sin embargo, en esencia, la fisonomía del conjunto oculta contrastes muy marcados. Basta descender de los indicadores globales a los de países determinados, —y aún dentro de esos países determinados,— para comprobar que la regla común, aunque válida e importante por sí misma, tiene excepciones flagrantes.

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

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

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

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

⁴⁹ Esta materia fue analizada con cierta detención por la CEPAL en el *Estudio Económico de América Latina*, 1974, Primera Parte, a la luz de seis casos nacionales.

B. PRODUCCION Y DISPONIBILIDAD DE BIENES

1. *La evolución de la producción y del ingreso real*

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

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

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

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

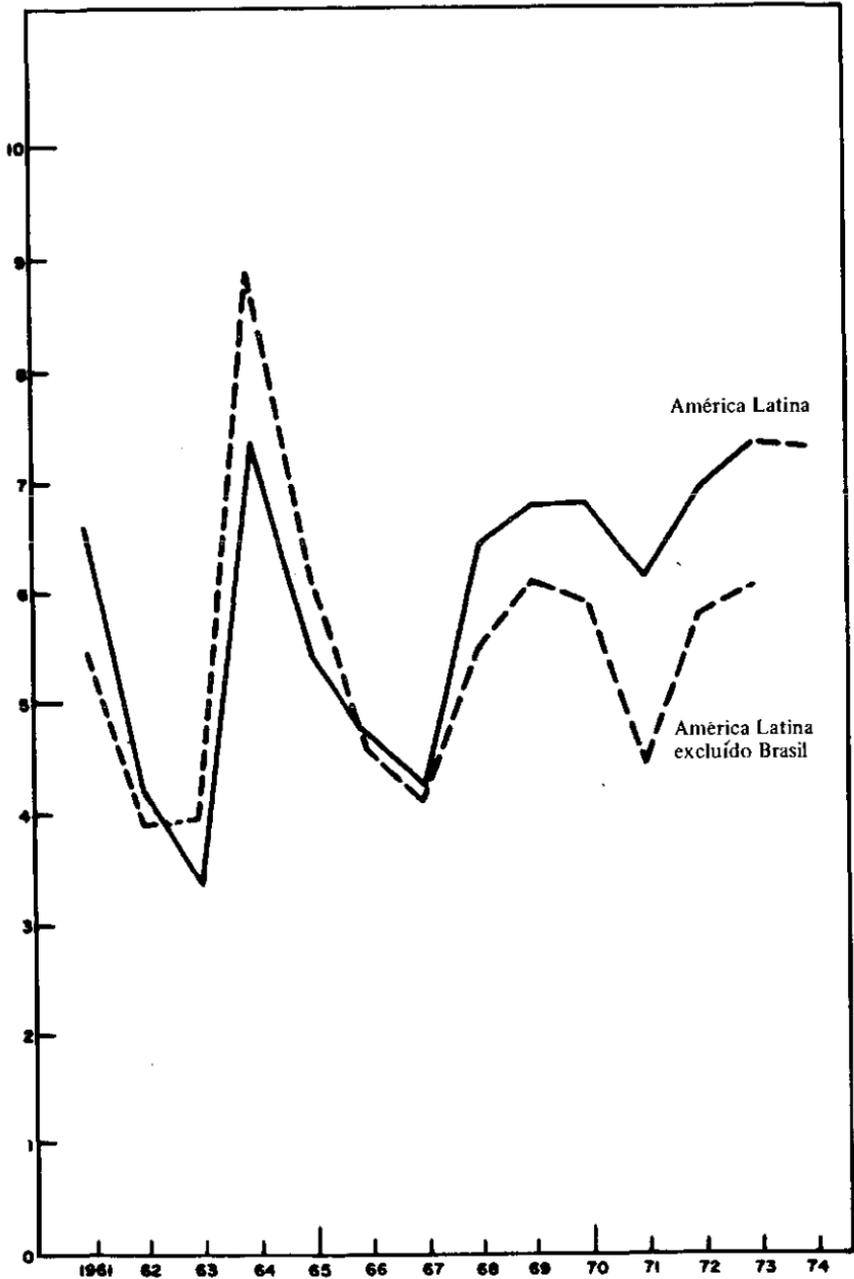
Entre los muchos factores de todo tipo que contribuyeron en distinta medida a la intensificación del crecimiento en los años 1972 y 1973, sobresale el vuelco favorable que alcanzaron en general los precios de los productos de exportación de la región, principalmente en ese último año. Mejoró notablemente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

El ingreso interno bruto de América Latina, que en la segunda mitad de los años sesenta, y también en 1971, creció a ritmo similar al del producto bruto, en 1972 aumentó en 7.5% y en 8.5% en 1973. No existen datos completos para 1974, pero cabe anticipar que el efecto de la relación de precios del intercambio en el ingreso real ha sido negativo para aquellos países que son importadores netos, en magnitudes relativamente importantes, de petróleo y alimentos; una evolución distinta debe haberse registrado para los países exportadores de petróleo.

Este panorama global de la evolución económica de América Latina cambia radicalmente cuando se examina el comportamiento económico de los distintos países y se comprueba que en la mayoría de ellos el crecimiento no fue satisfactorio, sino bajo e insuficiente para provocar cambios en las condiciones económicas de la población. En realidad, un rasgo peculiar de la evolución económica de los países latinoamericanos ha sido

Gráfico 1

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



Cuadro 1
AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO^a

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

^aValorado a costo de factores; ^bCifras muy preliminares.

su falta de persistencia, su inhabilidad para sostener por un plazo apreciable un ritmo constante de crecimiento que abarque a la gran mayoría de ellos.

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

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

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

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

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

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

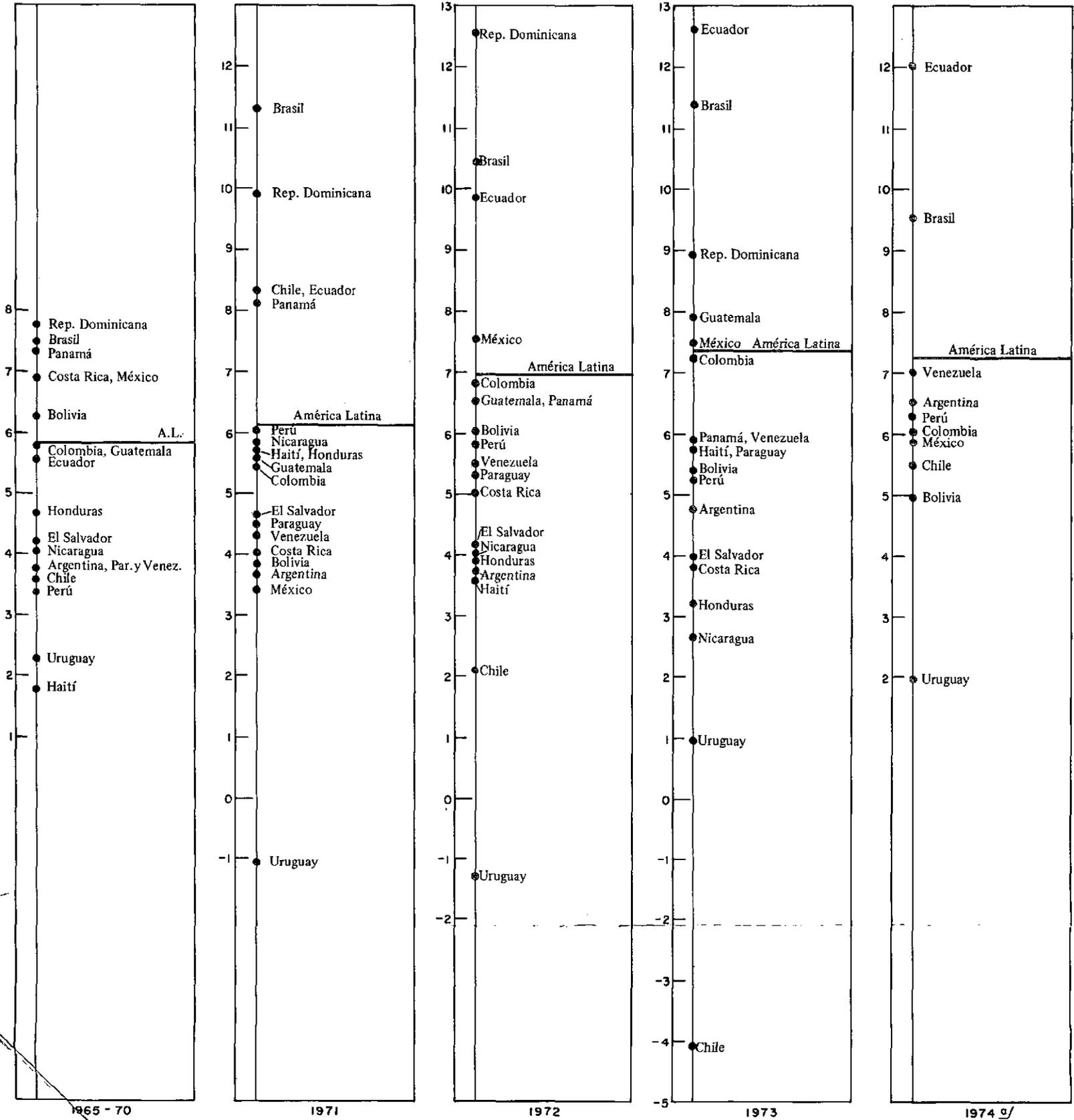
En el caso del producto por habitante, más que las diferencias que hubo en su evolución por países, se destacan las grandes diferencias que se acrecientan en sus niveles absolutos. (Véase el cuadro 2.)

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

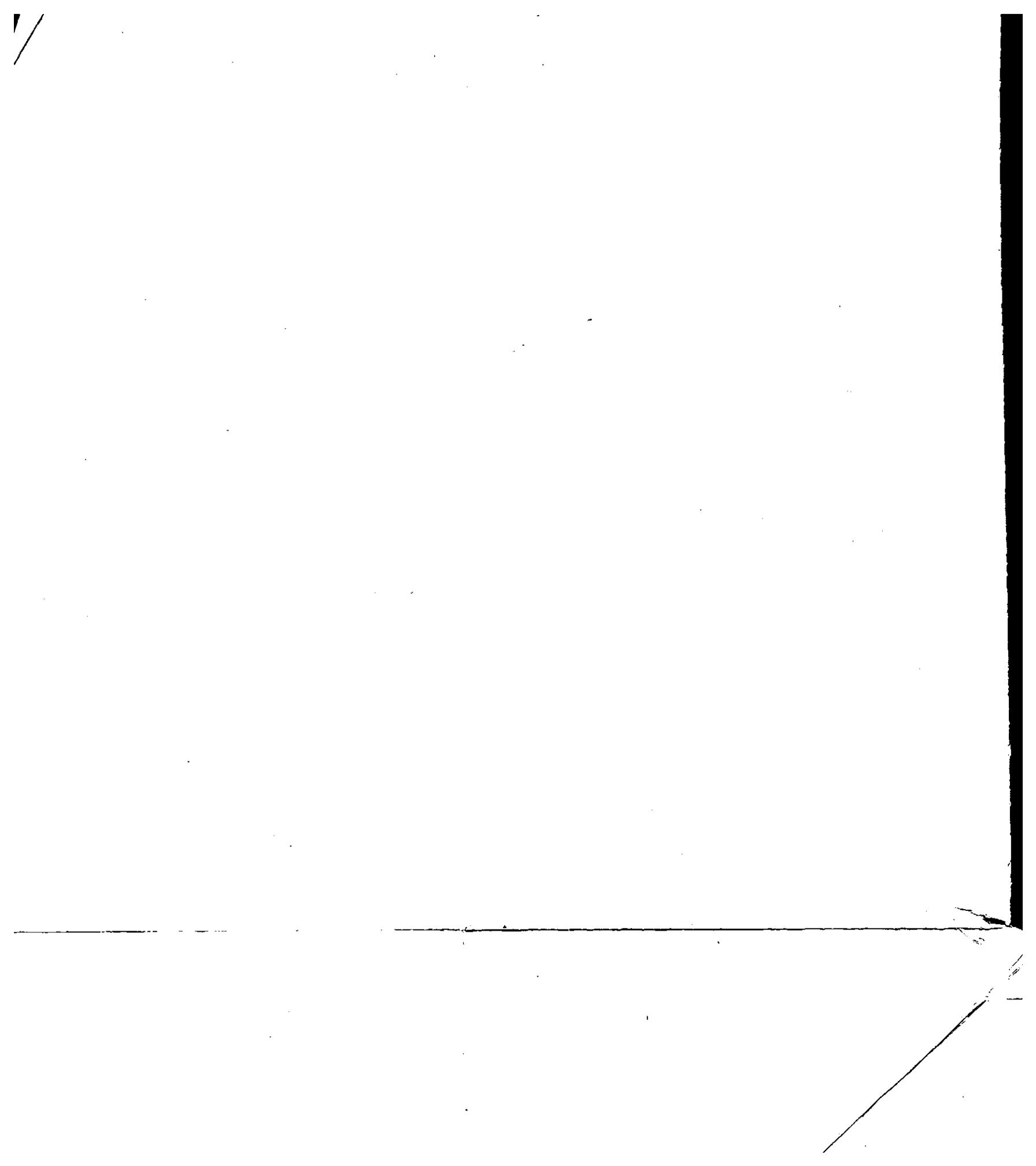
Esta última cifra corresponde a la media de un amplio abanico que va desde 106 dólares en Haití hasta 1 295 para Argentina. De esta gama, solamente un tercio de los países considerados quedan por encima de esa media para la región. Brasil, Colombia y Perú, considerados entre los países de mayor desarrollo relativo, tienen un producto por habitante del orden

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

Escala natural



a/ Estimaciones preliminares sujetas a revisión.



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

<i>País</i>	<i>Dólares de 1970</i>			<i>Tasas anuales de crecimiento</i>					
	<i>1965</i>	<i>1970</i>	<i>1973</i>	<i>1965-1970</i>	<i>1970-1973</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>	<i>1974^b</i>
Argentina	1 061	1 213	1 295	2.7	2.2	1.4	2.9	2.4	5.7
Venezuela	1 093	1 176	1 218	1.5	1.2	-0.8	1.6	2.9	2.1
Panamá	704	868	980	4.3	4.1	5.1	3.6	3.6	1.2
México	751	893	967	3.5	2.7	0.2	3.9	4.1	2.5
Uruguay	879	927	883	1.1	-1.6	-2.1	-2.5	-0.2	0.7
Chile	720	779	773	1.6	-0.3	5.7	-0.4	-5.7	3.2
Costa Rica	544	656	729	3.8	3.6	3.6	3.9	3.3	1.3
Perú	495	526	578	1.2	3.2	3.5	3.0	3.0	3.5
Colombia	455	509	562	2.3	3.4	2.1	3.9	4.2	2.8
Brasil	357	445	560	4.5	8.0	8.2	7.3	8.3	4.6
Guatemala	362	415	463	2.8	3.7	2.6	4.3	4.5	1.7
Nicaragua	406	432	441	1.2	0.8	2.5	0.7	-1.1	4.3
República Dominicana	279	347	435	4.4	6.9	7.0	8.9	7.7	5.3
El Salvador	380	397	421	0.9	2.0	1.3	2.5	1.9	2.8
Ecuador	342	372	416	1.7	3.8	4.0	1.6	5.6	5.8
Paraguay	330	353	384	1.4	2.8	1.8	2.4	4.3	4.9
Honduras	273	289	295	1.1	0.7	0.5	0.4	1.3	-4.0
Bolivia	216	260	278	3.8	2.6	1.3	2.6	2.8	3.1
Haití	102	99	106	-0.6	2.3	3.9	1.0	1.9	0.4
<i>América Latina</i>	<i>554</i>	<i>640</i>	<i>714</i>	<i>2.9</i>	<i>3.7</i>	<i>2.9</i>	<i>4.0</i>	<i>4.2</i>	<i>4.1</i>

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales de los países.

^aA costo de factores; ^bDatos preliminares, sujetos a revisión.

de los 560 dólares, también a precios de 1970. (Véase nuevamente el cuadro 2.)

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

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

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

2. *Tendencias de la producción sectorial*

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

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

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

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

Con un fin de comparación vale la pena volver a mencionar que entre el segundo quinquenio de los años sesenta y el período 1970-1973 la tasa anual de crecimiento del producto total pasó de 5.9 a 6.7%. Entretanto la producción manufacturera creció a tasas sustancialmente mayores en esos períodos, de 7.4 y 8.6%, con lo que su participación en el producto global

Cuadro 3
AMERICA LATINA: ESTRUCTURA Y CRECIMIENTO
DEL PRODUCTO BRUTO POR SECTORES^a

(Porcentajes)

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

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

pasó del 21% en 1965 al 24% en 1973. En otras palabras, entre 1965 y 1973 la producción de manufacturas aumentó en 84%, mientras la producción total lo hizo en 61%. La población, a su vez, creció 26% la total y alrededor de 50% la urbana.

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

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

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

Cuadro 4

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

País	Participación en el PIB total		Tasas anuales de crecimiento de su producción				
	1965	1973	1965-1970	1970-1973	1971	1972	1973
Chile	8.1	6.1	3.0	-5.9	5.1	-5.7	-15.8
Venezuela	7.3	7.1	5.6	2.3	0.9	2.0	5.8
México	14.4	10.2	2.7	1.0	2.0	0.5	0.6
Argentina	15.2	12.0	1.1	0.4	-3.9	-0.1	5.6
Brasil	17.9	12.4	3.0	6.4	11.4	4.5	3.5
Uruguay	12.3	12.6	2.8	-0.5	-1.2	-3.4	3.1
Bolivia	22.8	16.1	0.2	2.9	4.0	2.7	2.1
Perú	20.8	16.5	2.8	-1.0	0.9	-4.5	0.9
Panamá	24.0	18.6	4.0	3.4	3.7	3.0	3.4
República Dominicana	28.7	21.3	4.9	5.2	5.5	3.6	6.6
Ecuador	36.6	24.7	0.8	0.5	-1.4	4.5	-1.4
Costa Rica	27.3	24.8	5.1	6.2	5.6	5.7	7.2
Nicaragua	28.9	26.9	2.1	4.6	10.0	2.4	1.7
Colombia	30.6	27.1	4.8	4.5	2.5	5.8	5.3
El Salvador	31.6	29.1	3.9	3.4	3.8	1.4	4.9
Guatemala	31.5	31.2	4.7	8.0	7.1	7.8	9.1
Paraguay	38.6	34.8	1.7	6.3	4.0	5.2	9.7
Honduras	41.1	35.0	3.2	4.6	6.2	3.1	4.5
Haití	52.0	47.4	1.3	2.5	3.9	3.0	0.6
<i>América Latina</i>	<i>17.2</i>	<i>13.4</i>	<i>3.0</i>	<i>3.0</i>	<i>3.6</i>	<i>2.3</i>	<i>3.1</i>

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales de los países.

^aLos cálculos se han realizado a base de valores a precios de 1970 y se refieren al concepto de "valor agregado".

Durante el quinquenio anterior la agricultura aumentó también a una tasa de 3.0%. Entre 1965 y 1973 aumentó en 27%, es decir que en ocho años la producción agropecuaria por habitante prácticamente no aumentó. Su lenta evolución le ha hecho perder rápidamente importancia frente al de otras producciones. En 1965 representaba un 17% del producto total; en 1973 significaba sólo un 13%. Sin embargo, este porcentaje varía en una amplia gama, desde alrededor del 7% en Chile y Venezuela a 48% en Haití.

Cuadro 5
AMERICA LATINA: SECTOR INDUSTRIA MANUFACTURERA:
PARTICIPACION EN LA GENERACION DEL PRODUCTO
INTERNO BRUTO Y TASAS DE CRECIMIENTO^a

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

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales de los países.

^aLos cálculos se han realizado a base de valores a precios de 1970.

^bIncluye minas y canteras.

Actualmente todavía representa más de un 20% en 10 de los países de la región (de 19 considerados), entre los cuales se hallan los de Centroamérica y del Caribe, Ecuador, Paraguay y Colombia.

La minería tiene poca importancia en la producción total latinoamericana (3.8%) y la ha ido perdiendo con el tiempo debido a su lenta evolución (4.4% anual en 1965-1970 y 1.5% en 1970-1973), aunque en 1973 su producto aumentó en un 5.4%, al iniciarse la extracción de

Cuadro 6
AMERICA LATINA: SECTOR MINAS Y CANTERAS: PARTICIPACION
EN LA GENERACION DEL PRODUCTO INTERNO
BRUTO Y TASAS DE CRECIMIENTO^a

País	Participación en el PIB total		Tasas anuales de crecimiento de su producción				
	1965	1973	1965-1970	1970-1973	1971	1972	1973
Venezuela	26.8	19.1	1.9	-2.1	-6.4	-6.3	6.7
Bolivia	12.0	13.4	11.0	0.9	4.2	-4.1	3.0
Chile	11.6	11.7	4.9	0.3	2.0	-3.1	2.1
Perú	9.6	7.8	2.2	0.9	-5.1	6.7	1.5
Ecuador	1.6	7.3	3.3	84.7	48.6	56.8	170.2
República Dominicana	1.7	6.1	8.3	69.3	1.7	223.8	47.4
México	4.0	3.8	7.2	3.8	2.4	6.1	3.0
Honduras	1.9	2.7	5.8	10.6	-0.5	7.2	26.8
Haití	1.5	1.9	5.0	9.3	17.8	-14.5	30.0
Colombia	2.5	1.6	1.5	-2.1	-4.6	-6.0	4.8
Argentina	1.2	1.1	9.0	-7.7	-4.5	3.2	-20.2
Brasil	0.8	0.8	10.7	8.0	4.6	8.8	10.7
Nicaragua	1.0	0.6	-5.9	4.3	-1.7	1.0	12.6
Panamá	0.3	0.4	6.2	17.1	13.0	3.9	37.0
Paraguay	0.2	0.3	-5.8	33.9	130.1	1.8	2.4
El Salvador	0.2	0.2	3.8	3.6	-2.9	11.8	2.6
Guatemala	0.1	0.1	1.3	0.0	0.0	-12.5	14.3
Costa Rica ^b	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay ^b	...	...	...	...	...	...	...
<i>América Latina</i>	<i>4.8</i>	<i>3.8</i>	<i>4.4</i>	<i>1.5</i>	<i>-1.8</i>	<i>0.9</i>	<i>5.4</i>

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales de los países.

^aLos cálculos se han realizado a base de valores a precios de 1970.

^bIncluido en industria manufacturera.

petróleo en gran escala en Ecuador y ferroníquel en la República Dominicana. (Véase el cuadro 6.)

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

Cuadro 7
AMERICA LATINA: SECTOR CONSTRUCCION: PARTICIPACION
EN LA GENERACION DEL PRODUCTO INTERNO
BRUTO Y TASAS DE CRECIMIENTO^a

<i>País</i>	<i>Participación en PIB total</i>		<i>Tasas anuales de crecimiento de su producción</i>				
	<i>1965</i>	<i>1973</i>	<i>1965-1970</i>	<i>1970-1973</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>
República Dominicana	3.7	7.5	17.0	23.3	34.4	22.4	14.0
Panamá	5.8	7.2	9.1	12.2	18.6	12.0	6.2
Perú	7.2	6.7	-0.4	10.1	10.1	12.0	8.2
Brasil	5.1	5.9	10.7	12.2	8.4	12.9	15.5
México	4.7	5.9	9.7	9.5	-2.6	17.6	14.8
Venezuela	4.2	5.7	3.9	17.5	16.8	25.3	10.8
Colombia	3.9	5.2	12.3	6.7	7.1	1.8	11.5
Ecuador	2.5	4.7	17.2	9.2	50.0	-22.2	11.7
Costa Rica	5.3	4.7	4.8	6.0	8.0	6.5	3.5
Argentina	3.8	4.6	11.7	-1.9	0.3	4.3	-9.9
Bolivia	5.6	4.4	1.8	3.6	4.1	-0.2	7.2
Uruguay	3.5	4.2	4.3	3.0	5.8	5.5	-2.0
Honduras	3.5	3.9	8.8	-4.0	-7.6	-9.3	5.7
Chile	5.1	3.6	0.7	-4.6	11.4	-11.5	-12.0
Nicaragua	3.1	3.4	5.0	6.2	3.6	9.0	6.2
El Salvador	3.6	3.4	1.2	9.4	10.7	32.9	-11.0
Paraguay	2.5	3.4	8.3	10.9	10.4	6.0	16.3
Haití	2.3	3.1	1.4	15.5	15.7	15.8	15.4
Guatemala	2.5	2.5	3.0	12.4	0.4	20.1	18.0
<i>América Latina</i>	<i>4.5</i>	<i>5.4</i>	<i>8.9</i>	<i>8.4</i>	<i>5.2</i>	<i>11.0</i>	<i>8.9</i>

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales de los países.

^aLos cálculos se han realizado a base de valores a precios de 1970.

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

Ha sido más parejo el comportamiento de los servicios básicos. Durante 1970-1973 crecieron a razón de 7.5%, tasa ligeramente mayor que en el

quinquenio anterior y que se explica por el incremento de 8.6% que alcanzó en 1973. En cuanto a los "otros servicios" ellos crecieron en conjunto a una tasa de 5.7% anual en el quinquenio 1965-1970 y a razón de 7.3% entre los años 1970 y 1973. (Véanse los cuadros 8 y 9.)

Al hacer un recuento de la marcha del producto por sectores se advierte que el producto global de la región se divide casi en partes iguales entre la

Cuadro 8
AMERICA LATINA: SECTOR SERVICIOS BASICOS^a: PARTICIPACION
EN LA GENERACION DEL PRODUCTO INTERNO
BRUTO Y TASAS DE CRECIMIENTO^b

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

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales de los países.

^aComprende: Electricidad, gas, agua, transporte y comunicaciones.

^bLos cálculos se han realizado a base de valores a precios de 1970.

producción de bienes, considerada en ella la construcción (47%) y la producción de servicios. Estas proporciones han variado poco (a 48 alcanzaba la producción de bienes en 1965), aunque en años recientes los servicios han tenido un incremento más rápido, dinamismo que ha tenido un auge vigoroso en lo que respecta a los servicios básicos.

Cuadro 9
AMERICA LATINA: SECTOR OTROS SERVICIOS^a: PARTICIPACION
EN LA GENERACION DEL PRODUCTO INTERNO
BRUTO Y TASAS DE CRECIMIENTO^b

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

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales de los países.

^aIncluye: comercio, finanzas, propiedad de la vivienda, administración pública, defensa y otros servicios.

^bLos cálculos se han realizado a base de valores a precios de 1970.

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

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

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

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

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

3. La disponibilidad de recursos y su demanda final

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

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

Este panorama global acerca del origen de la disponibilidad de bienes y servicios y su destino final en los primeros años del decenio de 1970, tiene algunas diferencias con lo ocurrido en el quinquenio inmediatamente anterior (1965-1970). Aunque el ritmo de crecimiento del producto se intensificó entre ambos períodos (de 5.8 a 6.8%), el de las importaciones (a precios constantes) bajó de 8.8 a 7.4%, a pesar del extraordinario poder de compra externo de que se dispuso en los años 1972 y 1973,⁵⁰ lo que no impidió que la oferta global de recursos aumentara con más rapidez que en el quinquenio 1965-1970.

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

⁵⁰ Véase la sección D de este capítulo.

Cuadro 10
AMERICA LATINA: OFERTA Y DEMANDA
GLOBALES DE BIENES Y SERVICIOS

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

dispuso en 1973 de un 13% más de bienes y servicios que en 1970 y un 34% más que en 1965 para invertir y consumir.

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

Además del cambio observado en el coeficiente de inversión, la evolución de las grandes variables económicas ha conducido a otras variaciones de composición de la oferta y demanda. Así, mientras el coeficiente de importaciones pasó de 10.3% en 1965 a 11.7 en 1970 y a 11.9% en 1973, el de exportaciones descendió de 12.2 a 11.6 y 11% en esos años. En el caso del consumo, sin embargo, no ha variado mayormente su relación con el producto interno bruto.

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

1. *El ahorro y la formación de capital*a) *Ahorro*

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

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

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

Si se consideran los países uno a uno se observará que dentro de fluctuaciones moderadas entre fines del decenio de 1960 y el año 1973, en 11 de los 18 casos para los cuales se dispone de información estadística comparable aumentó la proporción del ingreso destinada al ahorro; en cinco, ésta se redujo y en dos no experimentó variación alguna. De los países que aumentaron su tasa de ahorro, por lo menos seis (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela) lograron mantener una tendencia de crecimiento constante a lo largo del período en estudio. Entre los países que redujeron el coeficiente de ahorro, las disminuciones más acentuadas fueron las de Chile (de 15.5% en 1965 a 7.2% en 1973) y la de Perú, aunque esta última con una intensidad menor (de 14.1% en el primer año a 10.8% en el segundo).

Es interesante conocer las relaciones registradas entre los gastos de inversión, el coeficiente de ahorro nacional y el financiamiento neto externo. En el cuadro 12 se muestran los coeficientes de ahorro interno/inversión total para 19 países latinoamericanos entre los años 1966-1970 y 1971-1973.

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

Cuadro 11
AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE AHORRO NACIONAL BRUTO
RESPECTO AL INGRESO NACIONAL BRUTO
(Porcentajes)

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

1972 y 1973), tuvieron una salida de recursos que superó sustancialmente a los ingresos que esas economías recibieron del exterior.

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

b) Inversión

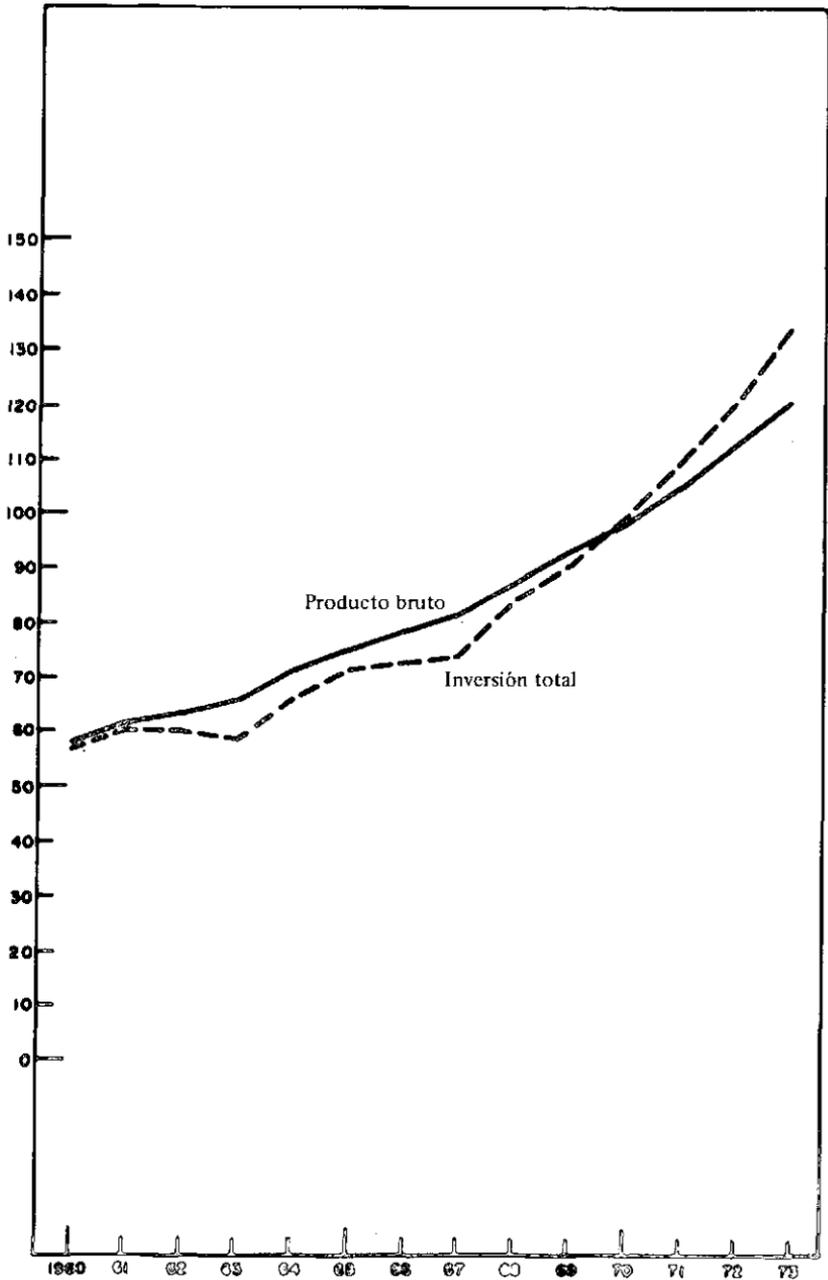
Otro de los rasgos sobresalientes del desarrollo reciente de la economía latinoamericana es la elevación de la tasa de inversión dentro del producto

Cuadro 12
AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE AHORRO NACIONAL BRUTO
RESPECTO A LA INVERSION BRUTA INTERNA
(Porcentaje)

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

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

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO GLOBAL
Y DE LA INVERSION BRUTA TOTAL
(Indices 1970 = 100)



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

El cuadro 13 reúne antecedentes de ese proceso entre los años 1965 y 1973 y de los contrastes a nivel nacional. En cuanto a los ritmos de crecimiento de la inversión total —que para el conjunto de la región muestra una aceleración entre el segundo quinquenio de 1960 y los años 1971, 1972 y 1973— solamente en Brasil, Haití, Paraguay y Venezuela, y en cierta forma en Nicaragua, se observa un aumento constante de las tasas entre los períodos que se estudian. En otros países, como en Colombia,

Cuadro 13
AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA INVERSION INTERNA BRUTA

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

Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú, la tendencia ascendente sólo se manifiesta hasta 1971, para interrumpirse en 1972 y acusar una recuperación en 1973. Por otro lado, mientras en los dos primeros países de este grupo el ritmo de crecimiento medio de las inversiones totales en 1971-1973 fue inferior al de los años 1965-1970, la tendencia fue la

Cuadro 14

AMERICA LATINA: INVERSION PUBLICA E INVERSION EN CONSTRUCCION
(En porcentajes de la inversión bruta fija)

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

inversa en los otros tres. En Argentina, si bien la inversión mostró un dinamismo mayor hasta 1971, perdió intensidad en 1972 y se contrajo en niveles absolutos en 1973.

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

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

Una comparación del número de países incluidos en intervalos similares con aquella que prevalecía al comienzo del segundo quinquenio de los años sesenta revela mejoramientos claros de la situación en el período de 1971-1973. En el año 1965, sólo seis países tenían coeficientes de inversión que superaban el 19% (el promedio de América Latina en ese año era 19.4%); en ocho sus niveles se situaban entre 14.9% y 17.8%, y en los cinco restantes oscilaban entre 6.2% y 13.2%. En todo caso, no siempre fueron los mismos los países ubicados en los distintos grupos en ambos períodos.

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

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

Cuadro 15

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

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

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

2. El consumo

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 16
AMERICA LATINA: VARIACIONES DE LOS INDICES DE
PRECIOS AL CONSUMIDOR
(Variaciones porcentuales)

	<i>Diciembre a diciembre</i>			<i>1974 (con respecto a diciembre de 1973)</i>	
	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>	<i>Agosto</i>	<i>Ultimo mes dispo- nible</i>
<i>Inflación alta</i>					
Argentina	39.1	64.2	43.8	11.3	40.1 ^a
Bolivia	3.3	23.6	34.9	38.2 ^b	...
Chile	22.1	163.4	508.1	203.7	346.6 ^c
Uruguay	35.6	94.8	77.5	50.7	73.5 ^d
<i>Inflación moderada</i>					
Barbados	10.1	10.4	26.0	28.8	30.0 ^a
Brasil	18.1	14.0	13.5	25.5	31.6 ^c
Colombia	14.1	16.4	21.1	16.3	...
Ecuador	6.8	6.9	20.5	13.0	17.8 ^e
Jamaica	5.2	9.3	29.6	14.6	...
Perú	7.7	4.3	19.7	13.9	...
<i>Relativa estabilidad con incremento del ritmo inflacionario en los años 1972 y 1973</i>					
El Salvador	-0.6	5.2	7.9	13.1 ^b	
Guatemala	3.0	1.1	17.5	11.0	27.2 ^a
Guyana	1.4	7.1	15.2	8.1	...
Haití	13.3	7.3	19.7	11.4 ^b	...
Honduras	1.5	6.8	5.0	12.7	12.0 ^e
México	-0.8	5.2	20.2	11.9	...
Panamá	1.0	6.8	9.6	14.5 ^b	...
Paraguay	6.3	9.5	14.2	20.1	17.8 ^e
República Dominicana	10.6	8.0	17.3	4.0	...
Trinidad y Tabago	5.0	8.0	24.4	11.5	14.1 ^e
Venezuela	3.0	3.5	5.7	7.9	9.0 ^e
Costa Rica	1.9	6.9	16.0	...	...

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

^aDiciembre; ^bJulio; ^cNoviembre; ^dOctubre; ^eSeptiembre.

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

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

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

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

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

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

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

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

La segunda vía de importancia está abierta por el aumento de precios de las exportaciones que tienen uso optativo en el mercado interno. Si bien en

algunos países, por distintos medios, se ha tratado de separar o distanciar los cambios de precios de la parte que se vende al exterior de aquella que se emplea nacionalmente, es evidente que ellos no han podido contrarrestar por completo la asociación que se establece entre ambos movimientos. Más aún, en algunos casos en que la política se empeñó más en esa dirección, no faltaron reacciones perjudiciales, como el incremento del contrabando hacia países limítrofes o desplazamientos entre explotaciones más o menos atingidas por esa orientación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desafortunadamente, los países participaron en muy distinta medida de los beneficios que deparó la favorable coyuntura de los precios de exportación, debido por lo general a las marcadas diferencias que hubo en las alzas de precios de los diversos productos. En definitiva, los beneficios obte-

Cuadro 17

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

País	Poder de compra de las exportaciones (tasas anuales de crecimiento: porcentajes)					Incremento de reservas internacio- nales netas 1971-1973 (millones de dólares)
	1970- 1974	1971	1972	1973	1974	
Venezuela	33.7	14.7	7.6	22.8	11.5	1 316.6
Ecuador	32.0	0.5	24.2	48.8	63.6	164.2
Bolivia	15.9	-7.6	6.9	18.1	61.3	3.7
República Dominicana	14.3	9.8	34.0	7.1	8.3	17.8
Trinidad y Tabago	7.5	-1.4	5.5	19.3	7.6	-5.4
Brasil	7.4	1.8	25.1	31.7	-20.5	5 751.2
Paraguay	7.3	-4.0	11.6	24.2	-0.4	31.8
México	6.7	4.1	13.8	5.6	3.7	434.2
Colombia	6.6	-5.4	15.2	14.7	3.4	320.7
Argentina	6.4	13.2	11.2	1.6	-5.7	21.3
Nicaragua	5.3	-3.3	24.6	10.8	-7.7	43.8
El Salvador	5.0	3.3	20.6	0.9	-3.2	3.8
Barbados	4.8	13.2	11.2	1.6	-5.7	8.9
Guyana	3.3	7.0	-4.8	-17.2	35.1	-17.3
Guatemala	2.8	-5.6	5.7	12.4	-0.3	117.4
Costa Rica	2.6	-1.6	13.4	4.3	-4.7	15.3
Haití	1.4	18.0	-7.0	0.0	-3.0	16.4
Jamaica	1.0	1.5	12.3	-6.1	-3.6	-59.5
Chile	-1.2	-14.8	-14.8	19.8	9.8	-819.0
Panamá	-1.6	7.1	4.1	4.5	-12.1	6.6
Perú	-2.2	-13.7	-0.6	1.2	5.2	81.8
Honduras	-2.3	5.5	0.2	4.7	-17.7	18.6
Uruguay	-5.8	-17.8	17.6	9.9	-25.9	47.1
<i>América Latina</i>	<i>11.6</i>	<i>0.8</i>	<i>10.5</i>	<i>18.2</i>	<i>17.8</i>	<i>7 520.7</i>

nidos por los países dependieron de que los productos que constituyen la mayor parte de sus exportaciones, estuvieron o no entre los que alcanzaron altos precios en los mercados internacionales.

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

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

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

