

010
090

Boletín Económico de América Latina



NACIONES UNIDAS

Vol. XIX, Nos. 1 y 2, 1971

Síntesis: América Latina y la creación de un nuevo orden internacional, *pág. 1* — La experiencia latinoamericana, *pág. 10* — América Latina y la Conferencia Mundial de Población, *pág. 20* — Diferentes modelos o estilos de desarrollo, *pág. 39* — Algunas conclusiones relativas a la integración, industrialización y el desarrollo económico de América Latina, *pág. 64* — Ampliación del proceso de integración del Caribe, *pág. 79* — Situación y evolución de la agricultura y la alimentación en América Latina, *pág. 86*



900007083 - BIBLIOTECA CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA



Volumen XIX
(Números 1 y 2)



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1974

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

No. de venta S.75.II.G.2

Precio: \$ U.S. 5.50

(o su equivalente en otras monedas)

Indice

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| 1. América Latina y la creación de un nuevo orden internacional | 1 |
| 2. Población, medio ambiente y desarrollo: la experiencia latinoamericana | 9 |
| 3. América Latina y la Conferencia Mundial de Población | 29 |
| 4. Diferentes modelos o estilos de desarrollo | 39 |
| 5. Algunas conclusiones relativas a la integración, la industrialización y el desarrollo económico de América Latina | 64 |
| 6. Ampliación del proceso de integración del Caribe | 79 |
| 7. Situación y evolución de la agricultura y la alimentación en América Latina | 86 |



El *Boletín Económico de América Latina* se publica por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina dos veces al año desde 1956. Su propósito esencial es ofrecer una reseña de la situación latinoamericana que complemente y actualice la que recogen los estudios económicos anuales de la Comisión. Aparte de esa reseña, que constituye una sección fija del *Boletín*, aparecen en él artículos especiales sobre distintos temas relacionados con la economía latinoamericana, así como notas informativas y metodológicas.

El *Boletín* se publica bajo la entera responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión y su contenido —que se destina al uso de los gobiernos y del público en general— no ha sido sometido a la consideración de los Estados Miembros antes de ser impreso.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

SÍMBOLOS EMPLEADOS

Tres puntos (...) en los cuadros indican que los datos faltan o no constan por separado.
La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima.
Un espacio en blanco () en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.
El punto (.) se usa para indicar decimales.
Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425).
La diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1955/56).
El uso de un guión entre fechas de años (1948-53) indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubren los años inicial y final.
El término "tonelada" se refiere a la tonelada métrica, y "dólar" al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.
Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.
Las iniciales "CEPAL" se refieren a la Comisión Económica para América Latina.

AMERICA LATINA Y LA CREACIÓN DE UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL¹

I. LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA EN 1973

La economía latinoamericana nos presenta dos rasgos distintivos en 1973: se ha mantenido en términos globales el acelerado ritmo de crecimiento de los últimos años y hacia fines de año se han planteado con toda crudeza los impactos positivos y negativos de la coyuntura económica internacional.

El ritmo de crecimiento en América Latina alcanzó el 7.4%, y el promedio para los años del presente decenio llegó con ello al 6.8%. En términos de ingreso por habitante, se alcanzó el 4.5% en 1973, cifra bastante elevada si se considera el fuerte crecimiento demográfico experimentado en el conjunto de la región. Como en años anteriores, esta cifra oculta disparidades notorias. Por lo tanto, el juicio optimista no debiera extenderse en forma uniforme. El peso del Brasil —que continuó con una tasa muy elevada de crecimiento (11%)— tiende a influir en el promedio, aunque el ritmo de crecimiento del resto de los países (6%) sea superior de todos modos al del año precedente. Otros países registraron también tasas superiores al promedio (Ecuador, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela). Y entre los países que experimentaron los ritmos de crecimiento más bajos, se encuentran muchos de los de menor desarrollo relativo.

Son conocidas las limitaciones de un índice global como el señalado para evaluar los alcances económicos y sociales del proceso de desarrollo, pero debe subrayarse la tendencia sostenida que muestra América Latina en el aumento de su capacidad generadora de bienes y servicios. Esa capacidad se basó fundamentalmente en la expansión del sector industrial, en la construcción y en los servicios básicos, a lo que vino a agregarse este año el importante crecimiento de la minería. La industria manufacturera siguió con su ritmo sostenido (9.2%) y, aun excluyendo la influencia del Brasil —que pesa mucho en el total con su 15.8%—, el crecimiento en el resto de los países llegó a un promedio del 6.7% anual. En cambio, la agri-

cultura mantuvo su movimiento irregular y tradicionalmente resistente a dinamizarse al compás de los demás indicadores. Según estimaciones preliminares de las cuentas nacionales, en 1973 registró un crecimiento de sólo 3.6%.

Los dos hechos más significativos de esta coyuntura se reflejan en el comportamiento del sector externo y en la evolución de los precios internacionales. Por lo que toca al primero, América Latina prosiguió su fuerte aumento de las exportaciones tradicionales y no tradicionales. La aptitud exportadora latinoamericana es un hecho espectacular en varios países, que ha influido considerablemente en la expansión general del producto —sobre todo en el sector manufacturero— de la región. Aun descontando el alza de los precios, el crecimiento es importante en términos reales. El valor en dólares de las exportaciones aumentó en 1973 un 43%, acelerando la tasa también elevada del 14% de 1972. Tal crecimiento se explica por un aumento de precios de 33% y un incremento de los volúmenes físicos del 7%. Acompañando el crecimiento del producto, las importaciones también aumentaron en forma notable. Su volumen físico experimentó un ascenso de 9.0%, mayor que el de las exportaciones. Los precios de estas importaciones se elevaron en 18.0%. Como resultado de estos diversos factores, se produjo un saldo positivo en el balance comercial de la región. Sumado a la importante afluencia neta de capitales autónomos, mejoró las reservas internacionales en 4 200 millones de dólares, cifra que puede considerarse verdadera marca en América Latina.

Sin embargo, la evolución favorable del balance comercial debe interpretarse con cuidado, y para ello es pertinente tomar en cuenta dos hechos: a) si los aumentos de precios de los productos primarios del último año se consideran en el contexto del período 1948-1973, se comprueba que sólo compensan —y en muchos casos no totalmente— la pérdida de poder adquisitivo del dólar con respecto a 1948; la relación de precios del intercambio (base 100 en 1963) alcanzó un índice de 124 en 1973, que se compara con los promedios de 132 y 119 correspondientes a los dos quinquenios de los

¹ Exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, señor Enrique V. Iglesias, ante el Consejo Económico y Social en su 57o. período de sesiones.

años cincuenta; b) no es posible asegurar que vayan a mantenerse los mayores precios logrados por muchos productos primarios en 1973. En los primeros meses de 1974 varios de ellos reflejan signos de debilitamiento. Por otra parte, y en términos de bienes, es indudable que el poder adquisitivo del dólar y de la mayor parte de las principales monedas tiende a decrecer como consecuencia de la inflación mundial. En este sentido, se insinúan claras tendencias hacia una declinación de la relación de precios del intercambio.

El mejoramiento en 1973 de esa relación en 13% y del poder de compra de las exportaciones en 20% podrían hacer creer que tienden a superarse los crónicos problemas de estrangulamiento externo. El ritmo de crecimiento de las importaciones —que ya en los últimos años era mayor que el del producto— se aceleró aún más, reflejando un cambio en el comportamiento estructural de la economía adaptada a la mayor disponibilidad de divisas. Pero, en la medida en que la tendencia de la relación de los precios del intercambio no continuara siendo favorable, los efectos negativos sobre el balance comercial y el crecimiento de la economía no tardarían en presentarse en forma bastante aguda.

El crecimiento de los precios de importación genera también una preocupación de otra índole. Los países de América Latina que tenían inflaciones crónicas aceleraron sus tasas, y aquellos otros que secularmente fueron celosos guardianes de la estabilidad monetaria experimentaron alzas desconocidas, impulsadas fuertemente por el alza de los precios de los bienes manufacturados y de materias primas importadas. El fenómeno inflacionario, que era un problema crónico en algunos países y circunstancial en otros, se extendió a casi todos los países de América Latina, y la inflación de los países industriales se recibió así a través de las importaciones.

A pesar del panorama alentador en cuanto a los indicadores globales y en ciertos sectores claves, la evolución de las cifras precedentes no debe esconder la persistencia de los problemas básicos de la región que tantas veces hemos traído a la consideración de nuestros gobiernos. Las altas tasas de crecimiento son necesarias y abren un camino más expedito para el mejoramiento de la situación de la mayoría de los países, pero no son suficientes. No estaríamos en condiciones de afirmar que, conjuntamente con estos índices, se hayan ido solucionando al ritmo deseado algunos de los pertinaces problemas que afectan a la situación social; por ejemplo, la distribución del ingreso o el empleo. Pero en esta ocasión no quiero referirme a estos

problemas. Prefiero centrar mi atención en lo que significa el tipo de crecimiento que viene dándose en América Latina y los significativos efectos que en este tipo de crecimiento ejerce la evolución de la coyuntura económica internacional.

Las elevadas tasas de crecimiento del producto del conjunto de América Latina y su estilo de desarrollo están fuertemente ligados al comportamiento de su sector externo. Uno de los puntos de estrangulamiento —el sector externo— ha mejorado sustancialmente merced a nuestra mejor actitud exportadora, nuestra capacidad de penetración en los mercados internacionales, nuestras mejores políticas internas y la expansión general registrada en nuestra producción industrial y en algunos sectores de nuestra exportación primaria. A estos esfuerzos nacionales se ha sumado en los últimos dos años el comportamiento favorable de la relación de precios del intercambio.

Desde su comienzo, la secretaría de la CEPAL destacó el papel esencial que tiene el comportamiento de su balance de pagos en el desarrollo de la región. Hoy debe insistir aún más. El espectro de la coyuntura internacional, con la imprevisible turbulencia económica, abre a nuestro futuro una serie de interrogantes fundamentales que subrayamos a continuación:

a) ¿Se mantendrán en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) las altas tasas de crecimiento de los años 1972 y 1973 para el producto bruto (6 a 7%), de la producción industrial y de las importaciones que la OCDE hace provenientes de países en desarrollo y cuya tasa de crecimiento alcanzó a 43.4% en el último año?

b) ¿Habrán de mantenerse las condiciones básicas de los mercados internacionales que hagan posible la expansión progresiva y creciente de nuestra capacidad exportadora creada y en vías de crearse?

c) ¿Continuará la relación de intercambio en sus actuales niveles o se darán condiciones recesivas en los países industriales que corrijan o inviertan la tendencia reciente?

d) ¿Qué tendencias pueden esperarse en la prestación de asistencia financiera externa para el desarrollo?

Preocupados por estas interrogantes hemos preparado en la Secretaría de la CEPAL una serie de consideraciones donde procuramos entrar un poco más en detalle en los rasgos de la actual coyuntura económica internacional. Permítaseme, pues, hacer algunas reflexiones —fruto de una experiencia regional— sobre la forma en que se presenta nuestro futuro inmediato.

II. LOS ASPECTOS CRÍTICOS DE LA ACTUAL COYUNTURA INTERNACIONAL

Muchos y muy serios problemas económicos ha vivido la humanidad en los últimos decenios. Sin embargo, la complejidad de los fenómenos actuales, la incertidumbre frente al futuro inmediato y el alto grado de interdependencia de todas las naciones del mundo, hacen de la actual coyuntura internacional una de las horas más críticas de la posguerra. Las variables afectadas son enormes en su cantidad y es imposible considerar cualquiera de ellas en forma aislada, sin evaluar el peso de todas las demás. El fenómeno no tiene una causa única o principal en que puedan buscarse las soluciones. Por el contrario, los fenómenos monetarios, financieros o comerciales se entrecruzan mutuamente y es mucho más difícil identificar aquellas hipótesis globales de que pudiera partirse para enderezar la situación y sentar unas nuevas reglas del juego. Y en el fondo, lo que pasa es que el fenómeno no es tan sólo de naturaleza económica.

En efecto, un hecho inescapable para el que se asoma a la actual situación internacional es que la crisis coincide con cambios significativos en otros campos, que no son específicamente económicos. Por un lado, una situación profunda en el escenario político y en las estructuras de poder de la posguerra. Por otro, la presencia —dentro de los países y en la opinión pública mundial— de nuevos valores que deberán contemplar las sociedades del futuro y la coexistencia entre las naciones. El cuestionamiento del progreso en la sociedad industrial, que no ha podido resolver problemas tan básicos como la calidad de la vida o como el fundamental equilibrio de las relaciones entre el hombre y la naturaleza, es un elemento esencial. Se necesita, pues, una nueva definición de principios que constituyan punto de partida para concebir una nueva sociedad que será más interdependiente, pero también más justa.

En el ámbito de estas nuevas realidades debe revisarse todo el esquema de relaciones entre la periferia —el mundo en desarrollo— y los centros —los países industrializados—. La CEPAL procuró en su momento identificar la naturaleza de tales relaciones para interpretar los problemas de nuestro desarrollo y buscar las opciones de política económica y social. Aquella realidad ha cambiado profundamente y, por lo tanto, debemos analizar esas relaciones en un nuevo contexto económico, político y social.

No es mi propósito en esta ocasión analizar extensamente las características de la actual coyuntura internacional en lo que hace a los principales centros industriales. Pero al mismo

tiempo que se anotan los datos de crecimiento sobre el producto, la producción industrial y el comercio de estos países —cifras que marcan un auge muy alto dentro del último decenio—, no puedo dejar de señalar algunos hechos de indudable trascendencia y que son causa de preocupación en las economías de América Latina. En primer lugar, son claros los problemas derivados del sistema monetario internacional creado en Bretton Woods, que todavía están sólo en vías de solución, no obstante los progresos apuntados en las últimas semanas. En segundo lugar, la inflación es ya una seria amenaza en el conjunto de los países industriales de economía de mercado. Son bien conocidos los desajustes que suele imprimir a estas economías tal fenómeno. Y lo que parece aún más serio es que algunas de las medidas convencionales que se venían aplicando durante la posguerra para controlarlo, se ven dificultadas en este momento por el carácter peculiar de esta inflación. El crecimiento de los precios se produce paralelamente a una tendencia de disminución del ritmo de crecimiento de la actividad económica, y los países se enfrentan a la difícil elección entre la inflación y el estancamiento. En tercer lugar —y este es el fenómeno más grave de los últimos tiempos, que también ha afectado a América Latina y que está muy ligado a los anteriores— se halla la general inseguridad en las relaciones económicas internacionales, alentada especialmente por cierta escasez de productos primarios básicos y, sobre todo, por los problemas que ha originado la crisis petrolera de los últimos meses. Esta inseguridad ha provocado fuertes movimientos erráticos o especulativos que han acelerado aún más las presiones sobre los precios, distorsionando las corrientes comerciales normales.

Esa incierta situación se ha visto acentuada por lo que viene aconteciendo en las corrientes financieras. Los nuevos precios del petróleo pueden significar una transferencia neta adicional de recursos a los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) del orden de los 60 000 millones de dólares, de los cuales unos 50 000 millones provendrían de los países industrializados de economía de mercado. La nueva liquidez —y muy especialmente su distribución futura— altera en forma significativa los mercados financieros internacionales y agudiza la asimetría entre los países que originan los fondos y aquellos otros que habrán de recibirlos por intermedio de dichos mercados.

Los hechos precedentes afectan en distinta

forma y medida a los diferentes países desarrollados. Sus ritmos inflacionarios difieren grandemente entre sí. Por otra parte, han experimentado una mejoría apreciable los balances de pagos de algunos países exportadores de materias primas y bienes de consumo que han tenido fuertes alzas de precios. En cambio, otros países consumidores de materias primas y de petróleo, se enfrentan con muy considerables déficit en sus balances de pagos y fuertes presiones sobre los niveles internos de precios, y tratan de solucionarlos mediante muy severas políticas de ajuste, a expensas de sus reservas monetarias.

Las interrogantes —y volvemos a subrayar— que inquietan a todos los que vivimos en el mundo en desarrollo frente a estas realidades, son las que guardan relación con el tipo de opciones de política que los países desarrollados se decidan a seguir: a) *¿Qué actitud habrán de tomar en el corto plazo los países industrializados en materia de política antinflacionaria?* b) *¿Qué políticas seguirán en el mediano y largo plazo en lo que toca a investigación tecnológica y asignación de nuevos recursos y a relaciones económicas internacionales a raíz de la crisis de los productos energéticos?*

Con respecto a la inflación, las soluciones que se adopten podrán atender en diversa medida los objetivos —que indudablemente deberán combinarse— de estabilidad de precios y de empleo. En el grado en que las soluciones antinflacionarias adoptadas debiliten el ritmo o disminuyan los niveles de la actividad económica y del empleo, resultaría afectada la demanda de productos primarios e industriales de los países en desarrollo. En cambio, si se defendiera el nivel de actividad económica en detrimento de la estabilidad de precios, esos países soportarían el aumento de precios de los bienes industrializados que importan. Así pues, el hecho de que los países desarrollados adopten políticas que combinen adecuadamente estos objetivos sin detrimento importante para ninguno de ellos, representa en el interés de los países en desarrollo un punto realmente vital.

Las economías industrializadas han puesto en marcha en el orden interno y externo políticas con objetivos a mediano y largo plazo. Se están asignando cuantiosos recursos a la investigación tecnológica para la obtención de nuevos recursos energéticos o la búsqueda de

sucedáneos. En lo externo, y con la finalidad de asegurar el abastecimiento de materias primas, se han iniciado novedosas operaciones de asociación económica con los países productores de petróleo, intercambiando las inversiones y la tecnología con la seguridad de los suministros.

Esa búsqueda de seguridad en los suministros de ciertos bienes primarios, puede contribuir a una revalorización de los productos en cuestión y a un fortalecimiento del poder negociador del mundo en desarrollo. El reciente aumento de precios de los productos primarios —y sobre todo lo que ha ocurrido con el petróleo— ha puesto claramente de manifiesto en los países desarrollados y en los países en desarrollo la importancia de los problemas de una oferta segura. Ello ha contribuido a nivelar en alguna medida el poder negociador de ambos grupos de países, abriendo perspectivas favorables al establecimiento de nuevas reglas de juego para la creación de un orden económico internacional más justo y estable. En los países en desarrollo se plantea la necesidad de utilizar este poder negociador antes de que la situación actual pueda verse alterada en forma sensible por el posible deterioro relativo de los precios de los productos básicos y por la asignación de recursos a la investigación de esos productos o a la búsqueda de sucedáneos.

Así como existen diferencias importantes en la forma en que los acontecimientos recientes afectan a distintos países desarrollados, se han puesto asimismo de manifiesto diferentes situaciones entre países del mundo en desarrollo. La desigualdad en la dotación de recursos naturales, las distancias apreciables en el grado de desarrollo alcanzado y la capacidad económica y financiera para afrontar las recientes situaciones de emergencia, hacen que no quepa considerar indistintamente todos los países que hasta no hace mucho tiempo eran tratados prácticamente como formando un solo grupo. La unidad y coordinación de políticas y posiciones entre esos países es más urgente e importante que nunca, y debe buscarse teniendo presentes esas situaciones tan diferentes. Frente a estas complejas circunstancias y a la gran dosis de incertidumbre respecto al futuro, hay que ubicar los efectos de la coyuntura externa en los países de América Latina.

III. AMÉRICA LATINA ANTE LA SITUACIÓN MUNDIAL

Los primeros efectos de la coyuntura internacional sobre las economías de la región durante 1973, se vieron opacados por la ilusión monetaria del auge de la mayoría de las materias primas. Sin embargo —y un análisis más cuidadoso de las cifras de los informes de la Secretaría puede demostrarlo—, los precios de las materias primas no han recuperado en muchos de los casos las caídas de valor experimentadas por la pérdida de poder adquisitivo del dólar. Salvo en muy contadas excepciones (el petróleo, por ejemplo) no han llegado a los niveles reales que tuvieron en el primer quinquenio de los años cincuenta.

La exagerada sensación de bonanza de los mejores precios de las exportaciones, su posible impacto sobre la mayor cantidad de bienes importados, el aumento de precios de estas adquisiciones ligado a la inflación en los países desarrollados —fenómeno difícil de dominar a fin de que no se encarezcan las compras de este año y el próximo—, y la incertidumbre sobre los precios futuros de nuestras ventas externas, son todos hechos que requieren fuerte sentido de previsión ante el futuro.

Los ajustes en los precios del petróleo significarán para cuatro países de América Latina un ingreso adicional cercano a los 10 000 millones de dólares durante 1974 en tanto que otros diecinueve países experimentarán un desequilibrio adicional del orden de los 2 700 millones. Esta cifra representa un elevado porcentaje de las exportaciones y de los niveles de reservas de un número muy importante de nuestros países. Por otra parte, los precios de las importaciones han subido en forma igualmente significativa, afectando las importaciones de alimentos, de insumos agrícolas (fertilizantes) y de bienes de capital y repuestos.

Todos estos factores están afectando considerablemente, en diversas formas, al proceso de desarrollo, además de influir en el desequilibrio del balance de pagos que para algunos países llega a ser insostenible. El ritmo de inversión sufrirá las consecuencias sobre todo en lo que toca a su componente importado, pues el aumento de los costos de los bienes de equipo reduce la inversión en términos reales y se retrasan muchos proyectos financiados con crédito internacional. Súmese a esto la escasez de ciertos bienes de capital por la aguda demanda internacional debida a las inversiones adicionales en proyectos de energía e industrias afines, reconversión de industrias, transportes, etc. Por lo tanto, todo ello retrasará algunas inversiones básicas.

Se ha visto afectado igualmente el ritmo de producción de los sectores industrial y agrícola debido a la escasez relativa de materias primas e insumos básicos. Sus efectos se perciben no sólo en los volúmenes de producción sino también en sus consecuencias sobre los costos internos y los precios. El caso de los fertilizantes es quizás tan ejemplar como grave.

Los efectos de la inflación importada se han extendido, llegando a casi todos los países de América Latina. Para aquellos que tienen tradición inflacionaria, estas presiones se han sumado a las internas. Para los que han vivido bajo el imperio de una tradición de estabilidad, el fenómeno está creando serios desequilibrios internos con proyecciones políticas, económicas y sociales para las que no estaban preparados el clima psicológico ni las políticas vigentes.

Así pues, se comprende que, frente a estos hechos y a la incertidumbre de la situación internacional, aumente la preocupación a medida que se desvanecen los efectos monetarios del auge internacional de las materias primas. Son demasiadas las incógnitas y estamos lejos de poder hacer predicciones fundamentales sobre el curso de los precios internacionales o el comportamiento de la relación de intercambio. En situaciones similares, antes de encontrar el camino adecuado para ordenar las relaciones económicas internacionales, se pasó por períodos de bruscas fluctuaciones y de movimientos erráticos tanto en las corrientes comerciales como en las financieras. Ojalá la experiencia acumulada, y los intereses comunes puestos de relieve por la interdependencia de las naciones del mundo entero, acorten el ineludible período de ajuste.

Mientras tanto, considero que el desafío planteado a América Latina tiene una triple naturaleza: una, de carácter interno, que afecta a las políticas que habrá de seguir en el corto plazo cada país; otra, de carácter regional, que apela a la capacidad de los países para apoyarse mutuamente en las actuales circunstancias críticas, y, la última, a nivel mundial, que guarda relación con la responsabilidad del conjunto de la región para cooperar en la construcción de un nuevo orden económico internacional.

1. *Los desafíos a nivel nacional*

A nivel nacional, los problemas son indudablemente muy distintos según los países. La presente coyuntura internacional ha puesto de manifiesto las diferencias entre los países en

cuanto a su capacidad para enfrentar el futuro inmediato. Las clasificaciones con que estuviéramos habituados a trabajar en los últimos años para distinguir a los países según su potencial económico relativo, deberán revisarse en función de criterios más complejos. La dotación de ciertos recursos naturales, los potenciales energéticos, la disponibilidad de alimentos básicos, la mayor capacidad y diversidad exportadora, la atracción de capitales extranjeros, son nuevos elementos que vienen a complementar los criterios ya tradicionales, de disparidad relativa entre unos países y otros, en función del tamaño o del ingreso por habitante. Por ello, en una aproximación tan gruesa como preliminar, la secretaría ha incluido en su *Estudio Económico* anual para evaluar la presente situación de América Latina una división de su territorio en tres grupos de países: a) los que cuentan con abundancia de recursos petroleros; b) los que disponen de amplio margen de maniobra debido a índices favorables en sus economías, y, por último, c) el resto de aquellos países que se verán enfrentados a serios problemas si no se arbitran soluciones adecuadas a nivel mundial y regional.

Antes de hacer algunas consideraciones con respecto a cada uno de estos grupos de países, permítaseme destacar que no puede ignorarse el aspecto positivo que ofrecen crisis como las actuales. En efecto, hacen manifiestas las debilidades de nuestro proceso de desarrollo y ponen el acento en la necesidad de revisar ciertas líneas de las estrategias internas de desarrollo. Por una parte, en todos los casos se destaca la importancia de los mercados internos y regionales. Por otra, se señala no sólo la debilidad de nuestros procesos de crecimiento industrial, sino la necesidad de apuntalarlos con programas que cubran la producción de insumos básicos o bienes de capital, apoyándose en los mercados regionales. Por último, nos enfrentan a la importancia potencial de los recursos naturales —especialmente energéticos— de América Latina y obligan a alterar muchas de las prioridades que se habían asignado a los programas de inversión.

Para los países que se están beneficiando de la coyuntura favorable de los precios del petróleo después de varios quinquenios de precios deprimidos, el desafío está en decidir —dentro de sus estrategias nacionales de desarrollo— entre el consumo presente y la inversión futura. Encontrar el equilibrio adecuado entre uno y otra corresponde a cada país. Pero es oportuno destacar que la presente coyuntura ofrece a todos la oportunidad de utilizar el producto de un recurso no renovable en la construcción de

economías más diversificadas y asentadas en procesos autosostenidos de desarrollo. En lo social, la coyuntura presente facilitará el costo de las reformas básicas que hagan posible extender los beneficios del progreso técnico a los sectores más rezagados de la sociedad. En todo caso, se verán estimulados el desarrollo económico y social futuros. Seguramente estos países no escaparán a presiones inflacionarias importadas. Sin embargo, su capacidad para instrumentar políticas antinflacionarias será también mayor, pues habrá políticas económicas más viables con la holgura en los balances de pagos.

En los países con mayor margen de maniobra, y, particularmente, en los países grandes de la región, la situación es compleja, pero ellos disponen de una mayor capacidad de defensa. No sólo cuentan con recursos naturales abundantes, sino que además han desarrollado poderosos y diversificados parques industriales, han aprendido a exportar y a diversificar sus ventas exteriores tradicionales, han desarrollado un variado conjunto de flexibles instrumentos de política económica y tienen acceso fácil a los mercados monetarios y financieros del mundo. Además, la actual liquidez extraordinaria podría aportarles recursos adicionales, a pesar de los peligros que suele encerrar un uso desproporcionado de recursos financieros externos de corto plazo para subvenir a los desequilibrios estructurales del balance de pagos. La importancia de revisar el papel del mercado interno en la expansión continuada de las economías y el papel de la integración regional y subregional, debieran estar presentes en la reconsideración y en el análisis nuevo de las estrategias de desarrollo. Por lo demás, la escasez de algunas materias primas y de bienes de capital ha provocado en su desarrollo desequilibrios que inducen a revisar las prioridades de la estrategia industrial para abordar una nueva etapa del proceso de sustitución de importaciones con expansión a los mercados regionales y mundiales.

En aquellos países más afectados por la coyuntura internacional, el problema se plantea en términos de una grave situación de emergencia creada por su balance de pagos. Esto exigirá la adecuación de sus políticas económicas y hasta la redefinición de sus estrategias de desarrollo económico. La situación de emergencia originada por los efectos sobre el balance de pagos en una significativa cantidad de países latinoamericanos, hace absolutamente imprescindible arbitrar soluciones especiales como las que vienen elaborándose a nivel internacional. En momentos en que el mundo entero procura sortear los riesgos de la crisis económica a través de la expansión y evitando los dolores de la

depresión, no podría condenarse a un número importante de países —generalmente los más pobres— a soluciones de recesión y retroceso económico.

Se han visto afectadas muchas de las políticas económicas (particularmente las cambiarias y fiscales) y ello exigirá adecuarse flexiblemente a la evolución de los precios internacionales para atenuar los efectos sobre sus sistemas productivos internos. Es seguro que habrá que reajustar prioridades de inversión para procurar una mejor posición en el mediano plazo con la utilización de sus recursos naturales o energéticos.

Sea cualquiera la situación en que se encuentren los países latinoamericanos, la previsión y la vigilancia de los hechos económicos externos acrecienta la responsabilidad de los gobiernos. En circunstancias tan fluidas y cambiantes como las actuales sería muy difícil confiar exclusivamente a la libre espontaneidad del mercado el manejo de la coyuntura económica y de la estrategia del desarrollo. De ahí el gran desafío que esas circunstancias han impuesto a los planes y políticas y a la acción deliberada del Estado para influir en una forma u otra sobre el curso de los acontecimientos externos e internos.

2. Los desafíos a nivel regional

Considero que uno de los aspectos de la actual coyuntura económica internacional que reclama más urgente atención es reforzar y acrecentar los mecanismos de cooperación intrarregional. Las lecciones de la cooperación han sido aprendidas por América Latina en largos periodos de experiencia, que se han anticipado en muchos años a los ensayos de cooperación internacional observados en la actualidad. Esa cooperación deberá abarcar ahora nuevos campos e insistir en los actuales. Pero sobre todo tendrá que distinguir con claridad entre las situaciones relativas de los diferentes países para perfeccionar en el consenso la idea de trato desigual para países desiguales. Es imperativo el perfeccionamiento del concepto preferencial entre países.

La revisión de los mecanismos de integración regional en marcha ofrece una oportunidad para que —sin perjuicio de los instrumentos comerciales— se exploren formas más eficaces de expandir la producción agrícola e industrial. Esto se requiere para la sustitución de importaciones a nivel regional, y para lograr una estructura productiva más sana y eficiente, capaz de competir en los mercados internacionales. Dentro de esos mecanismos, o complementándolos, las asociaciones de productores y vendedo-

res debieran adquirir nueva fuerza y otorgar a América Latina una mayor capacidad de negociación en el escenario internacional.

Sin embargo, la situación invita a explorar otros mecanismos adicionales y complementarios, estimulados hoy por la presencia de países que están dispuestos a invertir parte de sus excedentes de balance de pagos en la promoción de iniciativas de interés regional. Esas iniciativas permitirían —entre otras cosas— dar considerable empuje a la explotación de los recursos latinoamericanos, estimular la explotación de las nuevas fronteras tecnológicas, e imprimir un desarrollo pujante al empresario nacional o multinacional de América Latina. Las medidas que ha venido propiciando recientemente el Gobierno de Venezuela abren sin duda un promisor y alentador panorama que podría marcar una nueva etapa en la modalidad de las relaciones interlatinoamericanas. En efecto, la organización regional para captar recursos financieros en los mercados internacionales a través de las instituciones financieras del sistema interamericano como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o de otras instituciones subregionales, constituyen nuevos terrenos para la exploración conjunta de nuestros países.

Así pues, las fronteras de la cooperación regional se han agrandado considerablemente con los desafíos de la actual coyuntura y con el ingreso a América Latina de recursos nuevos puestos en manos de países que están dispuestos a prestar una cooperación efectiva y novedosa a su desarrollo económico y social. Las etapas futuras del diálogo interamericano recientemente iniciado por los cancilleres del hemisferio, podrían abrir nuevas oportunidades de cooperación, especialmente para aquellos países que están más necesitados de ella en las presentes circunstancias.

3. Los desafíos a nivel mundial

Sin lugar a dudas, el gran desafío mundial estriba en la necesidad de reconstruir un orden económico internacional que está a la deriva desde el reciente colapso del sistema monetario. Este fue el deseo unánime de todos los países, expresado hace unos meses en el sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

Una coyuntura internacional desordenada puede convertirse para la mayoría de los países del Tercer Mundo, en el peor enemigo de una política de desarrollo económico. Una inflación generalizada y las fluctuaciones en el precio de las materias primas harán recaer a

la larga los costos sobre los países más pobres, como acontece con los fenómenos inflacionarios dentro de nuestras propias fronteras. De ahí que asociarse plenamente a los esfuerzos enderezados a elaborar nuevas reglas del juego para una sociedad más internacional y estable, pero también más justa, deba contar con el decidido apoyo de América Latina. Con ello no se haría otra cosa que proseguir la secular política latinoamericana de amplio internacionalismo, bien manifiesta y demostrada con su actuación en todos los foros generales del mundo de la posguerra y, más recientemente, con su apoyo decidido a la iniciativa mexicana de una Carta de Derechos y Deberes Económicos que regule la conducta y la acción de los Estados.

La construcción del nuevo orden deberá comenzar por perfeccionar los mecanismos de emergencia que se han puesto en marcha para aliviar la difícil situación de muchos países a causa de sus déficit de balance de pagos. Los actuales esfuerzos del Secretario General a instancias de la Asamblea General, las iniciativas del Fondo Monetario Internacional (FMI), las reacciones unilaterales o subregionales de distintos gobiernos, son pasos que serán tanto más eficaces cuanto más rápidamente puedan instrumentarse.

Pero esas medidas son apenas un comienzo. Quedan otras, como lo demostró el Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, recientemente aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Hasta hace poco tiempo, estábamos acostumbrados a pensar en problemas claves o en puntos de partida para el reordenamiento de las relaciones internacionales. La reforma monetaria tuvo en su inicio esa aspiración. La siguieron luego las demoradas negociaciones multilaterales en el seno del GATT. Pero ninguno de estos campos se puede atacar aisladamente sin tener en cuenta su interdependencia con los demás. Por otra parte, es necesario lograr una participación universal en las soluciones, para lo cual se requiere que los países socialistas desempeñen la activa función que les corresponde. En los próximos meses, las Naciones Unidas tendrán la responsabilidad de considerar muchos de esos problemas. Las conferencias mundiales del mar, de población, de industrialización, la revisión de la Estrategia Internacional del Desarrollo, la ejecución del Programa de Acción, las negociaciones relativas a la reforma monetaria y los avances de las negociaciones multilaterales marcan, todas, diversas pero conjuntas etapas de enorme significación en la consideración de problemas fundamentales para el nuevo orden económico. Lo importante es que todas ellas puedan ade-

lantarse simultáneamente para lograr las nuevas reglas del juego requeridas, y en todas y cada una la presencia de América Latina tiene que desempeñar un papel que yo calificaría de esencial, porque nuestros propios problemas empujan a ello.

Pero donde quizás el esfuerzo deberá ser mayor es en el campo de las materias primas. Los esquemas de Bretton Woods quedaron limitados por la falta de adecuados acuerdos para el ordenamiento de unas relaciones comerciales que asegurasen mercados estables y remuneraciones justas a esas materias primas en el concierto internacional de precios.

El desafío no es por cierto fácil, pero las circunstancias en que se plantea la presente coyuntura económica internacional ponen de manifiesto nuevas realidades provocadoras de un diálogo fecundo que facilita la cooperación efectiva. Por un lado, la interdependencia es hoy más clara que ayer. Siempre lo fue para los países en vías de desarrollo. Lo es ahora sin duda para los propios países industrializados, y creo que ahí está la novedad positiva de las circunstancias presentes. En efecto, la prosperidad de esos países depende tanto de la provisión de nuestras materias primas como de la extensión de sus ventas de productos manufacturados. Y, para el mundo en desarrollo, los recursos de capital y la tecnología siguen siendo factores fundamentales cuyo origen provenirá, como siempre en gran medida, del mundo industrializado. Se da aquí un cruce de intereses que puede resultar en un balance de intereses. ¿Por qué no? Y ese balance debería alentar un período de negociaciones fecundas del que todos en definitiva saldríamos beneficiados.

En definitiva, y para terminar, el mundo y América Latina se encuentran enfrentados a una hora histórica de singular importancia. El momento está tan lleno de luces y sombras que adelantarse al futuro con extrapolaciones simplistas puede ser no sólo ilusorio sino —peor— irresponsable. Pero hay una base en qué apoyar la esperanza —y lo digo con honda convicción—, porque ahora el mundo frente a sus problemas tiene una conciencia mucho más clara de la interdependencia de sus naciones y una percepción más fuerte que nunca de la ambivalencia del progreso técnico. Ambos elementos pueden ayudar a sentar los pilares de una sociedad internacional más equilibrada y ello apareja, en sí mismo, una sociedad más justa. Estoy seguro —y ello constituye el mayor estímulo de la Secretaría de la CEPAL— de que en esa tarea esencial tiene un gran papel nuestra América Latina. Y vamos a servirla con gran entusiasmo y máxima dedicación.

POBLACIÓN, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO: LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

1. *El desarrollo y sus componentes*

Tradicionalmente se ha estimado que tierra, mano de obra y capital son los factores básicos de la producción en que descansa la riqueza de un país, y que lo que hace que un país se “desarrolle” o no, es la forma en que se manejan tales factores, que en términos generales se conciben respectivamente como recursos naturales (disponibilidad de tierras fértiles, bosques, minerales, productos del mar); recursos humanos (que incluye conocimientos, inventiva, espíritu creador e iniciativa comercial, y también la propensión a consumir que da lugar a un mercado adecuado y cada vez mayor), y riqueza (niveles globales de ingreso, ahorro, inversión y acervo de bienes de capital en la economía). El éxito del desarrollo nacional se ha medido por la magnitud global del ingreso nacional, el ingreso por habitante (desestimando en la práctica la distribución social y regional), las tasas de crecimiento y el comportamiento del comercio internacional.

En los últimos treinta años la atención se ha centrado sucesivamente en ciertas variables y relaciones recíprocas que se consideran cruciales para el proceso de desarrollo. La función que desempeñan la población, la tecnología, los recursos y el producto no sólo es importante en sí, sino también como consecuencia de su acción recíproca; el uso que hace la población de los recursos es lo que influye en los niveles y tipos de producción, que a su vez determinan la calidad y gama del consumo popular. Además, el uso de los recursos depende de la percepción que tenga la sociedad de lo que constituye un recurso utilizable, y de su capacidad para traducirla en la aplicación de tecnología a las materias primas de que dispone. En los últimos doscientos años este proceso de influencias recíprocas ha tenido una expansión acumulativa que, particularmente en las naciones ricas, se ha traducido en mayor demanda de nuevas técnicas para aprovechar los recursos naturales y en mejoramientos de los sistemas de transporte, a medida que las sociedades industrializadas amplían su búsqueda de tierras cultivables y de materias primas para sustituir recursos caros o agotados en las regiones ya

explotadas. Además, el constante progreso técnico ha llevado a descubrir nuevas fuentes de riqueza y, a su vez, ha modificado los métodos y tipos de producción y ha creados nuevas formas de bienes de consumo y nuevas demandas.

El esquema “población-tecnología-recursos-producto” (con el consiguiente consumo) es útil para describir la estructura básica y el curso del proceso de desarrollo, y su expansión constante en los doscientos años transcurridos desde la revolución industrial. Sin embargo, aunque allí están los ingredientes técnicos y económicos esenciales, se necesita más para explicar por qué el crecimiento adopta determinada modalidad y en qué medida su particular estructura ha mejorado la calidad de la vida humana, y, lo que quizá viene más al caso, para determinar si ha variado la calidad de la vida de manera diferente para distintos sectores de la humanidad, y qué desventajas esto ha traído consigo.

En general, el desarrollo ha sido un proceso de crecimiento acumulativo, tanto en términos de conocimiento tecnológico como de complejidad de la producción y del consumo. Sin embargo, la desigual distribución social y espacial de los frutos del crecimiento, unida a la degradación del medio ambiente por la destrucción y el uso dispendioso de los recursos naturales, y a la perpetuación a escala aún mayor de condiciones inadecuadas de asentamiento humano, han planteado una serie de interrogantes que no pueden resolverse únicamente —y ni siquiera básicamente— en los términos técnicos o económicos tradicionales. Pese a la enorme capacidad técnica de que dispone la humanidad, las principales características del proceso de desarrollo en los años setenta siguen siendo la desigualdad y el desequilibrio, la división del mundo en desarrollados y subdesarrollados en el plano nacional, regional y social. Para tratar de explicarlo hay que introducir variables que no son ni económicas ni técnicas.

Hoy los factores sociales y políticos y los problemas espaciales y del medio ambiente se consideran cada vez más en la apreciación del proceso de desarrollo, conjuntamente con las variables más tradicionales, mientras sociólogos y planificadores buscan un enfoque que a la

vez les permita analizar el proceso de desarrollo basándose en una gama más amplia de criterios, y encontrar respuesta a los problemas conociendo más las repercusiones de las distintas decisiones de política.

El análisis de las variables sociopolíticas podría ayudar al planificador a comprender, digamos, por qué la actividad económica y la población se concentran cada vez más en un número reducido de grandes centros; por qué se emplean determinadas técnicas que exigen gran densidad de capital cuando hay excedente de mano de obra; por qué se producen o importan artículos suntuarios cuando otros criterios tal vez indiquen que, desde el punto de vista social, producir artículos básicos para la mayoría mal nutrida, mal cobijada y mal vestida de la población sería una inversión nacional más justa. La combinación de las variables sociopolíticas, técnicas y económicas ayudaría al decisor o investigador a analizar con mayor profundidad y penetración el funcionamiento de una sociedad, a través del examen de sus motivaciones, sus objetivos y sus principios.

En esta búsqueda de un enfoque integral de la política de desarrollo (que, por lo general, se encuentra aún en las primeras etapas de su evolución) los factores espaciales y ambientales contribuyen mucho a esclarecer algunas consecuencias de los distintos tipos de desarrollo, en función de la forma y estructura de los asentamientos humanos, las relaciones entre ciudad y campo, la distribución espacial de la actividad económica y la distribución espacial del consumo de bienes y servicios.

Los componentes de carácter ambiental y espacial se encuentran estrechamente relacionados, ya que ambos proporcionan al decisor indicadores físicos sobre el funcionamiento (bueno o malo) de la sociedad. El uso del medio ambiente natural puede conducir a desarrollar o a destruir los recursos; a crear o no un medio ambiente urbano o rural aceptable para la vida humana, o un medio ambiente social habitable. Todo esto demuestra en forma práctica que la sociedad tiene capacidad para proveer en bien de la ciudadanía, a través de la proyección de los resultados concretos, por así decirlo, del funcionamiento y del juego recíproco de otros aspectos menos tangibles del sistema.

El "desarrollo" equivale entonces a la forma en que interactúan todas las variables del sistema —población, tecnología, recursos, producción (y consumo)— y los factores sociales, políticos, espaciales y ambientales. A su vez, para cumplir con ciertos propósitos o principios, las estrategias de desarrollo deben seleccionar y

conciliar estas variables y sus relaciones recíprocas.

2. El factor población

a) Crecimiento y tamaño

La población es el factor que inicia y realiza el proceso de desarrollo, el fin último del desarrollo mismo y el elemento que soporta los desajustes y contradicciones en el funcionamiento del sistema.

Las demás variables guardan una relación de dependencia con la población constituida en comunidades organizadas; así, los recursos son función del concepto que se tenga de la sociedad, y de la capacidad del hombre para utilizarlos mediante la aplicación del conocimiento técnico. La clase y variedad de bienes producidos, conjuntamente con la ubicación de la actividad económica y del asentamiento humano, dependen en gran parte del tipo de sociedad que se construya para satisfacer las exigencias de los grupos sociales dominantes.

Por lo demás, los estrechos vínculos que existen entre los problemas demográficos y ambientales son inmediatos y evidentes. El hombre ha influido mucho en la evolución del medio ambiente a través de la historia, y particularmente en los últimos doscientos años, en que ha aumentado en forma acelerada la especie humana y su capacidad técnica para producir y destruir. En los dos últimos decenios, el fenómeno de una población que aumenta a ritmo acelerado y que exige cada vez más del medio ambiente y del acervo de recursos disponibles para mantener a la humanidad, luego de ser preocupación de unos cuantos especialistas, ha pasado a convertirse en obsesión mundial.

América Latina, con una tasa de crecimiento de la población más alta que la de las demás grandes regiones del mundo, es particularmente sensible a la afirmación de que la presión de ese crecimiento es una de las principales razones que han agudizado los problemas ambientales. Distintos gobiernos han adoptado posiciones que fluctúan entre dos extremos: reconocer que es necesario reducir tan rápido crecimiento mediante políticas de población concretas, o rechazar de plano cualquier sugerencia de que convendría moderar el incremento de la población. (Cabe observar que en materia de política hay una gran diferencia entre las declaraciones y la acción en ambos extremos de la gama de opciones.)

No es este el lugar para realizar una evaluación detallada de las distintas posiciones, ni tendría mucha utilidad analizar en términos ge-

nerales la población del continente, dadas las enormes diferencias entre los países, no sólo en cuanto a tamaño sino también en lo que respecta a la densidad de la población y las tasas, distribución y componentes del crecimiento demográfico.

En la mayor parte de los países latinoamericanos la densidad de la población sigue siendo baja, lo que ha llevado a sostener que la región, o al menos algunos países de ella, necesitan gente para poblar sus grandes extensiones deshabitadas y para explotar y utilizar la gran abundancia y diversidad de sus recursos. Además, como señala Víctor Urquidi, una población de 650 millones de personas en el año 2000 "...coloca a América Latina en otro nivel con relación a la situación mundial. Hay muchos en la región que equiparan la población con el poder político o, en todo caso, con una mayor influencia en los problemas mundiales".¹ Además, no puede pasarse por alto el problema de las fronteras cuando hay gobiernos que estiman que el incremento acelerado de la población de su vecino constituye una amenaza potencial contra su propia integridad.

Aunque estos argumentos pueden ser válidos —o al menos comprensibles—, hay otros dos factores que también deben tenerse en cuenta cuando se analizan los problemas del desarrollo nacional. El primero de ellos es la relación entre la densidad de la población y el nivel de desarrollo económico. Suele afirmarse que la densidad de la población por kilómetro cuadrado en América Latina hace de ella una región comparativamente subpoblada; esto no tiene mucho sentido en un continente cuyas condiciones geográficas y climáticas son tan variables, y que tiene grandes extensiones no aptas para la ocupación —al menos con las actuales técnicas y capacidad de inversión— y otras propicias para formas de explotación que requieren muy baja densidad de población, como la silvicultura o la ganadería ovejuna. Si se analiza la relación entre población y desarrollo socioeconómico —o más simplemente, entre el número de personas a las que hay que alimentar, albergar, vestir, emplear y proporcionar servicios sociales básicos, y la capacidad para hacerlo de la mayor parte de las sociedades dada su actual estructura económica y social— América Latina tiene hoy más población que la que puede atender.

¹ Víctor Urquidi, "Latin American demographic growth: political, social and economic forces", trabajo leído ante la Population Association of America, Nueva Orleans, 26 a 28 de abril de 1973, p. 4.

b) *La distribución de la población*

Cabe considerar en segundo lugar que la distribución de la población es sumamente desigual y que gran número de personas se concentra en unas pocas zonas metropolitanas —generalmente las ciudades capitales—, mientras la población de las zonas rurales sigue aumentando con rapidez debido a la elevada tasa de incremento natural. Más adelante se analizará la influencia que ejercen en el medio ambiente los millones de personas que se concentran en una o dos zonas geográficas delimitadas, así como la falta de desarrollo de las zonas periféricas.²

Los niveles de urbanización registran un aumento general, pese a que varían mucho de un país a otro, pues fluctúan entre los de las comunidades altamente urbanizadas de Argentina, Uruguay y Chile y los de las comunidades predominantemente rurales de Paraguay, Bolivia y Ecuador en América del Sur, y Haití, Honduras y Guatemala en América Central y el Caribe.

En algunos casos, la combinación de altas tasas de crecimiento general de la población con la tendencia a migrar —en particular, aunque no exclusivamente, desde el campo y los pueblos pequeños a los grandes centros metropolitanos— se ha traducido en tasas de crecimiento de 6 o 7% anual, lo que equivale a duplicar la población de las grandes ciudades aproximadamente cada diez años.³

Dos características de este proceso de hiperurbanización merecen mención especial. Ante todo, es muchísimo más pronunciado que en las naciones ricas, donde a pesar de haberse producido una tendencia centralizadora similar,

² Según la Oficina de Ciencia y Tecnología de la AID, el estudio realizado por ésta en 35 países del mundo en desarrollo "...revela que hay una estrecha relación inversamente proporcional... entre la presión de la población humana y la urbanización, por una parte, y la calidad del medio ambiente, por otra" ("Environmental problems in selected developing countries: Preliminary survey", Washington, julio de 1971, p. 8, documento mimeografiado).

³ En Brasil, por ejemplo, el promedio anual de crecimiento de las ciudades con más de 500 000 habitantes alcanzó a 6.2% en 1940-1950, a 7.2% en 1950-1960, y a 6.8% en 1960-1970; las tasas correspondientes al total de zonas urbanas fueron de 5.3, 6.4 y 6.1 respectivamente. (Véase George Martine y César Peláez, "Tendencias de la urbanización del Brasil, 1940-1970", CEPAL, documento mimeografiado presentado al Seminario Técnico sobre Urbanización y Crecimiento Demográfico en América Latina realizado en Río de Janeiro del 3 al 7 de abril de 1972.) Es posible que se esté produciendo una declinación gradual a largo plazo del predominio de la metrópoli, pero si ello es efectivo la tendencia tardará mucho en manifestarse, dados los grandes incrementos en cifras absolutas.

ésta no ha alcanzado el mismo ritmo que en América Latina. En esta región, las capitales o centros urbanos principales contienen en varios casos entre un tercio y la mitad de la población del país y, a través de las migraciones, siguen captando todos los años una parte importante de la población y extendiendo continuamente sus límites.

El proceso no va acompañado de tasas de desarrollo industrial y comercial suficientes para que el centro absorba la corriente de migrantes desde la periferia. Tanto a éstos como a gran parte de la población nacida en las ciudades les resulta muy difícil encontrar trabajo productivo que les permita satisfacer sus necesidades sociales y físicas básicas —alimentación, vivienda y servicios de salud y educación— en la gran ciudad.⁴

En América Latina en su conjunto, los tipos de actividades secundarias que caracterizaron en las naciones ricas las primeras etapas de su expansión industrial, han sido menos dinámicas en lo que toca al aumento del ingreso y del empleo y lo que ha predominado es el sector terciario. No es posible aceptar sin reservas la afirmación tan simplificada de que la urbanización inevitablemente trae consigo progreso social y económico para la población, ni la aseveración contraria de que la rápida expansión de grandes ciudades crea necesariamente graves problemas sociales, sin acarrear ventajas económicas que los compensen.⁵

En realidad, la situación es compleja: grupos importantes —principalmente la clase media y los trabajadores sindicalizados— están en condiciones de aprovechar las mayores oportunidades de empleo y movilidad social que ofrece la ciudad. Al mismo tiempo, los grupos más marginales aún se encuentran social y económicamente restringidos en un marco que al parecer es más ventajoso y dinámico. En estas circunstancias, es posible que las contradicciones se hagan más evidentes y que las paradojas sociales queden de manifiesto, al haber más percepción de las desigualdades y elevarse las expectativas. A su vez, esto quizá lleve a exigir alivio ante problemas inmediatos y solución —aunque sea transitoria y parcial— para los males más apremiantes.

⁴ No obstante que, como en el caso de Bolivia, tal vez 60% de la industria nacional y 55% de la fuerza laboral industrial se concentre en la capital. Véase Comisión Interministerial Permanente, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, *Informe Nacional de Bolivia sobre "El Medio Humano"*, La Paz, marzo de 1971, p. 4.

⁵ Véase un breve resumen de ambas posiciones en Pierre de Briey, "L'urbanization, le développement et le processus révolutionnaire dans le Tiers Monde", *Civilisations*, vol. XVIII, No. 3, 1968, pp. 342 a 352.

Así, pues, es posible que el rasgo más destacado de esas ciudades sea la contradicción entre las condiciones objetivas de movilidad socioeconómica limitada y una mayor conciencia de las desigualdades del sistema. Esa contradicción, en la que influyen el grado de flexibilidad de las autoridades y los recursos de que éstas disponen, probablemente se agudice, a medida que la población continúe concentrándose y que los migrantes inunden las aglomeraciones urbanas no planificadas del continente y contribuyan al crecimiento acelerado de los "barrios marginales", los "barrios de tugurios", las "callampas" y las "favelas" que circundan las ciudades y que contienen tal vez un tercio de la población urbana latinoamericana.

c) *La población y otras variables del desarrollo*

Como se dijo, el papel de la "población" en el proceso de desarrollo sólo puede analizarse de manera eficaz en función de sus relaciones con las demás variables, a saber, tecnología, recursos, producción y dimensión espacial (la relación población-medio ambiente se analizará por separado más adelante). La forma en que la población se relacione con otras variables dependerá en gran medida de la estructura y del funcionamiento de la sociedad, de sus instituciones, sistema político e influencia relativa de los distintos grupos sociales. Las actitudes, valores y normas del comportamiento político, económico, social y cultural ayudarán a determinar, por ejemplo, de qué manera se utilizan los recursos; qué clases de técnicas se emplean; qué gama de productos se ofrece a los consumidores y cómo se distribuyen espacialmente en la sociedad la actividad económica y el asentamiento humano.

En América Latina se puede observar cómo interactúan las distintas variables en modalidades cambiantes y complicadas dentro del marco de sus economías de mercado, de carácter dependiente. La elección de tecnología para explotar los abundantes recursos naturales, así como la distribución de los frutos de esa explotación entre los distintos grupos sociales —medida en función del consumo, de la distribución del ingreso y de las oportunidades de empleo—, reflejan en gran medida el juego recíproco de los dos factores sociopolíticos, la dependencia de los centros mundiales y el sistema de mercado. La variable espacial también revela la forma en que estos factores influyen en la variable población, y viceversa, para crear ciertas modalidades de asentamiento humano y de ubicación de la actividad económica.

El funcionamiento de las economías de mercado no ha conducido claramente a la igualdad de los grupos sociales en ninguna etapa de su evolución histórica. En las naciones ricas, pese a haberse elevado toda la pirámide de ingresos, el incremento gradual del producto nacional global en la mayoría de los casos no ha logrado reducir apreciablemente las diferencias económicas, sociales y políticas entre los grupos de mayores y menores ingresos. Incluso en el Estado providente hay minorías que disfrutan de los mejores empleos y servicios sociales y culturales, y ejercen influencia dominante en los asuntos políticos.

Estos rasgos toman formas más extremas en América Latina. A través de todo el continente la distribución del ingreso es sumamente desigual; los empleos al alcance de la mayoría de la población se limitan a trabajos manuales o bien a actividades marginales improductivas y a menudo degradantes en el sector de los servicios; la vivienda, la alimentación, el vestuario, los servicios de salud y educación y los servicios sociales en general no se comparten en forma equitativa; el acceso a la justicia y la efectiva participación en las decisiones de índole política y administrativa dependen de la posición que se ocupe en la sociedad.

Del mismo modo, las decisiones relacionadas con la clase de bienes que se producen y con los niveles de producción reflejan las necesidades de consumo de los grupos sociales más adinerados, de modo que mientras la mayor parte de la población no puede obtener a precios aceptables muchos de los productos básicos, las industrias producen bienes para los grupos de mayores ingresos a precios que ponen de relieve la estructura oligopólica del sector industrial protegido.

En sus métodos de producción, a los propietarios y administradores de las empresas de cualquier sector más les interesa maximizar sus utilidades —“internalizar” las utilidades y “externalizar” los costos— que maximizar el bienestar de la sociedad en general. Los efectos de estas actitudes en el medio ambiente se analizarán más adelante.

Las modalidades de asentamiento humano que responden al esquema centro-periferia, así como al de desarrollo y subdesarrollo, son características de la evolución desequilibrada de América Latina. Las razones son varias.

Ante todo, como señalan muchos autores que se han referido al desarrollo regional —desde Myrdal, Hirschman y Perroux hasta Coraggio y Rofman— y han analizado concretamente la situación de América Latina, en las economías de mercado, pero no solamente en ellas, existe

la tendencia natural a centrar gradualmente la actividad económica en un número limitado de zonas urbanas bien ubicadas. Para aprovechar las economías externas, de urbanización y otras economías de escala y por ende para optimizar las utilidades, las empresas deben ubicarse cerca de los mercados principales pues así tienen acceso a toda clase de servicios y sus costos de transporte son más bajos. La ubicación cada vez más concentrada de esta actividad económica atrae más población —por lo general el elemento pasivo del proceso— de manera que sigue rigiendo el patrón acumulativo que describe Myrdal.

Sin embargo, los efectos no sólo se dejan sentir en el campo económico. El centro favorecido también atrae hacia sí la actividad social, política y cultural del país, privando cada vez más a las ciudades más pequeñas y a la periferia rural de este patrimonio y haciéndolas cada vez más dependientes de la capital. Tanto los grupos relativamente acomodados que van en pos de la gama mayor de oportunidades sociales, políticas y culturales que brinda la ciudad, como la clase media baja, la fuerza laboral organizada y los grupos marginales, aspiran a participar más efectivamente en la toma de decisiones y en la distribución de los frutos del desarrollo, y esto sucede más en la capital que en los centros urbanos menores o en las zonas rurales. La sola presencia de barrios de tugurios en las afueras de la ciudad recuerda en forma constante a los gobiernos, cualesquiera que sean, las necesidades de una población que crece en forma acelerada. Y esa presencia se hace más evidente aún cuando a los grupos marginales —unidos o no a la mano de obra organizada— se les moviliza social y políticamente para que su voz se haga sentir de manera eficaz en demanda de vivienda, empleo, educación, servicios de salud, etc.

Parece poco probable, a menos que se introduzcan importantes cambios de política, que estas tendencias acumulativas hacia un esquema centro-periferia cada vez más polarizado, puedan modificarse radicalmente a corto o incluso a mediano plazo. La creación de ministerios de planificación regional, la formación de centros de investigación y las continuas exhortaciones de los organismos internacionales sobre la necesidad de distribuir mejor la población, la actividad económica, los servicios sociales y la influencia política, sólo tienen efectos superficiales. Las tendencias a centralizar y concentrar el asentamiento humano en algunos pocos lugares preferidos se modifican algo por el crecimiento y la evolución del propio sistema de mercado, pero los problemas internos de la

desigualdad social, económica y política, por una parte, y sus equivalentes espaciales por la otra, han planteado dificultades a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos. Estos deben confrontar además los problemas derivados de su dependencia de centros mundiales cuyo poder económico y político realmente puede frenar la capacidad de los gobiernos para abordar los factores determinantes de la concentración espacial, entre otras deficiencias de sus procesos de desarrollo.

Solon Barraclough sostiene que: "La soberanía de la nación-estado misma se compromete seriamente cuando se trata de importantes decisiones que afectan la estructura social y económica nacional. Las naciones-estado latinoamericanas son parte integral de una estructura política y económica internacional... La concentración internacional del poder político y económico ha proseguido hasta tal punto que cuando llega el momento de tomar decisiones que realmente cuentan para el desarrollo nacional, las naciones 'independientes' pero subdesarrolladas frecuentemente encuentran circunscritas sus áreas de decisión. Su 'poder soberano' es, en ciertos respectos, un formulismo."⁶

Ya en otra oportunidad se han hecho notar las consecuencias de las inversiones extranjeras directas en la región latinoamericana. En un documento anterior publicado por la CEPAL se señalaban las complejas y amplias ramificaciones de tales inversiones. Estas incluyen el conflicto entre el ingreso en moneda extranjera y la necesidad de servir y amortizar tal inversión; la necesidad cada vez mayor de elementos importados; el aumento de la presión sobre el balance de pagos; la disminución del ahorro interno y de los recursos crediticios disponibles para inversiones en el país; los efectos causados por nuevos tipos de inversión extranjera en las modalidades internas de consumo; la posible incompatibilidad de este sistema de asignación de recursos con esquemas destinados a satisfacer las necesidades esenciales de las mayorías, y por último, el hecho de que las inversiones extranjeras han disminuido la eficacia de las medidas arancelarias y cambiarias encaminadas a limitar el consumo de artículos duraderos de precio elevado. A continuación el documento menciona efectos a menudo negativos en el desarrollo tecnológico interno, el balance de pagos y la relación de intercambio

⁶ Véase "La estrategia de desarrollo rural y la reforma agraria", documento presentado al Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización, organizado por la FAO con la cooperación del Gobierno del Perú (Chiclayo, 29 de noviembre al 5 de diciembre de 1971), p. 3.

del país receptor, y señala la tendencia a aumentar el endeudamiento externo.⁷

La mayoría de los gobiernos han aceptado pagar cierto precio que se traduce en menor capacidad de decidir el tipo de producción, las modalidades de consumo, la localización de la actividad económica (por razones económicas obvias, la mayoría de las empresas extranjeras prefiere establecerse en los centros urbanos más grandes), la contribución de la industria a la creación de empleos, y los efectos en el medio ambiente natural y creado por el hombre, a la vez que buscan medios para reducir ese precio y controlar algunos de estos factores. Por ejemplo, cuando ciertos países industrializados manifiestan interés en trasladar algunos tipos de industria pesada a otros países, a fin de reducir la contaminación en su propio territorio, los gobiernos de los países más pobres generalmente están dispuestos a aceptar que aumente la contaminación para atraer estas actividades que producen ingresos.

Por otra parte, es un hecho bien conocido que la aparición de las empresas transnacionales ha limitado aún más el ámbito geográfico y el poder negociador incluso de los países más grandes del continente. Se está haciendo más hincapié en el empleo de técnicas "sofisticadas" en los sectores "modernos" de la economía, por incompatibles o socialmente destructoras que sean estas prácticas en el marco más amplio de la comunidad nacional. Además, refuerza estas presiones financieras y técnicas la dependencia cultural de los grupos dotados de gran poder adquisitivo, que asegura un mercado permanente aunque limitado a la mayoría de los bienes de consumo extranjerizantes.

La complejidad del proceso global desarrollo/subdesarrollo puede comprobarse si se examina la acción recíproca de dos variables: de un lado, la población en su marco societal y su expresión espacial, y de otro, el uso de los recursos.

En general, el uso de los recursos naturales de las zonas periféricas de los países latinoamericanos tiende a ser inadecuado, ya sea porque se subutilizan o porque se explotan en forma antieconómica. Salvo algunas excepciones importantes (que luego se analizarán más detalladamente), los terrenos agrícolas se concentran en latifundios que sólo se explotan parcialmente, o se subdividen en pequeñas parcelas que prácticamente no pueden ofrecer condiciones de vida aceptables. En ambos casos, la administra-

⁷ Véase *Estudio Económico de América Latina, 1971*, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.73.II.G.I, primera parte ("América Latina y la economía mundial: Perspectivas y tendencias").

ción de las unidades agropecuarias ha sido muy deficiente. Los bosques, gran fuente potencial de riqueza interna e ingresos de exportación, suelen desestimarse y considerarse un obstáculo al desarrollo económico, de modo que se les quema; y si se les aprovecha se explotan en forma descuidada para obtener utilidades a corto plazo, y no se renuevan.

La riqueza mineral también se ha explotado en forma tan dispendiosa, con el fin de lograr utilidades rápidas, que en condiciones de dependencia la enorme riqueza del continente —petróleo, cobre, bauxita, estaño, hierro, plata— ha hecho a lo largo de su historia una contribución al desarrollo de América Latina muy inferior a sus potencialidades. Los recursos del mar, que hasta hace poco la mayoría de los países despreciaba, son objeto de explotación por grandes flotas pesqueras comerciales (a menudo extranjeras), y casi todos los puntos de pesca han quedado al alcance de sus exhaustivas actividades de extracción.

Sea que los recursos naturales de América Latina se hayan desestimado o subutilizado, sea que, como ha sucedido cada vez con mayor frecuencia en los últimos decenios, se hayan sometido a explotación antieconómica o excesiva, la combinación de los elementos societales y espaciales ha sido el factor decisivo. Las utilidades a corto plazo, la distancia de los mercados, la escasez de servicios de transporte y comunicaciones, y la indiferencia o poca capacidad de fiscalización de las autoridades centrales, son todos elementos que han influido en el uso de los recursos del continente.

Asimismo, como consecuencia lógica, cuando en las zonas periféricas efectivamente se explotan los recursos agropecuarios, forestales, mineros y del mar, los frutos rara vez benefician a la zona de donde se extraen. Por el contrario, de acuerdo con la lógica del sistema de mercado dependiente, la elaboración posterior, que produce muchos más ingresos, tiene lugar en la región central del país, o en el país industrializado a que pertenece la empresa extranjera que realiza la explotación.

Los efectos en la población de esta modalidad de crecimiento sin desarrollo son claros. El estancamiento y abandono del sector agropecuario, unidos al régimen de tenencia de la tierra en que se dan el latifundio y el minifundio, ha contenido la expansión de las oportunidades de empleo, frente a la presión que significa la persistencia de tasas elevadas de crecimiento de la población en las zonas rurales. La situación se ha agravado aún más con la transferencia de utilidades a las zonas urbanas en busca de mejores inversiones en la especulación con bienes raí-

ces, en la construcción y en las industrias de bienes de consumo. Esto ha contribuido a reducir la capacidad de la economía rural para absorber la población que permanece junto a la tierra o de proporcionarle condiciones de vida aceptables. En estos casos, el no haberse desarrollado una economía diversificada ha hecho disminuir las oportunidades de empleo y ha conducido a altos niveles de desempleo y subempleo, no sólo en la agricultura, sino también en la actividad económica de pequeños mercados urbanos.

Sin embargo, incluso en los casos en que el sector agropecuario ha crecido en forma acelerada, el empleo de métodos altamente mecanizados y con gran densidad de capital ha hecho que, como sucede en las naciones industrializadas, los empresarios prescindan de gran parte de la mano de obra campesina que hasta entonces había trabajado la tierra en condiciones técnicas y sociales diferentes. En este sentido, los factores de repulsión que hacen abandonar las zonas rurales, sea en condiciones de estancamiento o de expansión, han sido tan importantes como los factores de atracción que ejercen los supuestos encantos de la ciudad. Del mismo modo, en el sector de las manufacturas, incluso cuando se intenta descentralizar la actividad económica, y algunas empresas grandes son lo suficientemente independientes y libres de trabas como para trasladarse a ubicaciones periféricas,⁸ las actividades de estas firmas, con su gran densidad de capital, no tienen grandes efectos en la zona de reubicación, salvo quizá en cuanto contaminan el campo circundante. Del mismo modo, cuando se amplía y moderniza la explotación de yacimientos minerales o bosques, el uso de sistemas altamente mecanizados o que requieren mucho capital puede dar lugar a la reducción neta del empleo.

El subdesarrollo relativo de las zonas periféricas está íntimamente relacionado con la hipertrofia de los centros metropolitanos. Debido a la falta de oportunidades de inversión en actividades de desarrollo diversificadas que se observa en las regiones rurales y los pueblos pequeños —donde los proyectos en gran escala que ocasionalmente se llevan a cabo sólo utilizan cantidades considerables de mano de obra y capital en la etapa de construcción—, el capital se transfiere a las zonas urbanas, donde la gama de oportunidades es más amplia y la

⁸ Véase A. B. Rofman, "El fenómeno de la concentración y centralización espacial en América Latina: elementos para una discusión", presentado en el Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social e Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Viña del Mar, Chile, 17 al 22 de abril de 1972.

rentabilidad de la inversión es mucho mayor.

Aunque no hay pruebas categóricas, es probable que durante largo tiempo la periferia de la mayoría de las naciones latinoamericanas haya subvencionado el crecimiento de los centros urbanos y particularmente de las metrópolis; los recursos de inversión del sector privado y de las instituciones públicas han fomentado el desarrollo industrial de las ciudades, pero sobre todo han proporcionado fondos para el crecimiento de la infraestructura urbana y para proyectos altamente remunerativos de construcción y hermoseamiento de ciertas zonas de las capitales. Sólo en los últimos años algunos gobiernos centrales han comenzado a modificar esta tendencia mediante políticas de desarrollo regional destinadas a promover el desarrollo agropecuario y la descentralización de la actividad industrial, y a través de programas de obras públicas rurales. Sin embargo, una vez más resulta difícil estimar la magnitud de estos movimientos financieros, y por tanto, en qué medida las utilidades provenientes de estas inversiones revierten con mayor o menor rapidez a la fuente.

3. Población y medio ambiente

a) Relaciones recíprocas entre las variables

En las páginas que siguen se pretende ante todo analizar la acción recíproca entre la población y el medio ambiente en las condiciones sociopolíticas esbozadas en las secciones anteriores. Ello no deja de lado el hecho de que en América Latina el sistema de mercado dependiente presente muchas variaciones, una de cuyas principales características es la mayor o menor intervención estatal. Para la mayor parte de la población de América Latina, obligada a migrar a ciudades atestadas y cada vez más grandes, aglomerada en las laderas de los cerros o dispersa en tierras marginales, "el efecto en el medio ambiente" es en gran medida involuntario y actúa directamente sobre ella. Las elevadas tasas de crecimiento de la población —denunciadas como una de las principales causas del deterioro del medio ambiente—, unidas a la distribución desequilibrada de esa población, son sólo las causas finales y visibles de los problemas ambientales.

b) Problemas ambientales. Algunos ejemplos

En todo el continente hay numerosas pruebas del despojo y degradación del medio natural y de aquel creado por el hombre, y en muchos ca-

so los efectos de esta actividad están claramente documentados.⁹

En el sector agropecuario,¹⁰ por ejemplo, prácticas agrícolas inadecuadas, unidas a los regímenes de tenencia de la tierra y a la reacción de los terratenientes a los incentivos sociales y económicos vigentes, han hecho descuidar millones de hectáreas de buenas tierras agrícolas y dejar en el abandono a zonas marginales. El apacentamiento excesivo ha arruinado las tierras de pastos naturales y se ha traducido en la consiguiente erosión eólica o por el agua; las prácticas de tala y quema para habilitar tierras han deforestado grandes zonas, y allí donde existe la silvicultura comercial, son poco frecuentes los intentos de replantar zonas taladas. Una vez más, las consecuencias son la erosión en gran escala, la permanente denudación de las regiones montañosas, el consiguiente atarquinamiento de los ríos y la creación de condiciones que favorecen la inundación periódica de grandes extensiones.

En Chile, las consecuencias de esta mala explotación son visibles, ya que 20 millones de hectáreas —80% de las tierras aptas para la agricultura— están erosionadas en alguna medida y la erosión continúa a razón de 40 000 hectáreas al año. El consiguiente atarquinamiento de ríos y puertos ha puesto en peligro diversos tipos de actividad industrial, ha disminuido la utilidad de las presas, ha ocasionado pérdida de vidas humanas y ha arruinado grandes extensiones de buenos terrenos agrícolas.¹¹

En Argentina, el apacentamiento excesivo en la pampa también ha destruido miles de hectáreas de praderas y lo mismo ha sucedido en la

⁹ Véase especialmente *República de Chile: Informe para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*, Santiago de Chile, mayo de 1971, pág. 877. Gran parte de lo expuesto en el "Informe Nacional: República Argentina", documento mimeografiado, sin fecha, preparado para la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, se refiere también al despojo de que ha sido objeto el campo argentino a través de prácticas inadecuadas y destructivas que continúan aplicándose hasta hoy. Sin embargo, cabe agregar que aún no se ha hecho un balance sistemático basado en investigaciones adecuadas y en definiciones claras de los problemas, que abarque a América Latina en su conjunto. Por lo tanto, los análisis generales (incluido el presente trabajo) se basan en "ejemplos" tomados de distintas fuentes cuya importancia y posibilidades de verificación son muy diversas.

¹⁰ Véanse ejemplos de una amplia gama de tipos de deterioro del medio ambiente en *Environmental Costs and Priorities: A Study at Different Locations and Stages of Development*, Grupo de Expertos en Desarrollo y Medio Ambiente, Ginebra, 4 al 12 de junio de 1971, p. 6 y siguientes.

¹¹ Véase *República de Chile: Informe para la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*, op. cit., p. 9.

región del Chaco y de la Patagonia. La erosión resultante ha afectado a 20 millones de hectáreas, a 20% de ellas, severamente. En México, la presión demográfica en las zonas rurales ha ocasionado problemas aún mayores, ya que hay 150 millones de hectáreas erosionadas y todos los años de 150 000 a 200 000 más se ven seriamente afectadas.

También en otros países la presión de la población rural ha destruido las laderas de los cerros y otras tierras marginales, ya que los minifundistas utilizan sistemas primitivos de explotación intensiva en terrenos desbrozados inadecuados para esta clase de explotación. La situación es aún más grave en terrenos lateríticos y en países tropicales como El Salvador, donde la agricultura de subsistencia se ha extendido a expensas de los bosques de especies de hojas caducas. El aumento de la densidad de la población ha obligado a los minifundistas a cambiar del cultivo trashumante al permanente de la tierra, y a acortar el período de barbecho a entre tres y cinco años, con el agotamiento y erosión consiguientes de los suelos. Efectos más generales de este fenómeno se observan, por ejemplo, en la presa Cinco de Noviembre sobre el río Lempa; según se calcula, ésta perderá 40% de su capacidad de almacenamiento en los próximos veinte años como consecuencia del atarquinamiento ocasionado por la erosión. Además, al eliminarse la vegetación ha aumentado la temperatura del suelo y se ha modificado o destruido parcialmente el *habitat* animal, al punto de haberse extinguido en el país 19 especies de mamíferos.

Estos problemas derivan en gran parte del régimen poco equitativo de tenencia de la tierra, unido al crecimiento acelerado de la población y a una administración desastrosa de las explotaciones agrícolas. Sin embargo, incluso el empleo de técnicas excelentes y de modernos métodos de cultivo puede tener efectos secundarios imprevistos no deseados.

Las consecuencias desafortunadas que puede acarrear la expansión mal planificada del riego (salinización de los suelos o propagación de la esquistosomiasis), el uso indiscriminado de fertilizantes químicos (obstrucción de los cursos de agua) y la excesiva aplicación de pesticidas (con la consiguiente destrucción de especies predatorias que ayudan a conservar el equilibrio ecológico) son bien conocidas en el mundo, y América Latina no está libre de ellas. Y por su parte, la mecanización de la agricultura puede destruir los ecosistemas forestales, como ha sucedido en el Mato Grosso, en el Brasil.¹²

¹² Véase *Environmental Costs and Priorities*, op. cit., p. 9 y siguientes.

Dicho en otros términos, la utilización de la tierra encaminada a obtener resultados rápidos y de corto plazo, ya sea con fines de simple explotación o para obtener metas de desarrollo aparentemente más desinteresadas, se ha traducido en el deterioro de la ecología natural de muchas zonas agrícolas y forestales.

Los bosques de América Latina se cuentan entre las principales víctimas de los métodos de "desarrollo" utilizados durante siglos. En Brasil, hay estados como Minas Gerais y São Paulo, donde en la actualidad menos de 10% de la superficie está cubierta de bosques, y gran parte de la zona desnuda está expuesta a la erosión. Además, se estima que todos los años se pierden 300 000 toneladas de madera debido a métodos de tala inadecuados. El hecho de que no se reemplacen los árboles que se derriban, o que se pierdan por incendios o enfermedades, muestra que sólo se piensa en la explotación de corto plazo. Es probable que debido a ello Chile pierda anualmente 50 000 hectáreas de bosques.

Los ejemplos citados son los que mejor ilustran el deterioro producido en el medio ambiente natural del continente; sin embargo, también hay otros, quizá menos palpables pero igualmente desafortunados: la extinción de 70% de la fauna del Brasil por la tala de grandes extensiones de bosques, y el peligro que se cierne sobre 44 especies; la amenaza a otras especies que significa la construcción de caminos en Colombia, que altera la ecología natural de las zonas adyacentes y permite el acceso a los cazadores del jaguar y el tapir; o la simple explotación excesiva de algunas especies de peces, como el atún aleta amarilla, el bonito peruano y la merluza, el camarón y la anchoveta del Caribe. La minería también ha contribuido al despojo y a la contaminación de los terrenos adyacentes, a la erosión ocasionada por las excavaciones mineras y a la contaminación de ríos y costas.

En el medio ambiente artificial —por lo general en los asentamientos humanos, pero particularmente en las estructuras físicas de los grandes centros metropolitanos densamente poblados— también se han dejado sentir, a veces con fuerza, los efectos del crecimiento desequilibrado y de la presión demográfica.

La contaminación del aire, la tierra y el agua, particularmente en ciudades como Santiago, Lima, Buenos Aires, São Paulo y ciudad de México, pero también en muchos otros centros en que se concentran la población, la industria, o ambas cosas, a veces es casi tan grave como la peor que experimentan las naciones industrializadas. Por ejemplo, en Santiago de Chile el anhídrido sulfuroso y el polvo que contiene

el aire de la ciudad en el invierno supera los niveles internacionalmente aceptables. La contaminación producida por los gases de escape de los vehículos automotores también suele sobrepasar los límites permitidos, no obstante la reducida proporción de vehículos por habitante.¹³ Además, se estima que en 1969 cayeron sobre la ciudad 65 toneladas de polvo por kilómetro cuadrado. Otras ciudades también enfrentan estos problemas; el anhídrido sulfuroso y el polvo tanto en suspensión como depositado afectan de diversas maneras a la mayoría de los grandes conglomerados urbanos del continente. La calefacción doméstica y la incineración privada de desperdicios causan parte de la contaminación del aire, pero mayor es la que ocasionan la industria y los vehículos automotores. En São Paulo, en la zona de Capuava, se descargan diariamente 18 toneladas de compuestos de azufre, mientras que la población de São Caetano do Sul está expuesta a la contaminación por ácido sulfúrico y carbono de calcio provenientes de las refinerías de petróleo y fundiciones de hierro. Centros pequeños como La Oroya, en Perú, que tiene 35 000 habitantes, también deben soportar las emanaciones de gases de azufre, plomo y arsénico provenientes de una planta metalúrgica de la localidad, mientras que en algunos valles rurales peruanos los cultivos de papas, los olivares y otras frutas han sido destruidos por el anhídrido sulfuroso contenido en la atmósfera.

Sin embargo, los efectos más perjudiciales se han hecho sentir en las grandes ciudades, debido al tránsito de vehículos automotores y en especial de automóviles. Esos efectos se agravan cuando se combinan con condiciones climáticas especiales, como en ciudad de México, Caracas y Santiago. En la ciudad de México, por ejemplo, la contaminación atmosférica se debe en gran medida a los automóviles. En 1968 el 40% de los 1.6 millones de automóviles que hay en la nación se concentró en la capital y descargaron diariamente en la atmósfera del valle 4 884 kilogramos de hidrocarburos y 24 077 kilogramos de partículas. Problemas similares se producen particularmente en las calles estrechas y hacinadas de casi todos los centros urbanos diseñados en tiempos coloniales para usos totalmente distintos. El centro de Lima, donde circulan 300 000 vehículos, es uno de los ejemplos más severos de este problema.

Del mismo modo, el desarrollo desequilibrado del continente ha contribuido a la contaminación de los ríos y de los sistemas de agua. Las

¹³ Véase *República de Chile: Informe para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*, op. cit., p. 18.

ciudades ofrecen los ejemplos más visibles de contaminación de cursos de agua de todos tamaños; el Río de la Plata de Buenos Aires, el Mapocho de Santiago, el Rimac de Lima, el Bogotá y la Bahía de Guanabara en Río son receptáculos de aguas servidas y otros desperdicios. Sin embargo, fuera de los grandes centros, los complejos industriales han causado contaminación en ciudades más pequeñas como Chimbote, en Perú, donde antes del terremoto de 1970, una planta siderúrgica y algunas fábricas de harina de pescado habían contaminado totalmente la bahía vecina. Además, en un continente donde sólo se somete a tratamiento alrededor de 10% de las aguas servidas, lo más probable es que cualquier asentamiento humano contribuya a la contaminación de las aguas.

Las descripciones precedentes sobre el deterioro del medio ambiente natural y la contaminación del ambiente artificial sugieren que hay relaciones recíprocas entre el medio ambiente (como elemento pasivo, receptor), y la población (como elemento activo), dentro de un marco sistemático. Pero éste es un enfoque demasiado simplista de la situación. En efecto, dentro de la variable población hay sectores más y otros menos activos, según la posición social y política que ocupen dentro de la sociedad.

Sin entrar en mayores detalles, es evidente que todos contribuyen de manera más o menos igual a algunas formas de contaminación. Sin embargo, dentro de la amplia variedad de las formas más graves de destrucción y contaminación del medio ambiente, también es evidente que algunos grupos son más culpables que otros. De una parte, las causas de muchos de los problemas ocasionados por los minifundistas que trabajan tierras marginales se remontan mucho más atrás de la causa inmediata —el campesino—, pues provienen de un régimen de tenencia que reserva las mejores tierras a propietarios adinerados que no siempre las explotan con eficiencia. Así, pues, el campesino tiene que optar entre tratar de cultivar las tierras marginales casi inexplotables, o contribuir a distintas formas de devastación ambiental sumándose a los movimientos migratorios para colonizar tierras vírgenes, o ganarse la vida en las zonas urbanas.

Con todo, hay que reconocer que el campesino, el poblador marginal, el trabajador sindicalizado e incluso gran parte de la clase media, no son responsables de la destrucción o contaminación en gran escala ocasionada por las actividades mineras, las industrias y los vehículos automotores.

En todo esto hay, además, un elemento de injusticia social. En efecto, por lo general los

grupos directa o indirectamente responsables de la contaminación son los que menos sufren sus efectos. Por ejemplo, gran parte de la contaminación industrial se debe a las fábricas que producen bienes duraderos para el consumo sunuario, pero son los grupos de menores ingresos los que trabajan y viven en las zonas industriales, los que respiran las emanaciones y usan el agua contaminada: los ricos y los que tienen influencia política viven lejos de tales distritos. Del mismo modo, los automóviles particulares, que causan gran parte del brumo urbano, generalmente ocasionan los problemas más graves en el centro de las ciudades y lejos de los suburbios más acomodados. Y como efecto secundario, las minorías que utilizan automóviles y que casi siempre son las que tienen mayor influjo en la toma de decisiones, no se ven urgidos a mejorar los servicios de transporte público, que por lo general son sucios, ruidosos e ineficientes.

La situación antes descrita podría explicar en parte la falta de medidas adecuadas contra la contaminación atmosférica, del suelo y del agua, contra el hacinamiento y los ruidos causados por la industria y los automóviles particulares, todos ellos problemas originados por la opulencia y por un estilo de desarrollo copiado del mundo industrializado.¹⁴

c) *Los problemas ambientales y sus consecuencias sociales*

Uno de los planteamientos básicos de este análisis consiste en que hay interacción constante entre las distintas variables que configuran el proceso de desarrollo-subdesarrollo. Y esto sigue siendo aplicable al nexo población-medio ambiente. Hasta ahora hemos examinado una de las facetas de las relaciones: el efecto de la población (en la sociedad) sobre el medio am-

¹⁴ E. Novaes, E. Neira y J. Van Fleet, en *Environmental Problems of Development* (Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, junio de 1971, pp. 12 y 13, documento mimeografiado), se refieren a los problemas de transporte y observan que ellos "parecen estar determinados inevitablemente por una modalidad de consumo que se debe más a la presencia de efectos de demostración que al verdadero poder adquisitivo de la población". Además, la propiedad privada de automóviles tiene efectos negativos en los sistemas de transporte público: "En estas circunstancias, el transporte urbano presenta hoy graves problemas de congestión y contribuye ampliamente a la contaminación del aire". Sin embargo, los autores no creen que haya muchas posibilidades de resolver las contradicciones que existen entre un crecimiento nacional que depende del desarrollo de la industria automotriz, y los problemas así creados por el medio ambiente urbano.

biente. No obstante, si se expresa esta relación entre la población y el medio ambiente utilizando los símbolos P y E, podría decirse que el vínculo es más que sólo $P \rightarrow E$; resulta más realista expresarlo como $P \rightarrow E \rightarrow P$ o bien $P \rightleftharpoons E$, en que el factor población produce ciertos efectos en el medio ambiente natural y artificial, actuando a través de la sociedad y aplicando sus instrumentos tecnológicos a los recursos disponibles para alcanzar modalidades de producción que satisfagan los estilos de consumo de distintos grupos sociales, determinados por factores culturales. Sin embargo, todo cambio que se introduzca en el medio ambiente natural o artificial actuará a su vez sobre la población de manera que se producirá un efecto social que irá de E a P.

En las zonas rurales este efecto ha sacudido a la mayoría de los grupos. Las consecuencias de la presión demográfica, de la desigual distribución de la tierra, de la degradación del medio ambiente y de la "modernización", han sido amplias y variadas. Pocos son los asentamientos rurales e incluso los centros pequeños que disponen de los servicios más rudimentarios para sus habitantes, mientras fuera de esos asentamientos, la elevada dispersión de gran parte del empleo rural en América Latina¹⁵ se traduce en condiciones de vida primitivas.

Escasean elementos tan esenciales como viviendas adecuadas, agua potable, electricidad, educación y servicios de salud.¹⁶ Así por ejemplo, en 1970 sólo disponía de agua potable 24% de la población rural de América Latina y 3 o 4% de la de Haití, Bolivia y Brasil, y aunque cifras de esta índole tienden a ser algo arbitrarias, se estima que más de 80% de las viviendas rurales de Guatemala, Nicaragua y Honduras son "deficientes".

Aparte del sufrimiento humano que sin duda causan, estas condiciones debilitan a la población rural y merman aún más su capacidad de pro-

¹⁵ En Panamá, por ejemplo, la población rural se encuentra dispersa o "...agrupada en pequeñísimos caseríos sin ningún plano propio instalados por lo general en áreas poco aptas para la agricultura, de topografía accidentada y alejados de las principales vías de comunicación". (Dra. L. Herrera, *Atlas de Geografía Médica*, Ministerio de Salud, República de Panamá, 1970)

¹⁶ "Si el 65% de la población total del país es la que vive en el medio rural ubicado en pequeñas localidades que caracterizan a ésta como una población eminentemente dispersa, la misma que carece de los servicios básicos como son: de salud, educación, vivienda, agua potable, alcantarillado, transporte, etc... surge de por sí que las condiciones del medio ambiente son deficientes..." (Junta Nacional de Planificación, *Breve consideración sobre la problemática del medio ambiente humano: caso ecuatoriano*, Quito, Ecuador, sin fecha, p. 9.)

ducir lo suficiente para sí misma o para zonas urbanas en rápida expansión. El resultado más inmediato y evidente ha sido la emigración, particularmente de los elementos más jóvenes y dinámicos de la población, que en general dejan tras de sí a grupos residuales, de más edad, más conservadores y menos instruidos, a menudo carentes de medios económicos adecuados y de servicios sociales aceptables y —aunque la situación comienza a cambiar— por lo general desprovistos de suficiente conocimiento e influencia política para dar a conocer de manera eficaz sus necesidades y su descontento.¹⁷

La situación es cambiante, y son varios los autores que abogan por el fortalecimiento de las relaciones entre la ciudad y el campo para despertar a las zonas rurales.

Sin embargo, antes de intentar cualquier afirmación definitiva cabe plantearse ciertos interrogantes. En la esfera económica, por ejemplo, ¿hasta qué punto la penetración de nuevas ideas ha generado cambios en las técnicas de producción, mejoramiento del uso de la tierra y mayor productividad? O, lo que es un problema social más complejo, ¿han alterado las relaciones entre el campesino y su patrón los valores nuevos creados por vínculos más estrechos entre la ciudad y el campo? ¿Las clases sociales menos privilegiadas tienen mayor o menor influencia política que en los días en que la periferia se encontraba más aislada? Si esa influencia es mayor ¿de qué manera se expresa en el plano local y regional? ¿Se avanza hacia una mayor participación? ¿O simplemente se ha cambiado una fuente de autoridad por otra, el antiguo patrón por el “hombre-nexo”, que vincula el centro de decisión y el mercado urbano con el campo?

Es posible al menos sugerir algunas respuestas. El movimiento migratorio a las ciudades aún no ha resuelto la crisis del sector agropecuario que aflige a la mayoría de los países latinoamericanos.¹⁸ Pese a los grandes movimientos de personas hacia las zonas urbanas, la población rural sigue aumentando a una tasa de aproximadamente 1.5% anual en la región, tasa que se eleva a más de 2% en algunos de los países más pequeños y menos urbanizados.

¹⁷ Véase *Problemas de población y desarrollo en América Latina*, ST/ECLA/Conf. 46/L. 1, Grupo de Expertos sobre el Programa de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, 11 al 14 de diciembre de 1972, p. 33 y siguientes, que analiza argumentos relativos a los efectos de las migraciones en las comunidades locales.

¹⁸ En un artículo publicado en *Civilisations*, vol. XV, No. 4, 1965, p. 484, Denis Lambert sostiene que en América Latina el alejamiento de la tierra acarrea casi inevitablemente la disminución de la productividad agrícola.

Sin embargo, no debe olvidarse que esto encubre tanto la situación de algunas regiones inexploradas que, gracias a la migración se están poblando y colonizando rápidamente, como la de zonas con asentamientos rurales más antiguos que se están estancando o perdiendo población al proporcionar mano de obra agrícola a zonas nuevas y pujantes.

No obstante, con la llegada de los medios de información a las zonas más apartadas, y el constante ir y venir de migrantes entre zonas rurales y urbanas, la gran mayoría de los que viven en zonas periféricas inevitablemente confrontan nuevas ideas, valores y formas de vida.

Además, los efectos de estas fluctuaciones culturales se refuerzan con otros factores, entre ellos la aparición de nuevos bienes de consumo en las zonas rurales y pueblos de la periferia que, como no pueden producirse allí, aumentan la dependencia del mercado nacional; la creciente influencia de los movimientos políticos nacionales originados principalmente en las ciudades y que se contraponen a las formas tradicionales de liderazgo local; la iniciación de políticas de reforma agraria que llevan al campo a expertos agrícolas, funcionarios públicos y políticos venidos de la ciudad, para capacitar, educar y tratar de incorporar las comunidades locales a la vida nacional; la apertura hacia comunidades periféricas antes apartadas a través de caminos y servicios de transporte públicos que, por muy inadecuados o decrepitos que sean, no sólo muestran nuevas formas de vida o nuevos usos de la tierra (por ejemplo, para fines de esparcimiento), sino que permiten que la gente que antes vivía en comunidades se desplace y se comuniquen con más facilidad.¹⁹

De esta manera, la “modernización” del campo y de los pueblos pequeños introduce fuerzas nuevas y poderosas en zonas anteriormente tradicionales y casi estáticas, hace que las comunidades tomen conciencia de distintos estilos de vida y origina nuevas necesidades y expectativas. Como sucede en las zonas urbanas, estas tendencias conducen a una situación paradójica donde queda cada vez más de manifiesto la contradicción entre los efectos de demostración culturales y lo que sus medios económicos permite a la mayoría de la gente. Hasta cierto punto, las migraciones —particularmente de los grupos más jóvenes, de más empuje y más calificados— pueden aminorar el problema transfiriéndolo a los centros urbanos, pero el continuo crecimiento de la población rural, unido al problema

¹⁹ Véase, por ejemplo, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.70-II.G.3.

permanente de encontrar empleo adecuado, hace que la situación siga siendo inestable.

En las zonas urbanas, los efectos sociales de la devastación y deterioro del medio ambiente son todavía más notables, aunque sólo sea porque los problemas aparecen más concentrados y visibles en los barrios marginales que circundan los centros urbanos del continente y que albergan una proporción considerable de la población urbana.

A menudo estas condiciones van unidas a un incremento acelerado de la población nacional. Sin embargo, la situación de Argentina, donde las bajas tasas de aumento de la población no han logrado librar a Buenos Aires de los problemas asociados a la distribución cada vez más desequilibrada de esa población, indican que éste es sólo uno de muchos factores. El tamaño mismo del Gran Buenos Aires, que posee más de un tercio de la población del país,

“...constituye una realidad económica y social cuyos costos son difíciles de mitigar. Por un lado, las distancias entre la vivienda y el empleo ocasionan un considerable desperdicio de tiempo en desplazamientos; por otro, la rapidez del proceso de urbanización producido entre 1947 y 1960, y la ausencia de una acción sostenida en materia de construcción de viviendas, generaron un *habitat* rudimentario...”

“Un estado de déficit crónico se ha vuelto característico. Gran parte de los habitantes metropolitanos se ven constreñidos a habituarse a interrupciones en la provisión de agua, al aislamiento por falta de líneas telefónicas, a desgastarse en interminables viajes diarios y recrearse en las riberas contaminadas.

“Finalmente, la desordenada apropiación de espacio urbano, y la imposibilidad de atender simultáneamente todas las necesidades, han acrecentado de tal modo las urgencias en el dominio de los equipamientos colectivos que la generalización de los “déficit” parecería constituir hoy otro rasgo característico de la vida metropolitana”.²⁰

La concentración de la población y de las actividades económicas, sociales y de otra índole en las metrópolis impone grandes exigencias, particularmente a los centros urbanos importantes. La tierra se usa en forma intensiva para construir en altura y concentrar apretadamente actividades comerciales, industriales y de administración pública (aunque por la especialización de las actividades y la inadecuada planificación urbana, gran parte del uso sólo es intensivo durante algunas horas del día). El suministro de agua para usos múl-

²⁰ “Informe Nacional: República Argentina”, *op cit.*, p. 5.

tiples (y a menudo dispendiosos) también está sometido a severas presiones y lo mismo sucede con otros recursos físicos, incluido el aire de la ciudad. La gran demanda de todos ellos ha elevado los costos de utilización²¹ y ocasionado grandes problemas de decadencia y deterioro físicos en las grandes zonas urbanas.

No obstante, tras estos problemas de comodidad y agrado físicos hay una privación ambiental más profunda y compleja. Es probable que los efectos de la contaminación, el hacinamiento, el ruido y la falta de independencia también afecten a los habitantes de las ciudades en un sentido más amplio, al limitar el desarrollo pleno de sus potencialidades en el trabajo, y su capacidad para disfrutar de sus horas libres. Como consecuencia del hacinamiento y del ruido muchos de ellos experimentarán ansiedades y tensiones nerviosas que los afectarán individualmente y en sus relaciones familiares y comunitarias.²²

Con todo, al analizar las repercusiones sociales, económicas y culturales del tipo de desarrollo físico que tiene lugar en los centros hiperurbanizados de América Latina, no resulta fácil generalizar. Estudios sobre los grupos que se trasladan a las ciudades y se asientan allí en barrios de tugurios centrales o en las poblaciones marginales que circundan las zonas urbanas, indican que no se puede llegar a conclusiones ligeras acerca de ellos, ni desde el punto de vista social, ni desde una perspectiva política. Aún no se conoce bien la capacidad de los diversos grupos migrantes para adaptarse a las diferentes situaciones que plantea la vida en la ciudad, para participar activamente en la comunidad más amplia, para encontrar empleo o para crear nuevos lazos familiares y comunitarios.

Los grupos de clase media más afortunados encuentran empleo en el sector de los servicios, e incrementan las filas de las burocracias privada y estatal; realizan funciones que a menudo sólo son, en el mejor de los casos, marginalmente productivas y con frecuencia contraproducentes, porque el objetivo principal de esas

²¹ Véase Organización de los Estados Americanos, “Urbanización y el medio ambiente humano en América Latina” (México, D. F., 1971, p. 4), donde, además, se cita la observación de Simon Kuznets de que allí se necesitan más recursos para satisfacer en la misma medida las necesidades de vivienda, alcantarillado, agua, transporte intraurbano, etc., que en las zonas menos densamente pobladas. Esto sugiere que medidas como el análisis de umbral podría ayudar a proporcionar una mejor aproximación de los verdaderos costos y beneficios económicos del crecimiento metropolitano concentrado.

²² Véase un comentario en este sentido en Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Human Settlements*, Nueva York, vol. 1, No. 3, julio de 1971, p. 12.

burocracias, lógicamente, es crear oportunidades de trabajo y no resolver problemas en forma rápida y eficiente. La población marginal menos afortunada, que carece de la capacitación básica mínima para ingresar a las actividades del sector de los servicios en oficinas o tiendas, procura crear sus propias oportunidades en el sector terciario.²³ Sus miembros se convierten en vendedores viajeros de cualquier bien de consumo o servicio que puedan ofrecer, en empleados domésticos de la clase media, o en trabajadores no calificados en la infraestructura de la ciudad y especialmente en la industria de la construcción, sector que "... es muy sensible a los cambios en el ritmo del crecimiento económico y a las fluctuaciones del gasto público. Hacia él gravita la mano de obra urbana sin calificación que no ha podido encontrar trabajo en otra actividad, y su fuerza de trabajo no es absorbida fácilmente por otras actividades económicas cuando baja el gasto en construcción".²⁴ Y algunos se convierten en delincuentes menores. La fuerza laboral sindicalizada del sector moderno, como es de prever, se mantiene bastante estable en cuanto a volumen, y se abre poco a los grupos marginales.

Sin embargo, algunos autores sostienen que la ciudad ofrece a los migrantes mejores condiciones de vida en lo que se refiere a acceso al empleo y en especial a los servicios de salud y educación. Así, pues, el deterioro del medio ambiente creado por el hombre tiene menos importancia que el nuevo horizonte social económico y político que se les abre a ellos y a sus hijos en el ambiente urbano.²⁵

Diferente es, sin embargo, el panorama que surge de los estudios realizados en una serie de poblaciones marginales de Santiago de Chile, donde el autor encuentra, entre otras cosas, lo siguiente:

"...la reducción del campo de percepción social y la dualidad de la orientación perceptiva del mundo social, entre algunos de los problemas destacados. Lo primero se manifiesta en la manera vaga, inorgánica y difusa en que se percibe el mundo no inmediato y directamente referido a la vida cotidiana, mientras que ésta se percibe con nítida claridad, con elementos precisos, que permiten una definición clara de

comportamiento. Lo segundo se manifiesta en que la vida diaria dentro del propio mundo de la marginalidad se percibe y se define con elementos realistas y, en cambio, se recurre a elementos de contenido mágico para definir el resto del universo social.

"De este modo se puede señalar de una manera provisoria que no solamente se encuentra entre los marginados la presencia de traumas en la formación de la personalidad psíquica, fisuras que dan paso a inseguridad, a las desviaciones de tipo delictivo en algunos casos o predisposiciones a un cuadro psicótico, sino que la situación de marginalidad afecta un nivel más profundo de la psicología individual y de grupo".²⁶

Como es natural, ambos puntos de vista no se excluyen mutuamente; las tendencias son heterogéneas y los niveles de compromiso político, social y económico, así como los culturales, varían según las oportunidades que ofrezcan las distintas ciudades, la flexibilidad social de la sociedad, los antecedentes sociales y culturales de los migrantes e incluso la generación a que pertenece el poblador marginal.

Podría aducirse que, al menos, la situación de los migrantes no es peor de la que tenían en las zonas rurales. Al incorporarse más a la corriente de la vida nacional representada por las ciudades han creado graves tensiones en la vida familiar y comunitaria, que han agudizado toda una gama de problemas sociales.²⁷ No obstante, a cambio de estos costos sociales de la marginalidad, las personas que viven en el medio ambiente desfavorable de los barrios marginales pueden disfrutar de ciertos beneficios en virtud de su poder *de facto* para obtener de las autoridades la solución de problemas inmediatos como los de vivienda, agua, energía, etc.

Además, diversos autores han elogiado los elementos positivos de las poblaciones marginales. Según ellos, bajo la apariencia superficial de miseria ambiental, los barrios marginales dan la oportunidad de poner en práctica la ayuda propia entre grupos de personas que, en general, se han adaptado bien a las exigencias de la vida en la ciudad. Su deseo de bastarse a sí mismos y formar una entidad social estable den-

²³ Carmen Pimentel Sevilla, *Vidas marginales*, Editorial Universitaria, Cormorán, 1973, p. 31.

²⁴ Para un análisis más detallado de este fenómeno, véase W. R. Armstrong y T. G. McGee, "Revolutionary change and the Third World city: A theory of urban involution", *Civilisations*, op. cit., pp. 353 a 378.

²⁵ Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.73.II.G.3, p. 53.

²⁶ "Environmental Problems of Urban Development", op. cit., p. 7.

²⁷ Véanse ejemplos más detallados en diversos informes nacionales presentados a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo, y particularmente los siguientes: "Jamaica: National Report", documento mimeografiado, sin fecha, pág. 18; *Breve consideración sobre la problemática del medio ambiente humano: caso ecuatoriano*, op. cit., pp. 11, 17 y 18, e *Informe nacional de Bolivia sobre 'El medio ambiente humano'*, op. cit., pp. 4 y 5.

tro de la sociedad más amplia, comúnmente se manifiesta poco después de haber ocupado tierras para asentarse (habitualmente por medios ilegales). Construyen su propia vivienda a un costo muy inferior al que pueden lograr los planificadores, establecen muchos de los servicios necesarios, forman sus propias organizaciones locales y al parecer se dedican a integrarse a la vida de la comunidad mayor.

Sin duda esta descripción es válida para algunas situaciones, pero dada la dinámica evolución de la vida urbana latinoamericana, aún quedan muchas preguntas sin responder. ¿Cuánto durará esta calma? La actual estabilidad podría romperse con la próxima generación, a la que se ha llevado a esperar más de la sociedad. Indudablemente, sus "necesidades manifiestas" comenzarán a un nivel más alto de expectativas y percepciones que las de la generación migrante anterior.

En este punto también podría plantearse un interrogante más general relacionado con la adopción de políticas. Es indudable que los barrios marginales de América Latina constituyen una solución a falta de otra mejor, particularmente para los decisores y planificadores, quienes generalmente confrontan una situación de hecho cuando se ocupan terrenos para un asentamiento de precaristas. Para los pobladores esto es sin duda mejor que nada, pues en tales asentamientos encuentran una suerte de respuesta que las autoridades no han podido darles. Además, esta solución conviene a la clase media, que de esta manera continúa absorbiendo una proporción desmedida de las asignaciones públicas al sector de la vivienda. Sin embargo, se pasa por alto un problema de más envergadura: el hecho de que las políticas preventivas, a través del desarrollo regional eficaz, de la reforma agraria y de la centralización de la actividad económica, podrían abrir el camino para evitar tales formas de crecimiento, y sus secuelas nocivas para el medio ambiente. Mirados en forma objetiva, los asentamientos de precaristas no previenen ni curan; son por definición una respuesta espontánea al deterioro social.

Sin desconocer las graves dificultades prácticas que impiden una planificación eficaz, se ha planteado aquí el tema de los barrios marginales para recordar a planificadores y decisores que el problema existe, no de manera aislada sino como parte de una vasta trama integral de causa y efecto.

4. Políticas para un desarrollo integrado

Para determinar si en América Latina es viable una estrategia de desarrollo que contenga

objetivos ambientales, ante todo cabría analizar los efectos que podría tener la persistencia de las tendencias actuales —a lo más con interrupciones parciales y de corto plazo— en materia de políticas en los distintos sectores del sistema, frente a crisis individuales.²⁸

Aun sin una extrapolación detallada de cada aspecto de la trayectoria desarrollo/subdesarrollo del continente, parece lógico suponer que continuará la tendencia a la concentración de la población y de la actividad económica, y que al menos en el próximo decenio o algo más, tal concentración se acentuará en virtud de tasas medianas o altas de aumento de la población. Lo más probable es que en las zonas rurales la migración sólo sirva para atenuar parcialmente la presión humana sobre la tierra, aunque puede esperarse cierto alivio de la apertura de nuevas zonas. Con todo, esto tendrá consecuencias a menudo perjudiciales para el medio ambiente.

Por otra parte, la importación indiscriminada de tecnología y su uso sin la debida consideración de sus efectos en el medio ambiente humano y natural, tendrán repercusiones cada vez más adversas de la índole descrita. Parece lógico esperar que continúe la rápida destrucción y desperdicio de recursos naturales, y que las desigualdades en las estructuras sociopolíticas se traduzcan en diferencias crecientes entre los grupos ricos y pobres de la sociedad.

Es probable que ninguno de estos desequilibrios entre las variables se traduzca en una desintegración dramática o a corto plazo; el sistema vigente ha mostrado un grado considerable de flexibilidad para encarar las crisis. Sin embargo, se puede predecir que la degradación ininterrumpida del medio ambiente natural, unida a las contradicciones inherentes al medio artificial y social, harán cada vez más oneroso, tanto en términos económicos como sociales y políticos, mantener el esquema actual.

Muchos gobiernos del continente se han percatado de las dificultades que acarrea pretender que los problemas sociales se resuelvan por sí solos, y han adoptado medidas institucionales para introducir cierto orden en el desarrollo mediante la formulación de planes nacionales. Pero dejando de lado por el momento las discrepancias entre formulación y ejecución, hay pocos indicios de que tales planes hayan confrontado los problemas de desarrollo —ni siquiera en su etapa de formulación— teniendo en cuenta que las variables son partes relacionadas de un sistema total.

²⁸ Parte del esquema que sigue se basa en la estructura elaborada por un grupo de expertos del centro europeo del Carnegie Endowment, "A project of global energy planning", en La Mainaz, Francia, 4 y 5 de mayo de 1973.

Sin embargo, la elaboración de estrategias de desarrollo tiende a algo más que a evitar conflictos destructivos y a armonizar las distintas variables del proceso de desarrollo; para ser coherente, la planificación debe establecer ciertas normas y metas cuya consecución exija cambios sociales y económicos. Y a su vez, tal postulación de principios y metas obliga a ponderar y seleccionar algunas opciones consecuentes con las metas adoptadas.

Para mencionar un solo ejemplo, el interés por mejorar el medio natural y social tal vez fuerce a adaptar la tecnología a fin de conservar los recursos, ofrecer más empleo y cambiar las modalidades de consumo de la sociedad, de manera que en vez de dedicar recursos de capital escasos a producir automóviles para el sector privado, se destinen a mejorar los servicios públicos de transporte y a proporcionar medios de transporte intermedios y más económicos —bicicletas, por ejemplo— que sirvan a la mayoría de la población. Políticas de esta naturaleza deben completarse con formas de planificación urbana que, entre otras cosas, acerquen a la gente a su trabajo y a los servicios sociales y culturales, y contribuyan así a crear un sentido de comunidad dentro de la entidad urbana mayor.

Con el factor ambiental como punto de partida en las regiones periféricas, quienes planifican y deciden podrían, por ejemplo, llegar a la conclusión de que es imprescindible introducir cambios importantes en la forma de vida y en las estructuras socioeconómicas si se desea lograr un desarrollo basado en un nivel más alto de autosuficiencia regional.

La adopción de esta norma llevaría a hacer hincapié en la conservación de los recursos mediante su uso múltiple y su reaprovechamiento; en la utilización planificada de los recursos locales (madera, piedra, arcilla, etc.) para la construcción de edificios, carreteras y otras obras de infraestructura, y en la creación de pequeñas empresas locales (agroindustrias o artesanías, por ejemplo) que aplican tecnologías sencillas, de bajo costo, adaptadas a la capacidad y a las necesidades locales (sin excluir el uso de tecnología más compleja, si es necesaria, para proyectos en gran escala); también requeriría estimular el espíritu creador y la iniciativa latentes en la comunidad local, a través de servicios educativos y de extensión y de la ampliación a la base social de la participación en la toma de decisiones.

La aceptación de una estrategia de esta índole tal vez ayudaría a avanzar hacia formas armónicas de desarrollo que permitiesen conservar recursos escasos (por ejemplo, en el sector transportes, donde en el peor de los casos podría

aplazarse gran parte de la cuantiosa inversión en carreteras, ferrocarriles y terminales), y a la vez hacer uso más eficaz y equilibrado de los factores de desarrollo.

En síntesis, una etapa importante, o mejor dicho esencial, del proceso de planificación, es la formulación de objetivos ideales basados en ciertas normas y principios que se consideran indispensables para alcanzar modalidades de desarrollo más equilibradas. Tal planificación normativa es necesaria para que las metas y principios de quienes adopten las decisiones sean claros, y para descubrir lo que haya de inadecuado y contradictorio en los estilos de desarrollo aplicados. Pero obviamente no es la condición decisiva para planificar en sociedades constreñidas por muchos obstáculos socioeconómicos, políticos o, en menor grado, físicos, que debe tenerse en cuenta.

Para tratar de conciliar las diferencias entre las metas deseables y las limitaciones impuestas por la situación real, será preciso realizar estudios de factibilidad. En la mayoría de los países latinoamericanos las restricciones son formidables. Los obstáculos que oponen ciertos grupos influyentes, el espíritu conservador de las autoridades de gobierno, la pesada carga de las costumbres y de las actitudes tradicionales, la ineficiencia administrativa y la falta de recursos humanos y financieros, forman parte de las limitaciones sistemáticas que deben tener en cuenta quienes elaboran las políticas, al tratar de conciliar las metas normativas con las realidades prácticas de una situación determinada.

La experiencia indica que los planificadores latinoamericanos no han logrado encontrar una fórmula de transacción satisfactoria ni conciliar las distintas variables que podrían conducir a políticas de desarrollo más orgánicas. Los intentos realizados con miras a regular o modificar las tendencias existentes incluyen:

—Políticas destinadas a reducir el ritmo de crecimiento de la población, aunque más de palabra que de obra.

—Leyes encaminadas a evitar la contaminación y el consiguiente deterioro físico del medio ambiente urbano e industrial,²⁹ pero sin considerar factores socioeconómicos que determinan en gran medida las condiciones ambientales.

—Políticas de desarrollo regional, copiadas en

²⁹ Véase un breve informe de la labor realizada por un organismo de esta naturaleza creado en 1963, en virtud de un convenio suscrito por el Gobierno de Chile, la Organización Mundial de la Salud y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en *Instituto de Higiene del Trabajo y Estudio de la contaminación atmosférica*, Santiago, Chile, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 1970 (documento mimeografiado).

su enfoque técnico de las naciones ricas (cuyo éxito sólo ha sido parcial pese a su gran acervo de recursos humanos y financieros); con ellas se ha procurado disminuir el crecimiento de las grandes concentraciones urbanas, encauzando la actividad económica y las personas hacia otros polos de crecimiento creados fundamentalmente sobre la base de un cálculo de los costos y beneficios económicos para el sector privado.

—Programas de reforma agraria que en muchos casos se han traducido en proyectos experimentales o programas de colonización, y no en una redistribución en gran escala destinada a combinar una mayor equidad social con la eficiencia económica. Son pocos los casos en que se ha logrado aplicar una reforma agraria que genere profundos cambios económicos, sociales y políticos en las zonas rurales.

—Políticas de reforma urbana, zonificación y vivienda cuyos efectos han sido inadecuados frente a la magnitud de las exigencias derivadas del desarrollo regional desequilibrado que se observa en los países del continente.

Es difícil calcular hasta qué punto las políticas habitacionales se han quedado cortas frente a las necesidades de vivienda,³⁰ pero basta mirar en torno para comprobar que la afluencia de migrantes hacia los centros urbanos deja muy mal parada a la mayoría de los programas de vivienda, y a decir verdad, a los de transporte urbano y zonificación y a los servicios sociales o de utilidad pública.

Las razones del poco éxito de la mayoría de los intentos de planificación en América Latina parecen bastante claras. Ante todo, en las intenciones generales de los gobiernos ha pesado poco la necesidad de elegir entre diferentes factores para idear estrategias de desarrollo integrado. Con demasiada frecuencia se ha entendido que el “desarrollo” consiste fundamentalmente en fomentar el crecimiento económico, aumentar la producción de bienes e incrementar el producto nacional bruto, más que en producir y distribuir bienes y servicios para satisfacer las necesidades sociales, culturales y ambientales de toda la población. Y por lo demás, cuando en el proceso de crecimiento se contraponen las metas de los particulares y de la comunidad, ésta última suele ser la perjudicada.

Visto desde un ángulo levemente distinto, podría decirse que los fracasos se han debido a que los poderosos grupos de intereses socioeconómicos que controlan los mecanismos políticos y administrativos relegan a segundo término las

³⁰ *Human Settlements, op. cit.*, p. 16. Véase además *Situación de la vivienda en el mundo y estimaciones de las necesidades de vivienda*, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 65.IV.8, p. 32.

metas no económicas. Las organizaciones a las que asesores y planificadores ofrecen sus sugerencias tienen pocas posibilidades de modificar esta situación, aunque tengan fe en los programas ideales que ofrecen los expertos.

Pero aunque se pueden superar estos obstáculos y llegar a la etapa de ejecución, las políticas suelen perder su valor cuando se ponen en práctica aisladamente, desvinculadas de problemas conexos. Los ejemplos antes citados indican que las políticas de esa índole se han concebido y aplicado como medidas aisladas para lograr ciertas metas, y no como partes integrales e interrelacionadas de una estrategia nacional más amplia.

O, a la inversa, cuando los problemas se analizan dentro de un marco más amplio, se observa que los obstáculos socioeconómicos existentes impiden adoptar medidas eficaces. Dos ejemplos de problemas ambientales que soportan con diversas variantes muchos países latinoamericanos, en condiciones extremas de urbanización moderna uno, y de estancamiento rural el otro, servirán para ilustrar tales obstáculos.

En el primer caso, las congestionadas zonas centrales de las grandes ciudades acusan niveles de contaminación atmosférica de tal magnitud, que no pueden pasarse por alto. Gradualmente, las autoridades realizan estudios, dictan leyes y establecen mecanismos reguladores para resolver el problema. Sin embargo, sucede que anteriormente se han establecido concentraciones industriales importantes en el sector de la zona urbana desde donde soplan los vientos dominantes. Las emanaciones que producen pueden reducirse hasta cierto punto, pero no eliminarse, y la reubicación de las industrias obligaría a incurrir en gastos prohibitivos, además de provocar resistencia en empresarios y trabajadores. El sistema de transporte público urbano es otro de los grandes causantes de la contaminación, y el problema que crea es aún más difícil de resolver. La mayoría de los vehículos están viejos y en mal estado. Las tarifas son muy bajas, y aumentarlas demasiado es difícil o peligroso desde el punto de vista político, por su gravitación en el presupuesto popular. Las empresas de autobuses producen utilidades sólo porque utilizan vehículos antiguos y gastan el mínimo en su conservación. Si se aplicaran disposiciones para retirar de la circulación los vehículos que contaminan demasiado el medio ambiente, se paralizaría el sistema de transporte y las autoridades tendrían que hacer frente a protestas inmanejables. Así, las regulaciones para combatir la contaminación atmosférica a lo más lograrían mantenerla dentro de límites más aceptables que aquellos a que llegaría sin ellas. Para

aminorar en forma drástica la contaminación habría que introducir cambios profundos en las modalidades urbanas de crecimiento e incluso de distribución del ingreso.

En el segundo caso, algunos grupos de labradores extremadamente empobrecidos crían cabras en tierras marginales y fabrican carbón de leña con el fin de obtener algún ingreso en efectivo. El pastoreo de cabras y la fabricación de carbón de leña destruyen los pocos bosques que quedan en los cerros y ocasionan una funesta erosión. Los labradores lo saben, pero no pueden prescindir de este medio de vida complementario. La única forma de poner en vigor normas que prohiban este pastoreo y la fabricación de carbón es mediante sistemas represivos, a costa de agravar la pobreza de esos grupos o de desplazar de la tierra a miles de familias cuyas condiciones de vida bordean apenas el nivel de subsistencia. Para resolver en forma aceptable y eficaz los problemas al parecer tan simples como la deforestación y la destrucción de los suelos, las autoridades deben estar en condiciones de reasentar u ofrecer otros medios de vida a las familias afectadas, lo que, a su vez, exige políticas eficaces de reforma agraria, empleo y educación.

Esto no significa necesariamente que los organismos públicos no estén conscientes de los factores causales, sino que por su incapacidad para confrontar el vasto conjunto de problemas que es preciso abarcar para que la respuesta sea adecuada, se ven obligados a recurrir a paliativos, ya que las soluciones globales tropiezan inevitablemente con las rigideces y contradicciones del sistema. Y si a estas dificultades se agregan la falta de datos estadísticos y de otra naturaleza y las presiones siempre diferentes y en su mayoría exógenas de una tecnología en evolución constante que tiende a estar en pugna con otras metas de desarrollo, es comprensible que los gobiernos vean pocas posibilidades de soluciones que vayan más allá del corto plazo.

En realidad, hasta ahora las políticas de emergencia parecen haberse justificado porque han logrado mantener a raya los problemas más apremiantes del subdesarrollo y crear condiciones de vida lo bastante flexibles como para que la mayor parte de la población se adapte en alguna forma a su situación. En estas circunstancias, la tendencia natural y casi inevitable de los gobiernos es evitar las grandes soluciones de política que podrían indisponerlos con poderosos grupos de intereses, sin la compensación de conquistarles el apoyo inmediato de los sectores desposeídos de la sociedad. En todo caso, no es probable que haya cambios fundamentales a corto plazo, y son pocos los gobiernos que

actúan en función de un plazo más largo del que dura su mandato.

Del conocimiento de los problemas derivados del propio sistema socioeconómico habrán de surgir las estrategias generales de desarrollo, y convertirse a su vez en planes operativos eficaces.

En América Latina ya se ha andado parte del camino y, a juzgar por la reacción en general favorable ante el concepto de desarrollo integral (o dicho de otro modo, el "enfoque unificado") expuesto por la Comisión Económica para América Latina,³¹ parece haber al menos acuerdo formal en considerar la planificación con una perspectiva más amplia. Concretamente, algunos gobiernos han aceptado en principio —o han anticipado— las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en el sentido de incluir integralmente los factores ambientales en la planificación global del desarrollo.

Aunque algo se ha avanzado, es probable que durante algún tiempo la reacción de los gobiernos ante los argumentos en favor de un enfoque "unificado" o "integrado" del desarrollo sea cautelosa.

Entre tanto, se pueden esbozar brevemente algunos requisitos fundamentales para poner en práctica las estrategias de desarrollo integrado en los distintos países del continente, con el fin de ofrecer alguna apreciación, no sólo de la realidad que hay que conciliar con las metas normativas, sino también de los principales campos en los cuales cabría abogar por nuevos enfoques. Entre tales requisitos se hallan los siguientes:

—La decisión política de los gobiernos de aplicar tales políticas, para lo cual necesitan persuadir a los grupos sociales y económicos influyentes de que ellas son valiosas y viables;

—La eficacia operativa y la flexibilidad orgánica de los mecanismos administrativos del gobierno;

—La capacidad financiera del gobierno y la mano de obra calificada de que dispone, y

—La capacidad de los planificadores para llevar a cabo las estrategias nacionales de desarrollo, no sólo en función de las aspiraciones y valores culturales de los distintos grupos sociales (que en sí puede entrañar simplemente la aceptación pasiva de lo que se ofrece), sino también con la participación activa —y a veces necesariamente agresiva— de los afectados por los planes.

³¹ Véase *Evaluación de Quito. Primer bienio de la Estrategia Internacional de Desarrollo*, Naciones Unidas/CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1973, pp. 3 y 4.

La participación popular es asunto especialmente complejo y depende en gran medida de la educación de todos los que intervienen en los cambios de política. Esto no significa, es de esperar, que se manejará a la gente para que acepte los programas del planificador, sino por el contrario, que llevará a los expertos y a la gente en general a elaborar conjuntamente los métodos para formular y ejecutar políticas. Para ello tendría que haber educación mutua a través del contacto de ambas partes, en un esfuerzo por cambiar las actitudes y aminorar en lo posible inevitables incomprensiones y recelos.³²

Como es natural, estas condiciones entrañan cambios, basados al menos en parte en soluciones de transacción para salvar los obstáculos políticos, culturales y sociales y abrir el camino a la elaboración de esquemas de desarrollo integrado.

La última condición que se requiere en las economías de mercado latinoamericanas de carácter dependiente es la autonomía nacional. La ejecución de las estrategias integradas dependerá de la capacidad de las autoridades nacionales, regionales y locales para actuar con suficiente independencia de presiones externas. Y, a su vez, esto dependerá mucho de la medida en que se alcancen las demás condiciones.

5. Conclusiones

Uno de los aspectos que procura subrayar este informe es que, pese a las estrechas interrelaciones de la población y el medio ambiente, ellas no pueden tenerse en cuenta salvo en lo que toca a su situación dentro del campo más amplio del desarrollo societal. Estas relaciones tienen a su vez connotaciones adicionales para ambos elementos en el proceso de desarrollo.

En lo que toca a la población, la confrontación con las demás variables tal vez ayude a esclarecer algo que ha suscitado muchas polémicas: si la población es un elemento negativo o positivo en el logro de las metas societales. En la actualidad parece tener muchos adeptos el supuesto de que la gente causa molestias, agota los recursos y frena el progreso.

³² Solon Barraclough, "Rural Development Strategy...", *op. cit.*, p. 31, refiriéndose especialmente a la situación del campo, menciona la necesidad de que haya "plena participación del campesino" en las políticas de desarrollo y añade: "...toda estrategia de desarrollo rural seguirá siendo inadecuada hasta que se tomen las duras decisiones políticas para avanzar directamente hacia metas de desarrollo, a pesar de los poderosos grupos de intereses que se oponen a compartir su poder y privilegios con los campesinos y demás grupos desposeídos".

Este punto de vista no ayuda gran cosa a los países en que los seres humanos son el recurso potencial más valioso de que dispone la comunidad. Dentro del marco de una política a largo plazo encaminada a reducir el crecimiento de la población, parece más adecuado dar importancia a los atributos positivos de los individuos —como seres que producen, deciden y contribuyen a la cultura y la civilización— y no mirarlos como ratas de granero, voraces, destructivas y por ende prescindibles. Esta última actitud es particularmente inapropiada en el mundo en desarrollo, donde el consumo por habitante de los recursos mundiales es sumamente bajo, si se le compara con el de los países ricos.

Considerados en su conjunto, es evidente que los objetivos de desarrollo tendrán que considerar un aflojamiento de las tasas de aumento de la población y el logro de una distribución espacial más equilibrada; sin embargo, no todas las naciones del mundo pueden o deben avanzar al mismo ritmo. En América Latina, de disminuir la tasa de crecimiento y de producirse cambios en la distribución de la población, ello sucederá como consecuencia del desarrollo y no como parte de un conjunto de políticas basadas en un crecimiento económico nulo y un aumento demográfico nulo. Para reafirmar lo expresado antes en el presente informe, puede decirse que será el aprovechamiento de todas las variables del desarrollo lo que permitirá crear las condiciones de vida más seguras para las masas rurales y urbanas de América Latina. Y tales condiciones a su vez permitirán cambiar las actitudes para que la sociedad conciba al niño como un ser humano, y no como una suerte de seguridad social, un asalariado adicional o un sostén para la vejez.

Del mismo modo, la relación población-medio ambiente debería analizarse dentro del marco más amplio de la sociedad en su conjunto. En América Latina, equiparar de manera simplista la presión demográfica con la destrucción del medio ambiente es un criterio parcial y liviano que no tiene en cuenta las presiones sistemáticas que llevan al uso inadecuado de los recursos naturales en las zonas rurales, por poco pobladas que estén, y a la degradación del medio ambiente artificial y natural en los centros urbanos. Los problemas de desequilibrio espacial y de tecnología inadecuada, así como las modalidades de producción y consumo, se analizaron antes, subrayando su papel en la relación población-medio ambiente-población.

Por tanto, quizá lo más útil sería ubicar claramente la relación en su marco global por

medio de la siguiente pregunta: ¿Quiénes (o qué grupos de la sociedad) deterioran el medio ambiente para quiénes? Esto plantea una serie de problemas conexos: ¿A quién culpar de la contaminación que ocasionan los automóviles particulares, y de lo inadecuado de los servicios de transporte? ¿Quién obtiene mayores beneficios de los minerales que se extraen de los países latinoamericanos y quién se perjudica por la forma de extracción y de distribución de las utilidades? ¿Quién (o qué presiones de la comunidad) causa la corriente continua de migrantes desde las condiciones ambientales deficientes de la periferia a las condiciones a menudo igualmente deficientes del centro? Para responder a estos interrogantes se necesitará un enfoque algo más amplio que el de la mayoría de los análisis realizados hasta ahora.

Para concluir, cabe hacer un comentario final sobre el papel que corresponde al propio medio ambiente. Como se destacó en varias oportunidades en la reunión de Founex,³³ los proble-

³³ Véase *El desarrollo y el medio ambiente*, informe presentado por un grupo de expertos convocado por el Secretario General de la Conferencia de las Na-

mas ambientales y el crecimiento económico no deberían tratarse como alternativas mutuamente excluyentes; más bien, deberían ser elementos complementarios de los programas de desarrollo latinoamericanos. El factor ambiental tiene la posibilidad de llamar la atención sobre las estructuras socioeconómicas y físicas de los países de la región, y en esta forma, de ampliar la base para establecer estrategias de desarrollo integradas.

Sin embargo, esto ocurrirá si se tiene en cuenta el medio ambiente en las políticas de desarrollo cuyo objeto es fomentar el bienestar de la sociedad en su conjunto. Si llega a considerarse como algo ajeno a los problemas diarios que confronta el legislador o planificador, o simplemente como una cuestión de buen tono que puede llegar a disputarse recursos escasos con otras exigencias al parecer más apremiantes, se pasará por alto, o para satisfacer el prestigio nacional —o los requisitos para la concesión de préstamos y créditos— se agregará apenas como decoración verbal a políticas ya adoptadas.

ciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Founex, Suiza, 4 al 12 de junio de 1971).

AMÉRICA LATINA Y LA CONFERENCIA MUNDIAL DE POBLACIÓN¹

1. Situación y perspectivas de los países latinoamericanos en materia de población y principales enfoques sobre política demográfica

En amplio debate, con la intervención de las delegaciones presentes y de representantes de distintos organismos de las Naciones Unidas, así como de la propia Secretaría, se hicieron extensas consideraciones sobre la situación demográfica de los países latinoamericanos, las perspectivas a mediano y a largo plazo, y los enfoques y factores que intervienen en la política de población.

Sin entrar en detalles, en los párrafos que siguen se procura destacar los resultados más importantes de las deliberaciones. Cabe subrayar que éstas son, por cierto, las primeras que hayan tenido lugar sobre este tema entre los gobiernos latinoamericanos y, en general, entre los Estados miembros de la Comisión. Por tal motivo, ofrecen especial interés para la Conferencia Mundial de Población de 1974.

Lo más significativo es la conciencia que en pocos años se ha creado acerca de los factores demográficos como elemento y parte integral del proceso de desarrollo socioeconómico. Aun teniendo en cuenta la diversidad de situaciones en materia de población, según las características de cada país —que están dadas por sus propios antecedentes históricos y culturales, su base de recursos naturales, estructura social interna, su etapa de industrialización y urbanización, y por otras variables—, las exposiciones de los participantes no dejaron duda alguna de que los gobiernos y las comunidades nacionales prestan

la mayor atención a la dinámica demográfica y a diversos procesos poblacionales dentro de un amplio contexto de consideraciones sobre el desarrollo económico y social.

Se hizo patente en las deliberaciones que constituye preocupación máxima de los países latinoamericanos mejorar las condiciones de la vida humana, superando deficiencias del pasado y abriendo, a través del desarrollo integral, un horizonte de mayor bienestar y dignidad para el hombre. El compromiso es el desarrollo mismo, y hay que cumplirlo en forma acelerada y por diversas vías, de acuerdo con las diferentes condiciones nacionales. En el plano interno se precisa concebir el desarrollo como un proceso integral, que comporta cambios cualitativos y cuantitativos y conduce a condiciones justas de distribución del ingreso y a mayores oportunidades de empleo y mejoramiento social.

Para ello se requiere una adecuada cooperación internacional que garantice relaciones económicas más justas y acceso a los mercados exteriores, apoyos científicos y tecnológicos, colaboración financiera y asistencia multilateral o bilateral en las múltiples tareas del desarrollo.

Así, los 316 millones de habitantes de la actual América Latina se enfrentan a un enorme desafío, mayor todavía que el prevaleciente en los últimos veinticinco años por cuanto las condiciones internacionales todavía no son favorables y en muchas áreas persisten desequilibrios internos.

Una de las características de la problemática reciente es el curso mismo de las variables demográficas fundamentales: el rejuvenecimiento de la población, la prevalencia en la mayoría de los países de muy elevadas tasas de incremento natural de la población —porque la fecundidad no descendió significativamente al reducirse rápidamente la mortalidad—, y la fuerte migración entre áreas rurales y urbanas.

Con las excepciones que se mencionan más adelante, América Latina en su conjunto se ha caracterizado en los decenios últimos por ser la región que registra la más elevada tasa de incremento demográfico, muy cercana al 3% anual. Esa tasa implica una duplicación de la población cada 23 años. La tasa bruta de mortalidad, relativamente baja, seguirá descendiendo durante los próximos decenios. La natalidad

¹ Con anterioridad a la Conferencia Mundial de Población, la CEPAL, conjuntamente con la Secretaría General de la Conferencia Mundial de Población, la División de Población de las Naciones Unidas y el Centro Latinoamericano de Demografía, auspició una Reunión Latinoamericana Preparatoria de esa Conferencia, que se realizó en San José de Costa Rica del 15 al 19 de abril de 1974. El texto que aquí se ofrece es un extracto del Informe de la Reunión Preparatoria, del cual se reproduce únicamente el resumen de los debates y las conclusiones. No incluye, por lo tanto, la parte que corresponde a la organización de la reunión, ni los anexos que contienen la lista de participantes y documentos, exposiciones de las delegaciones y observaciones enviadas a la Secretaría de la CEPAL por las delegaciones con posterioridad a la reunión.

cercana al 40 por mil— está aún condicionada en la mayoría de los países por múltiples factores que tienden a mantenerla alta. La proporción de población con edad inferior a los 15 años es de alrededor de 43%, y —junto con la mayor de 65 años— da un elevado índice de dependencia. La tasa de crecimiento de la población urbana se acerca al 5% anual y, sin embargo, la población asentada en áreas rurales aumenta todavía a razón de 1.7% anual, o sea a una tasa más alta que la población total en la gran mayoría de los países desarrollados.

Es verdad que ya se advierten indicios de una transición, aunque todavía lenta. La tasa global de incremento parece haber llegado a su máximo en los años últimos. Pero, por el efecto de la inercia demográfica, los descensos leves desde niveles muy altos de la fecundidad registrados recientemente en algunos países de importante dimensión poblacional, y los ocurridos con mayor intensidad en países de tamaño menor, tardarán en ejercer su influencia en la estructura por edades, en los contingentes de nuevo ingreso de la fuerza de trabajo y en las migraciones internas. Por lo mismo, durante bastante tiempo no se aliviará la presión que ya ha venido acusándose —y así se puso de manifiesto en el debate— sobre las tierras cultivables de algunos Estados, sobre el empleo y los servicios educativos y sociales y, en determinados casos, sobre el escaso territorio de ciertos países.

Frente a la problemática general, quedó también muy claro en las deliberaciones que existe considerable diferencia de condiciones demográficas entre los diversos países latinoamericanos. Un grupo pequeño de ellos registra reducidas tasas de incremento y una relación baja entre población y recursos actuales o potenciales. Se plantean allí necesidades apremiantes de incrementos demográficos para poner en explotación esos recursos y asentar población en vastos territorios.

En el otro extremo, varios países de pequeña dimensión física y, en algunos casos, de limitados o poco variados recursos naturales, acusan densidades muy elevadas y presiones demográficas reales, que agudizan los índices muy altos de fecundidad. Otro sector importante de países se encuentra en situación intermedia en lo que se refiere a territorio y recursos, pero la muy elevada tasa de incremento natural de su población constituye un obstáculo actual o potencial a su desarrollo, ya sea porque el solo incremento demográfico absorbe una parte sustancial de su capacidad de inversión —y, en consecuencia, no permite que se emplee plenamente la fuerza de trabajo—, o porque se producen fuertes dese-

quilibrios intersectoriales, o entre áreas rurales y urbanas que hacen más difícil dentro de un plazo razonable la solución de los problemas planteados por un desarrollo económico y social integral. Finalmente, otros países con altas tasas de crecimiento de población, bien dotados de recursos y con extensos territorios no explotados, consideran el rápido crecimiento demográfico como un factor positivo en el mantenimiento del dinamismo de su desarrollo.

Se reiteró que el simposio de las Naciones Unidas celebrado en El Cairo (junio de 1973)² se había comprobado que son muy complejas las interrelaciones entre las variables demográficas y el cambio económico y social. Si bien se acepta ampliamente el papel central que desempeña el hombre como elemento creativo en los procesos de desarrollo, y la importancia de una población creciente en la formación de una economía integrada y de amplios mercados internos, no se han analizado en forma satisfactoria las consecuencias de las muy altas tasas de incremento poblacional prevalecientes en muchos países en desarrollo. Sin embargo, se perciben ya algunos de sus efectos, y, entre ellos, los mencionados en relación con América Latina.

En la reunión se reconoció que en los países latinoamericanos es todavía insuficiente el conocimiento de esas interrelaciones, y que será necesario profundizarlo mediante la recopilación de datos básicos y la investigación sistemática para obtener conclusiones cada vez más firmes. Sin embargo, ello no impide efectuar formulaciones tentativas —según el grado de urgencia de cada país— que ayuden a esbozar políticas de población.

Por otra parte, algunos aspectos del proceso de desarrollo afectan en forma más precisa las variables demográficas, como lo muestran la experiencia histórica de países de diversos sistemas económicos y sociales, y los procesos de cambio que conducen a un ingreso real más elevado, sin grandes desigualdades, con acentuado progreso de los programas educativos y de salud, con mayor participación de la mujer en el trabajo y elevación de su *status* general, y con incremento rápido de las comunicaciones, que generan nuevas actitudes hacia el espaciamiento de los hijos y el tamaño último de la familia.

Se señaló que en ciertos países latinoamericanos, o en determinadas zonas de algunos de ellos —particularmente en las áreas urbanas—, se advierten tendencias hacia el descenso de la

² Véase *Report of the Symposium on Population and Development*, El Cairo, 4 al 14 de junio de 1973. (No se cuenta con versión española de momento).

fecundidad, con independencia de la implantación de programas de planificación familiar. Ello lleva a la observación de que parece ser requisito de una política poblacional de moderación de la natalidad lograr, en los procesos de desarrollo socioeconómicos, un conjunto de cambios que afectan a las motivaciones de la familia. Lo mismo debería decirse de políticas tendientes a aumentar la fecundidad.

Sólo algunos países latinoamericanos han declarado hasta ahora haber adoptado explícitamente medidas económicas y sociales destinadas a transformar, mediante condiciones propicias, el comportamiento reproductivo de la familia. Algunos de ellos persiguen cambios de estructura y procesos de desarrollo que probablemente tienen el efecto, presente o mediato, de afectar la fecundidad. Y, en uno o dos casos, se ha llegado incluso a establecer metas específicas. La mayoría de los gobiernos se limita a prestar apoyo a programas de planificación familiar sin una adecuada interrelación con los planes de desarrollo económico y social, y, por su parte, algunos consideran la planificación familiar solamente como un servicio de salud materno-infantil.

Durante el debate se hizo evidente que los países latinoamericanos reconocen el derecho de la familia —consagrado ya en la Declaración de 1958 y en documentos posteriores de las Naciones Unidas— a decidir libremente el número y el espaciamiento de sus hijos. Sin embargo, la información y los servicios necesarios para hacer plenamente efectivo ese derecho no se han extendido mucho, sobre todo en los sectores rurales y los marginales urbanos.

En un buen número de países se han preparado programas nacionales de vasto alcance, de planificación familiar y paternidad responsable, enmarcados en una concepción global e integral del desarrollo socioeconómico. Estos países proyectan intensificar esos programas en los próximos años, como instrumentos tendientes a facilitar las tareas de su desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general. Se indicó al respecto que en algunos de ellos, de pequeña dimensión y en los que se ha agravado la presión demográfica, aquellos programas han evolucionado con arreglo a definiciones más precisas de la dinámica demográfica que se considera para esos países.

De lo anterior se concluyó que el tema de la política de población adquiere cada día mayor importancia en América Latina, pero que todavía no ha sido objeto de consideración suficiente. Y es que esa política ofrece aspectos muy variados de la interrelación de fenómenos

económicos, sociales, culturales y políticos, para los cuales no existe solución puramente técnica, ni se pueden admitir soluciones aisladas. De ahí el acento puesto durante las deliberaciones sobre la necesidad de que la política de población —como quiera que se la defina— guarde estrecha relación con los demás aspectos esenciales de la política de desarrollo. Y asimismo en que prevalezca el sentimiento de rechazo a soluciones parciales y a presiones externas, según las cuales, con la sola instauración de programas de planificación familiar se lograría una reducción de la fecundidad que, por sencillo curso de causa y efecto, elevaría el ingreso por habitante.

Se subrayó de modo especial que la política de población, como parte de los planes y programas de desarrollo económico y social, es cuestión eminentemente nacional, que cada país debe discutir, formular y decidir con arreglo a sus características culturales y a su situación y perspectivas básicas. Se puso así de manifiesto que en algunas áreas de América Latina, esa política debiera consistir en apresurar el crecimiento de la población —incluso con ayuda masiva de la inmigración— para lograr un aprovechamiento pleno del gran potencial de recursos.

En cambio, en otras áreas podría lograrse una gradual redistribución de la población mediante traslados internos en programas de asentamiento rural o urbano. Aun en aquellos casos en que se considera necesario obtener un descenso de la fecundidad en un plazo razonable, se prevén además aspectos de redistribución o relocalización, que son parte integral de una política de población.

Por otro lado, se indicó que, en términos generales, no se concibe poder desarrollar políticas poblacionales que no vayan acompañadas de una intensificación —y en muchas ocasiones de una reestructuración— de las políticas educativa, de salud, de vivienda y de saneamiento ambiental y social.

Como conclusión de tipo general, cabe afirmar que se hizo patente en la reunión un interés claramente definido de los países latinoamericanos en considerar su perspectiva demográfica —inmediata o lejana— como elemento esencial de su problemática de desarrollo. Además, se estimó que tal elemento no es regional y aislado, sino que se enmarca en el ámbito mundial, y en particular en el de los demás países en desarrollo. En efecto, se reconoció ampliamente la interdependencia internacional característica de la época actual y que sin duda se acentuará en el futuro.

La perspectiva de una población latinoameri-

cana que, según las proyecciones, pueda oscilar entre los 612 y 650 millones para fines del presente siglo no tiene por qué conducir a una visión pesimista de la humanidad. Por el contrario, con arreglo a la prioridad que supone el mejoramiento de la condición del hombre, deberá significar —apoyada en las potencialidades educativas, científicas y tecnológicas— un desafío al que hay que dar positiva respuesta. Ello puede hacerse con una organización de la sociedad que rinda los frutos deseados, sobre todo para esas grandes mayorías marginadas hoy de los beneficios del progreso.

Los participantes coincidieron en que, sobre estas bases, los gobiernos latinoamericanos podrán concurrir a la próxima Conferencia Mundial de Población animados de un espíritu constructivo que —apoyado en la cooperación internacional— ayude a crear las orientaciones necesarias para que cada país esté en condiciones de alcanzar sus objetivos.

2. Proyecto de Plan de Acción Mundial sobre Población (ST/ECLA/Conf.48/L.6)

Al presentar este documento a consideración de las delegaciones, la Directora del CELADE observó que no siempre había sido posible concitar el interés del político en el significado del comportamiento demográfico peculiar a cada caso ni en sus efectos sobre la sociedad.

De la discusión en el ámbito latinoamericano del Proyecto de Plan de Acción Mundial sobre Población³ debe desprenderse si los países de la región creen que el Estado tiene una función que cumplir en la elaboración y ejecución de una política poblacional, y, si es así, qué variables han de recibir atención prioritaria, en qué forma el esfuerzo conjunto de los países o grupos de países puede contribuir a buscar soluciones en áreas críticas, y de qué manera la CEPAL, el CELADE y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas prestarán colaboración a los países con el fin de que el Plan, concebido en el plano mundial, pueda hacerse operativo en América Latina.

Subrayó la dificultad de la tarea por la gran heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas y por la falta de experiencia sobre la manera de insertar una política de población en las políticas globales de desarrollo.⁴

Señaló, además, que el Plan —como ya había

³ Para evitar la larga mención "proyecto de Plan de Acción Mundial sobre Población" se simplificará con la palabra "Plan", entendiéndose siempre que se trata del proyecto presentado en el documento.

⁴ Véase CELADE, *Políticas de población y la familia: el caso latinoamericano*, ST/ECLA/Conf.48/L. 4.

manifestado el Secretario General de la Conferencia Mundial de Población— ha recibido el aporte de la comunidad científica a través del Comité de Expertos especialmente creado a esos efectos, así como de los cuatro simposios preparatorios de la reunión de Bucarest. El Plan no supone compromiso internacional alguno en lo que se refiere a metas demográficas, sino que invita a aquellos países que consideran sus tasas excesivas o insuficientes, a estudiar el problema y a determinar sus propias acciones. Por último, no constituye una estrategia independiente, sino que es parte de la estrategia general de desarrollo en el contexto de los derechos humanos y de conformidad con los principios establecidos en los instrumentos internacionales pertinentes.

En relación con las recomendaciones del Plan respecto a la mortalidad, subrayó que en el documento ST/ECLA/Conf.48/L.5 se indica que hay "mucho camino sin recorrer en el descenso de la mortalidad en la región", y que —de haber prevalecido en el quinquenio actual las tasas de mortalidad por edades que Suecia registró en 1966— se habrían salvado anualmente en América Latina 1 650 000 vidas, de las cuales la mitad hubiera correspondido a menores de cinco años.

El Plan también reconoce la diversidad de políticas nacionales de población requeridas y procura reflejar las preocupaciones de los distintos países. Debe tenerse presente que en América Latina, si bien hay naciones —como México, por ejemplo— que han mantenido un invariable nivel alto de fecundidad, pese a sus elevadas tasas de urbanización y crecimiento económico, existen otras —como Costa Rica y Chile— que han experimentado pronunciados y sostenidos descensos que no predijeron las previsiones de hace algunos años.

Aunque la mayoría de los países no declara formalmente que sus programas de Planificación familiar tienen objetivos demográficos, la demanda latente de la población femenina —sobre todo la urbana— de información para reducir su fecundidad, convierte automáticamente esos programas en instrumentos potenciales de una política de población. En ellos la política gubernamental debe conjugarse con el pleno ejercicio del derecho a tener el número de hijos deseados.

En relación con la distribución de la población y la migración interna, la Directora del CELADE expresó que conviene tener en cuenta que en América Latina la población se distribuye en forma muy dispareja, tiende a concentrarse en grandes ciudades y a ocupar de manera dispersa, el resto del territorio. Muchas ciudades

duplican el número de sus habitantes cada diez años, pero la población rural continúa creciendo a tasas similares a las de la población total en los países desarrollados. Además, es posible que se esté produciendo —aunque a muy largo plazo— una declinación gradual del predominio de la metrópoli.

En cuanto a las migraciones internacionales, recordó que América Latina —región de inmigración en los años cincuenta— se convirtió en región de emigración en el decenio siguiente. En cifras de carácter precario, el éxodo abarcó a cerca de 150 000 personas anualmente entre 1965 y 1970, fenómeno que los esquemas de integración económica existentes en América Latina deberán tomar en cuenta e incorporar en sus objetivos y en la política destinada a alcanzarlos.

Abocada la reunión al examen del Proyecto de Plan de Acción Mundial sobre Población, el Secretario General de la Conferencia Mundial de Población planteó algunos interrogantes básicos: ¿se ha logrado elaborar un documento flexible y equilibrado, compatible con la enorme diversidad de regímenes políticos, grados de evolución socioeconómica, recursos naturales y problemas demográficos del mundo? ¿Respeto efectivamente el proyecto tanto la soberanía de los Estados como los derechos humanos fundamentales? ¿Puede la cooperación internacional en la ejecución de las políticas demográficas traducirse en una merma de la cooperación internacional para el desarrollo? ¿Es aceptable que la obtención de cooperación técnica y financiera internacional pueda depender de que el país solicitante aplique o no determinadas políticas de población?

Frente a tales preguntas, hubo consenso en estimar que el proyecto de Plan de Acción Mundial sometido a los participantes respeta la soberanía de los estados y los derechos humanos de los individuos, que es equilibrado y coherente, y a la vez compatible con la diversidad de situaciones económicas, sociales y demográficas que se dan en el mundo en general y en América Latina en particular. Se consideró también que en los trabajos preparatorios del Plan se ha podido observar una creciente convergencia de los gobiernos en este campo, y asimismo se puso de relieve que el documento considerado establece sin lugar a dudas que la cooperación internacional en la ejecución de políticas de población no debe ni puede ir en desmedro de la asistencia económica para el desarrollo, sino ser adicional a ella (párrafo 73 del proyecto de Plan de Acción Mundial).

Sin embargo, dada la importancia del principio de respeto a la soberanía de los estados

en materia de población, se hizo notar que tal principio debería quedar reflejado explícitamente en el párrafo inicial del Plan. A tal efecto, una delegación, que obtuvo respaldo unánime, propuso que el Plan partiese de la afirmación de que es derecho soberano de cada país formular sus políticas de población, conforme a sus propios objetivos y necesidades nacionales. Este principio fundamental debe regir cualquier entendimiento sobre acciones mundiales o regionales, sin mengua de la solidaridad universal, a fin de apoyar las tareas de elevar la calidad de la vida para todos los habitantes del planeta a través del progreso económico y social.

Un representante expresó que al ejercer ese derecho soberano los países deben tomar en cuenta los efectos de las políticas nacionales sobre las comunidades de naciones en el mundo de nuestros días, cada vez más interdependiente, así como la necesidad de promover los derechos humanos fundamentales reconocidos universalmente.

Una delegación estimó que, sin menoscabo de la soberanía nacional, existe la necesidad impostergable de encarar los problemas de población a nivel regional con miras a una integración poblacional latinoamericana.

Otra delegación consideró indispensable definir más explícitamente el papel de los gobiernos nacionales en el proyecto de Plan de Acción Mundial, así como redactar de nuevo el capítulo correspondiente a los principios para dejar bien en claro que el respeto a la soberanía nacional es el principio básico del Plan. Señaló además que las enormes diferencias entre las diversas situaciones nacionales y las respectivas visiones de sus papeles y posiciones en la comunidad internacional impiden aplicar un plan de acción uniforme en toda la región, y menos aún en el mundo entero. Por ello es necesario recurrir a enfoques regionales y subregionales para aplicar planes de esa índole.

La misma delegación opinó que aislar los problemas demográficos sólo se justifica en términos analíticos, ya que forma parte orgánica de un complejo universo. Destacó la importancia de enfocarlos de manera integral, con acento suficiente en el desarrollo socioeconómico de todos los países, en especial en los campos en que más pueda hacerse por dignificar la vida humana, sin olvidar la estrecha interdependencia que existe entre los derechos humanos y la evolución y prosperidad de las comunidades nacionales. Toda acción que viola los derechos humanos obstaculiza la viabilidad a largo plazo de esas comunidades.

Otro representante expresó la necesidad de que el Plan establezca asimismo claramente que

el objetivo básico de toda política de población —y por ende del Plan mismo— es mejorar la calidad de la vida humana completa, sin discriminación alguna.

De otra parte, se hizo notar que —de conformidad con la recomendación aprobada por la Comisión de Población de las Naciones Unidas en su tercer período extraordinario de sesiones—, el Plan debería incluir: *a*) una declaración definida y clara de principios y objetivos basados en los ya establecidos en los documentos y en las deliberaciones y *b*) un programa de respaldo con recomendaciones y opciones concisas, explícitas y razonables, para la acción en el plano nacional e internacional, nítidamente expuestas para su consideración a nivel político, sobre la base del documento 292/Rev.1 (primera versión del proyecto) y las observaciones y propuestas formuladas por la Comisión de Población durante el período de sesiones mencionado. Además las recomendaciones deberían ser fáciles de entender por el público en general.

Un representante estimó aconsejable elevar a la categoría de principios dentro del documento ciertos elementos ya considerados en él: *a*) el derecho de la pareja a determinar el número y espaciamiento de sus hijos y a tener acceso a la información y a los servicios que le permitan ejercerlo; *b*) el derecho a la atención materno-infantil como un objetivo en sí, y *c*) el mejoramiento de la condición de la mujer.

Una delegación propuso agregar al párrafo 18 *b*) del Plan la frase siguiente: “El mejoramiento de la situación de la mujer en la familia y en la sociedad en su conjunto contribuye a disminuir el tamaño de la familia; a su vez, ofrecer a la mujer la posibilidad de planificar su fecundidad va a la par con sus derechos individuales y con una mejor condición social”.

Otro representante —refiriéndose a los esfuerzos destinados a reducir la mortalidad y la morbilidad— señaló que la ayuda internacional es también necesaria en aquellos países que han logrado bajar en forma significativa las tasas correspondientes, para poder mantener o seguir reduciendo esos niveles.

Una delegación sugirió que en el texto del Plan se añada lo siguiente al párrafo 11: “Se llama particularmente la atención sobre el aporte de la planificación de la familia al mejoramiento de la salud materno-infantil, a través de un menor número de nacimientos y el mayor espaciamiento de los nacimientos durante los años más fecundos”.

Con referencia a las formas de afectar los

niveles de fecundidad mencionadas en el párrafo 14 del Plan, se consideró necesario aclarar en dicho texto la relación existente entre las medidas directas e indirectas que influyen en esos niveles.

Frente a la preocupación manifestada por algunas delegaciones en lo que toca a metas cuantitativas, se explicó que las que figuraban en el Plan eran las derivadas de las establecidas por aquellos países que las habían fijado.

También en relación con las metas cuantitativas, una delegación quiso dejar constancia y contó para ello con amplio apoyo, de su preocupación por que la falta de fijación de tales metas se interpretara como que el país en cuestión no afronta un problema demográfico o no ha adoptado una política de población, y aún más por que se pudiera limitar el derecho de cada país a recibir, en igualdad de circunstancias, la asistencia internacional o regional que considere necesaria para sus programas nacionales en el campo de la población o el desarrollo, toda vez que se reconoce el derecho de cada estado a formular y adoptar políticas de población y para fijarse metas cuantitativas respecto a alguna o todas las variables demográficas.

Otro representante estimó que en la sección del Plan relativa al crecimiento de la población hay que referirse en forma más concreta a la reducción de dicho crecimiento en los países más desarrollados, y propuso agregar el siguiente párrafo: “Se insta a los países más desarrollados a adoptar medidas que promuevan el continuo descenso de sus tasas de crecimiento de la población, con el objeto de lograr en 1985 —si no las han alcanzado todavía— tasas de reproducción de reemplazo, así como niveles de población casi estacionarios, lo antes posible después de esa fecha”.

Varias delegaciones indicaron que era preciso considerar las tasas de crecimiento de la población en relación con las densidades demográficas de los países.

Ante las dudas planteadas por un representante en relación con la necesidad de “creciente coordinación”, mencionada en el párrafo 77 del Plan, el Secretario General de la Conferencia Mundial de Población hizo presente que los mecanismos para ejecutar el Plan no estaban incluidos en el programa de trabajo de la Conferencia de Bucarest, y que la decisión sobre este punto competía a los organismos regulares de las Naciones Unidas.

Como las medidas para regular el crecimiento demográfico sólo tienen efecto a plazo relativamente largo, se subrayó que es indispensable adoptar otras para evitar que el creciente ta-

maño de la población se convierta mientras tanto en un problema insoluble.

Algunos representantes estimaron que el término "planificación familiar" ha estado asociado en la práctica con objetivos de control de la natalidad y que, por lo tanto, en el Plan debe definirse en su verdadera acepción, para evitar interpretaciones erróneas del propio texto.

Varias delegaciones señalaron que, si bien la reducción de la natalidad es beneficiosa en ciertos casos, en otros puede aparejar una población envejecida y unas generaciones de reemplazo que sean insuficientes para sostener el desarrollo nacional.

Una delegación recomendó que en el Plan se tenga en cuenta que no existe "la familia" en abstracto, sino que cada grupo social tiene un tipo propio de familia que resulta de su evolución histórica y que condiciona su tamaño.

La reunión consideró con especial interés las migraciones internacionales dentro de América Latina. Una delegación hizo presente al respecto que no le parecía adecuado que el Plan se refiriera a las migraciones sólo como un problema, puesto que en muchos casos podía constituir incluso una solución. En vista de ello, propuso que se estudie la posibilidad de recurrir a la redistribución de la población en el plano regional como un medio optativo de enfrentar los problemas derivados del alto crecimiento demográfico de algunos países y en procura de una progresiva integración poblacional de América Latina.

La misma delegación señaló la necesidad de insistir en que los países de inmigración adopten las adecuadas medidas legales a fin de que los migrantes no sean sólo elementos generadores de riqueza para los países receptores, sino que también se integren a ellos social y económicamente.

De conformidad con lo señalado en el párrafo 41 del Plan, propuso asimismo que la CEPAL estudie la posibilidad de crear un instrumento intergubernamental encargado de promover la redistribución de la población entre los países de América Latina. Esta redistribución entrañaría no sólo el desplazamiento de migrantes, sino también el establecimiento de convenios laborales y de seguridad social y, en general, la protección de los derechos de los migrantes.

Algunas delegaciones concordaron con las propuestas precedentes sobre la integración cabal de los inmigrantes a las condiciones económicas y sociales prevalecientes en el país receptor. Además, recomendaron la concertación de convenios bilaterales y multilaterales para alcanzar tal fin.

Una delegación hizo notar que no debían

considerarse sólo las migraciones rural-urbanas, sino también las intraurbanas, y que, en materia de políticas de distribución de la población, debían tenerse en cuenta los desequilibrios respecto a edad, sexo y características socioeconómicas causados por la migración selectiva.

Los representantes de cinco países de un grupo subregional recomendaron introducir después del párrafo 33 del Plan el texto siguiente: "Las decisiones que hasta el presente se han tomado en el marco de los acuerdos regionales y en particular subregionales, constituyen pautas de acción que deben ser tomadas en cuenta por la comunidad internacional".

Otros representantes mostraron preocupación por la importante pérdida de fuerza de trabajo que significa en algunos casos la emigración espontánea, particularmente hacia países limítrofes. En este sentido, se destacó la conveniencia de estudiar medidas de desarrollo en los lugares de origen de esos migrantes con el fin de atenuar tales desplazamientos.

En cuanto a los estudios hechos hasta ahora sobre las relaciones entre la población y otras variables económicas y sociales, se observó que su insuficiencia dificulta la formulación de políticas de población debidamente fundamentadas. Aunque se estimó muy satisfactorio el programa de investigación previsto en el Plan, se sugirió que los planteamientos conceptuales se complementen con propuestas que lo hagan operativo.

Una delegación atribuyó gran importancia a los párrafos 45 y 66 del Plan referentes a la recopilación y análisis de datos, la investigación demográfica —incluido el estudio de las acciones entre las variables demográficas y socioeconómicas—, la capacitación, la educación y la información. Si bien muchos países han tenido que formular sus políticas de población con los datos y análisis disponibles, es indudable que debe profundizarse la investigación para conocer mejor las consecuencias de las tendencias actuales —o de cualquier cambio en ellas— y para generar información adecuada sobre los procesos demográficos. También debe formarse cuanto antes el personal técnico requerido para los programas de población.

En los debates se puso de manifiesto cierta preocupación por las referencias del Plan (párrafo 59) a la capacitación de líderes. Una delegación señaló que esa capacitación era totalmente distinta de la de expertos y administradores. El líder selecciona los valores, mientras que el experto es sólo un economizador de recursos para alcanzarlos y está condicionado para aceptar determinados valores externos quizá no adaptables a su medio cultural. Esto podría ser una definición de subversión: que un líder se

convierta en seguidor destruye el concepto mismo de liderazgo.

Un representante manifestó sus reservas al hecho de que en el párrafo 79 del proyecto del Plan se vincule su revisión bienal con el Informe de las Naciones Unidas sobre la Situación Mundial en materia de Población. Dicho informe podría analizarse en el mismo período de sesiones y ser, por lo tanto, un documento conexo, pero en todo caso, no sería aconsejable refundirlos porque con ello se perjudicarían ambos textos.

Finalmente, cabe señalar que, además de las observaciones y sugerencias que se hicieron en la discusión sobre el Proyecto de Plan de Acción Mundial —muchas de las cuales se recogen en el anexo IV de este informe, aparte las consignadas en párrafos anteriores— los participantes estuvieron acordes en que el Proyecto constituía una buena base para las deliberaciones de Bucarest, en las cuales los países latinoamericanos se proponen seguir aportando sus puntos de vista y sus observaciones a fin de afinar este instrumento operativo al que se asigna gran importancia como elemento fundamental dentro de las estrategias de desarrollo establecidas por la comunidad internacional para el presente decenio.

3. Conclusiones

Del resumen de los debates que se ha hecho en las páginas precedentes y de las exposiciones de los representantes de los Estados miembros de la CEPAL y de los organismos internacionales, se desprenden algunas conclusiones, que a veces han adoptado la forma de recomendaciones o sugerencias. Parece necesario ordenarlas y examinarlas en esta cuarta parte del informe.

Conviene ante todo advertir que aquí se intenta identificar aquellos temas y problemas en que ha habido claras muestras de consenso en las deliberaciones de la reunión, así como los puntos de inicial coincidencia y de posible acuerdo entre los distintos países representados en ella.

En apretada síntesis se ofrece en los párrafos que siguen lo que se estima han sido las principales conclusiones de los trabajos que hoy terminan.

1. Existe en América Latina cada vez mayor conciencia de los problemas de población y se les presta atención creciente dentro del marco amplio del desarrollo económico y social. Hay consenso en que para resolver los problemas de esta índole se requieren decisiones a nivel político, cualquiera sea su sentido, contenido o alcance.

2. En este sentido, al reconocer el interés público en los asuntos de población, los gobiernos coinciden en la necesidad de destacar que todas las decisiones relativas a las metas y los medios de llevar a cabo políticas de población son, por su naturaleza, materias que competen al principio de la soberanía nacional. Hay amplio acuerdo en que los países deben fijar libremente sus políticas de población y en que éstas deben responder siempre a consideraciones de orden nacional.

3. De acuerdo con la Estrategia Internacional de Desarrollo y la Evaluación de Quito, se establece que la tarea primordial es el desarrollo integral sobre bases de mayor igualdad social, cambio estructural y participación y beneficio de las mayorías. Dicho desarrollo afectará a las variables demográficas y, en particular, podrá influir en el comportamiento reproductivo y en la formación de la familia.

4. Basándose en el respeto irrestricto a los derechos humanos, los gobiernos reiteran que el mejoramiento de la vida constituye el objetivo fundamental de toda acción en este campo. Se señala así la necesidad de ampliar con este objetivo la capacidad de decisión de los individuos, promoviendo su participación económica y social.

5. Las políticas de población no se consideran como alternativa a las de desarrollo económico y social, sino como uno de los instrumentos para lograrlo.

6. Los criterios que han de orientar la cooperación económica y financiera internacional no deberían verse afectados en manera alguna por las políticas de población que los Estados adopten en el ejercicio de sus derechos soberanos.

7. Durante el proceso de transición demográfica se requiere un esfuerzo extraordinario para llevar adelante el desarrollo económico y social con una población en constante aumento. La comunidad internacional y los países desarrollados deben cooperar con los países en desarrollo en la realización de este esfuerzo, a través de medidas de carácter económico, comercial y financiero que tiendan a una mayor justicia en las relaciones económicas internacionales. Es especialmente importante que se actúe sobre las variables económicas mediante una mayor cooperación internacional en aquellos países que, si bien registran un alto crecimiento demográfico, tienen también una baja densidad y en el futuro requerirán una mayor población para desarrollar integralmente sus recursos y ocupar en forma efectiva su territorio.

8. Se reconoce que, en conjunto, la tasa de

incremento de la población latinoamericana es la mayor de cualquier región del mundo, y que la elevada natalidad, frente a una mortalidad en descenso, significa una fuerte proporción de población joven durante un período considerable. A su vez, esto significa que la tasa global de incremento no podrá disminuir en forma significativa antes de finales del presente siglo. Sin embargo, existe una diversidad de condiciones por países individualmente considerados: *a)* algunos de ellos acusan lento crecimiento y disponen de vastos territorios y recursos; *b)* otros países, también con territorio y recursos, tienen tasas elevadas de crecimiento; *c)* otros están en situación intermedia; *d)* otros más, por su escaso territorio o falta de recursos, experimentan síntomas de sobrepoblación actual o potencial.

9. La mayoría de los países, en reconocimiento de los derechos humanos y como contribución básica al mejoramiento de la salud, ofrecen información y servicios de planificación familiar.

10. Una gran mayoría de los países de América Latina rechaza el establecimiento de metas cuantitativas en los programas de población.

11. Se reconoce en general la apremiante necesidad de considerar políticas de redistribución geográfica interna de la población.

12. Se reconoce asimismo la existencia de problemas de migración internacional. Sin embargo, algunos países consideran la migración internacional como un instrumento de política poblacional que puede constituir una alternativa para la solución de problemas de desigual crecimiento demográfico.

13. Se establece la necesidad de promover políticas de educación integral, de salud, de empleo y otras de carácter social, como esencial elemento de una política de población.

14. Las políticas de población deben estar vinculadas con las estrategias de desarrollo y, en este sentido, ocuparse no sólo de la mortalidad y la natalidad, sino también de la distribución geográfica de la población, de su relación con los recursos naturales y el medio ambiente, y con las migraciones internacionales.

15. Las políticas de desarrollo tienen que prestar especial atención al desarrollo regional, a la incorporación de áreas nuevas y zonas deprimidas, a la creación de asentamientos humanos, a la utilización más racional de los recursos naturales, y adoptar medidas que, siendo compatibles con el acelerado ritmo de crecimiento económico requerido, eviten el deterioro del ambiente.

16. De acuerdo con las manifestaciones de los Gobiernos miembros en la reunión, la aplicación del Plan de Acción Mundial dentro de

América Latina sería inseparable de las medidas destinadas a intensificar el desarrollo.

17. De una parte, existen todas aquellas cuestiones que se refieren directamente a la tasa de crecimiento demográfico y a las migraciones internas e internacionales, y, de otra, las implicaciones que tiene el considerar la variable población en el crecimiento económico y en el desarrollo social.

18. En cuanto a lo primero, las deliberaciones indican que algunos Gobiernos miembros propugnan la formulación de leyes especiales y favorecen la creación de instituciones que preparen las decisiones y ejecuten la acción del sector público.

19. En cuanto al segundo aspecto, no sólo se trata de incluir en forma explícita la variable población en los métodos de planificación y programación del desarrollo, sino más bien de prever las consecuencias que para los planes generales y las políticas específicas pueden derivarse de la estructura y del ritmo de crecimiento de la población.

20. Hay amplio consenso en torno a la idea de que los planes y estrategias nacionales de desarrollo deben considerar la situación y las tendencias de la población como un aspecto fundamental de la acción pública desde una triple perspectiva: *a)* en lo que toca a sus interrelaciones con el resto de los factores que influyen en el proceso de desarrollo; *b)* en el contexto de la política social de los gobiernos, y *c)* en función de los proyectos nacionales de desarrollo y tomando en cuenta aquellas consideraciones políticas y culturales que son más significativas en cada país.

21. Se considera tema del más alto interés la necesidad de eliminar las barreras que impiden la plena incorporación de la mujer a la vida social, económica y política. Sólo así podrá cumplir cabalmente su papel de ciudadana y de elemento básico y fundamental de la familia.

22. En lo que se refiere al mejoramiento del bienestar familiar, se toma en cuenta que la familia constituye el núcleo social sobre el que convergen los cambios que genera el desarrollo y que, a su vez, afecta de por vida la conducta futura de los individuos. Toda política de población debe tener presentes no sólo los efectos que producen sobre el núcleo familiar las variaciones en la mortalidad y la natalidad, sino también los problemas que afectan su constitución y modifican su estabilidad.

23. Como antes se ha dicho, frente a las diferentes situaciones socioeconómicas de los países, se han hecho en la reunión significativas propuestas que apuntan a la concertación de

acuerdos bilaterales o multilaterales destinados a regular las migraciones entre los países de América Latina, facilitando la absorción de los migrantes sin desmedro del respeto a los derechos humanos.

24. En general, los representantes de los Gobiernos miembros apoyan los conceptos básicos contenidos en el Proyecto del Plan de Acción Mundial, destacándose su flexibilidad y respeto a la soberanía de los países.

25. Las deliberaciones permiten concluir que, sobre la base del respeto a la soberanía de los países —y reconociendo la variedad de situaciones nacionales y de orientaciones de las políticas de desarrollo—, existe fundamento amplio para la colaboración internacional dentro de América Latina.

26. Los planteamientos hechos por los gobiernos constituyen un desafío para la cooperación internacional, que exigirá un esfuerzo sin precedentes por parte de la CEPAL, el CELADE, y otros organismos intergubernamentales. Es indispensable no sólo sumar y organizar recursos humanos y materiales, sino encontrar estrategias que respondan de manera ágil y oportuna a las necesidades de los países. Hay que elaborar nuevas ideas y orientaciones, y abrir posibilidades que armonicen la imaginación y la audacia de pensamiento requeridas, con la búsqueda de derroteros prácticos para asistir a los gobiernos que así lo soliciten.

27. De las posiciones que los gobiernos han planteado respecto a los problemas y a las políticas en los países, y en consonancia con el Plan de Acción Mundial, se desprende que los organismos internacionales deben estar en condiciones de incrementar su acción en los campos de la investigación, asistencia técnica y actividades de orientación y evaluación.

28. Se considera que es en los propios países donde recae fundamentalmente la tarea de realizar la investigación necesaria, tanto demográfica como de las relaciones entre población y desarrollo, para la formulación de las políticas pertinentes. Sin embargo, en esta labor deben contar con el apoyo permanente de los organismos de las Naciones Unidas que operan en la región, organismos que pueden y deben concertar su acción para colaborar activamente con los países en materia de investigación, capacitación y recolección de datos socioeconómicos y demográficos.

29. En la medida en que los gobiernos adopten estrategias y políticas de desarrollo que in-

cluyan las variables demográficas se abre un amplio camino para la asistencia técnica internacional. Aún cuando el estado del conocimiento en este campo representa todavía una seria dificultad, es evidente la urgencia de realizar esfuerzos significativos para definir los parámetros y criterios de una política de población.

30. Las políticas de población formuladas por algunos gobiernos y las estrategias de desarrollo han previsto por regla general que, en el curso de los decenios próximos, continuará aumentando con rapidez el tamaño de la población. Frente a estas realidades será indispensable acelerar el ritmo de desarrollo y, paralelamente, buscar medios más eficaces para crear empleos y proporcionar aquellos servicios básicos que contribuyen a convertir a la población en factor de progreso. Responder en forma creativa al desafío de la transición demográfica, significa la adopción de nuevos criterios y concepciones que orienten el crecimiento urbano, la distribución geográfica de la población, el desarrollo rural y la transferencia y adopción de tecnologías.

31. Se requiere instrumentar políticas sociales y económicas que eviten de manera sistemática la marginación de sectores amplios de la población. Para ello es indispensable encontrar fórmulas realistas que hagan llegar la educación y los servicios de salud a la gran mayoría de la población, así como transformar las pautas de la vida rural, elevando la producción y el empleo. Es asimismo necesario elaborar medidas para programar un crecimiento de las ciudades que sea compatible con tasas muy elevadas de expansión urbana.

32. Las delegaciones han coincidido unánimemente en la conveniencia y utilidad de celebrar a principios de 1975 una nueva reunión regional para evaluar los resultados de la Conferencia Mundial sobre Población que tendrá lugar en Bucarest y sus implicaciones en América Latina. Será además provechoso examinar las experiencias y las conclusiones a que se llegue mediante los diversos enfoques que adopten al respecto los países. En este sentido, la reunión de San José ha acogido con especial beneplácito el ofrecimiento hecho por la delegación mexicana de que la ciudad de México sirva de sede para estas nuevas tareas conjuntas de los países latinoamericanos en el marco de la CEPAL y el CELADE y los demás organismos de las Naciones Unidas especializados en el campo de la población.

DIFERENTES MODELOS O ESTILOS DE DESARROLLO

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Existe ya una larga experiencia en el análisis de los más importados aspectos de las economías nacionales. Desde sus comienzos, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha estudiado la evolución económica de los países de América Latina y ha hecho planteamientos sobre política económica y sus requisitos de racionalidad. Ultimamente ha emprendido además la tarea de realizar proyecciones económicas globales a largo plazo para los países de la región. Sin embargo, es preciso ampliar y profundizar estos estudios y abarcar en ellos el mayor número posible de aspectos socioeconómicos importantes, entre ellos la estructura sectorial y regional de la producción, la industrialización, la sustitución de importaciones, el déficit de comercio exterior, la distribución del ingreso, la dependencia externa, los recursos humanos y naturales, la urbanización, la población y los problemas fiscales, crediticios y monetarios.

Interesa, en especial, examinar diferentes concepciones o estilos de desarrollo, así como las políticas y estrategias correspondientes. Pero estos estudios sólo pueden tener significación y utilidad si se logra integrarlos en un cuadro global lo más completo posible, pues si se considera cada problema o factor aisladamente se estaría suponiendo —como elemento condicionante— que los demás factores son iguales, lo que en los hechos puede ser más irreal que muchas otras hipótesis; o bien se estaría aceptando y haciendo intervenir, de manera implícita, indiscriminada e imperfecta, una serie de supuestos, sin un examen explícito. En otras palabras, si se analizara cada factor por separado, y se desestimaran los demás, se estaría negando que el sistema social, económico y político evoluciona como resultado de la constante interacción de todas sus partes. Así por ejemplo, determinada política de producción influye en la política de recursos humanos, tecnológica, de financiamiento, de salarios, etc., las que a su vez influyen en ella. Parece ineludible entonces sistematizar estas interrelaciones, lo cual podrá hacerse con mayor o menor precisión según los instrumentos de análisis que se utilicen.

Ahora bien, la falta de estadísticas suficien-

tes para elaborar grandes modelos, analíticos o econométricos, que cumplan con las condiciones señaladas, ha obligado a los investigadores a emplear técnicas que, como la experimentación numérica permiten avanzar en este importante campo.

En principio, el modelo de experimentación numérica se basa en un esquema contable, que se calcula año con año con ayuda de coeficientes, propensiones, elasticidades y tasas que son los usuales y sobre los cuales existe mayor información, la que puede obtenerse directamente o por comparaciones internacionales. Ello permite formular sin mucho riesgo algunas conjeturas razonables.

Cuando se ensaya este modelo con una política simple —por ejemplo, el aumento de la participación de la tecnología que hace uso intensivo de mano de obra—, varios de sus principales efectos pueden preverse sin necesidad de modelo alguno. Así, en el ejemplo indicado es evidente que aumentará el empleo y disminuirán las tasas de inversión y tal vez las importaciones. Pero aun en este caso tan sencillo, el modelo sirve para:

a) Confirmar las deducciones expuestas y cuantificarlas con cierta precisión, según lo permitan los datos;

b) Deducir los efectos indirectos, que a veces pueden ser importantes y que no son fáciles de prever (por ejemplo, los efectos de esa política en la distribución del ingreso, los cambios de la estructura sectorial y las cuentas del gobierno y de las empresas);

c) Acumular todos estos efectos a lo largo de varios años, lo que en general muestra resultados finales difíciles de prever en el momento de anunciarse la política, y

d) Calcular sobre todo los efectos de políticas complejas en virtud de las cuales se aplicarán varias medidas simultáneas cuyas consecuencias no son siempre convergentes, de modo que no es posible intuir sus efectos finales.

Por ejemplo, no sería fácil usar un esquema mental o intuitivo para prever la viabilidad y las consecuencias de una política encaminada a combinar una tecnología que haga uso intensivo de mano de obra con un mejoramiento de la

distribución del ingreso que a su vez cambie la estructura sectorial de la demanda e influya en las necesidades de importaciones.

Es necesario recalcar que el grado de confianza que merezcan los resultados cuantitativos dependerá de la bondad de los datos que se posean, de las hipótesis que se hagan sobre los coeficientes técnicos (productividad del trabajo y del capital, promedio de vida útil, coeficientes de insumo y de sustitución de importaciones) y los parámetros de comportamiento. Cierta grado de inseguridad en los datos hace que el resultado de una aplicación aislada no pueda tomarse como un pronóstico, sino sólo como una indicación cualitativa. Pero a pesar de ello, el modelo permite mejorar constantemente los resultados, y por ser una herramienta de trabajo que se perfecciona con el tiempo, tanto respecto a la información que elabora como a su estructura misma, resultados que, inicialmente, tal vez sean provisionales, van elevando paulatinamente su calidad a medida que los datos utilizados resultan más fidedignos.

Por otro lado, la posibilidad de trabajar con un modelo integrado que incorpore los aspectos fundamentales de un país, permite considerar de modo coherente el corto y el largo plazo. Es ya un lugar común repetir que las medidas de corto plazo no tienen sentido si no se las inserta dentro de un marco de referencia de largo plazo que trace el rumbo general que el país desea tomar; en otras palabras, la política de corto plazo debe responder a una concepción nacional. Sin embargo, suele olvidarse que si esa concepción o imagen no se plantea de modo explícito, se estará dejando lo fundamental librado al azar, o a la pugna coyuntural entre sectores sociales.

En la primera fase del trabajo se ha aplicado el modelo a un estilo de desarrollo que en lo esencial corresponde al predominante en América Latina en su conjunto, y se ha tratado de confrontar el funcionamiento de la economía a mediano y largo plazo con el logro de ciertos objetivos sociales y económicos que se consideran fundamentales. El método utilizado considera simultáneamente los aspectos demográficos

y educativos, la estratificación social, el consumo, la producción y la inversión, el comercio exterior, la propiedad del capital, la tecnología, la distribución del ingreso y la política fiscal. Y en función del logro de ciertas metas, se determina cómo se modificarán las principales variables.

Esta etapa del trabajo ha tenido por objeto identificar los problemas principales que pueden surgir con un desarrollo continuado de tipo tradicional, y una vez hecho esto, investigar posibles soluciones optativas y lo que cada una de ellas exigiría. Una de las mayores ventajas de utilizar un modelo numérico es el hecho de que no sólo se identifican aspectos importantes, sino que también se estima su magnitud relativa. Por ejemplo, con respecto al problema de la insuficiencia de oportunidades de empleo, al que se ha prestado cada vez más atención, las proyecciones del modelo no sólo indican que persistirá durante mucho tiempo, sino que también proporcionan estimaciones numéricas de sus variaciones de magnitud con diferentes tasas y estructuras de crecimiento económico; esto a su vez permite determinar la magnitud de los cambios necesarios para encontrar soluciones.

Los datos utilizados en el modelo corresponden con bastante aproximación a estimaciones para la región en su conjunto. Como las proyecciones incluyen muchos supuestos que dependen en parte de decisiones de política, no pueden aplicarse sin reservas a país alguno en particular. Sin embargo, gran parte del análisis puede aplicarse provechosamente a países cuya situación general no se aparta mucho del promedio regional, haciendo las reservas del caso cuando la economía considerada difiere significativamente de la estructura que se haya utilizado, o cuando se espera que algunas medidas de política modifiquen los supuestos empleados en las proyecciones. Uno de los objetivos fundamentales del programa de trabajo permanente es el de elaborar variantes del modelo basadas en datos sobre diversos tipos de economías —que representan la variedad de estructuras económicas dentro de la región—, para poder analizar más cabalmente las repercusiones de sus diferencias.

II. LA PROYECCIÓN BÁSICA

El punto de partida del análisis es entonces la proyección básica del modelo. Este comienza con estimaciones de la situación prevaleciente en América Latina a fines de los años sesenta, y luego supone que la modalidad de desarrollo futuro será similar a la experiencia histórica

reciente. En esencia, esto significa que el crecimiento económico continuará centrándose alrededor de un sector moderno cuyos productos y métodos de producción reflejan los prevalecientes en los países industriales avanzados, y que los grupos de ingresos más altos continua-

rán teniendo patrones de consumo copiados de los que imperan en los países occidentales avanzados.

El modelo supone el logro de ciertas metas y luego determina lo que se necesita para alcanzarlas y lo que sucede con las variables principales en este proceso. La meta más importante se refiere a los niveles de consumo. Los valores para todo el modelo se calculan anualmente y el programa se lleva hasta el año 2000.

Las metas de consumo se establecieron para tres diferentes grupos de ingreso. El de ingresos más elevados, que es el grupo urbano alto, abarca 10% de la población al comenzar el período de proyección y su nivel de consumo por habitante crece en 3.4% anual. Esto concuerda con el supuesto básico del continuismo, y permite que los patrones de consumo de este grupo sigan los niveles ascendentes de los países industrializados. Los otros dos grupos de ingreso son el urbano bajo, con 40% de la población, y el rural, con 50% de ella al iniciarse el período. El consumo por habitante de estos dos grupos crece a ritmo más lento (más de 2.5% anual como promedio). Esta tasa media inferior refleja la existencia dentro de estos grupos de grandes contingentes marginales cuyo ingreso y consumo tienden a elevarse con mucha lentitud.

Los niveles educativos también se elevan, de manera que a fines del siglo casi la totalidad del grupo de edades correspondientes se halla matriculada en escuelas elementales. La matrícula en la educación media y superior abarca más de 80% del grupo de edades pertinentes en las zonas urbanas, y más de 20% de él en las zonas rurales. Esto indica incrementos pronunciados de la matrícula, pero básicamente son los cambios en el consumo los que determinan las necesidades globales y las modificaciones del sistema económico.

Algunos otros de los supuestos generales tras el funcionamiento del modelo son los siguientes: el incremento anual de la población es de 2.9% cuando comienza el período de proyección y declina lentamente hasta 2.7% al iniciarse el último decenio del siglo. Como ya se hizo notar, a fines de 1960 la mitad de la población es rural; como se supone una migración bastante moderada pero sostenida hacia las zonas urbanas, esta proporción se reduce aproximadamente a un tercio hacia fines del siglo. Sin embargo, durante el período la población rural sigue creciendo en cifras absolutamente a tasas de poco más de 1% anual.

En la producción de cada uno de los principales sectores económicos se distingue entre producción de tipo relativamente moderno y

producción de tipo más tradicional, ambas con diferentes ingresos, niveles de productividad, necesidades de capital, etc. Vinculado al tipo de crecimiento que se proyecta se halla el supuesto básico de que la magnitud relativa de la producción de tipo moderno se elevará sostenidamente: al comienzo del período de 30 años la producción de tipo moderno equivale al 55% de la producción total, y la cifra se eleva a cerca de 70% hacia fines del siglo. Sin embargo, como este desplazamiento es sólo relativo, en el período hay considerables incrementos absolutos de la producción más tradicional en todos los sectores, incluido el agrícola.

Estos son sólo algunos de los supuestos más generales utilizados. Hay otros más específicos, de los cuales los más importantes se pueden examinar con mayor provecho en las secciones siguientes sobre los principales resultados y necesidades que muestra la proyección básica del modelo.

1. Crecimiento

El resultado más general es el aumento del producto bruto necesario para alcanzar las metas fijadas, principalmente, como se dijo antes, las relativas a mayores niveles de consumo. Dichas metas exigen que el producto bruto aumente en un promedio de 7% anual durante los tres últimos decenios del siglo. No es fácil lograr tasas de crecimiento de esta magnitud, especialmente durante períodos prolongados. Entre 1950 y 1970, por ejemplo, ningún país de la región alcanzó una tasa media de crecimiento de 7%, aunque varios países lograron esa tasa o aun la superaron durante uno de estos dos decenios.

De aquí que la primera conclusión general especificada por el uso de un modelo numérico es la de que se necesita una tasa elevada de crecimiento para alcanzar metas que a primera vista parecen bastante modestas: niveles de consumo por habitante que se eleven en 2.5% anual en los dos grupos de población más numerosos, y en 3.4% en el grupo minoritario de ingresos altos.

De los dos factores principales que exigen una tasa de crecimiento total mucho más alta, el más importante es el rápido incremento de la población. Sin embargo, a esto se agregan importantes desplazamientos desde los grupos de ingresos más bajos a los de ingresos más altos, y se supone que los que se incorporan a determinado grupo adoptan sus niveles de consumo. El principal de estos desplazamientos es la migración de las zonas rurales a las urbanas que, como se dijo antes, se ha proyectado a una tasa bastante moderada. Una tasa de migración ma-

yor requeriría una tasa de crecimiento más alta para alcanzar las metas dadas de consumo por habitante.

En estas circunstancias cabe señalar que cualquier reducción en la tasa total de crecimiento hace necesaria una reducción desproporcionada de las tasas de incremento del consumo por habitante. Por ejemplo, una tasa de crecimiento de 5% (sólo levemente inferior al promedio regional de los dos últimos decenios) permitiría una elevación media del consumo por habitante de menos de 1% anual en los dos grupos de población más numerosos. Por su parte, los incrementos de la tasa de crecimiento total superiores a 7% posibilitarían incrementos más que proporcionales en las cifras del consumo por habitante. Este aspecto, que tiene considerable importancia, se examina más adelante.¹

Dentro del producto bruto total los diferentes elementos crecen a tasas distintas; aquí se mencionarán dos de ellos. Primero, en todos los sectores la producción de tipo moderno crece más rápidamente, en promedio a tasas levemente superiores a 8%. Esto se desprende del supuesto de que la producción de tipo moderno abarca una proporción cada vez mayor del total. Pero también aumenta considerablemente la producción de tipo tradicional. Hasta la producción agrícola de tipo tradicional debe aumentar a una tasa cercana al 2% anual, pese a que constituye una proporción declinante de la producción agrícola total y a que el sector agrícola mismo origina una proporción cada vez menor del producto bruto. La producción de tipo tradicional aumenta con mucha mayor rapidez en el sector industrial y en los servicios.

El otro elemento que se debe mencionar aquí es la inversión, que inicialmente bordea el 17% del producto bruto y se eleva a 23% de él a fines del siglo, aunque no haya incremento en la tasa de crecimiento. En otras palabras, a fines de los años sesenta la inversión de 17% del producto bruto basta para elevar la producción en 7%, pero para lograr el mismo incremento en el año 2000 se necesita la inversión de 23% del producto bruto. Esto sucede a pesar de que los supuestos respecto a las necesidades de capital son bastante optimistas: se supone que tanto en el área moderna como en la tradicional de cada sector la cantidad de inversión necesaria por unidad de producto no cambia; en otras palabras, en el año 2000 la inversión necesaria para una planta moderna de esa época capaz de producir 1 000 unidades de producto será igual a la requerida actualmente por una fábrica moderna de hoy que entregue ese mismo

volumen de producción. A veces se espera que las necesidades de inversión aumenten porque el avance tecnológico significará hacer uso de más capital (por unidad de producto). Sin embargo, como esto no siempre es así, en el modelo se ha utilizado un supuesto diferente. Si las necesidades de inversión aumentaran, el coeficiente de inversión evidentemente se elevaría aún más.

No obstante, la proporción del producto bruto que se requiere para inversión aumenta, y sin que haya un incremento correspondiente en la tasa de crecimiento, debido esencialmente a la importancia cada vez mayor de la producción de tipo moderno. Si bien las necesidades de capital no aumentan dentro del área moderna, son considerablemente mayores en la producción moderna que en la tradicional. Así, un desplazamiento relativo de la producción desde el área tradicional al área moderna dentro de un sector exige más inversión, de modo que, como se dijo antes, el coeficiente de inversión se eleva durante el período; el crecimiento dominado por el incremento de la producción de tipo moderno significa necesidades crecientes de inversión. Como corolario, declinan las necesidades de mano de obra (por unidad de producto), aspecto que se examina más detenidamente en una sección posterior.

2. Empleo

La proyección básica deja en claro de inmediato que el principal problema económico en este tipo de desarrollo es el de lograr niveles adecuados de empleo productivo, que está estrechamente vinculado al de la distribución del ingreso. Aunque en el período de 30 años hay un mejoramiento constante en materia de empleo, el cambio no alcanza magnitud suficiente como para transformar su estructura básica. Pese a la elevada tasa de crecimiento proyectada, el problema del desempleo, del subempleo o ambas cosas a la vez, sigue siendo hacia fines del siglo casi tan grave como en 1970.

La evolución del empleo depende de dos supuestos fundamentales del modelo —la tasa de incremento de la producción y la tasa de incremento de la productividad— y como estos supuestos son distintos para diferentes áreas de la economía, es necesario examinarlos separadamente. Como se verá, ambos son bastante optimistas desde el punto de vista actual, de manera que no es probable que ellos exageren la magnitud del problema de empleo.

Las áreas más modernas de la economía son aquellas cuyos niveles de productividad, y por

¹ Véase en la página 54 la sección c).

lo tanto de ingreso, son los más elevados, de modo que el empleo en ellas tiene interés primordial. El objetivo del estilo de desarrollo orientado a ampliar la producción de tipo moderno es incorporar toda la economía a esas áreas, de manera que el grado en que ellas logren absorber la fuerza de trabajo es un criterio importante para juzgar este tipo de desarrollo.

Como se vio antes, se supone que la importancia relativa de la producción de tipo moderno crece gradualmente en cada sector, y que como resultado la producción de tipo moderno en su conjunto aumenta a una tasa superior al 8% anual (la industria a tasas más altas y los servicios y la agricultura a tasas más bajas). Los ritmos de incremento de la productividad supuestos son bastante moderados si se considera la expansión rápida de la producción y el apreciable volumen de nuevas instalaciones y equipos que esto significa. Se supone que el incremento más rápido se logra en la agricultura, sector en el cual hay más lugar para la modernización y el mejoramiento de la productividad: en el área moderna de la agricultura esta última se eleva 4.6% anualmente. El incremento proyectado de la productividad industrial es de poco menos de 4% anual en el área más moderna y de 3.4% en la tradicional.² En la porción más moderna de los servicios se supone que la productividad aumenta en 3.4% anual. Tomando en cuenta, de una parte la gran disparidad entre los niveles de productividad iniciales, incluso en las áreas modernas, y los logrados ya por los países industrializados,³ y de otra el continuo avance tecnológico, la productividad bien podría crecer más de lo supuesto.

Pese a estas suposiciones más bien favorables, las áreas más productivas de la economía no absorben con rapidez la oferta de mano de obra. Inicialmente el sector industrial, tanto moderno como tradicional, más las áreas modernas de la agricultura y de los servicios, ocupan aproximadamente 37% de la mano de obra. El empleo aumenta con bastante rapidez —en

² Se incluye la actividad de tipo tradicional porque los niveles de productividad son mucho más altos que en las actividades tradicionales de otros sectores y se asemejan a los de la agricultura de tipo moderno. Como el objetivo es determinar la cantidad de empleo en áreas con niveles de productividad relativamente altos, la industria de tipo tradicional se incluye aquí entre las actividades modernas de los diferentes sectores.

³ El concepto de área moderna utilizado aquí es amplio y abarca mucho más que las empresas que sólo usan la tecnología más avanzada. En esta área moderna en su conjunto el nivel de productividad inicial es sólo un tercio del nivel medio de toda la economía en países industrializados como Francia o Alemania occidental. Por lo tanto, hay un vasto margen para modernizar y elevar la productividad.

cerca de 4% anual dentro de las áreas modernas en su conjunto y en cerca de 2% anual en la industria de tipo tradicional— pero como la fuerza de trabajo también se expande con rapidez, esto no basta para cambiar básicamente la estructura del empleo. A fines del siglo las áreas más productivas podrían absorber hasta 45% de la fuerza de trabajo; la cifra varía levemente conforme a la estructura sectorial de la economía proyectada para el año 2000. Otro 10% de la fuerza de trabajo está constituido por empleados públicos. Pero luego de 30 años de crecimiento rápido, aproximadamente 45% de la fuerza de trabajo sigue estando desempleada o labora en el área tradicional de la agricultura o los servicios, con bajos niveles de productividad.

El grado de incremento del empleo en el área tradicional de la agricultura o los servicios también depende de los supuestos que se formulen respecto a la productividad, pero aquí la situación es fundamentalmente diferente de la que presentan las áreas más modernas. En estas últimas se supone una orientación básica hacia el uso de técnicas modernas, de manera que la tecnología y las tasas de progreso tecnológico de los países industrializados son una consideración de importancia. Pero en las áreas tradicionales los niveles de productividad son muy inferiores a los de las áreas más modernas, aun dentro del país, de manera que es preciso suponer otras orientaciones y elementos determinantes. Indudablemente, podrían suponerse incrementos rápidos de la productividad para aproximar o igualar su nivel al de las áreas más modernas. Pero esto generaría enormes volúmenes de desempleo abierto. Es más realista suponer que la agricultura y los servicios tradicionales absorben a quienes no logran empleo en las áreas más modernas, y que las tendencias de la productividad dependen básicamente de cuántas personas hay que absorber. Este es el supuesto que se utilizó en la proyección básica.

A comienzos del período, cerca de 53% de la fuerza de trabajo se halla desempleada o dedicada a la agricultura tradicional o los servicios tradicionales, y esta proporción declina tal vez a 45% a fines del siglo. Pero en cifras absolutas la magnitud de este grupo menos favorecido crece constantemente, y se dobla al cabo de 30 años. La tasa de incremento de la productividad en las áreas tradicionales de la agricultura y los servicios se ha establecido de manera que, dado el aumento de la producción, la mayor parte del incremento de la fuerza de trabajo es absorbido y no hay un alza marcada del desempleo abierto. Por lo tanto, se ha supuesto que la productividad en estas áreas au-

menta aproximadamente 2% al año (un poco más en la agricultura y un poco menos en los servicios). En tanto que así se evitan los aumentos pronunciados del desempleo abierto, la diferencia de niveles de productividad, y por ende de ingresos ganados, entre las áreas tradicionales y las áreas más modernas, crece sostenidamente. A fines del siglo los niveles de productividad en la agricultura y los servicios tradicionales sólo llegan a un cuarto del promedio nacional, y, por supuesto, son una fracción aún menor de los niveles logrados en las áreas modernas.

Las repercusiones de lo anterior en la distribución del ingreso se examinan con más detenimiento en la sección siguiente. Aquí sólo conviene destacar que, con supuestos más bien favorables, la proyección básica no muestra un mejoramiento fundamental en materia de empleo: luego de 30 años de crecimiento rápido, aproximadamente 45% de la fuerza de trabajo sigue estando dedicada a actividades con niveles de productividad muy bajos, o se halla desempleada.

Es preciso recordar que el modelo sólo distingue dos niveles de tecnología, que corresponden respectivamente a un área más moderna y a un área más tradicional. Naturalmente, en la práctica hay una gradación más o menos continua que va desde las instalaciones más modernas hasta las actividades de subsistencia, de modo que cualquier división es hasta cierto punto arbitraria. Por lo tanto, así como el área más moderna abarca mucho más que sólo las empresas que utilizan las técnicas más avanzadas (como se dijo antes, su productividad media es muy inferior a la de los países industriales más avanzados), así también el área tradicional incluye algo más que las solas actividades de subsistencia. Aunque quienes forman esta gran proporción de la fuerza de trabajo tienen una productividad media muy baja, como se anotó antes, no deben equipararse al concepto de "marginados".

Es de considerable interés profundizar en las posibles repercusiones de una definición más estricta de los dos extremos de la escala tecnológica: las actividades modernas y las de subsistencia. Una revisión del modelo, que está en marcha, distinguirá tres niveles tecnológicos, lo que tendrá importancia para trabajos futuros. Entre tanto, es posible estimar la magnitud aproximada del problema redefiniendo los dos niveles tecnológicos utilizados ahora, para que el más alto incluya las técnicas de tipo moderno e intermedio, y el más bajo sólo los sectores agrícola y de servicios dedicados a actividades de subsistencia o de cuasi subsistencia.

Al iniciarse el período de proyección se estima que cerca de 40% de la fuerza de trabajo está desempleada o dedicada a actividades de subsistencia en la agricultura o los servicios, y luego de 30 años de crecimiento rápido aproximadamente la tercera parte de la fuerza de trabajo sigue hallándose en alguna de estas dos categorías. Por lo demás, a fines del siglo el nivel de productividad de este grupo más restringido es de solo 10 a 15% del promedio nacional. Aunque la magnitud relativa del grupo declina un poco, tampoco aquí se observa un cambio fundamental en la situación básica: en cifras absolutas, este segmento de la población crece sostenidamente en 2% anual aproximadamente y se dobla en los treinta años del período considerado. Sin embargo, hay un cambio importante de composición. Al comienzo del período la mayor parte de este grupo se halla en el sector agrícola, pero a fines del siglo, aun con la migración relativamente moderada que se ha supuesto, la mayoría de sus componentes se hallará en las zonas urbanas y trabajará en los servicios, en actividades de subsistencia. Estas cifras sólo son aproximaciones burdas, pero indican un probable orden de magnitud para lo que tal vez sea el principal problema social de un crecimiento centrado en el acrecentamiento de la producción moderna. Se espera poder arrojar más luz sobre este tema en trabajos futuros.

3. *La distribución del ingreso*

Lo que el modelo revela acerca de la distribución del ingreso deriva directamente de la estructura del empleo y su evolución, que se analizó en la sección anterior. Como se dijo antes, un gran segmento de la población se dedica a actividades con niveles muy bajos de productividad, y esta es una de las dificultades básicas para una mejor distribución del ingreso primario, es decir del ingreso percibido por la participación en el proceso productivo. Para ilustrar el tipo de distribución del ingreso prevaleciente es útil establecer tres grandes grupos. En el nivel inferior hay un grupo muy grande, que al comienzo del período abarca a algo más de la mitad de todos los perceptores de ingreso, y cuyos ingresos están limitados por la baja productividad de sus ocupaciones. La mayor parte de este grupo se halla en la agricultura (principalmente como trabajadores sin calificación o por cuenta propia en la agricultura tradicional), pero también incluye un segmento considerable de los trabajadores sin calificación ocupados en el área más moderna de la agricultura. Los in-

gresos de los que trabajan en la agricultura tradicional están limitados por la baja productividad, en tanto que los salarios de los trabajadores no calificados en la agricultura más moderna tampoco son mucho más altos porque sufren la presión del área tradicional. Por último, aproximadamente la quinta parte de este grupo de ingresos bajos está formada por trabajadores no calificados o por cuenta propia que prestan servicios tradicionales en las ciudades, y tienen ingresos también limitados por la baja productividad de estas actividades, aunque se estiman más altos que los de los trabajadores agrícolas de ingresos bajos.

El segundo grupo, que es el amplio grupo intermedio, abarca poco más del tercio de todos los perceptores de ingreso, es urbano y está compuesto por trabajadores no calificados y semicalificados, pequeños artesanos, etc., que se hallan tanto en las áreas moderna y tradicional de la industria como en el área más moderna de los servicios. Tiene ingresos considerablemente más altos que el primer grupo, su productividad es mucho mayor y con frecuencia incluso los ingresos de los asalariados están protegidos en alguna medida de las presiones del exceso de mano de obra en las áreas menos productivas.

El tercero y último grupo, el de ingresos altos, está compuesto por los asalariados más calificados, profesionales, empresarios, etc., de todos los sectores. Abarca alrededor del 10% de todos los perceptores de ingreso al comienzo de la proyección.

La distribución inicial del ingreso entre estos tres grupos es muy dispareja. Siendo el ingreso medio del grupo de ingresos bajos igual a 1, los ingresos medios relativos son los siguientes:

| | |
|-------------------------|----|
| Grupo de ingresos altos | 16 |
| Grupo intermedio | 3 |
| Grupo de ingresos bajos | 1 |

En términos de participación, el grupo de ingresos altos (10% del total de los perceptores de ingreso) percibe aproximadamente la mitad del ingreso total, el grupo intermedio, cerca de un tercio y el grupo de ingresos bajos, apenas alrededor de 15%.

La evolución durante los 30 años de la proyección básica depende de los supuestos acerca de las tasas de incremento de la productividad y de lo que suceda con las participaciones relativas; pero utilizando supuestos razonables la situación es similar a la analizada en relación con el empleo: hay algún mejoramiento, pero persiste el desequilibrio fundamental. A fines del siglo hay un pequeño desplazamiento ascendente en la composición relativa de la fuerza de trabajo: el grupo de ingresos bajos desciende

a menos de la mitad del total, el grupo intermedio aparece marginalmente mayor y el grupo de ingresos altos considerablemente mayor, pues abarca aproximadamente un sexto de todos los perceptores de ingreso. Evidentemente, este aumento refleja la importancia cada día más acentuada de las áreas modernas y el uso cada vez mayor de mano de obra altamente calificada. Los ingresos medios relativos, siendo también el ingreso medio del grupo de ingresos bajos igual a 1, son aproximadamente los siguientes:

| | |
|-------------------------|----|
| Grupo de ingresos altos | 13 |
| Grupo intermedio | 3 |
| Grupo de ingresos bajos | 1 |

Como se ve, pese al mejoramiento los ingresos relativos siguen siendo muy desiguales, y cerca de la mitad de la fuerza de trabajo permanece en el grupo inferior, en niveles muy bajos.

Cabe destacar que los ingresos primarios de este grupo están determinados casi totalmente por los niveles de productividad de las áreas tradicionales de la agricultura y los servicios. Muchos de los integrantes de este grupo son trabajadores por cuenta propia y su ingreso es una combinación de salarios y "utilidades"; para el grupo en su conjunto, los ingresos incluyen la mayor parte del valor agregado disponible. Las sumas que van en calidad de utilidades a miembros de otros grupos de ingreso, o que representan pagos tributarios (en el modelo todos los ingresos se calculan una vez deducidos los impuestos), constituyen una pequeña proporción del total en estas áreas. Por lo tanto, no es mucho lo que los ingresos pueden elevarse suponiendo un incremento en la participación del total disponible; los ingresos de este grupo de ingresos bajos sólo suben en la medida en que aumenta la productividad.

Como se explicó en la sección anterior, la productividad se eleva en forma relativamente lenta en estas áreas y el incremento de los ingresos, por lo tanto, es limitado. En términos absolutos, el ingreso medio casi se triplica en los 30 años y a fines del siglo llega al nivel inicial del grupo intermedio en 1970; en términos relativos, la posición frente al grupo intermedio permanece igual. Desde un punto de vista más estricto, la situación es menos favorable. Durante los 30 años de la proyección hay un importante desplazamiento en la composición del grupo de ingresos bajos: la importancia relativa de los trabajadores agrícolas desciende, en tanto que aumenta considerablemente la de quienes trabajan en servicios tradicionales. Como el ingreso medio en estos servicios es más alto que en la agricultura tradicional, este solo cambio eleva el ingreso medio global, y esto

es en gran parte la causa de que ese promedio se triplique en los 30 años de la proyección. El ingreso medio en los servicios tradicionales sólo se eleva aproximadamente en dos tercios durante el período, de modo que en términos relativos la diferencia entre este grupo y el intermedio (ambos urbanos) se ensancha considerablemente.

Mientras los ingresos del grupo de ingresos bajos depende casi enteramente de los niveles de productividad, los ingresos del grupo intermedio y alto dependen también, y en gran medida, de la manera en que se distribuye el total. Estos dos últimos grupos son principalmente urbanos, y entre ellos se divide el valor agregado en las ciudades. El grupo intermedio carece de calificación, en tanto que el grupo alto representa a los asalariados calificados, profesionales, empresarios, etc., y se supone que recibe las utilidades repartidas por las empresas. Por lo tanto, la distribución entre estos dos grupos está determinada por la participación relativa de las utilidades y los salarios, y también por la relación entre los salarios de los trabajadores calificados y de los no calificados.

La proyección básica supone que tanto los salarios como las utilidades siguen siendo el mismo porcentaje del valor agregado en cada área, y que la relación entre los salarios de trabajadores calificados y no calificados permanece igual. Así, a fines del siglo el ingreso medio del grupo más alto es un múltiplo algo menor de los otros. La única razón está en que las utilidades recaen en el grupo de ingresos altos en su conjunto, y como este grupo aumenta considerablemente de tamaño (del 10 al 16% del total), la proporción de utilidades disponibles por persona declina, de modo que también baja el ingreso medio relativo del grupo. No nos referiremos a la distribución dentro de este 16% constituido por el grupo superior, que podría ser también muy dispar y mantener así el grado inicial de desigualdad.

Evidentemente, es posible formular otros supuestos acerca de la tendencia de las participaciones relativas de utilidades y salarios, pero es probable que en realidad esto empeore la distribución en lugar de mejorarla. Con las participaciones constantes que se han supuesto, los salarios de los trabajadores no calificados en las áreas de mayor productividad se elevan a una tasa de cerca de 3.5% anual. Este es un incremento bastante rápido si se toma en cuenta que durante el período la mitad de la fuerza de trabajo sigue dedicada a actividades de carácter tradicional, con niveles de ingreso mucho más bajos, y que seguramente presiona los salarios de los trabajadores no calificados en otras áreas. Si esta presión es eficaz, los salarios de los

trabajadores sin calificación incorporados subirían más lentamente, su participación en el total declinaría en favor de un incremento correspondiente de las utilidades, y habría un desplazamiento de ingreso desde el grupo intermedio al superior. Sólo si se elimina realmente la presión del vasto grupo de ingresos bajos, parece razonable suponer que los salarios del grupo intermedio puedan elevarse con un ritmo superior al 3.5% anual, reduciendo así la participación de las utilidades y desviando ingresos del grupo alto.

Sin embargo, es esencial tener presente que la posibilidad de que cambie la participación de las utilidades en el mejor de los casos sólo puede afectar a la distribución entre el grupo alto y el intermedio. Aquellos que se hallan en el grupo mayoritario de ingresos bajos sólo pueden mejorar su posición mediante un incremento apreciable de los niveles de productividad, o eliminando las actividades de tipo tradicional e incorporándose a un área más productiva.

4. Sector externo

En los términos puramente cuantitativos del modelo el sector externo es el principal obstáculo con que tropieza un crecimiento rápido centrado en una mayor producción moderna. La demanda de importaciones generada por la continua introducción de nuevos productos y procesos seguramente será fuerte, y para satisfacerla se requerirá un incremento rápido y sostenido de los ingresos en divisas.

También aquí los resultados dependen del supuesto utilizado, pero es evidente que deberán encararse necesidades bastante rígidas para mantener cierto equilibrio. La necesidad primordial es la de mantener el balance comercial en un equilibrio aproximado. Si esto puede hacerse, el balance global probablemente no constituya un problema grave, pero si el balance comercial se torna negativo, el efecto es acumulativo y el balance de pagos global se deteriora gradualmente.

Las dificultades de mantener el balance de comercio en períodos de crecimiento rápido se ilustran en la proyección básica, donde los principales supuestos son los siguientes: *i*) las exportaciones crecen al mismo ritmo que el producto bruto; *ii*) no hay incremento de los coeficientes de importación individuales y *iii*) la relación de intercambio permanece constante. Cualquiera de estos supuestos puede resultar demasiado optimista, y supuestos menos favorables llevan a un rápido deterioro del balance de pagos.

La tasa proyectada de 7% anual para el in-

crecimiento de las exportaciones es muy alta; el volumen exportado tendría que multiplicarse casi ocho veces en los 30 años de la proyección, aun cuando ni siquiera en períodos más cortos son corrientes tasas de incremento de tal magnitud. Por ejemplo, la tasa media para toda la región en 1960-1970 fue de 4.7% anual, y pese a que varios de los países pequeños lograron tasas de 7% o más, ninguno de los países grandes o medianos pudieron ampliar el volumen de exportaciones a ese ritmo. Otro factor que es preciso tomar en cuenta es el hecho de que en 1970 la mayor parte de las exportaciones estaba formada por productos tradicionales primarios, que sólo pueden acrecentarse con tanta rapidez en circunstancias excepcionales. Por lo tanto, son las nuevas exportaciones, en particular de productos industriales, las que deben crecer a tasas mucho mayores para abarcar la mayor parte de las exportaciones totales a fines del siglo.

Los coeficientes de importación —los aplicados al gasto en consumo, materias primas y productos intermedios y bienes de capital— se suponen constantes a niveles razonablemente bajos. Al iniciarse la proyección, las importaciones de bienes de consumo terminados sólo sobrepasan levemente el 1% del consumo personal total; las importaciones de bienes intermedios absorben aproximadamente 7% de los insumos totales, y las importaciones de bienes de capital son inferiores al 15% de todo el gasto de inversión.

Aun cuando los coeficientes de importación individuales se mantengan constantes, hay un incremento gradual de la magnitud relativa de las importaciones, debido a la estructura cambiante de la economía. Se observa un incremento general en la magnitud relativa de las importaciones en virtud de la importancia que va adquiriendo el sector industrial: los coeficientes de inversión son más altos en la industria, y las importaciones constituyen una proporción algo mayor de los insumos intermedios. El incremento general de la importancia relativa de la producción moderna también exige más importaciones de bienes de capital, ya que las necesidades totales de inversión son más altas en las actividades modernas que en las tradicionales, y las importaciones son una proporción mayor del total. Por último, es primordialmente el grupo de ingresos altos el que gasta en bienes de consumo importados, y a medida que este grupo acrecienta su tamaño junto con su participación en el ingreso total, contribuye a incrementar las importaciones.

Con todos estos cambios estructurales de la economía, las importaciones se elevan desde

poco menos de 9% del producto bruto en 1970 a 10.5% al terminar el período de 30 años, aun cuando los coeficientes de importación individuales se mantengan constantes. Esto significa que en la proyección básica hay un deterioro moderado pero constante del balance comercial: al iniciarse la aplicación del modelo el ingreso proveniente de las exportaciones supera levemente el costo de las importaciones, pero a fines del siglo estos últimos son 10% mayores que los ingresos de exportación.

Este balance comercial es el factor que determina la situación global del balance de pagos. Al comenzar el período hay una deuda externa considerable, con sus costos consiguientes por intereses y amortizaciones, y como el balance de comercio se torna negativo y se financia con más endeudamiento, este crece sostenidamente. Dejando de lado por el momento otros movimientos de capital, si este proceso no se interrumpe los intereses y amortizaciones llegan a representar casi 10% del ingreso de exportación a fines del siglo, aun suponiendo tipos de interés y condiciones de pago muy favorables. En otras palabras, el déficit total directamente atribuible al creciente déficit de comercio es de poco más del 20% de los ingresos totales por concepto de exportación.

Naturalmente, no es probable que un desequilibrio de esta magnitud pueda sostenerse durante un período prolongado, de modo que tendría que corregirse mediante una o varias de las siguientes medidas: *i*) ampliación de las exportaciones a una tasa aún mayor; *ii*) reducción de uno o más de los coeficientes de importación y *iii*) mejoramiento de la relación de intercambio. Sin esto, la única alternativa sería reducir la elevada tasa de crecimiento y, por consiguiente, las necesidades de importación. En este sentido es preciso tener presente que los supuestos son bastante moderados y que, por ejemplo, si se deteriorara la relación de intercambio, el desequilibrio sería aún mayor que el indicado.

Los supuestos acerca de la entrada de inversión privada directa no alteran básicamente la situación. La proyección de un incremento rápido de la magnitud de la inversión extranjera, elevando su participación del capital total en una mitad más, da por resultado una considerable entrada de capital. Pero aproximadamente la mitad de esta entrada neta, nuevamente con supuestos bastante favorables, se contrarresta con las remesas de beneficios, y la diferencia no basta para compensar el desequilibrio comercial. Por lo demás, esto es lo que sucede cuando se proyectan entradas de capital que aumentan sostenidamente. Si por alguna razón se interrumpen

pen, lo que no es raro en el mundo real, y se mantienen los cargos por remesas de beneficios, esto constituye otro factor agravante del balance general.

5. Gobierno

La proyección básica indica que el financiamiento del sector público puede no ser un problema fundamental en este tipo de desarrollo: tanto la tasa de crecimiento elevada como la concentración en la producción moderna contribuyen a un incremento rápido de los ingresos gubernamentales y permite ampliar apreciablemente los gastos públicos sin tensiones financieras indebidas.

El supuesto principal por el lado de los ingresos públicos es el de que en cada área de actividad económica el gobierno percibe una proporción inmutable del valor agregado mediante alguna forma de tributación (sin distinguir aquí diferentes tipos de impuestos). Junto con crecer rápidamente el producto bruto, crece el ingreso del gobierno. Además, como los ingresos del gobierno son relativamente más altos en las actividades modernas que en las tradicionales, la participación cada vez mayor de la producción moderna se añade al ingreso total del gobierno. En los 30 años del período los ingresos gubernamentales se elevan aproximadamente de 17% a alrededor de 18.5% del producto bruto, gracias a las modificaciones estructurales de la economía, sin alzar las tasas impositivas en área alguna.

Los gastos corrientes se proyectan con un

ritmo de incremento bastante rápido —cabe recordar particularmente la gran expansión de los servicios educativos— pero no es difícil financiar estos gastos. Durante el período se mantiene y hasta crece un poco el superávit en cuenta corriente, que alcanza aproximadamente al 25% de los ingresos totales. Este es un punto de importancia en la proyección. Hay elementos importantes del gasto público corriente que no siempre se acrecientan a la par con el producto bruto, de manera que la tasa de crecimiento de la economía, por su efecto en los ingresos gubernamentales, será un factor preponderante para determinar la situación financiera del gobierno: una tasa de crecimiento baja significará ingresos gubernamentales flojos y crisis financieras recurrentes, en tanto que una tasa de crecimiento elevada de por sí podría resolver en gran parte estas dificultades.

El gasto de capital proyectado, particularmente en infraestructura, sube con mucha rapidez, y al final del período de 30 años es más de 11 veces mayor que inicialmente. El gasto de capital del sector público constituye una proporción creciente de la inversión total, y como se dijo en una sección anterior, el propio gasto de inversión es una proporción cada vez mayor del producto bruto. Pese a este gran incremento en el gasto de inversión proyectado, el presupuesto global del gobierno no se desequilibra seriamente. En 1970 hay un pequeño déficit, y éste aumenta gradualmente a lo largo del período de proyección, pero luego de 30 años sigue siendo inferior al 10% de los ingresos corrientes.

III. LAS TASAS DE INCREMENTO PROYECTADAS Y UNA APRECIACIÓN DE LAS MAGNITUDES INVOLUCRADAS

Uno de los aspectos más importantes de la proyección básica, pero que es fácil de desestimar al describir los resultados generales, es la magnitud de las tasas de crecimiento supuestas y de los cambios que ocurrirían en los 30 años del período. Por ejemplo, es muy sencillo hablar de un 7% de crecimiento económico anual, pero es difícil dar una idea de los enormes cambios que tal tasa significa. Es esencial que estas magnitudes se entiendan claramente, pues son fundamentales para todo el proceso de cambio social, económico y político que envuelve el cambio económico rápido.

Ante todo conviene destacar que las tasas de incremento mencionadas en las secciones precedentes son tasas medias que deben mantenerse a lo largo de los 30 años, pues incluso una desaceleración transitoria del crecimiento perjudica-

ría seriamente los resultados finales. Dos ejemplos ilustran este punto. Supongamos que el producto bruto aumenta en 7% anual durante la mayor parte del período, pero en 1975-1980 surgen dificultades y la tasa de crecimiento baja transitoriamente a 5%, cifra todavía respetable según los cánones históricos. El resultado sería que a partir de 1980 los valores de muchas variables serían casi 10% inferiores a los mostrados en la proyección básica, y en el año 2000 el producto bruto, los ingresos por habitante, los ingresos gubernamentales, etc., serían casi 10% menores que los valores registrados en dicha proyección. Además, en varios casos este descenso tendría repercusiones mucho mayores al recaer enteramente en algún balance de importancia. Por ejemplo, la baja de 10% en los ingresos del gobierno transformaría un

déficit pequeño en uno grande y significaría un importante deterioro de la posición financiera del gobierno. Pero probablemente el efecto más grave se observaría en el empleo, pues la reducción del empleo total significaría la pérdida de gran parte del limitado mejoramiento logrado en este campo: a fines del siglo, el empleo en las áreas más productivas de la economía se elevaría sólo a cerca de 40% de la fuerza de trabajo (desde un nivel inicial de 37%).

Supongamos como segundo ejemplo que hay una caída similar en la tasa de crecimiento de las exportaciones: en el quinquenio 1975-1980 surgen dificultades transitorias y las exportaciones aumentan en 5%, tasa que sigue siendo relativamente alta. Aquí se ilustra nuevamente el efecto de una baja que recae en un balance de importancia. Mientras en la proyección básica el costo de las importaciones es poco más de 10% superior a los ingresos provenientes de las exportaciones a fines del siglo, aquí sería superior en más de 20%. Y puesto que este gran incremento del déficit comercial comenzaría a fines de los años setenta, a partir de ese momento se necesitaría un mayor endeudamiento para financiar el déficit. Si a esto se agrega el mayor monto de los intereses y amortizaciones, a fines del siglo el déficit total por este concepto llegaría aproximadamente a la mitad de los ingresos totales de exportación, es decir, sería mucho más grave que el déficit correspondiente calculado en la proyección básica (poco más de 20% de los ingresos de exportación).

Es importante subrayar entonces que las tasas de incremento señaladas en el examen de la proyección básica son *promedios* y que incluso una declinación transitoria de ellas puede afectar seriamente los resultados finales.

Pero más importante aún es apreciar la magnitud de los cambios que entrañan las tasas de incremento proyectadas para las principales variables. Tenemos primero la población. Con tasas de incremento que comienzan en 2.9% anual y bajan lentamente a 2.7%, la población total se multiplica casi 2.3 veces en el período de 30 años. Donde a principios del siglo había una persona, a fines del siglo habrá 2 1/3. Incluso con tasas de mortalidad bajas, en esa época la población será en su mayoría "nueva"; los nacidos antes de 1970 serán sólo 30% de la población, y el otro 70% habrá nacido después de ese año. Los cambios en la zona urbana son mayores. Con supuestos bastante moderados sobre la migración, la población urbana se multiplica 3.7 veces en los 30 años; sólo uno de cada cinco pobladores urbanos de fines del si-

glo vivía en ciudades en 1970; los otros cuatro aún no habían nacido o migraron posteriormente desde zonas rurales.

Los cambios en las magnitudes económicas globales son mucho mayores. El producto bruto indica el tamaño total de la economía, y una tasa de incremento de 7% significa que al cabo de 30 años la economía es más de 7 1/2 veces mayor que al iniciarse la proyección. Así, por ejemplo, si la proyección se aplicara a Brasil o a México, a fines del siglo el producto bruto de cualquiera de estas dos economías doblaría aproximadamente el de toda América Latina en 1970.

Pero lo más significativo es el incremento en relación con el punto de partida dentro de un mismo país. La economía del año 2000 representada en la proyección básica es casi enteramente nueva: no sólo la mayor parte del equipo y la maquinaria existente en 1970 habrá sido reemplazada y por lo tanto será nueva, sino que la economía también será "nueva" en un sentido más trascendental: más de 85% de la producción corresponderá a ampliaciones, es decir, será una producción que no existía en 1970 y que no tenía equivalente en esa época. La economía de 1970 será sólo una pequeña fracción de la economía del año 2000 y representará apenas un enclave de importancia secundaria dentro de la nueva estructura que habrá surgido para ese tiempo.

Podrían hacerse observaciones similares sobre otras variables económicas importantes. Las tasas de aumento del consumo personal y las exportaciones, por ejemplo, son similares a las del producto bruto, de manera que las magnitudes de los cambios involucrados son las mismas. Pero existen dos áreas fundamentales en las cuales el crecimiento es aún más rápido y las magnitudes todavía mayores: la producción industrial y la inversión. El volumen de la producción industrial al cabo de los 30 años es casi nueve veces mayor que al comienzo, en tanto que el volumen de la inversión se multiplica más de nueve veces. A fines del siglo, la proporción de la producción industrial y de la inversión que sería "nueva", es decir, que no tenía equivalente en 1970, se aproximaría entonces al 90%. La magnitud del incremento de la inversión tal vez pueda apreciarse mejor si se relaciona con el acervo de capital existente al iniciarse la proyección: con el nivel de inversión alcanzado a fines del siglo sólo se necesitaría alrededor de un año y medio para invertir una suma igual a todo el acervo de capital del país en 1970. Es decir, el equivalente de toda la economía de 1970 podría crearse de nuevo en sólo un año y medio aproximadamente. Esto

muestra otra vez la relativa insignificancia que tendría la estructura económica existente en la economía proyectada para el año 2000.

Hay numerosos aspectos de esta situación que podrían estudiarse con provecho; aquí sólo mencionaremos dos. Primero, no es posible dejar de destacar la enorme magnitud de los cambios que se producirían en un periodo de 30 años. Treinta años es un periodo breve en términos histórico-culturales, y en los números impersonales de la proyección básica van envueltos profundos cambios en los patrones de vida, las relaciones sociales, etc. A menos que se medite detenidamente sobre esos probables cambios y sobre la manera de efectuarlos con la mayor expedición posible, es fácil que den origen a severas dificultades políticas, sociales y personales. El crecimiento económico rápido se considera a veces una panacea para muchos si no todos los problemas, pero aunque efectivamente puede contribuir a superar muchas dificultades, exige grandes ajustes en la estructura de la sociedad. Si estos no se prevén y si no se toman medidas para llevarlos a cabo con la mayor expedición posible, el crecimiento económico rápido puede crear problemas tan serios como los que resuelve.

El segundo punto de carácter general que conviene destacar es el grado en que la economía de fines de siglo depende de lo que suceda en el curso de la proyección, y cuán pequeña dentro del total es la economía que existía en 1970. De aquí se desprende una importante consideración: si se prevé un crecimiento rápido, la planificación de largo plazo debe ocuparse esencialmente de aquellos grupos de población, instalaciones productivas e ingresos que aún no se han creado; la estructura existente, pese a la importancia que parece tener en el momento, pierde su predominio con rapidez sorprendente en una expansión general acelerada.

Evidentemente, es preciso poder controlar el proceso de crecimiento hasta el grado deseado, y para ello tal vez se requieran cambios profundos en las estructuras vigentes. Pero una vez logrado ese control puede atenderse casi exclusivamente al proceso de expansión, ya que su curso determina la estructura venidera. Consideremos, por ejemplo, la cuestión polémica de la importancia del sector público en el área de la producción industrial. Una vez que se controla el proceso de crecimiento, esta participación puede ajustarse casi a voluntad incluso sin interferir con las instalaciones productivas existentes, ya que la producción industrial se

dobra con creces cada diez años, dando amplio margen para cambiar las proporciones del control público y privado.

Es probable que resulte mucho menos conflictivo introducir cambios de diversos tipos controlando el proceso de expansión, que alterando las relaciones existentes, y esta es una gran ventaja que ofrece el crecimiento rápido. El reverso de la medalla también tiene importancia: cámbiense como se cambien las relaciones existentes, el efecto puede anularse fácilmente si no es posible controlar el proceso de crecimiento.

Hasta ahora sólo se han subrayado los enormes cambios que se producirían en los 30 años del periodo. Es este aspecto de largo plazo el que suele desestimarse, y como 30 años también constituyen un periodo breve en términos sociales e históricos, es preciso prevenir medidas que faciliten en lo posible la transición. Pero la mayoría de los plazos políticos y de planificación son más cortos, de manera que es indispensable destacar que también habrá cambios de importancia dentro de plazos más cortos.

Con el crecimiento proyectado en el experimento básico, en solo cinco años la población urbana se eleva en más de un quinto, con todas las repercusiones consiguientes en diversos tipos de necesidades infraestructurales. El producto bruto aumenta en 40%; la producción industrial y el volumen de inversión fija en 45%; las importaciones en casi 45% con las consiguientes necesidades de divisas, y el presupuesto del gobierno alcanza un nivel más de 40% superior al inicial.

En 15 años todos estos cambios evidentemente son mucho mayores. La población urbana crece en casi tres cuartos, el producto bruto es $2\frac{3}{4}$ veces mayor; la producción industrial, el volumen de inversión fija y el nivel de las importaciones se triplican aproximadamente, y el presupuesto del gobierno es sólo levemente inferior al triple del inicial.

Las altas tasas de crecimiento proyectadas causan cambios muy rápidos en todas las áreas. Como son acumulativas, los cambios resultan enormes en periodos más largos, e ilustran en forma más espectacular lo que se ha planteado. Pero también debe recordarse que estas tasas elevadas operan continuamente y que una vez puesto en marcha un proceso de crecimiento de esta magnitud, en periodos sorprendentemente cortos se producen cambios considerables para los cuales es preciso estar preparados.

IV. EL PROBLEMA DEL EMPLEO

Claramente, en la proyección básica se destaca como el problema insoluto principal la limitada capacidad de empleo en las áreas más productivas, y sus estrechas repercusiones en la distribución del ingreso. Por lo tanto, este es el primer problema que debe analizarse en busca de posibles variaciones de la proyección básica que puedan mejorar la situación, y de lo que se necesitaría para lograr el pleno empleo de la fuerza de trabajo.

Se recordará que, como lo expone la proyección básica, el problema no reside tanto en el desempleo abierto, sino más bien en que una gran proporción de la fuerza de trabajo no logra incorporarse a las áreas más productivas, de modo que se emplea en la agricultura de tipo tradicional o los servicios tradicionales, con niveles muy bajos de productividad e ingreso. Por lo tanto, la solución está en ampliar el empleo en las áreas más productivas y sacar así a más trabajadores de las áreas tradicionales, o bien en acrecentar la producción y la productividad en las áreas tradicionales para reducir su desventaja frente a las áreas modernas. En ambos casos, el objetivo final es lograr una distribución más uniforme de la productividad y los ingresos en toda la economía; pero los caminos son muy distintos y de hecho significan diferentes estilos de desarrollo.

Las diversas variantes de la proyección básica que se ha examinado muestran tres posibilidades generales. Primero, si el crecimiento ha de seguir siendo postulado en la proyección básica (basado primordialmente en la expansión de la producción moderna, y con productos y métodos de producción que se ajustan a los patrones establecidos en los países industriales avanzados), el problema sólo puede resolverse mediante tasas de producción mayores, que permitan absorber toda la fuerza de trabajo en las áreas más modernas.⁴ Segundo, el crecimiento podría basarse primordialmente en una expansión de las áreas más modernas, pero con un incremento limitado de sus niveles de productividad para absorber así más mano de obra con la misma tasa de incremento de la producción. También aquí se resolvería el problema absor-

⁴ Es decir, sólo puede resolverse en esta forma dentro de los 30 años de la proyección. En un período más largo podría llegar a superarse con la tasa de crecimiento señalada en la proyección básica, especialmente si el ritmo de incremento de la población declinara aún más y si al cabo de 15 a 20 años el menor crecimiento de la propia fuerza de trabajo comenzara a reducir los contingentes que habría que absorber. Este aspecto se examinará más detenidamente en trabajos futuros.

biendo toda la fuerza de trabajo en las áreas modernas, pero los productos y métodos de producción en esas áreas se irían apartando gradualmente de los patrones prevalecientes en los países industriales avanzados. Tercero, habría una expansión relativamente pequeña de las áreas más modernas y el proceso de crecimiento podría concentrarse en cambio en las áreas más tradicionales, con el propósito de acrecentar su producción y productividad y reducir paulatinamente su disparidad con el sector moderno. La mano de obra no se apartaría del área tradicional y la economía llegaría a integrarse con el tiempo al elevarse éstas al nivel de la más moderna. Evidentemente, tampoco aquí se seguirían de cerca los patrones de producción de los países industriales avanzados.

Tanto la segunda como la tercera variante enumeradas entrañan un estilo de desarrollo muy diferente del que ha aplicado casi toda la región en el período de crecimiento industrial de posguerra. Aquí sólo se presentan como posibles opciones lógicas para resolver los problemas de empleo, sin intentar un análisis de las dificultades y repercusiones culturales que traería su introducción. Sin embargo, cabe anotar que estos diferentes estilos no encajan fácilmente en las opciones tan conocidas de crecimiento controlado por el Estado o crecimiento basado en la empresa privada. En tanto que el crecimiento basado en la empresa privada se asocia comúnmente con la primera variante, y puede ser más difícil de adaptar a las otras dos, las economías socialistas también deben enfrentar el problema de empleo y hasta el momento han estado también primordialmente vinculadas a la primera de las variantes mencionadas.

A continuación se analiza en más detalle cada una de las tres posibilidades planteadas y lo que tendrá que ocurrir para que el problema de empleo quede resuelto a fines del siglo.

1. *Crecimiento más rápido de las áreas más modernas*

Si ha de haber una concentración continuada en ampliar la producción moderna, el problema de empleo sólo podrá resolverse a fines del siglo si se logran tasas de crecimiento mucho más altas todavía que las expuestas en la proyección básica.

a) *Mayor gasto del gobierno*

Antes de analizar lo que hay que hacer para producir un crecimiento general de la econo-

mía, conviene considerar el posible efecto de una solución que suele proponerse: la expansión de la actividad gubernamental. El incremento del gasto general del gobierno, probablemente mediante la expansión de los programas sociales y un programa de obras públicas, no sólo sería útil en sí, sino que también proporcionaría considerable empleo. Por lo tanto, se experimentó con el fin de estimar la magnitud que tendría el empleo adicional de esta índole en la situación que muestra la proyección básica. Se supuso: *i*) que el empleo público general crecería con mucha mayor rapidez (aproximadamente 4% anual contra un incremento de 3% anual en la proyección básica) y *ii*) que el gasto en inversión infraestructural durante el período sería un tercio mayor que las cifras ya abultadas de la proyección básica.

Como resultado, habría un importante incremento del empleo productivo: en el año 2000 otro 3% de la fuerza de trabajo estaría empleado en el sector público o en las actividades de tipo más moderno derivadas directamente del programa ampliado de obras públicas. Pero aunque el empleo para el 3% de la fuerza de trabajo podría significar un mejoramiento importante en la reducción del desempleo abierto, particularmente si este se concentrara en una región del país o en las zonas urbanas, no cambiaría fundamentalmente el problema planteado en la proyección básica. Con más de 45% de la fuerza de trabajo desempleada o dedicada a actividades de tipo tradicional en la agricultura o los servicios, la cifra de 3% no sería más que un mejoramiento marginal.

El efecto en el presupuesto gubernamental sería mucho más profundo. Aunque en la proyección básica no aparecen dificultades financieras serias, en este experimento, sin un alza de las tasas tributarias, a fines del siglo se registraría déficit incluso en cuenta corriente, y el déficit global se elevaría a casi la mitad del ingreso total.

Para mantener un equilibrio aproximado habría que elevar las tasas tributarias en 25% casi desde el comienzo del período.

Este experimento muestra que la expansión de la actividad gubernamental por sí sola no ha de tener efectos de importancia en el problema de empleo que presenta el experimento básico.

Todo mejoramiento, aunque fuese relativamente marginal, produciría una crisis financiera, requeriría un incremento considerable de la magnitud relativa del sector público en la economía, o haría ambas cosas a la vez.

b) *Tasas más altas de crecimiento económico general*

La solución del problema de empleo exigiría entonces una tasa de crecimiento general más elevada para toda la economía, de modo que el próximo experimento que se analizará tiene por fin determinar la tasa necesaria. Como el objetivo es absorber toda la fuerza de trabajo en las áreas de mayor productividad, el supuesto básico en este experimento es el siguiente: en la agricultura y los servicios la participación de las áreas más modernas en la producción total se eleva gradualmente a 100% (esto es, se elimina gradualmente la producción de tipo tradicional en esos sectores). En seguida se proyecta la ampliación de la economía a un ritmo suficientemente rápido como para absorber a fines de siglo la mano de obra liberada así, más el desempleo restante.

La actividad general y la inversión en infraestructura del gobierno se proyectan a los elevados niveles del experimento descrito antes.

La tasa de expansión necesaria es muy alta: el producto bruto tendría que aumentar a una tasa media aproximada de 9% anual. La producción en las áreas más modernas tendría que aumentar aún más rápido para absorber la declinación de las actividades de tipo tradicional: en el sector industrial en casi 11% anual (pese a que el área más tradicional todavía abarcaría 30% de la producción industrial a fines del período); en los servicios, en bastante más de 10% anual, y aún en el sector agrícola, cuya proporción del producto bruto declinaría en un tercio, la producción de tipo moderno tendría que elevarse en 9% anual. Evidentemente, se necesitaría mucha más inversión para lograr estos incrementos, de modo que el nivel de la inversión sería marcadamente mayor y se elevaría a 28% del producto bruto al final de los 30 años.

Todos los comentarios anteriores acerca de la importancia de apreciar la magnitud de los cambios involucrados en la proyección básica se aplican aquí con mucha mayor fuerza. El producto bruto se multiplica casi 13 veces en los 30 años de la proyección (contra menos de 8 veces en la proyección básica), de manera que la economía de 1970 constituye una fracción muy pequeña de la que ha de crearse. A fines del siglo el producto bruto es aproximadamente 70% mayor que la cifra alcanzada en la proyección básica. La producción de tipo más moderno en la industria y los servicios se multiplica en promedio algo más de 20 veces, y aun en el sector agrícola aumenta más de 13 veces. La inversión a fines del siglo dobla con creces

el nivel señalado en la proyección básica, y todo el acervo de capital de 1970 representa apenas el monto aproximado de nueve meses de inversión en ese nivel. Si la tasa de crecimiento de la población no cambia, la eliminación de las actividades agrícolas de ingresos bajos y la absorción de la mano de obra en áreas más productivas significa una migración mucho más grande a las zonas urbanas, de modo que hacia fines del siglo la población rural baja levemente del nivel de 1970, aun en cifras absolutas, y representa menos de 20% de la población total. La proyección de tasas de crecimiento de esta magnitud, por lo tanto, provoca cambios mucho mayores aún que los mencionados en la proyección básica.

Conviene observar en particular el efecto del mayor crecimiento de por lo menos dos áreas. Primero, las tasas de gasto gubernamental más altas proyectadas en el experimento anterior dieron allí por resultado un fuerte deterioro de la posición financiera del gobierno. Aquí se mantienen esas tasas, pero como el crecimiento más rápido del resto de la economía aumenta los ingresos gubernamentales (suponiendo que no hay cambios en las tasas impositivas), no se producen dificultades financieras. Los ingresos se elevan más rápidamente que los gastos corrientes, de manera que hay un incremento constante del superávit en cuenta corriente: al iniciarse la proyección los ingresos son casi 40% superiores a los gastos corrientes y al cabo de los 30 años los doblan con creces. Esto es más que suficiente para financiar el mayor volumen de gastos de capital, de modo que el superávit es considerable y cada vez mayor.

El aumento marcado de los ingresos gubernamentales refleja niveles de producción e ingreso que crecen con rapidez, pero también el creciente predominio de la producción de tipo más moderno. El ingreso gubernamental está estrechamente vinculado a las áreas modernas, y a medida que se produce el desplazamiento hacia este tipo de producción los ingresos gubernamentales se elevan, incluso como proporción del producto bruto. Es útil tener presente que en todas partes este nexo significa un interés creado del gobierno en el fomento de la producción moderna.

El segundo efecto que cabe hacer notar —en el balance de pagos— es en cambio desfavorable. Los volúmenes de importación crecen rápidamente, tanto por ser mayor la tasa de crecimiento como por el predominio cada vez mayor de las áreas modernas, donde los coeficientes de importación son más altos; a fines del siglo, el nivel de las importaciones totales dobla el alcanzado en la proyección básica. Con expor-

taciones de nivel similar al de la proyección básica, el déficit de comercio asume rápidamente proporciones inmanejables. Este experimento ilustra en qué medida la situación del balance de pagos se yergue como un obstáculo ante tasas muy altas de crecimiento. Si se supone que el déficit se financia con préstamos externos, la deuda externa crece con mucha rapidez y pronto se dan situaciones absurdas: a comienzos de los años 90 se necesitan todos los ingresos de exportación exclusivamente para servir la deuda, sin dejar nada para financiar las importaciones necesarias. Evidentemente que en tales circunstancias la tasa de crecimiento ha de reducirse. Como probablemente el balance de pagos sea el principal obstáculo para alcanzar tasas elevadas de crecimiento, esta situación se analiza por separado y con más detalle en una sección posterior.

Regresando al tema central de este experimento, el problema de empleo, vale la pena reflexionar un poco respecto al sentido en el cual se le resolvería. Las áreas de baja productividad (e ingreso) en la agricultura y los servicios se eliminarían, y la gran proporción de la fuerza de trabajo dedicada a estas actividades, o desocupada sería absorbida por las áreas más productivas de la economía. Pero ni siquiera con las altas tasas proyectadas cabe suponer que toda la producción haya de ser plenamente moderna a fines del siglo. Primero 30% de la producción industrial seguiría proviniendo del área tradicional, cuya productividad, aún siendo muy superior a las de la agricultura y los servicios de tipo tradicional, continuaría estando muy por debajo de aquella del área moderna; a fines del siglo, aproximadamente la cuarta parte de la fuerza de trabajo estaría dedicada a la producción industrial más tradicional. Segundo, los incrementos de la productividad en las áreas más modernas se han proyectado a las mismas tasas moderadas de la proyección básica, de modo que ni siquiera estas áreas lograrían niveles de productividad demasiado elevados.

Para la economía en su conjunto la productividad media a fines del siglo sería similar a la alcanzada en 1970 en economías industriales como las de Francia y Alemania occidental, y probablemente sólo se aproximaría a la mitad de la existente entonces en estos países; por lo tanto, todavía habría lugar para elevar marcadamente los niveles de productividad introduciendo métodos modernos. Si se hubiese supuesto que las mayores inversiones postuladas en este experimento habían traído una mayor modernización y promedios de productividad más elevados, se hubiesen necesitado tasas de crecimiento aún

mayores que las señaladas para absorber toda la fuerza de trabajo en áreas más productivas hacia fines del siglo. Ante la solución dada al problema del empleo en este experimento cabe hacer la siguiente reserva: subsistiría una amplia variedad de niveles de productividad a través de los diferentes sectores de la economía, y la modernización en gran escala todavía podría dar lugar a un desempleo mayor, incluso después de 30 años de expansión económica extremadamente rápida.

Se ha dicho repetidamente que el problema del empleo se halla ligado estrechamente a la distribución del ingreso, y que resolverlo en el sentido indicado contribuiría a mejorar apreciablemente la estructura de dicha distribución. En la descripción de la proyección básica se distinguieron tres grandes grupos de ingreso: el de ingresos bajos dedicado a la agricultura y servicios de tipo tradicional, el de ingresos medios y el de ingresos altos, siendo uno de los principales factores de desigualdad el bajo nivel de ingreso y productividad del vasto grupo de ingresos bajos. Con la solución dada al problema del empleo en el presente experimento, este último grupo desaparece absorbido por el intermedio y el superior, eliminándose así este aspecto de la desigualdad. A fines del siglo habría entonces sólo dos grandes grupos, el superior con algo más del 20% de la población, y el grupo intermedio, que abarcaría al resto; la disparidad entre los ingresos medios de ambos grupos sería aproximadamente de 5 a 1.

Este grado de desigualdad todavía sería algo mayor que el que prevalece actualmente en la mayoría de los países industriales avanzados de Occidente, pero constituiría un avance importante con respecto a la situación mostrada en la proyección básica. No conviene exagerar la importancia de este resultado: la división se ha establecido sólo entre dos grandes grupos y bien puede haber gran concentración dentro del grupo superior. Además, dicha división depende de los supuestos formulados acerca de la tendencia de las participantes relativas (aquí se las ha supuesto constantes).

Sin embargo, está claro que la incorporación de toda la fuerza de trabajo a las áreas más productivas de la economía mejoraría considerablemente la distribución del ingreso. El grupo de ingresos realmente bajos se eliminaría, y con él desaparecería además la presión que su existencia ejerce en los salarios de los trabajadores no calificados en las áreas más productivas. Siempre habría límites para el alza de los salarios, ya que como se dijo antes, aún habría amplias posibilidades de modernización y todo aumento apreciable de los salarios proba-

blemente provocaría innovaciones tendientes a ahorrar mano de obra. Pero la distribución del ingreso entre los dos grandes grupos dependería en gran medida de la repartición del total entre utilidades y salarios, y se eliminaría mucha de la presión por mantener baja la participación de estos últimos; se habría eliminado el gran grupo pobre cuyos ingresos estaban constreñidos por su baja productividad. Estos y otros aspectos de la distribución del ingreso requieren más estudio, y se espera que formen parte importante del futuro programa de trabajo de la Secretaría.

La conclusión derivada de este experimento no es demasiado optimista. Dadas las condiciones generales que prevalecen al iniciarse la proyección, se requiere una tasa muy alta de crecimiento para poder absorber toda la fuerza de trabajo en las áreas más productivas de la economía hacia fines del siglo. Es poco probable que sean muchas las economías capaces de crecer sostenidamente a una tasa media de 9% durante 30 años, de manera que la insistencia continuada en la expansión de la producción moderna probablemente signifique que el problema del empleo, tal como se le ha definido aquí, haya de persistir en el próximo siglo en muchos países. En los términos estrictamente numéricos del modelo, el obstáculo principal para lograr tasas de crecimiento de esta magnitud es la situación del balance de pagos. Una vez resuelto el problema del empleo, habrá un mejoramiento considerable en la distribución del ingreso.

c) *Diferencias cualitativas que resultan de fases de crecimiento más altas*

Se han destacado ya los enormes cambios que derivan de las tasas de crecimiento de la proyección básica y del experimento descrito, pero hay otro aspecto de estas tasas de crecimiento más elevadas que conviene destacar. En realidad, se necesitan tasas de crecimiento moderadamente altas para mantener el *statu quo* en la mayor parte de América Latina, y sólo una vez sobrepasadas éstas comienzan a hacerse posibles los mejoramientos; y si la tasa de crecimiento se eleva cada vez más, tal vez se salven otras dificultades críticas y se abra camino a la solución de otros problemas. Por lo tanto, un incremento de la tasa de crecimiento económico dentro de estos márgenes relativamente altos puede significar un cambio cualitativo: frente a dificultades que antes no se lograba eliminar o que se agravaban, comienzan a vislumbrarse soluciones.

Hay dos factores que hacen indispensable una tasa de crecimiento razonable sólo para man-

tener el *statu quo*. Ante todo, la población está creciendo rápidamente, de manera que la producción debe elevarse por lo menos al mismo ritmo si se desea evitar un descenso del ingreso medio por habitante. Pero también está cambiando la estructura de la población, principalmente por el desplazamiento desde las zonas rurales a las ciudades, y además hay desplazamientos desde los grupos de ingresos bajos hacia los otros de ingresos más altos. Para mantener el ingreso medio dentro de cada grupo, es preciso que los nuevos miembros se incorporen a esos grupos con los niveles de ingreso prevalecientes en ellos, lo que exigirá un nuevo incremento de la producción que posibilite este movimiento ascendente. Algunos individuos quedarán en mejor situación, pero el ingreso medio de los grandes grupos sólo se mantendrá en un nivel constante. Si los nuevos integrantes se incorporaran con niveles de ingreso más bajos, descendería el promedio del grupo y el ingreso de muchos de sus miembros, con una secuela casi inevitable de inquietud social.

Por lo tanto, se ideó un experimento destinado a determinar la tasa de crecimiento necesaria para mantener el *statu quo* definido aquí, y para mostrar los resultados de esa tasa. Se requiere un incremento anual considerable del producto bruto: una tasa media de 4.5% durante el período de proyección. A esta tasa no es probable que haya problemas graves de balance de pagos, ya que la presión por importar es mucho menor de la que muestra la proyección básica. Sin embargo, la situación financiera del gobierno es precaria. Si no se modifican las tasas tributarias, los ingresos fiscales aumentan con bastante lentitud; un incremento de los gastos corrientes a la tasa proyectada en el experimento básico lleva al cabo de sólo cinco años a un déficit, aun en cuenta corriente, que crece sostenidamente y con rapidez. Evidentemente, es imposible financiar la inversión pública prevista en la proyección básica. Con esta tasa de crecimiento la situación en materia de empleo se deteriora aún más. La proporción de la fuerza de trabajo empleada en las áreas más productivas con cierta lentitud pero sostenidamente, y a fines del siglo alrededor de dos tercios de la fuerza de trabajo total estarían desocupados o empleados en las áreas de productividad e ingreso bajos de la agricultura o los servicios tradicionales.

El primer nivel crítico, por lo tanto, es una tasa de crecimiento económico de aproximadamente 4.5%, suficiente sólo para mantener el *statu quo* haciendo que los ingresos medios de los grandes grupos permanezcan constantes. A medida que las tasas de crecimiento se elevan

sobre este nivel son posibles los mejoramientos del ingreso por habitante, y estos resultan más que proporcionales al alza de la propia tasa de crecimiento. En la proyección básica, por ejemplo, la tasa de incremento del producto bruto de 7% es sólo aproximadamente $2\frac{1}{2}$ puntos porcentuales más alta que la tasa mínima que mantendría el *statu quo*, pero se refleja con creces en el incremento de los ingresos medios: dentro de cada uno de los grandes grupos de población el ingreso medio se eleva considerablemente a tasas que fluctúan alrededor del 3% anual. Esto indicaría un cambio de carácter cualitativo, un movimiento desde una posición de estancamiento a otra en la cual los ingresos se elevan con bastante rapidez en todos los grupos.

En otros aspectos comienzan a observarse también cambios de la misma índole. Y lo que es más importante, a medida que el crecimiento se acentúa, la situación en materia de empleo pasa gradualmente de una de deterioro a una de mejoramiento. Con la tasa de 4.5%, es decir, la de *statu quo*, dicha situación empeora; con una cercana al 6% se llega al nivel crítico en que la proporción de la fuerza de trabajo ocupada en las áreas más modernas permanece aproximadamente constante, y con la de 7% de la proyección básica la situación mejora lentamente. La situación financiera del gobierno pasa por una transición similar, y a la tasa de 7% de la proyección básica puede financiar sin gran dificultad tanto un mayor volumen de gastos corrientes como una mayor inversión pública.

Si las tasas de crecimiento pueden acrecentarse aún más, estos cambios cualitativos continúan. Con la tasa de 9% proyectada en el experimento que se describió antes, el problema de empleo se puede resolver en un período de treinta años y mejora considerablemente la distribución del ingreso. Y los ingresos gubernamentales, que crecen con rapidez, permiten financiar mayores incrementos del gasto social y la inversión pública.

Cabe señalar sin embargo un aspecto negativo: el balance de pagos. Con la tasa de crecimiento de *statu quo* no es posible que haya dificultades, pero a medida que esta se eleve las necesidades crecientes de importación seguramente ejercerán presiones severas en el balance de pagos y provocarán una crisis. Como se dijo antes, este es un gran obstáculo para lograr mayores tasas de crecimiento; pero lo que cabe destacar aquí es que a veces puede ser muy importante elevar lo que podría considerarse convencionalmente una tasa satisfactoria de crecimiento económico hasta los altos niveles mencionados aquí, pues tales tasas tal vez contribuyan a resolver

un problema que ha parecido insoluble aun con tasas moderadamente altas de expansión.

2. Incrementos limitados de la productividad en las áreas más modernas

La segunda forma en que podría resolverse el problema del empleo sería la de adoptar técnicas de producción con uso más intensivo de mano de obra que las supuestas en la proyección básica. Al irse ampliando la producción en las áreas más modernas la productividad crecería con menos rapidez y una proporción mayor de la fuerza de trabajo se incorporaría a esas áreas con cualquier tasa dada de crecimiento. Por lo tanto, se ideó un experimento para estimar con qué rapidez podría aumentar la productividad si el objetivo fuese el de absorber toda la fuerza de trabajo en las áreas más modernas hacia fines del siglo, suponiendo un crecimiento económico continuado, a la tasa de 7% de la proyección básica.

Como en el experimento precedente, se supone aquí que toda la producción del sector agrícola y de los servicios es absorbida gradualmente por las áreas más modernas; y que en ellos desaparece poco a poco la producción de tipo tradicional, con sus bajos niveles de productividad y empleo. En seguida, se proyecta el crecimiento de la productividad de las áreas más modernas y del área más tradicional del sector industrial a una tasa que a fines del siglo permita dar ocupación en ellas a toda la fuerza de trabajo (salvo naturalmente los empleados en el sector público).

Para cumplir con este objetivo la productividad sólo podría elevarse muy lentamente. En el conjunto de estas áreas de mayor productividad, sólo podría aumentar 60% en los años del período, es decir, a una tasa de 1.5% anual. Dado el gran incremento de la producción que tendría lugar en el período —la producción en el conjunto de estas áreas se elevaría más de nueve meses— y la magnitud de la inversión en nuevas instalaciones para lograrlo, el incremento de la productividad sería muy pequeño y significaría apartarse mucho de las técnicas productivas de los países industriales avanzados. Hacia fines del siglo, aun en las áreas más modernas la productividad sólo se aproximaría a la mitad del promedio logrado en toda la economía por los países industriales más avanzados de Europa occidental en 1970 (y, por supuesto, sería una fracción mucho menor del que prevalecerá en esos países 30 años después).

Cabe destacar que este incremento más pausado de la productividad en las áreas más mo-

dernas no significa restringir la productividad media de la economía en su conjunto, puesto que ésta crece a la misma tasa que se señala en la proyección básica y alcanza la misma cifra a fines del siglo. Pero en la proyección básica el promedio total era el resultado de agregar dos grupos muy diferentes, aquellos del área moderna con un nivel de productividad ascendente relativamente alto, y aquellos dedicados a las actividades tradicionales de baja productividad. Este experimento, en cambio, integra gradualmente estos dos grupos en un nivel intermedio y el incremento más lento de la productividad en el área moderna se compensa con la importancia declinante del área de baja productividad.

Como se señaló antes, el menor incremento de la productividad en las áreas más modernas significaría que sus niveles de productividad irían apartándose cada vez más de los de las economías industriales de altos ingresos, y que estas áreas dejarían de ser modernas, si por moderno se entiende el uso de las técnicas de producción más adelantadas de esos países. Por lo tanto, para que un desarrollo como el proyectado aquí fuese viable, habría que elaborar nuevos tipos de tecnología con más densidad de mano de obra y menos de capital. Cabe destacar que esto exigiría un mayor esfuerzo tecnológico, con una orientación diferente de la que ha caracterizado al avance tecnológico de los países industriales, pues lo importante sería acrecentar la eficiencia reduciendo los costos del capital y los materiales, y no ahorrar mano de obra. Probablemente esto podría lograrse sólo de manera limitada adoptando técnicas conocidas pero menos modernas, es decir, técnicas que se han utilizado pero que han sido reemplazadas por otras que son más eficientes, esencialmente por utilizar menos fuerza de trabajo. En general, habría que desarrollar las técnicas necesarias.⁵

⁵ En los análisis del cambio tecnológico suele suponerse que éste se produce por la introducción de nuevas técnicas que utilizan más capital y menos mano de obra *por unidad de producto*, y que se dispone de una amplia gama de técnicas optativas que pueden aplicarse con eficiencia y que requieren más mano de obra; el hecho de que estas últimas no se usen se atribuye a los precios relativos del capital y la mano de obra y a diversos otros factores. Sin duda hay numerosos casos de cambio tecnológico de esta índole. Pero tampoco cabe duda de que muchos cambios tecnológicos tienen un carácter muy distinto: introducen un "producto" nuevo y superior, permiten reducir los costos de capital y mano de obra por unidad de producto y tal vez también permitan ahorrar costos de materiales. La razón entre capital y mano de obra se eleva al reducirse más las necesidades de fuerza de trabajo, pero la nueva técnica es más eficiente que la antigua en sentido absoluto y su adopción no de-

Esta necesidad de un mayor esfuerzo tecnológico parecería indicar que probablemente la solución al problema de empleo mediante el estilo de desarrollo examinado aquí sólo sería viable en economías grandes. Como en la actualidad ningún país hace uso generalizado de tecnologías de este tipo —modernas pero con relativa densidad de mano de obra—, habría pocas posibilidades de obtener o intercambiar tecnologías, así como de especializarse y buscar complementos en otras partes. Sólo una economía grande y relativamente autosuficiente podría soportar el costo de semejante reorientación de las áreas más modernas y del esfuerzo tecnológico involucrado. Si una o más de las grandes economías eligiese este estilo de desarrollo, las economías pequeñas tendrían mayores posibilidades de vincularse a esos esfuerzos y seguir una trayectoria similar.

El efecto de este tipo de solución al problema de empleo en la distribución del ingreso sería básicamente semejante al descrito en el experimento precedente. El vasto grupo con productividad y niveles de ingreso muy bajos es absorbido por los dos grupos más favorecidos, con lo cual desaparece este gran elemento de desigualdad. Es menos lo que puede decirse respecto a la distribución entre los otros dos grupos, el de ingresos intermedios y el de ingresos altos. Ya no sería razonable suponer proporciones constantes de utilidades y salarios en el valor agregado dentro de las áreas de mayor productividad, pues la cantidad de capital por unidad de producto estaría declinando, en tanto que el uso de mano de obra sería mucho mayor que en la proyección básica. Por lo tanto, habría mucho más lugar para especular acerca de esas proporciones de salarios y utilidades, y como este factor determina en gran medida la distribución del ingreso entre los dos grandes grupos restantes, ésta se hace más incierta. Este es otro aspecto de la distribución del ingreso que se espera investigar más a fondo en el futuro.

El balance de pagos también sería un obstáculo menor en el estilo de desarrollo proyectado aquí. Las necesidades totales de inversión declinarían con respecto a la proyección básica, y

pende de los precios relativos de estos factores. En estos casos el uso de técnicas anteriores desemboca en un producto inferior o es simplemente ineficiente, por necesitar más de todo. En la proyección básica se supone que en promedio el cambio tecnológico es de este tipo y que dentro de cada sector y área la inversión requerida por unidad de producto permanece constante, en tanto que las necesidades de mano de obra declinan (incremento de la productividad). Este supuesto concuerda con los datos históricos sobre las razones capital-producto y significa que en general no será fácil disponer de técnicas optativas eficientes que utilizan más mano de obra.

dentro de ellas se reduciría el componente importado por el desarrollo de una tecnología independiente. Ambos factores significarían menos importaciones de bienes de capital, y como en la proyección básica éste fue el componente de más rápido crecimiento dentro de las importaciones, se aliviaría mucho la presión sobre el balance de pagos.

Como conclusión general, este experimento indica que para resolver el problema de empleo hacia fines del siglo con el crecimiento económico de 7% que señala la proyección básica, y ampliando la producción moderna, la productividad tendría que elevarse muy lentamente en las áreas más productivas de la economía. Esto significaría que las áreas modernas se irían alejando gradualmente de las técnicas utilizadas en los países industriales de altos ingresos, y se requeriría un mayor esfuerzo tecnológico para que la economía siguiera siendo eficiente. Inevitablemente, el margen de incertidumbre respecto a cualquier proyección es mayor aquí puesto que este estilo de desarrollo todavía no se ha adoptado en parte alguna.

3. Concentración del crecimiento en las áreas más tradicionales

El problema de empleo no reside principalmente en el desempleo abierto, sino más bien en el hecho de que una gran proporción de la fuerza de trabajo se dedica a actividades tradicionales con niveles muy bajos de productividad e ingreso. Los experimentos precedentes pretendían resolver el problema absorbiendo estos trabajadores en áreas más productivas y eliminando del todo dichas actividades tradicionales. Aquí se considera la posibilidad opuesta: en lugar de trasladar esta parte de la fuerza de trabajo, el proceso de desarrollo mismo se centra en las áreas más tradicionales con el objetivo de aumentar la producción y elevar su productividad y su ingreso.

Este enfoque se apartaría de manera aún más extrema de la expectativa habitual de un crecimiento económico centrado en el acrecentamiento de la producción moderna. Se prestaría relativamente poca atención a las áreas más modernas, que sólo originarían una proporción minoritaria del incremento de la producción. El crecimiento económico rápido seguiría siendo un objetivo, pero la mayor parte del aumento de la producción provendría de las áreas más tradicionales, y uno de los objetivos principales sería el de elevar su productividad y niveles de ingreso para aproximarlos a los que prevalecen hoy en las áreas más modernas. Evidentemente, este sería un es-

tilo de desarrollo muy diferente, cuyo análisis general no se puede intentar en este trabajo; se presenta sólo como una posible solución lógica al problema del empleo y su examen se limita a este aspecto.

Los experimentos concebidos con este propósito se basan en el supuesto esencial de que a fines del siglo la productividad en las áreas más tradicionales de la agricultura y los servicios (los dos grandes grupos pobres en la proyección básica) se eleva a la mitad del promedio nacional (contra alrededor de un cuarto del promedio nacional en la proyección básica). Nuevamente la tasa de incremento del producto bruto es de 7%, como en dicha proyección, y la productividad media de la fuerza de trabajo en su conjunto no cambia. Habría que determinar entonces, partiendo de estos supuestos, en qué medida tendría que concentrarse el proceso de crecimiento en las áreas tradicionales para llegar al empleo pleno hacia fines del siglo.

La magnitud del cambio de orientación del proceso de crecimiento que derivaría de una mayor productividad de las áreas tradicionales de la agricultura y los servicios se aprecia mejor si se observa lo que ocurre cuando se eleva la productividad y no se suponen otros cambios. Por lo tanto, se efectuó un experimento en el cual se supuso que la productividad en estas dos áreas tradicionales se elevaba la mitad del promedio nacional hacia fines del siglo, y que todos los demás supuestos permanecían iguales a los formulados en la proyección básica; como resultado, a fines del siglo más de 20% de la fuerza de trabajo estaría abiertamente desempleada. Esto guarda relación con la alternativa examinada antes en el análisis de la proyección básica: si estas áreas tradicionales absorben la gran fracción de la fuerza de trabajo que es innecesaria en las áreas más productivas, la productividad permanece baja, en tanto que si estas áreas tradicionales no absorben dicha mano de obra excedente, los niveles de productividad pueden elevarse, pero sólo a expensas de considerable desempleo abierto.

Este dilema puede resolverse en el presente caso sólo desplazando producción desde las áreas más modernas, con sus necesidades relativamente bajas de mano de obra, a las áreas de tipo más tradicional, donde las exigencias de mano de obra son mucho mayores. Cabe preguntarse entonces qué magnitud deberá tener tal desplazamiento. Un segundo experimento verificó el efecto de mantener constante la importancia relativa de las áreas más modernas y más tradicionales dentro de cada sector (cabe recordar que en la proyección básica existe un aumento constante del predominio de las áreas más modernas. Pero un cambio de esta magnitud no

basta y a fines del siglo más de 10% de la fuerza de trabajo estaría abiertamente desocupada.

Por lo tanto, para que este estilo de desarrollo proporcionara empleo pleno no bastaría que la estructura de la economía se inclinase hacia un predominio ascendente de las áreas más productivas; tendría que producirse un desplazamiento relativo gradual de la producción hacia las áreas más tradicionales de la economía.

Dicho desplazamiento tendría que ser considerable. Para que a fines del siglo hubiese empleo pleno, la importancia relativa de las áreas más modernas tendría que declinar sostenidamente desde un 55% de la producción total a comienzos del período a cerca de 40% de ella hacia fines del siglo. Las áreas más tradicionales acrecentarían su participación de manera correspondiente, desde cerca de 45% en 1970 a aproximadamente 60% a fines del siglo; y en términos de empleo, su predominio sería aún mayor, pues hacia el año 2000 más de las tres cuartas partes de la fuerza de trabajo estarían empleadas en las áreas más tradicionales.

Dado el rápido incremento de la producción total proyectado, este gran cambio de importancia relativa ocurriría mientras todas las áreas continuarían expandiéndose. La producción en las áreas más modernas se sextuplicaría aproximadamente en los 30 años del período y en las áreas tradicionales aumentaría en más de $10\frac{1}{2}$ veces. Pero habría cambiado el acento, lo que sería una ilustración más de las grandes modificaciones que pueden lograrse controlando el proceso de expansión. No habría interferencia con la producción moderna existente (este tipo de producción incluso continuaría ampliándose con bastante rapidez), pero mientras en la proyección básica las áreas más modernas generan casi tres cuartos del incremento de la producción, en esta proyección generarían menos del 40%. Es esta reorientación la que cambia gradualmente la estructura de la economía.

El efecto en la distribución del ingreso sería de índole diferente, pero el resultado final se asemejaría al de los experimentos anteriores. Los tres grandes grupos que se distinguen en la proyección básica subsistirían y abarcarían proporciones similares de la fuerza de trabajo. Pero los ingresos del vasto grupo inferior se elevarían considerablemente como resultado de la mayor productividad, y el ingreso medio de este grupo se acercaría al del grupo intermedio a fines del siglo. El mejoramiento de la distribución, por lo tanto, sería similar al que resultó de experimentos anteriores.

Aquí habría también un efecto favorable en el balance de pagos. Los coeficientes de importación de las áreas más modernas son más altos,

de modo que la declinación en la importancia relativa de la producción de tipo moderno significaría una menor presión por importar y aliviaría la situación del balance de pagos. Sin embargo, y por las mismas razones, la posición financiera del sector público sería menos favorable. Los ingresos gubernamentales están estrechamente vinculados a las áreas más modernas y a menos que se modifique la estructura impositiva, la menor magnitud de estas áreas significaría menos ingresos.

No parece probable que países latinoamericanos formulen una política de desarrollo como la proyectada en este experimento. Las áreas más modernas se han considerado generalmente como las más dinámicas, y las áreas con bajos ingresos y productividad de la agricultura y los servicios como las menos dinámicas de la economía, lo que haría difícil cualquier política encaminada a concentrar el proceso de crecimiento en estas últimas. Por otra parte, la baja "productividad" de los servicios tradicionales suele ser simplemente el reflejo de una distribución del ingreso muy desigual; así, si los ingresos del grupo de ingresos bajos se elevaran pronunciadamente, desaparecería el mercado para una parte importante de estos servicios personales. Siendo así, la única solución para los bajos ingresos es absorber la parte correspondiente de la fuerza de trabajo en otras actividades.

V. SECTOR EXTERNO

Como ya se hizo notar, uno de los obstáculos para alcanzar ritmos elevados de crecimiento lo constituye el desequilibrio externo. A una expansión relativamente lenta de la capacidad para importar se opone un incremento rápido de las necesidades de importación. Es la propia aceleración del desarrollo lo que hace que las necesidades de bienes importados sean cada vez mayores; la modernización de la economía —que seguiría los pasos de los países industrializados ya que el desarrollo que se plantea es imitativo— se traduce en la continua incorporación de nuevos productos y procesos y presiona, presumiblemente con fuerza, por nuevas importaciones; los esfuerzos por aumentar y sobre todo diversificar las exportaciones para poder competir en los mercados externos, exigen un sector exportador moderno que, por lo menos en su gestación, depende de importaciones de maquinaria y equipo, y las posibilidades de sustitución son difíciles dado lo relativamente bajo del coeficiente de importaciones.

Si el crecimiento del poder de compra de las exportaciones, principal componente de la capa-

No cabe esperar entonces que un gobierno aplique una política de este tipo que, en las condiciones postuladas en el modelo, llevaría a una declinación apreciable de la importancia relativa de las áreas más modernas. El interés primordial del enfoque examinado aquí no reside en que sea el centro de una estrategia de desarrollo encaminada a resolver el problema de empleo, sino más bien en la posibilidad de combinar este enfoque, como factor secundario, con alguna de las dos orientaciones consideradas previamente. Es probable que a fin de cuentas la solución del problema de empleo sin sacrificar la eficiencia de la economía dependa primordialmente: *a)* de alcanzar tasas muy altas de desarrollo o, *b)* de idear técnicas eficientes que hagan mayor uso de mano de obra dentro de las áreas más modernas. Ambas cosas están erizadas de dificultades y la solución del problema de empleo bien puede demorar hasta bien entrado el próximo siglo, en algunos países. En estas circunstancias, lo que se haga por aumentar la producción y por ende la productividad y el ingreso en las áreas más pobres de la economía, puede desempeñar un valioso papel complementario en la estrategia general, y aliviar la posición de los grupos más pobres durante el largo período que deberá transcurrir antes de alcanzar una solución definitiva.

ciudad de importar, no permite financiar las necesidades de importación, crece la deuda externa o se restringe el incremento del producto. En el modelo, la tasa de crecimiento del producto está determinada por las metas de consumo que se desea alcanzar, de manera que el análisis se centra en las repercusiones de determinados ritmos de crecimiento en relación con los recursos externos.

Evidentemente, los resultados dependen de los supuestos usados, sin embargo, como éstos son favorables, se tiene en cierto sentido un límite mínimo para los problemas y magnitudes involucrados en el sector externo. Los supuestos básicos empleados, como ya se indicó anteriormente, son: *a)* tasa de crecimiento de las exportaciones de 7% anual; *b)* coeficientes de importación constantes; *c)* términos de intercambio constantes; *d)* tipo de interés sobre la deuda externa de 4% anual; *e)* amortización de la deuda de 5% anual, y *f)* una corriente continua de recursos externos en forma de inversión directa y un rendimiento del capital extranjero de 5% anual.

La tasa de proyección de las exportaciones mantenida durante 30 años es elevada, no sólo por las magnitudes que ese crecimiento implica, sino también por el cambio en la estructura de las exportaciones que entraña; las nuevas exportaciones, especialmente las industriales, han de crecer a tasas considerablemente superiores para paliar el crecimiento relativamente bajo de las exportaciones tradicionales. Los coeficientes de importación se mantienen constantes en el nivel de 1970 para los distintos tipos de bienes con respecto al consumo de cada grupo poblacional, al nivel de producción de cada sector para las importaciones intermedias y a la inversión por sectores y técnicas para los bienes de capital. Estos coeficientes (indicados en el experimento básico) son lo suficientemente bajos como para que su reducción sea difícil; de hecho, su constancia involucra un esfuerzo de sustitución importante. En cuanto a la relación de precios del intercambio, se supone que los precios de exportaciones e importaciones han de tener una evolución similar, lo que es coherente con la importancia que se asigna a las nuevas exportaciones. Las condiciones para la deuda externa y otras entradas de capital extranjero son favorables en cuanto dice relación con la entrada de estos capitales y en cuanto se refiere al rendimiento y a las condiciones de la deuda.

A pesar de estos supuestos favorables, existe una tendencia sistemática al desequilibrio externo. El crecimiento de las importaciones supera al de las exportaciones y se traduce en un empeoramiento moderado, pero constante, del saldo comercial. Hacia fines del siglo, el déficit comercial supera el 10% de los ingresos de exportación. La magnitud de este saldo no parece exagerada, pero lo es si se considera que se mantiene durante períodos prolongados. Es fácil comprender que un saldo negativo de esta magnitud acumularía en 30 años una deuda adicional equivalente al triple de las exportaciones iniciales; y si se toman los intereses que esta deuda generaría, aun a una tasa reducida de 4%, el déficit del balance de pagos en cuenta corriente aumentaría apreciablemente y se aceleraría el proceso de acumulación de la deuda. Teniendo presentes estos elementos, el saldo en cuenta corriente del balance de pagos en el año 2000 representaría más del 15% de las exportaciones. Por su parte, la deuda externa prácticamente se decuplicaría entre 1970 y fines del siglo. En estas magnitudes no se consideran los movimientos de capital, y ellas son directamente atribuibles al déficit comercial derivado del ritmo de crecimiento que se desea alcanzar.

El problema se centra, entonces, en la posibilidad de cubrir la tasa de crecimiento de las

importaciones exigida por el ritmo de desarrollo que se desea alcanzar. Si los ingresos corrientes no bastaran para lograrlo, sería el aporte de recursos financieros externos lo que permitiría sostener el crecimiento económico. Sin embargo, como este aporte origina una corriente de fondos hacia el exterior (en forma de utilidades, intereses y amortizaciones), puede ocurrir que contribuya a agravar la tendencia al estrangulamiento externo. En la proyección básica se ha supuesto que por concepto de inversión directa se tendría hasta fines de siglo una entrada anual continua de capitales extranjeros cuyo monto pasaría de representar un 10% de los ingresos de exportación en 1970 a casi 20% en el año 2000. No obstante, esta importante corriente de recursos se reduciría apreciablemente como consecuencia de las remesas de utilidades, que en este último año llegarían a casi 11% de las exportaciones (a pesar de que se admite un rendimiento bastante moderado); es decir, el aporte neto por este concepto se reduciría a menos del 9% de los ingresos comerciales, lo que no bastaría para cubrir ni siquiera el déficit comercial.

Además, es necesario tomar en cuenta los intereses y amortizaciones que demanda la deuda externa, que se va acumulando como corolario de la insuficiencia de recursos externos. Nótese que como los ingresos de exportación y de inversión directa no bastan para financiar las importaciones, dichos intereses y amortizaciones de la deuda acumulada tienen que atenderse con cargo a un nuevo endeudamiento; así, se acelera el ritmo de acumulación de la deuda externa y se acentúa el peso de los servicios del capital extranjero. Las cifras correspondientes a los años 1970 y 2000 permiten destacar su aumento: el primer año mencionado, no llegan a representar el 10% de las exportaciones, en tanto que al final del período se acercan al 12%.

Si se incluyen las remesas de utilidades, el saldo negativo en cuenta corriente del balance de pagos adquiere más relevancia y, de representar alrededor del 7% de las exportaciones en el año 1970, pasa a una cifra que excede el 27% de los ingresos de exportación hacia finales de siglo. Estos déficit requieren una entrada bruta de capitales en continuo aumento, que en el año 2000 llegaría aproximadamente al 34% de las exportaciones, más de 3% del producto bruto interno; la aportación neta correspondiente alcanzaría a sólo el 11% de los ingresos de exportación.

En resumen, se puede concluir que desde el punto de vista del estrangulamiento externo, la posibilidad de lograr una tasa sostenida de crecimiento del producto de 7% al año descansa,

por una parte, en un desarrollo intenso de las exportaciones, y por otra, en una aportación de recursos externos que alivie la tendencia sistémica al desequilibrio exterior de la economía, para lo cual sería necesario que la naturaleza y condiciones de ese aporte permitieran atender con relativa facilidad los servicios que genere. Cabe subrayar que los recursos externos actúan como complemento y que el factor central es el crecimiento de las exportaciones.

Es evidente que la sustitución de importaciones, o en otros términos, la compresión del volumen de importaciones, constituye un elemento optativo para reducir el déficit externo, que juega un papel similar al aumento de las exportaciones. Inicialmente se destacó que el coeficiente global de importaciones parecería indicar serias dificultades para tener éxito en nuevas sustituciones; empero, si se lograran reducir las necesidades de importaciones —probablemente en bienes de capital— se aminoraría la presión sobre el balance de pagos. En todo caso, es útil anotar que el coeficiente implícito elasticidad-producto de las importaciones es de 1.05, lo que parece moderado si se tiene en cuenta la aceleración esperada de la tasa de crecimiento del producto interno bruto.

Además de investigar el problema del sector externo del contexto de la proyección básica, se analizan aquí algunas variantes con el fin de esclarecer algunos otros aspectos: primero, las repercusiones de la relación de intercambio (al suponerlos constantes, no habían sido considerados); segundo, la sensibilidad del déficit externo ante los ingresos de exportación y, por último, las repercusiones que tienen sobre el balance de pagos tasas mayores de crecimiento de la economía.

En conexión con la relación de intercambio se adoptó una hipótesis que se resume en una relación global de intercambio de 83.3 hacia el año 2000, derivada de comportamientos diferenciados de los precios de las importaciones de bienes de consumo, intermedios y de capital. El impacto directo se observaría en el poder de compra de las exportaciones, que ese año sería 17% menor que en la proyección básica; esto es, que el mismo volumen de exportaciones generaría ingresos que permitirían adquirir un volumen de importaciones 17% inferior. Desde otro punto de vista, las importaciones necesarias para sostener la tasa de crecimiento de 7% anual para el producto exigirían una cantidad de divisas 20% superior. Obviamente, el saldo comercial negativo se acentuaría significativamente y alcanzaría al 32% de los ingresos de exportación. Si a este déficit comercial se agregaran las remesas por utilidades e intereses del capital extranjero, el déficit en el balance de

pagos llegaría a más de 50% de las exportaciones. Como resultado, la acumulación de la deuda externa sería muy rápida y llegaría a niveles insostenibles; el año 2000 su monto cuadruplicaría casi el total de los ingresos de exportación, y su servicio excedería el 30% de las exportaciones. Para atender estos servicios y cubrir el déficit de comercio, sería necesaria una entrada bruta anual de capitales extranjeros equivalente a más de 75% de las exportaciones, casi un 8% del producto bruto interno. Es interesante anotar que esta situación se presenta pese a una apreciable inversión directa que podría exceder incluso las remesas de utilidades y que, por lo tanto, contribuiría a atenuar la expansión del endeudamiento externo. En estas condiciones, el estrangulamiento exterior de la economía impediría alcanzar la tasa de crecimiento propuesta.

Otro efecto que merece destacarse dice relación con el crecimiento del producto. A raíz del comportamiento desfavorable de los precios de importación se produciría una ligera disminución en el ritmo de incremento de la economía y hacia fines del siglo el producto interno bruto sería 1% inferior al registrado en la proyección básica. En efecto, los mayores precios de los insumos importados determinarían que en el plano sectorial —dado que se mantienen constantes todos los otros elementos— el valor agregado por un determinado nivel de producción fuese inferior. Sin embargo, dado que aumentaría el valor de mercado de los componentes importados, el coeficiente de inversión respecto al producto interno sería mayor.

Sobre los ingresos de exportación se formularon dos tipos de variantes. El primero postulaba un menor dinamismo para las exportaciones durante todo el período 1970-2000, y el otro tasas distintas, mayores o menores, para ciertos subperíodos. En el primer caso se admitió una tasa de crecimiento de las exportaciones de poco más de 5% anual y en el segundo se plantearon dos opciones, una en la cual la tasa de crecimiento de las exportaciones se reduce a 5% anual en 1970-1975 y otra en que dicha tasa se mantiene a un nivel ligeramente superior al 8% entre 1970 y 1974. Los resultados obtenidos permiten destacar la gran importancia del comportamiento de las exportaciones en el desequilibrio externo, dado que la sensibilidad del déficit comercial y de balance de pagos hace que la magnitud del impacto sea muy superior a las fluctuaciones directas de su poder adquisitivo.

La proyección de las exportaciones con una tasa de 5.2% anual (que no es tan modesta como pudiera parecer, ya que prácticamente quintuplicaría las exportaciones en 30 años) conduce en el año 2000 a un nivel de ingresos significa-

tivamente menor, e inferior en 40% al que resultaría de la tasa de 7%. Como consecuencia, el déficit comercial es apreciablemente mayor y llega a representar el 70% de las exportaciones. El menor dinamismo de estas últimas incide negativamente en el crecimiento del producto y las necesidades de importación sólo disminuyen en 8%. La sola existencia de un déficit comercial de esta magnitud da una idea de lo insostenible de la situación; sería prácticamente imposible lograr la meta de crecimiento planteada, pero para fines de ilustración nos referiremos al financiamiento externo que demandaría su cobertura, sin ocuparnos del ingreso de capital extranjero por concepto de inversión directa que, como se indicó anteriormente, en las hipótesis consideradas no sólo compensaría las salidas de utilidades sino que aminoraría un poco las necesidades adicionales de recursos externos. Si el creciente desequilibrio comercial se financiara con endeudamiento, hacia el año 2000 la deuda externa alcanzaría a casi 10 veces el valor de las exportaciones. Los servicios de una deuda de tal magnitud absorberían cerca del 80% de las divisas generadas por la exportación y exigirían un ingreso bruto de capitales extranjeros superior al 140%.

Las otras opciones planteadas ratifican el importante papel que juegan las exportaciones en el estrangulamiento externo, mostrando la sensibilidad del déficit comercial y de balance de pagos a sus diferentes tasas de crecimiento. En general, dichos saldos disminuyen o aumentan más que proporcionalmente que la variación experimentada por los ingresos de exportación, a raíz de los efectos indirectos derivados de la acumulación de la deuda externa y el aumento constante de su servicio. Desde este punto de vista, en la solución del desequilibrio externo la expansión de las exportaciones (o la reducción de las necesidades de importación a través de una sustitución) debería desempeñar un papel más relevante que el financiamiento externo en la solución del desequilibrio externo. No obstante, conviene no perder de vista los posibles efectos positivos de la entrada de capitales extranjeros, que complementarían los recursos internos para conseguir mayores tasas de crecimiento, y que aquí no se han mencionado.

Por último, a fin de tener una visión de lo que significarían para el sector externo mayores ritmos de crecimiento, se analizan las repercusiones de una tasa media anual de 8.8% hasta fines del siglo. Evidentemente hay mayores necesidades de importaciones, dados los cambios de estructura productiva y de demanda que lleva consigo la aceleración del ritmo de crecimiento,

y su expansión es proporcionalmente mayor a la del producto; respecto a la proyección básica, mientras el producto interno es menos de 80% más alto, las importaciones necesarias se duplican con creces. Esto es, si se mantienen las exportaciones el déficit comercial aumenta significativamente. Con una tasa de crecimiento de 7% al año para los ingresos de exportación, el año 2000 se tendría un saldo negativo del balance comercial que excedería en casi 30% el volumen de las exportaciones; es decir, la relación entre las importaciones y las exportaciones sería de 2.3 a 1. Obviamente, un déficit comercial de tal magnitud es imposible de financiar. El capital extranjero que sería necesario se elevaría a cifras exageradas y fuera de todo alcance, y los servicios de la deuda que se acumularía hasta fines de siglo superarían el valor de las exportaciones. El estrangulamiento externo no permitiría una tasa de crecimiento de la economía como la sustentada. Para reducir el déficit comercial del año 2000 al 20% de las exportaciones, éstas tendrían que crecer a una tasa anual de 9.5%, suponiendo que la relación de intercambio se mantuviera al nivel de 1970. La significación de esta tasa queda de manifiesto si se tiene en cuenta que las exportaciones de 1970 tendrían que multiplicarse por 15 para alcanzar el nivel señalado para el año 2000.

Existe pues en el sector externo una limitación importante a la aceleración de la tasa de crecimiento de la economía, que está condicionada básicamente por el comportamiento de las exportaciones. Si se considera únicamente el déficit comercial, sería necesario que las exportaciones crecieran al menos 7.5% al año para que el producto interno bruto pudiera aumentar en forma sostenida a una tasa media anual de 7% durante 30 años (bajo el supuesto de que no es posible una sustitución adicional). Un crecimiento más acentuado de la economía requerirá de un mayor dinamismo de las exportaciones.

Los puntos salientes del análisis efectuado pueden resumirse así:

a) Existe una tendencia sistemática al desequilibrio externo porque las necesidades de importación crecen más rápidamente que las exportaciones;

b) Las necesidades de importación se elevan al acelerarse el crecimiento de la economía como consecuencia de los cambios de estructura (aunque los coeficientes individuales de importación permanezcan constantes);

c) A largo plazo, el déficit comercial y el de balance de pagos aumentan (o disminuyen) más

que proporcionalmente ante las fluctuaciones de los ingresos de exportación, debido a los efectos indirectos de las remuneraciones del capital extranjero;

d) Las remesas cada vez mayores de utilida-

des del capital extranjero refuerzan el desequilibrio externo, y

e) El estrangulamiento externo limita de hecho la aceleración del crecimiento de la economía.

ALGUNAS CONCLUSIONES RELATIVAS A LA INTEGRACION, LA INDUSTRIALIZACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA ¹

Introducción

¿Cuál puede ser el papel de la industria básica en el desarrollo de América Latina durante los próximos lustros?

¿Es suficiente para sustentar ese desarrollo una política de exportación de manufacturas apoyada fundamentalmente en los sectores que han alcanzado un alto grado de eficiencia? ¿Está la sustitución de importaciones tan agotada como suele creerse?

¿Cuál puede ser la contribución de la integración económica al desarrollo de los países de América Latina? ¿Es esta integración importante solamente para los países medianos y pequeños cuyo mercado es de tamaño reducido, o también lo es para los de mayor tamaño? ¿Es el mercado de estos últimos realmente tan grande como frecuentemente se piensa, y suficiente para permitirles salir directamente con productos manufacturados al mercado internacional, sin preocuparse de América Latina?

¿Qué relación hay entre la integración económica y la forma de encarar el desarrollo industrial, sea como proceso de sustitución de importaciones, de exportación de manufacturas o como una combinación de ambos? ¿Interesa la integración en particular a las industrias básicas?

¿Deben buscarse los efectos de la integración sólo a través del libre comercio o tienen que procurarse complementariamente a través de un mínimo de programación regional o, al menos, de concertación de políticas de desarrollo?

¿Han sido hasta ahora importantes los efectos favorables de la integración en el desarrollo

de los países centroamericanos? ¿Han sido esos efectos poco significativos, como generalmente se dice, en el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)? ¿Son serios en realidad los problemas del equilibrio entre países que se integran?

Tales son las interrogantes que han inspirado la realización de este trabajo; aunque no sea posible todavía darles respuesta completa, sí es posible clasificar los problemas que encierran, lo que constituye una contribución valiosa. Para hacerlo ha sido necesario ver la integración económica como un proceso estrechamente ligado al desarrollo industrial, a la transformación del comercio y a los cambios de la estructura productiva.²

El proceso de industrialización y de desarrollo de América Latina atraviesa por un período de transición. Se ha dejado atrás la época del desarrollo basado casi exclusivamente en la política de sustitución de importaciones con miras sólo al mercado interno de cada país; la exportación de manufacturas en el ámbito latinoamericano y hacia el resto del mundo ha alcanzado en varios países de la región magnitudes apreciables y se encuentra plenamente asentada, aunque todavía no pierde del todo su carácter incipiente, que se traduce en el hecho de que tales exportaciones constituyen aún proporciones relativamente pequeñas de la producción industrial.

La reacción contra los defectos indudables que ha tenido el proceso de sustitución de importaciones establecido exclusivamente en el ámbito limitado de cada mercado nacional, ha sido muy vigorosa y ha llegado muy lejos, tanto en lo intelectual como en la política aplicada. Se critica con razón la poca eficiencia de muchas actividades industriales que han crecido bajo una protección muy fuerte e indiscriminada; se observa el contrasentido representado por la subutilización de capacidad en muchos sectores industriales de países que sufren una aguda escasez de capital; preocupa la limitada capacidad de absorción productiva de mano de obra por

¹ El presente trabajo sintetiza las conclusiones de un estudio reciente de la CEPAL titulado *Integración, sustitución de importaciones y desarrollo económico de América Latina*, que en su versión preliminar lleva la signatura ECLA/PC/DRAFT/109 y aparecerá publicado muy pronto. Estas conclusiones contribuyen a determinar más correctamente el estado actual del desarrollo industrial de los países de América Latina, las necesidades futuras del mismo y el papel que puede desempeñar la integración económica para facilitar y hacer más eficiente el crecimiento de la industria; por este motivo es útil presentarlas aquí, en forma sintética. Los elementos de juicio que respaldan estas conclusiones aparecen en el documento citado.

² Esto no significa olvidar las importantes relaciones de la integración con el transporte, la energía, el movimiento de capitales, la agricultura, etc.

parte de la industria manufacturera, ligada a un ritmo de crecimiento industrial que ha sido insuficiente en el promedio de períodos largos y cuyas características han favorecido poco la creación más activa de empleo; se critica el funcionamiento de una industria manufacturera que se basa de manera unilateral en un mercado que abarca sólo parte limitada de la población y que deja fuera vastos contingentes cuyo bajo poder adquisitivo no les permite ejercer —a través de la demanda— un influencia positiva en el desarrollo.

En el terreno de la política económica práctica, se ha cambiado en forma bastante clara el comportamiento de la economía de muchos países y se ha logrado abrirlas mucho más al exterior, lo que se refleja en la alta velocidad con que crecen las importaciones.

Muchas de las críticas a algunas de las características básicas del proceso de sustitución de importaciones en el pasado son indudablemente acertadas. Pero no se justifica la actitud extrema opuesta de desconocer los avances indudables que se han logrado en la industrialización y el desarrollo; en la creación de una infraestructura manufacturera que permite ahora enfocar nuevas etapas, y en la adquisición de experiencia productiva y de organización y de capacidad laboral que en muchos casos permiten alcanzar condiciones de competencia similares a las del mercado internacional y con ello habilitan para iniciar la etapa de exportación de manufacturas.

Juzgar correctamente los avances pasados y el estado actual de la sustitución de importaciones y de la industrialización, no tiene sólo interés histórico y académico. Es esencial para interpretar bien la índole de las etapas que habrá que cumplir en el futuro, y las orientaciones más adecuadas para enfrentarlas en lo que toca a política de desarrollo.

Ahora bien, para juzgar correctamente es indispensable realizar un análisis por sectores más profundo que los efectuados hasta ahora. Al hacerlo se podrá apreciar que los avances han sido muy dispares. Grandes progresos en algunos sectores tienen como contrapartida atrasos conspicuos en otros que, por tener un papel decisivo en el proceso de desarrollo, limitan y condicionan seriamente el crecimiento de toda la economía.

Es preciso por lo tanto superar planteamientos simplistas, incorrectos por ser demasiado generales, que enfrentan la exportación de manufacturas y la sustitución de importaciones como políticas presuntamente antagónicas. El análisis de países y sectores y la introducción de la dimensión regional frente a la nacional, permiten

determinar mejor la función que la industria básica y la integración económica pueden desempeñar para favorecer un desarrollo más acelerado y sin tropiezos de los países latinoamericanos.

La situación de bonanza excepcional que tuvo lugar en los últimos años —particularmente 1972 y 1973— en la economía internacional, se reflejó en crecimientos desusadamente altos de los precios de las exportaciones tradicionales de América Latina y de las cantidades vendidas al exterior, tanto de estos bienes primarios como de manufacturas.

Las perspectivas de la economía mundial para los próximos años son mucho menos halagüeñas. Aunque ello no es tema de este trabajo por ser objeto de otros análisis de la CEPAL, cabe suponer —sin caer en formulaciones pesimistas— que los ritmos de crecimiento de la economía mundial serán menores, como promedio, en lo que resta de este decenio que en los últimos diez años; la inflación en los países desarrollados probablemente será más alta. Esto puede significar mayor dificultad para mantener ritmos de crecimiento altos en las exportaciones fuera de la región, y posibilidades de que los precios de las importaciones de América Latina crezcan más que los de sus exportaciones.

El significado de la cooperación económica regional y del desarrollo de ciertas actividades productoras de bienes de capital e intermedios debe volver a considerarse cuidadosamente para estar en condiciones de enfrentar adecuadamente los próximos lustros. Este trabajo intenta contribuir a esa reconsideración.

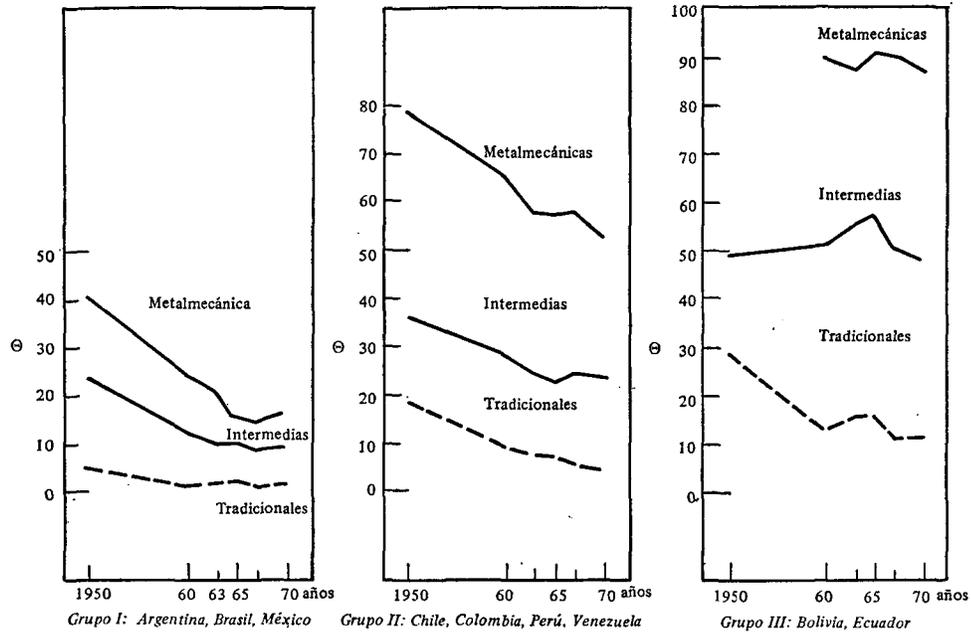
1. *Avance desigual de la industrialización*

El avance del proceso de desarrollo industrial ha sido muy desigual en distintos sectores y países de América Latina. Aunque bien se sabe que algunos países de la región no han atravesado todavía etapas de desarrollo que otros países latinoamericanos han dejado atrás, no puede desconocerse que hasta en los países de mayor tamaño, más avanzados en la industrialización, existen todavía grandes diferencias sectoriales, que se reflejan en los valores muy desiguales de sus coeficientes de importación.³ En estos países

³ El coeficiente de importaciones y la proporción de exportaciones en relación con la producción se usan aquí como indicadores del grado de avance de la producción interna. No se desconoce con esto que tales coeficientes deben considerarse en relación con el tamaño del mercado nacional: Estados Unidos, con un mercado de gran tamaño, tiene proporciones bajas de ambos coeficientes, siendo un país avanzado. Los países escandinavos, más pequeños, tienen coeficientes más altos. Lo importante son las analogías o diferencias entre los coeficientes de importación y exporta-

Gráfico 1

AMÉRICA LATINA: COEFICIENTES DEL ABASTECIMIENTO IMPORTADO DE LA DEMANDA INTERNA^a CORRESPONDIENTES A DISTINTOS TIPOS DE INDUSTRIAS, POR GRUPOS DE PAÍSES



FUENTE: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

NOTA: Las industrias tradicionales incluyen los sectores siguientes: alimentos, bebidas, tabaco, textiles, confección y calzado, madera y corcho, muebles y manufacturas de cuero: las industrias principalmente productoras de bienes intermedios están compuestas por los sectores de pasta y papel, caucho, productos químicos, derivados de petróleo y productos no metálicos (cemento, vidrio); finalmente, las industrias metalmecánicas incluyen la siderurgia y metales no ferrosos, los productos metálicos, la maquinaria no eléctrica y los equipos de transporte.

^a Fracción de la demanda interna industrial que se abastece con importaciones.

más avanzados (Argentina, Brasil y México) en 1970 (a precios de 1960) solamente se importaban bienes provenientes de industrias tradicionales para satisfacer alrededor de 2% de la demanda, mientras en los bienes producidos por industrias intermedias la cifra correspondiente era de 9.5% y en los productos metalme-cánicos de 16.5%. (Véase el gráfico I). Ma-

ción de distintos subsectores que componen un sector de la economía. La industria en conjunto puede tener un alto grado de relación con el exterior. En un país de mercado pequeño ello es necesario para trabajar con escalas productivas adecuadas. Si el país es industrialmente maduro, sus exportaciones en sectores más avanzados serán proporcionalmente importantes en comparación con sus importaciones. En un país de desarrollo inmaduro, en cambio, predominará la exportación de sectores más elementales y la importación de los más evolucionados. El coeficiente de importaciones medio del total de la economía puede aumentar en países latinoamericanos junto con producirse avances en la industrialización y la sustitución, en determinados sectores claves.

yores aún son los coeficientes de importación para algunos subcomponentes de las industrias metalme-cánicas que tienen gran importancia para el proceso de crecimiento. En el sector vital de la maquinaria no eléctrica, las importaciones todavía representaban en 1970 (a precios de 1960), más de 40% de la demanda en el Brasil, alrededor de 25% en la Argentina y 81% en México. En general, la producción de bienes de capital está más rezagada, en promedio, que la de bienes de consumo. A su vez, entre los bienes de capital, la producción de los que corresponden específicamente a cada industria, que constituyen el núcleo central de los equipos de producción de cada rama industrial y que configuran la tecnología del sector, está más retrasada que la producción de aquellos bienes de uso general, que se emplean indistintamente en muchas industrias. Y aun entre las máquinas herramientas, aquellas que son de uso más general y se ajustan a especificaciones técnicas

menos rigurosas, como las que se usan para reparaciones, se producen en mayor proporción —respecto de la demanda interna— que aquellas más especializadas, “hechas a la medida” para un uso determinado y que incluyen, por lo tanto, un elemento tecnológico diferenciado, cierta creación técnica específica.

El avance tecnológico en la producción de cualquier bien —textil, alimenticio, durable de consumo, químico— se traduce generalmente en la creación de equipos específicos que incorporan dicho avance. No es entonces casual que América Latina esté retrasada en la producción de bienes de capital específicos. Por su poca capacidad de creación o aun de adaptación tecnológica, la falta de política científica y técnica y la exigüidad de los recursos dedicados a estos fines, no crea nuevos equipos, ni nuevas técnicas productivas, ni nuevos bienes de consumo que precisen nuevas técnicas. Lo que hace casi exclusivamente es copiar lo que se genera en países desarrollados.

Las diferencias de crecimiento entre ramas y subramas industriales no son erráticas, sino que tienen un significado muy claro: están retrasadas precisamente las producciones que tienen un papel vital en el proceso de innovación tecnológica. En lugar de especializarse en una actividad del principio al fin para producir bienes finales, algunos de los principales bienes intermedios y sobre todo equipos —situación que bien podría corresponder a países que se hallan en la avanzada tecnológica del sector y, que por lo tanto, no se perjudican al tener que importar otros bienes—, los países latinoamericanos han configurado de hecho un tipo de especialización horizontal, y han cedido totalmente el paso a la innovación del exterior. En otras palabras, ha crecido mucho la producción de una gran cantidad y variedad de bienes, pero todos ellos dependen de tecnologías que se generan totalmente en el exterior y que se importan, con poca o ninguna adaptación, en forma de bienes de capital en los que esa tecnología se plasma.

Esto es tanto más importante por cuanto la competencia en el mercado mundial se produce no sólo en virtud de los menores costos y las mejores calidades sino, muy especialmente, de nuevos bienes o de cambios que mejoran los bienes conocidos. Los nuevos modelos de automóviles y bienes de consumo durables en general son ejemplos claros del fenómeno señalado. Pero éste no sólo afecta dichos bienes, sino todos, como lo demuestran los nuevos tipos y modelos de calzado y prendas de vestir, nuevas maneras de presentar o preparar artículos alimenticios, etc. La falta de capacidad para innovar se convierte así en una gran desventaja de la pro-

ducción latinoamericana para competir en el exterior. Cuando ha habido innovaciones, los resultados generalmente han sido muy positivos. Importar tecnología es necesario y conveniente: todos los países del mundo, aún los más avanzados, lo hacen. El problema surge porque América Latina depende de esa tecnología importada en forma tan decisiva y unilateral.

Aun en los países de mayor tamaño de América Latina está lejos de haberse avanzado lo suficiente en la producción de una gama amplia de bienes de inversión. La demanda interna depende en proporciones decisivas de las importaciones, de modo que la industria y el proceso de desarrollo son muy vulnerables y dependientes con relación al exterior.

Como se dijo antes, el avance de la industrialización es desigual en distintos sectores. Viendo hacia el futuro, debiera decirse que el progreso industrial ha de ser más selectivo y especializado, que ha de combinar el desarrollo de sectores que hasta ahora quedaron rezagados con la importación de manufacturas. La función de la sustitución de importaciones no puede tener la misma magnitud cuantitativa que en el pasado, pero sí tiene indudable importancia cualitativa y en sectores decisivos. Esto se percibe claramente si se tiene en cuenta que precisamente los sectores que más rezagados están en el proceso de sustitución son aquellos que producen bienes de importancia tan crucial para el desarrollo como los bienes de capital (particularmente los específicos) y algunos bienes intermedios básicos.

Al observar la situación actual en distintos países de América Latina, también se puede apreciar que en muchos de ellos los coeficientes de importación son todavía altos, como reflejo de potencialidades de sustitución apreciables en vastas áreas de la economía. Es claro, por otra parte, que el coeficiente de importación se ha estabilizado en niveles más elevados para algunos países que para otros, lo que aparentemente se relaciona con el tamaño de sus mercados; los mercados nacionales de tamaño intermedio o pequeño no permiten avanzar más allá de cierto grado en el desarrollo de determinados sectores que, por sus características, requieren ciertas magnitudes de producción. Esto indica las posibilidades del proceso de integración y destaca la importancia que puede tener en el desarrollo de los países de América Latina. En muchos casos la sustitución puede —y debe— combinarse con exportación, estableciendo industrias que, junto con satisfacer la demanda nacional, cubran parte de las de otros países de la región y también salgan a conquistar mercados externos.

Se puede afirmar que de aquí en adelante

el centro de gravedad de la política sustitutiva tiene que ser diferente al del pasado y distinto para los diversos tipos de países. En los países grandes, la sustitución de bienes de capital y de algunos bienes intermedios puede cumplir una función fundamental, y en cambio la sustitución de bienes de consumo tendrá importancia secundaria. En los países intermedios y pequeños todavía puede imprimir cierto dinamismo importante la sustitución de bienes de consumo durables y aun de algunos bienes de consumo no durables. En este último grupo de países, por supuesto, también tiene potencialidades promisorias la sustitución de bienes de capital e intermedios, que se ven dificultadas por mercados pequeños pero que pueden aprovecharse con la integración.

2. Aceleración del crecimiento de las importaciones

Hasta 1965 el crecimiento medio de las importaciones era 4.0 veces el del producto; vale decir, que a un crecimiento anual de 6% del producto correspondía un crecimiento de 2.4% de las importaciones. En cambio, a partir de 1965 y hasta 1973, la relación entre ambos ritmos de

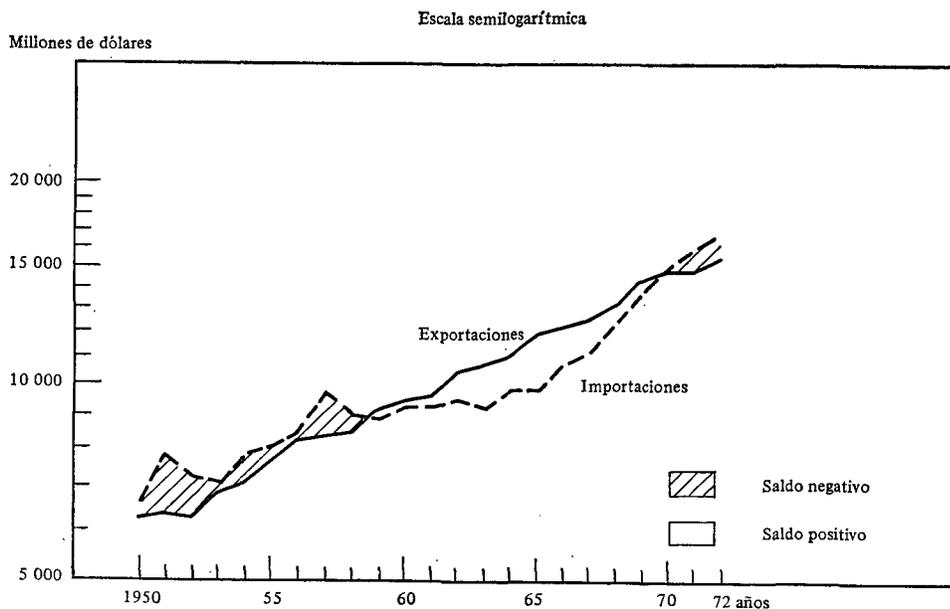
crecimiento pasó a ser de 1.3, en promedio; al mismo ritmo de crecimiento de 6% anual del producto correspondería ahora un incremento de 7.8% de las importaciones.

El comportamiento de las importaciones es todavía más notable en algunos países de América Latina. En el Brasil, a partir de 1965 y hasta 1973, las importaciones crecen con una velocidad que casi duplica la del crecimiento del producto. En la Argentina, a partir de 1966 el ritmo de crecimiento de las importaciones es aproximadamente 1.8 veces el del producto. Contrastando con estos dos casos destacan los de Perú y Centroamérica; en el Perú la elasticidad de las importaciones con respecto al producto en los últimos años es menor que la experimentada hasta la primera mitad de los años sesenta; en los países centroamericanos, debido a la sustitución y a la contracción de las importaciones hacia el final del decenio de 1960, el crecimiento de las importaciones en comparación con el del producto fue menor que el experimentado hasta antes de 1968; la vigencia del Mercado Común Centroamericano permitió lograr una sustitución de importaciones provenientes del resto del mundo que influyó mucho en este resultado.

Gráfico II

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIONES DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS, EXCLUIDOS LOS PAGOS A FACTORES, ENTRE 1950 Y 1972

(Millones de dólares a precios de 1960)



FUENTE: Comisión Económica para América Latina.

Este cambio en el comportamiento de las importaciones de América Latina explica que, después de muchos años de saldos comerciales favorables y pese a fuertes incrementos de las exportaciones, América Latina haya vuelto a tener saldos comerciales negativos entre 1970 y 1973: las importaciones crecieron aún más rápido que las exportaciones totales. (Véase el gráfico II.) Este hecho es muy significativo, ya que el aumento del poder adquisitivo de las exportaciones deriva en parte de un cambio estructural de las mismas (crecimiento de las manufacturas), pero también, en medida importante, de causas temporales y reversibles, como el aumento de precios de algunos productos básicos. La aceleración del crecimiento de las importaciones refleja, en cambio, el efecto de características estructurales de la economía que, en caso de frenarse las exportaciones en el futuro, obligarían a un reajuste costoso y difícil, presumiblemente con sacrificio del ritmo de crecimiento del producto, cosa que ya ocurrió en el pasado. Relajar la atención ante el estrangulamiento externo que ha afectado a muchos países en los últimos años bien puede ser prematuro.

Entre las razones que explican el fuerte incremento de las importaciones pueden mencionarse varias muy importantes.

En primer lugar, a medida que el ingreso por habitante de un país crece, cambia la composición de la demanda. Con el crecimiento del ingreso, se eleva con más rapidez la demanda de bienes con mayor contenido importado. Esto ocurre porque los sectores con ingresos intermedios y altos, que son los que más gravitan en la demanda efectiva, a medida que satisfacen sus necesidades más simples y ven aumentar su ingreso, demandan de preferencia bienes más complejos. Entre los bienes de consumo, por ejemplo, la demanda de los productos durables más sofisticados crece con más celeridad que la de otros bienes más simples que satisfacen necesidades más elementales. Este hecho adquiere mayor relieve porque la generación de nuevos bienes provenientes del cambio tecnológico se realiza en el exterior y, por lo tanto, América Latina tiene que importarlos sistemáticamente en altas proporciones. En cuanto a los bienes de capital, como se señaló anteriormente, el coeficiente de importación de los mismos es muy alto. Al crecer el ingreso aumenta la proporción que en la demanda tienen los bienes de alto contenido importado y las importaciones crecen más rápidamente que el producto. Si el crecimiento del producto se acelera, se produce todavía un aumento en la proporción de inversión y, por lo tanto, una tendencia adicional al aumento del coeficiente de importaciones. En esta forma, el

coeficiente de importaciones del total de la economía puede aumentar, aunque se mantenga estable el de todos y cada uno de los sectores, como resultado de un cambio en la composición de la demanda que hace crecer más rápidamente la de aquellos bienes con un contenido importado mayor. Esto quiere decir que aunque no se produzca avance ni retroceso en la producción nacional con respecto a la importación en sector alguno de la economía, de todas maneras habrá una tendencia a que crezca más rápidamente la necesidad de importaciones que el producto. Así, cuando en una economía en desarrollo, como son las de América Latina, el coeficiente de importaciones se mantiene constante, ello significa que en algunos sectores de la economía se está produciendo una sustitución de importaciones que compensa el efecto de este cambio en la estructura de la demanda.

En segundo lugar, la producción interna de los bienes más avanzados, cuando comienza, tiene un alto contenido de bienes intermedios y de capital que provienen del exterior, de modo que aunque la demanda se satisfaga aparentemente con producción nacional, de hecho causa altas importaciones.

En tercer lugar, el comercio intrazonal ha impulsado el incremento de las exportaciones, con efectos beneficiosos importantes para las economías de los países, pues representa un factor de expansión. Pero evidentemente el aumento de las exportaciones en este caso significa al mismo tiempo un aumento de las importaciones para cada uno de los países de la región y para ella en su conjunto: siendo el equilibrio del comercio de cada país con la zona una consideración fundamental de política, no se puede producir un aumento sistemático de las exportaciones sin que vaya acompañado de un incremento correlativo de las importaciones. Este incremento del comercio intrazonal deriva en algunos casos, en forma directa, de decisiones de integración económica, y en otros, de efectos indirectos de los mismos procesos; sobre este punto se volverá más adelante.

En cuarto lugar, en muchos países se ha aflojado la contención de importaciones desde fuera de América Latina que tuvo lugar hasta mediados del decenio de 1960. El propósito de hacer más competitiva su economía, así como la mayor disponibilidad de divisas gracias al acelerado crecimiento de las exportaciones, indujeron a muchos países a adoptar políticas de mayor apertura hacia el exterior, con menos protección y, por consiguiente, con mayores coeficientes de importación de muchos tipos de bienes. Esto se observa en el incremento de los coeficientes de

importación de muchos sectores de la economía en varios países de la región.

En quinto lugar, en algunos países de América Latina ha habido en ciertos años un incremento extraordinario de las importaciones en virtud del financiamiento externo. El aumento de los créditos de proveedores de maquinaria y equipo, estrechamente ligado a esta situación, tiene una derivación desfavorable, porque sus condiciones de interés y amortización suelen ser gravosas y por lo tanto recargan severamente los servicios de la deuda externa, que comienzan a pesar con fuerza en el balance de pagos.

3. Asimetría del comercio exterior como manifestación de un desarrollo inmaduro

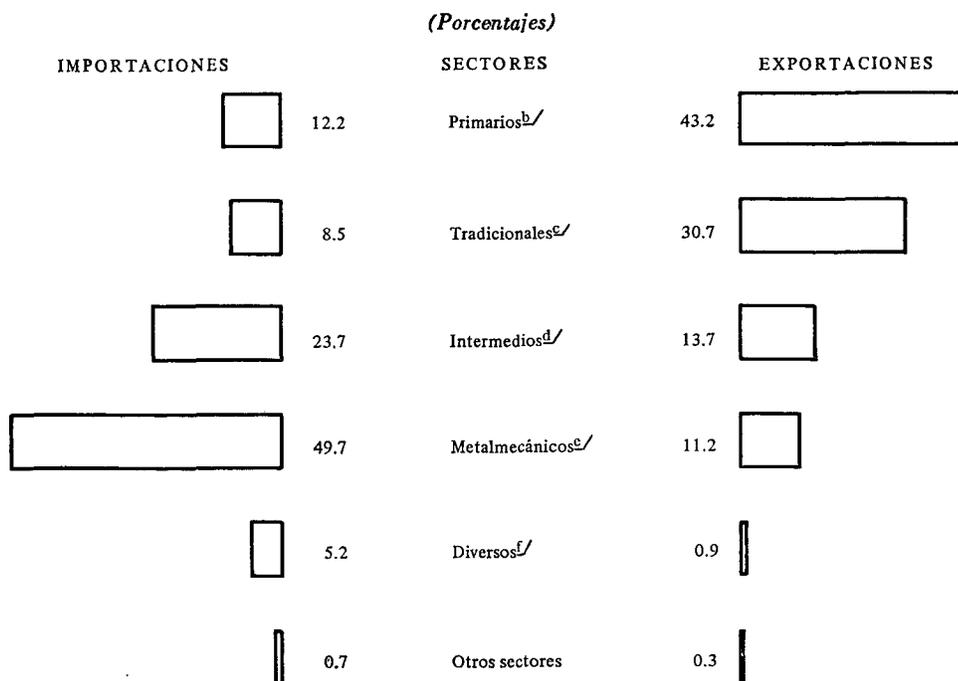
La estructura de las importaciones y la de las exportaciones de los países latinoamericanos,

aun de los relativamente más desarrollados, muestra una asimetría muy marcada: ambas son muy diferentes entre sí y a su vez muy distintas de las correspondientes a economías desarrolladas maduras. (Véase el gráfico III.)

En los países desarrollados, la estructura de las importaciones es bastante parecida a la de las exportaciones, juzgadas ambas según el sector de origen de los bienes. ¿Por qué es importante el sector de origen? Porque los distintos sectores tienen significados diferentes para el desarrollo económico. Los bienes primarios exportados indican la disponibilidad de recursos naturales. Las ventas al exterior de bienes semi-elaborados son indicadores de un avance inicial en el proceso de industrialización que permite exportar los bienes primarios con cierta elaboración industrial y, por lo tanto, con cierto contenido de mano de obra manufacturera, mejor

Gráfico III

AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA COMPARADA POR SECTORES DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE BIENES, 1970^a



FUENTE: CEPAL, a base del Anexo Estadístico del documento ECLA/PC/Draft/109, *op. cit.*

^a Los datos se basan en una muestra de Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela y Centroamérica.

^b Agrupaciones CIU 01 a 19. (La CIU a que se refiere esta nota y las siguientes es la contenida en Naciones Unidas, *Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, Informes estadísticos, Serie M. No. 43, Nueva York, 1966).

^c Agrupaciones CIU 20 a 26 más 29.

^d Agrupaciones CIU 27 y 30 a 33.

^e Agrupaciones CIU 34 a 38.

^f Agrupaciones CIU 28 y 39.

remunerada que la que emplea la producción primaria. La posibilidad de exportar productos de industrias livianas —bienes de consumo no durables y durables— representa un paso adicional y significa que el país está en condiciones de exportar manufacturas propiamente dichas. La venta al exterior de bienes producidos por industrias básicas, sobre todo los bienes de capital específicos que se mencionaron antes, se logra al alcanzar el país un grado de madurez que le permite estar, al menos en algunos sectores, en la avanzada tecnológica e industrial, y competir internacionalmente en la producción y venta de los bienes en los que quedan incorporadas las innovaciones que se van efectuando en las distintas industrias.

Cada uno de los países latinoamericanos exporta en condiciones competitivas algunos bienes primarios, e importa otros; la disponibilidad de recursos naturales que esto refleja es un hecho positivo de indudable importancia, como lo revela lo ocurrido recientemente con el petróleo y como lo muestra también el agudo interés de los países desarrollados por asegurarse un abastecimiento normal y adecuado de productos primarios. También han logrado los países latinoamericanos avanzar en la exportación de bienes primarios semielaborados, si bien es mucho lo que les queda por hacer en esta materia, ya que generalmente venden al exterior el grueso de los productos primarios con muy poca o ninguna elaboración. Los países más avanzados de la región están apenas iniciando la etapa de exportación de bienes manufacturados provenientes de industrias livianas (bienes de consumo no durables y durables), y las ventas de estas industrias al exterior todavía constituyen proporciones reducidas de la producción correspondiente. Además, los países de América Latina venden estos productos de industrias livianas predominantemente a otros países latinoamericanos, mientras que los productos primarios y semielaborados los exportan principalmente a países desarrollados. Finalmente, los avances en la exportación de bienes de industrias básicas, equipos específicos, etc., son sumamente modestos y prácticamente carecen de significación, aun en los países más industrializados de América Latina.

La estructura de las importaciones de los países latinoamericanos también es dispareja, y refleja su grado de desarrollo actual. Los productos primarios están presentes en las importaciones de cada país, según determina la insuficiencia de sus propios recursos naturales; generalmente estos productos no representan una proporción muy alta de las importaciones, sobre todo en los países más avanzados de la región.

Son importantes, sin embargo, las adquisiciones de combustible —petróleo y carbón coquizable— que hacen muchos países, y que últimamente les han creado dificultades de balance de pagos. En algunos casos alcanzan también niveles apreciables las importaciones de algunos productos metálicos sin elaborar o semielaborados (cobre y aluminio, por ejemplo) y las de bienes alimenticios (trigo, carne y otros).

Estas importaciones de productos primarios o semielaborados son muy difíciles de reducir, por tener generalmente carácter imprescindible; sin embargo, habitualmente no absorben una proporción muy alta de las importaciones, sobre todo en los países relativamente más evolucionados de la región. Las importaciones de productos de industrias livianas (bienes de consumo no durables y durables) han tendido a disminuir marcadamente y aun a desaparecer en los países más industrializados de América Latina, precisamente en virtud del proceso de sustitución de importaciones; en la actualidad tales bienes representan proporciones muy pequeñas de las importaciones totales. En cambio, han ido absorbiendo proporciones cada vez mayores de las importaciones totales los bienes producidos por industrias básicas: algunos bienes intermedios y sobre todo los bienes de capital. El conjunto de las importaciones de productos de industrias mecánicas y químicas, que constituían 53% de las importaciones totales de bienes en 1960, sobrepasan en la actualidad el 65%. Todos ellos son bienes esenciales, y su decisiva gravitación en las compras al exterior es fruto de la peculiar industrialización que ha tenido lugar en América Latina que, como se señaló antes, dejó sistemáticamente atrás a las industrias básicas.

Como bien se sabe, el predominio cada vez mayor de bienes industriales esenciales en las importaciones explica que, pese al gran avance de la sustitución de importaciones y la industrialización, no haya disminuído la vulnerabilidad externa ni las dificultades de balance de pagos que encaran los países de América Latina al irse desarrollando. Los problemas del sector externo han cambiado de carácter, pero su gravedad no ha disminuído. Sus manifestaciones se han ido haciendo más críticas porque las dificultades del balance comercial no pueden resolverse ahora por la vía fácil de disminuir importaciones no esenciales, ya que éstas se han suprimido. Cuando baja el poder adquisitivo de las exportaciones se hace preciso sacrificar importaciones esenciales, en desmedro del nivel de actividad económica y, sobre todo, del ritmo de formación de capital y de crecimiento.

Las economías desarrolladas maduras tienen generalmente —en lo que toca a los bienes ma-

nufacturados— estructuras de importaciones y exportaciones similares entre sí. Importan y exportan bienes provenientes de industrias livianas productoras de bienes no durables y durables, y de industrias básicas productoras de bienes intermedios y de capital. Las diferencias apreciables que se observan en algunas de ellas se refieren a los bienes primarios; así, los países de Europa occidental y el Japón importan productos primarios en cantidades mucho mayores de las que exportan, ya que su escasa disponibilidad de recursos naturales les pone en este momento en desventaja evidente con respecto, por ejemplo, a los Estados Unidos. También en este caso la asimetría entre la estructura de las importaciones y de las exportaciones tiene consecuencias desfavorables para el proceso económico. Pero estas economías desarrolladas no tienen dificultades importantes en relación con los bienes manufacturados, puesto que han ido creando una capacidad productora y exportadora en distintos tipos de sectores industriales, lo que les asegura equilibrio en su desarrollo interno y un comportamiento también equilibrado, y dinámico, en su comercio exterior.

Disponer de capacidad de exportación y de competencia en distintos tipos de industrias (livianas y pesadas, productoras de bienes de consumo no durables y durables, intermedias y de capital) no significa que un país no se pueda especializar. La especialización está en la base de la producción a escalas apropiadas y, por lo tanto, de las posibilidades de competir. Las economías desarrolladas maduras exportan todo tipo de bienes, pero no todos y cada uno de los bienes. Dentro de cada uno de los sectores industriales, eligen grupos de productos en los cuales concentran su esfuerzo de producción, tecnología, innovación, competencia y exportación. El país exporta tales bienes y a su vez importa otros provenientes del mismo sector de actividad económica: exporta e importa textiles, exporta e importa productos químicos básicos, exporta e importa bienes de consumo durables, exporta e importa bienes de capital. Es decir, el país se especializa en algunos productos químicos e importa otros, y lo mismo hace con los textiles, los bienes de capital y otros. Muy distinto es lo que ocurre en las economías de América Latina, que como se dijo antes, exportan sistemáticamente ciertos tipos de bienes (productos primarios, algunas semimanufacturas, muy pocos bienes de consumo no durables y durables y casi nada de bienes intermedios básicos y equipos productivos) e importan, también de manera sistemática, lo que está ausente en sus exportaciones: bienes intermedios básicos y bienes de capital. Esto no sólo refleja un desarrollo interno

desequilibrado y una desventaja en la creación y adaptación de tecnología, sino que además es la fuente principal del estrangulamiento externo crónico: los bienes que se exportan son aquellos cuyo comercio mundial crece más lentamente;⁴ los bienes que se importan son los que tienen elasticidad de demanda más alta con respecto al ingreso y, por lo tanto, sus importaciones tienden a crecer a un ritmo sistemático más alto que el ritmo de crecimiento del producto. En el juego de estas dos velocidades distintas de crecimiento del comercio mundial de los bienes exportables y de la demanda de los importables se sintetiza la tendencia crónica al déficit de balance comercial. Mientras no se cambie la estructura relativa de las exportaciones y de las importaciones para hacerlas más simétricas, más análogas entre sí, no se solucionará el problema de balance de pagos ni se lograrán las condiciones para un crecimiento sostenido y sin dificultades.

Pero hay un hecho más que agrava la situación. En el supuesto de que se mantengan constantes los coeficientes de importación de los bienes provenientes de todos y cada uno de los sectores de actividad económica, el coeficiente de elasticidad de las importaciones totales con respecto al producto aumenta a medida que se incrementa el ritmo de crecimiento. Es decir, no sólo el coeficiente de elasticidad es mayor que la unidad, y por lo tanto las importaciones tienden a crecer más rápidamente que el producto, sino que además esta situación se va agravando a medida que el ritmo de crecimiento se acelera, por cuanto el mismo coeficiente de elasticidad se va incrementando.

Como quedó esbozado antes, tampoco puede lograrse esta diversificación de las exportaciones y este avance en la producción de bienes intermedios básicos y de capital, a través de una dispersión del desarrollo industrial. También se indicó antes, y quedará de manifiesto más adelante, que la especialización es esencial para lograr escalas de producción adecuadas y para enfrentar —mediante una concentración del esfuerzo y de los recursos escasos disponibles— los problemas tecnológicos, económicos, financieros y de organización, con miras a producir bienes más complejos que puedan competir en el ámbito internacional. Esto puede lograrse de manera compatible con la diversificación sectorial del comercio mencionada antes,

⁴ Si se incorporaran efectivamente al mercado las grandes masas con bajo nivel de ingreso de América Latina, Asia y África, la elasticidad de demanda respecto al ingreso de los productos primarios podría cambiar. Esa incorporación, sin embargo, no parece tan cercana y masiva como para cambiar a corto plazo el comportamiento actual.

adoptando una especialización intrasectorial y abandonando la pauta de especialización intersectorial que han seguido hasta ahora los países de América Latina.

Es bueno recalcar de paso que las importaciones y exportaciones intrazonales tienen un grado de simetría mucho mayor con respecto a la producción y la demanda de los países latinoamericanos, que aquellas extrazonales. Este comportamiento diferente del comercio intrazonal con respecto al comercio con el resto del mundo refleja la forma en que la integración económica de las economías, formal o no, está contribuyendo al desarrollo de los países —aunque en escala todavía pequeña—, a un mayor equilibrio en la estructura económica y comercial.

4. *Tamaño del mercado y desarrollo*

Si se juzga por el número de habitantes, América Latina, y varios de los países que forman parte de ella, tienen un mercado bastante amplio. Pero esa amplitud es más aparente que real. Si se observa el comportamiento de la demanda de sectores sociales con distintos niveles de ingreso, se aprecia con claridad que solamente las personas cuyo ingreso por habitante es superior a los 500 dólares anuales generan una demanda significativa de bienes industriales no alimenticios. Más del 80% de la demanda de manufacturas no alimenticias de América Latina proviene de personas cuyo ingreso es superior a la cifra mencionada. La mitad de la población de América Latina tiene un ingreso inferior a 500 dólares.

La situación es aún más marcada en la demanda interna de productos de industrias como la química y la de maquinaria no eléctrica, que por sí solas sobrepasan la mitad de las importaciones totales de la región. Solamente un 20% de la población latinoamericana —que tiene patrones de demanda de consumo similares a los europeos— puede considerarse plenamente incorporado al mercado de estos bienes; ese 20% corresponde a personas con ingresos anuales por habitante superiores a los 1 000 dólares, que son quienes generan una demanda significativa de lo que producen dichas industrias.

Entre las industrias mecánicas se incluye todavía la producción de algunos bienes de consumo durables relativamente simples que están al alcance de estratos de la población con ingresos medianos. En lo que toca a los bienes más evolucionados, que enfrentan la demanda más dinámica, la situación es aún más clara, pues sólo una pequeña minoría tiene acceso a ellos.

En la práctica, entonces, el desarrollo indus-

trial está montado y dinamizado por un sector pequeño de la población. No es de extrañar pues que las fábricas sean demasiado pequeñas y que aún así una proporción muy considerable de su capacidad productiva no alcance a utilizarse. Los esfuerzos de ahorro, capitalización y absorción de financiamiento externo se frustran en medida importante porque las plantas instaladas con ese capital sólo se aprovechan parcialmente. Únicamente la alta protección de que ha disfrutado la industria en América Latina le ha permitido establecerse y prosperar, pese a las fábricas pequeñas, la subutilización de la capacidad productiva y los altos costos que todo ello acarrea.

En síntesis, el mercado efectivo de los países latinoamericanos es mucho menor que el potencial. El bajo ingreso por habitante, unido a su desigual distribución, hace que una proporción muy alta de la población no traduzca sus necesidades en demanda efectiva.

Así, el mercado real de toda América Latina para las industrias química y de maquinaria no eléctrica no es más amplio que el de países europeos como Francia o Italia, y además se encuentra fraccionado, porque el grado de integración entre los países es todavía muy reducido. Quienes están prácticamente excluidos del mercado por tener un ingreso inferior a los 500 dólares anuales suman el 30% de la población en la Argentina, el 40% en Venezuela, el 50% en Chile, el 60% en México, el 80% en Colombia y el 90% en Honduras.

A la limitación interna del mercado nacional de cada país se agrega la separación que existe entre los países. Las fábricas se dividen para atender cada una a un mercado nacional. Hasta los países con mayor población tienen mercados efectivos pequeños según pautas internacionales, lo que exige una inversión muy alta por cada unidad de producción. Se elevan así los costos por encima de los internacionales, y se hace mucho más difícil dar continuidad y empuje a la política de exportación de manufacturas fuera de la región. Sólo con subsidios es posible compensar tales desventajas.

Aun al mayor de los mercados latinoamericanos, el brasileño, que en 1973 abarcaba 40% de la población regional, sólo correspondía 32% del producto regional, y a México 26%; entre los países más pequeños, a Bolivia y Ecuador correspondían porciones aproximadas al 1% del producto latinoamericano. Según este indicador económico, el conjunto de los países andinos se sitúa entre México y la Argentina, aunque su población supera a la de cada uno de estos dos países.

En lo que se refiere a la demanda interna

sectorial, Brasil es nuevamente el mercado de mayor tamaño, aunque en algunos sectores es superado por el Grupo Andino y en otros por Argentina o México. Los tres países de mayor tamaño de la región, y el Grupo Andino en su conjunto constituyen, con algunas diferencias, mercados de magnitud comparable.

El rezago de las industrias básicas que ya se mencionó, y las cuantiosas importaciones de bienes de esas industrias que derivan de ello, hacen que, paradójicamente, América Latina represente en conjunto un cliente mundial de gran envergadura. Para las exportaciones de los productos mecánicos que efectúa Estados Unidos, América Latina es un mercado cuatro veces superior al japonés. Para las exportaciones europeas de este mismo rubro, América Latina representa un mercado algo menor que la mitad del norteamericano. De las exportaciones europeas de maquinaria no eléctrica, América Latina compra unas tres veces más que el Japón y algo menos que los Estados Unidos. En el comercio japonés de exportación, los países latinoamericanos en conjunto absorben exportaciones equivalentes a la mitad de las que el Japón efectúa a Europa.

La importancia de América Latina como comprador mundial de maquinaria y equipo pone de relieve su poder negociador potencial en caso de que aplicara una política coordinada, pero además señala claramente lo que podría lograrse a través del desarrollo armónico de estas indus-

trias en los países de la región, con miras a mercados regionales y no segregados por países.

Consideraciones similares se aplican a la industria química. (Véase el cuadro 1). En muchas industrias básicas de América Latina una determinada capacidad requiere entre 40 y 50% más inversión que en los países desarrollados, en virtud del tamaño reducido de las instalaciones. Para la mayor parte de los productos químicos que integran una lista seleccionada (entre ellos ácido sulfúrico, sosa cáustica, carbonato de sodio, urea, DDT, polietileno, negro de humo), los precios de Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela son entre 50 y 300% mayores que los de las fábricas internacionales de tamaño corriente. Y como las fábricas internacionales más competitivas son por supuesto mucho mayores que las de tamaño corriente, con sus precios la diferencia es aún mayor. Para el resto de los países de América Latina la distancia con respecto a los precios internacionales es todavía más grande.

Otro ejemplo significativo es el de la industria de construcción naval. La capacidad individual de los astilleros latinoamericanos varía entre 12 000 y 80 000 toneladas de porte bruto al año (en uno solo llega a las 150 000 toneladas). En Japón, Suecia, España y Reino Unido, la capacidad normal de cada astillero varía entre 500 000 y 700 000 toneladas de porte bruto por año, y en algunos casos excepcionales sube hasta 1 400 000 toneladas. El hecho de que en Améri-

Cuadro 1
ALGUNOS PRODUCTOS QUÍMICOS: COMPARACIÓN DE PRECIOS
LATINOAMERICANOS Y DE PAÍSES DESARROLLADOS

(Dólares por toneladas)^a

| Producto | Argentina 1966 | Brasil 1968 | México 1964 | Perú 1966 | Venezuela 1965 | Estados Unidos 1967 | Europa rango 1967 |
|--------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|---------------------------|-------------------------|
| Ácido sulfúrico | 73 | 47 ^b | 34 ^b | 92 | 77 | 30 | 31- 40 |
| Sosa cáustica | 198 | 151 | 126 ^b | 166 | 155 | 121 | 75-103 |
| Carbonato de sodio | — | 137 | 52 ^b | — | 50 | 34 | 35- 53 |
| Glicerina refinada | 545 ^b | ... | 680 ^b | 610 ^b | 555 ^b | 550 ^b | 560-830 |
| Urea | — | 186 | 107 ^b | — | 97 ^{b c} | 110 | 84- 97 |
| DDT | 1 001 | 480 ^b | 580 | — | — | 375 | 240-260 ^d |
| Polietileno | 955 | 533 | 477 | — | — | 330 | 220-250 ^d |
| Negro de humo | 390 | 324 | 240 | — | 285 | 140 | 165-200 |

NOTA: Véanse datos sobre la relación entre las posibilidades de avance de cada industria y el tamaño de mercado, para la industria de construcción naval y la automotriz, en CEPAL, *Integración, sustitución de importaciones y desarrollo económico de América Latina, op. cit.*

^a Tipos de cambio utilizados: los oficiales correspondientes a la información de precios.

^b Precio inferior a 1.5 veces el precio europeo o internacional medio.

^c Precio por debajo del costo.

^d Rango internacional usual.

ca Latina la industria de construcción naval esté orientada a mercados nacionales aislados hace que, pese a la apreciable demanda de barcos de la región en su conjunto —supera la producción de países europeos medios con producción y demanda tradicionales— los astilleros existentes sean pequeños y además construyan barcos de poco tamaño. En la región predomina la producción de cargueros de uso general, en contraste con la importante construcción de barcos especializados que tiene lugar en los países desarrollados. Las deseconomías de escala impiden que América Latina siga la fuerte tendencia actual a producir tonelajes elevados y barcos especializados.

Un tercer ejemplo, también muy significativo, es el de la industria automotriz. Para una producción anual de 10 000 vehículos por fábrica, los sobrecostos en que se incurre en el montaje y la producción de partes se elevan, para muchos de los componentes, a montos que varían entre 50 y 200% del costo normal. Con una producción de 50 000 vehículos, estos sobrecostos son mucho menores, si bien alcanzan todavía, para muchas de las partes, valores que van del 20 al 75%. Con una producción de 100 000 vehículos, los sobrecostos son mucho más tolerables (entre 5 y 30%), y aunque todavía perjudican considerablemente las posibilidades de competir en el mercado internacional, se acercan bastante a las condiciones internacionales. Con este último volumen de producción, la incertidumbre que surge se refiere más bien a la capacidad de seguir compitiendo frente al cambio tecnológico y a sus efectos en las economías de escala. Sólo una de las fábricas latinoamericanas alcanza y sobrepasa la cifra de producción de 100 000 vehículos por año; todas las demás están muy por debajo, y con frecuencia no llegan siquiera a los 10 000 vehículos, lo que confirma la gran desventaja en que se encuentra la región para competir internacionalmente con su producción automotriz, salvo en casos aislados de partes y piezas cuyas economías de escala de producción son menores. La exportación que se realiza, predominantemente dentro de la región, es posible en virtud de subsidios altos; pero no podría sostenerse una política de expansión fuerte y sostenida hacia afuera de la región sin racionalizar las fábricas, lo que a su vez exigiría un aprovechamiento del conjunto del mercado regional y una adecuada coordinación de políticas entre los países.

La integración económica abre posibilidades de ampliar el mercado y por lo tanto puede contribuir a dinamizar y hacer más eficientes las industrias tradicionales y sobre todo las básicas. Para que esta ampliación del mercado sea efec-

tiva, en muchos sectores no basta con abrir los mercados nacionales al comercio intrazonal: la liberación comercial es necesaria pero no suficiente. Se requiere también un ingrediente mínimo de política concertada en forma de programación, inversiones convenidas, acuerdos comerciales de largo plazo tendientes a favorecer la especialización, etc. De otra manera la proliferación y duplicación de plantas en cada uno de los sectores puede neutralizar gran parte de los efectos positivos potenciales de la integración y de la regionalización del mercado. Una concentración adecuada de políticas puede mejorar mucho la eficiencia y bajar los costos y las necesidades de inversión, aunque no sea siempre viable alcanzar el óptimo.

Evidentemente, la integración latinoamericana no puede plantearse como sustituto de reformas internas que permitan la incorporación efectiva al mercado de amplios sectores actualmente marginados. La integración entre países que posibilite un avance más rápido y eficiente de las industrias básicas será un complemento muy importante de los esfuerzos nacionales destinados a superar los problemas económicos y sociales internos de los países.

5. Algunas lecciones de la experiencia de integración de América Latina

La observación de los procesos de integración de América Latina deja algunas lecciones de indudable interés.

En la evolución del Mercado Común Centroamericano (MCC), cuyo avance revela con bastante claridad algunas posibilidades y problemas, cabe distinguir tres etapas. La primera abarcó el período 1961-1964 y se caracterizó por la aplicación del programa de liberación del comercio recíproco y de equiparación arancelaria; en ella tuvo lugar un crecimiento económico muy rápido, apoyado en gran medida en el desarrollo industrial logrado al amparo del libre comercio y de la protección del arancel externo común; el producto interno bruto total creció en 7% anualmente como promedio, el industrial lo hizo en 9.9% y el comercio intrazonal en 42.6%. Entre 1965 y 1968 hubo un período de ajustes y de tensiones ocasionales por el acelerado dinamismo de las transacciones intrazonales; comenzaron a aparecer desajustes comerciales entre los países centroamericanos, vinculados con los distintos enfoques de las políticas internas y el diferente grado de desarrollo inicial, que permitieron a algunos países utilizar en mayor grado que otros las ventajas de su comercio recíproco; el comercio intrazonal sigue creciendo todavía a una tasa anual muy alta,

aunque bastante menor que la del período precedente. A partir de 1969 se frena el comercio intrazonal y con ello el desarrollo industrial: el avance insuficiente de la política concertada, con un contenido mínimo de programación, influyó en la crisis del MCC y contribuyó a neutralizar el dinamismo del comercio intrazonal.

A diferencia de la ALALC, en el MCC la expansión del intercambio zonal ha descansado casi totalmente en las manufacturas. La industrialización sustitutiva se basó con fuerza en el libre comercio dentro de la zona, combinado con el arancel externo común, lo que influyó asimismo en el cambio estructural de la industria. El proceso de integración y la correspondiente apertura del comercio intrazonal generaron una importante sustitución de las importaciones provenientes de terceros países por las industrias de los países de la zona, de manera que estas últimas pudieron enfrentar casi todo el incremento de la demanda de productos de esa índole que se observó a partir de 1961. El grado de integración efectiva de las economías de los cinco países del MCC en estos sectores ha llegado a ser fuerte.

En las industrias productoras de bienes intermedios y en las metalmeccánicas también ha producido una vigorosa expansión del comercio intrazonal y, paralelamente, una fuerte sustitución de importaciones y un gran aumento de la producción; el grado de integración entre los países es también acentuado. Pero en este caso los efectos favorables se notan sobre todo en la producción de bienes de consumo o de técnica más tradicional, y en cambio son mucho menores en la de bienes de capital y de tecnología más avanzada. En los artículos de tocador, productos farmacéuticos, pinturas y otros productos de las industrias paraquímicas, y en bienes durables de consumo, ha habido transformaciones importantes. En cambio, la industria química básica y otras industrias productoras de bienes intermedios que exigen tecnología más avanzada, así como la producción de bienes de capital, registran una sustitución de importaciones mucho menos importante y un comercio intrazonal de magnitud limitada; solamente hay algunas excepciones ligadas a la parte más programada de la política de integración (las industrias de integración) y se encuentran, por ejemplo, en la fabricación de insecticidas, fertilizantes y soda cáustica.

Las industrias básicas, cuyo papel trascendental en el proceso de desarrollo general se ha reiterado antes, requieren un esfuerzo más sistemático, ya que no basta con la mera liberación comercial, aún cuando esté acompañada del arancel externo común.

En otras palabras, el proceso de integración ha avanzado más por el lado del libre comercio que por el de una política deliberada con algún contenido importante de programación, de modo que los avances económicos más importantes ligados a la integración se produjeron precisamente en industrias más tradicionales, que encuentran campo propicio en una política de liberación. En cambio, las industrias básicas productoras de bienes intermedios y de bienes de capital —salvo excepciones como las anotadas— no pudieron desarrollarse en forma comparable, precisamente debido a la ausencia de una política encaminada a establecer fábricas respaldadas por esfuerzos concertados de todos los países.

Esto no disminuye la importancia del incremento del comercio y del desarrollo de las industrias metalmeccánicas productoras de bienes de consumo durables, pues puede decirse que no hubiera sido posible para países como los centroamericanos de no haberse producido la integración; una parte muy alta de la industrialización y el desarrollo que hoy muestran los países de Centroamérica se debe precisamente a ella.

Otra observación importante que surge del examen del caso centroamericano se refiere a la distribución de los beneficios de la integración entre los países afiliados al MCC. Todos ellos obtuvieron beneficios claros e importantes del proceso, por cuanto incrementaron sus exportaciones de manufacturas, lograron elevadas tasas de desarrollo industrial y general de la economía y efectuaron transformaciones positivas importantes en su estructura productiva. Pero los beneficios no se distribuyeron en forma pareja. Los países que estaban en mejores condiciones iniciales, por tener una estructura productiva relativamente más desarrollada, y que al mismo tiempo aplicaron políticas apropiadas para aprovechar las ventajas del mercado zonal —sobre todo El Salvador y Guatemala— tuvieron sistemáticamente saldos positivos en su balance comercial intrazonal, introdujeron transformaciones más importantes en la estructura de su comercio, que acumuló un contenido relativamente mayor de manufacturas, y experimentaron efectos inducidos más notables en su economía interna. Los países que estaban inicialmente en condiciones menos favorables —Honduras es el ejemplo más claro— tuvieron saldos negativos en su balance comercial con la zona y experimentaron una transformación mucho menor de la estructura de su comercio, a juzgar por el contenido de manufacturas que lograron incorporar a sus exportaciones. Aquí también se puede apreciar que una política de integración basada principalmente en el libre comercio com-

binado con el arancel externo común, si bien favorece a todos, tiende a ofrecer beneficios mayores a aquellas economías que están inicialmente mejor preparadas para aprovechar la liberación. La política deliberada, con cierto sentido de programación, que en Centroamérica tuvo un peso menor al no aplicarse plenamente los elementos de programación previstos, puede contribuir a nivelar las oportunidades en favor de los países inicialmente menos desarrollados, y compensar con medidas especiales la desventaja inicial, que proviene de una estructura productiva menos evolucionada.

Con respecto a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio también conviene destacar algunos hechos y conclusiones de importancia.

A pesar de su lento ritmo de avance, que se ha convertido en cuasi estancamiento, el comercio recíproco entre los países que constituyen la Asociación tiene importancia, más que por su volumen, por los rubros de mayor elaboración manufacturera que predominan en él. Los productos primarios o semimanufacturados todavía constituyen una proporción apreciable del comercio intrazonal, por cierto más alta que en Centroamérica, pero el mayor dinamismo de este comercio se debe en la actualidad a las manufacturas y, particularmente, a los productos químicos y mecánicos.

Por otra parte, las exportaciones de productos mecánicos y químicos que efectúa cada país de la ALALC a la zona, son proporciones altas de las exportaciones totales de cada uno de ellos en estos rubros. Por ejemplo, las exportaciones de vehículos automotores a la zona alcanzan al 94.5% de las exportaciones totales de estos bienes en la Argentina; la cifra es similar para Chile (en cuyo caso se trata exclusivamente de componentes) y de casi 86% para el Brasil. En productos químicos esenciales se acerca al 60% en la Argentina, y también muestra proporciones altas en otros países. En las industrias más dinámicas (maquinarias y algunos productos químicos), aun en la Argentina y el Brasil el mercado zonal absorbe una parte apreciable de las exportaciones totales. En estos sectores, cuya competencia en el mercado internacional es particularmente difícil, el mercado zonal desempeña un papel de gran significación, pues auxilia a los países de América Latina en las etapas iniciales de la experiencia exportadora.

Como ilustración se ofrecen en seguida algunas cifras por países correspondientes a 1972.

De 126 millones de dólares de exportaciones de productos mecánicos efectuadas por Argentina, 98 millones correspondieron a ventas a la ALALC. Cabe destacar que de cada uno de los rubros siguientes exportados por la Argentina,

se destinaron a países de la ALALC: la casi totalidad de los vehículos automotores (94.5%), 72% de los productos eléctricos y 74% de las calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos. El principal cliente de la Argentina para muchos de estos productos fue Chile, y las ventas a otros países del Grupo Andino o al Brasil alcanzaron frecuentemente magnitudes similares o aun mayores que las destinadas a Chile.

En cuanto a las exportaciones del Brasil, las ventas realizadas en 1972 a países de la ALALC de productos de las industrias químicas y mecánicas también constituyeron proporciones muy altas de las exportaciones totales de cada uno de esos rubros. El 65% de las exportaciones de productos mecánicos tuvieron como destino la ALALC; entre ellos, fueron a países de la Asociación el 58% de las calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos exportados por el país, y la totalidad de las exportaciones de máquinas de escribir mecánicas y eléctricas. De los vehículos automotores, el 86% se vendió a países de América Latina. El principal cliente latinoamericano del Brasil es la Argentina, y muy frecuentemente los países del Grupo Andino (en particular Chile y Perú) alcanzan proporciones similares o aun mayores.

En síntesis, la ALALC absorbe alrededor del 70% de las exportaciones mecánicas de la Argentina y del Brasil.

Otro hecho importante que puede señalarse en relación con la ALALC es el comercio atribuible a los acuerdos de complementación y otros mecanismos que, ya sea por similitud jurídica o por la naturaleza de los bienes transados, pueden considerarse muy cercanos a ellos. En conjunto, los acuerdos de complementación y los de naturaleza similar, a pesar de haberse realizado en el ámbito restringido de sectores muy específicos y de haber avanzado en forma modesta, tienen gravitación en los rubros más significativos del comercio intrazonal. El comercio atribuible a estos acuerdos alcanza ya a unos 100 millones de dólares anuales, lo que representa 22% de las manufacturas y semimanufacturas dentro del total de las importaciones liberadas correspondientes al comercio zonal. El 70% de las importaciones intrazonales de productos químicos de la Argentina y el Brasil se efectúa en virtud de acuerdos de complementación, y en México y Chile las cifras son también importantes. En los productos mecánicos, las proporciones son considerables, pues se acercan al 50%.

También merece destacarse, en relación con la ALALC, cuanto se refiere a los saldos de comercio y a la estructura del comercio en distintos tipos de países. Los países de mayor tamaño (Argentina, Brasil y México) han tendido a

mostrar saldos sistemáticamente positivos en su comercio con los países de tamaño mediano y pequeño. Por su parte, los países medianos y pequeños frecuentemente han tenido déficit en su comercio con los más grandes. También la estructura del comercio de estos dos tipos de países muestra tendencias diferentes. Por ejemplo, los países del actual Grupo Andino han tendido a especializar sus rubros de exportación hacia los países más grandes de la zona latinoamericana sobre la base de sus recursos natura-

les (metales no ferrosos, principalmente cobre, madera, pasta y papel, entre otros), y a ser importadores netos de bienes más elaborados provenientes de los países mayores.

Finalmente, conviene destacar que en la actualidad se percibe también una tendencia clara al comercio recíproco de países vecinos o vinculados por lazos históricos, y que en cambio son más débiles los vínculos entre países de América Latina que no se encuentran en estas circunstancias.

AMPLIACION DEL PROCESO DE INTEGRACION DEL CARIBE¹

PREFACIO

El estudio de las medidas para ampliar el alcance geográfico del proceso de integración del Caribe pone de relieve de inmediato algunos problemas de relación entre los países que no pertenecen a la Asociación de Libre Comercio y del Caribe (CARIFTA) ni a la Comunidad del Caribe (CARICOM), y el grupo que integra estos organismos. La presente nota se centra en las disposiciones y procedimientos que regulan los requisitos para ser miembro de la Comunidad del Caribe y del Mercado Común del Caribe, incorporarse posteriormente a ellos o adquirir la calidad de miembro asociado.

Algunos países ajenos a la CARIFTA/CARICOM han expresado interés en “adquirir la calidad de observadores”, presumiblemente como etapa inicial para crear una relación de trabajo más estrecha. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el término “observador” es genérico y abarca una amplia gama de situaciones. El objeto del presente documento es esclarecer las disposiciones vigentes en la CARIFTA/CARICOM y estudiar las posibilidades de establecer relaciones para iniciar el proceso de integración entre el grupo de países que constituyen la CARIFTA/CARICOM y otros países del Caribe.

I. ANTECEDENTES

El proceso de integración que llevan adelante los países angloparlantes del Caribe ha despertado gran interés en la zona, y tanto participantes como no participantes se muestran muy bien dispuestos a ampliar el ámbito de la integración. Sin embargo, la zona del Caribe presenta una variedad de características políticas, socioeconómicas, étnicas y lingüísticas en las que han influido su historia y su antigua o actual condición de dependencia. Esta considerable fragmentación del Caribe en grupos lingüísticos y culturales según su relación histórica con los países metropolitanos plantea algunos problemas especiales para la ampliación del proceso de integración entre los países de la zona.

Por regla general, el aislamiento recíproco en que han vivido los países de habla inglesa, española, francesa y holandesa ha sido tal que cada uno de estos grupos desconoce casi por completo las características económicas y sociales de los demás. Aparte las diferencias que emanan del idioma, las comunicaciones son escasas y no hay tradición de viajes entre los países, de manera que es muy poco lo que la pobla-

ción normalmente sabe sobre los países vecinos. Hay que tener presente además que los países del Caribe no son contiguos y que en algunos casos se hallan separados por grandes extensiones marinas.²

Así, los gobiernos de países pertenecientes a determinado grupo cultural que han de decidir el establecimiento de relaciones económicas con países de otro grupo cultural, tropiezan ante todo con el problema de obtener información básica y de difundirla dentro de sus propios países. Además, necesitan información concreta como base para analizar y evaluar las consecuencias de cursos de acción optativos. En el caso del Caribe, el problema de evaluar las ventajas e inconvenientes de participar en el proceso de integración es aún más grave, porque los sistemas de recopilación de datos no están muy organizados; se publican muy pocas estadísticas económicas y sociales, y lo poco que se publica generalmente no se distribuye en otros países, ni siquiera del mismo grupo lingüístico.

Por tanto, lo primero que hay que hacer es

¹ Esta nota sobre algunos procedimientos y aspectos institucionales del proceso de integración del Caribe fue preparada por la Oficina de Puerto España de la Comisión Económica para América Latina.

² Véase una exposición más detallada en CEPAL, Oficina de Puerto España, “ECLA and the Caribbean: Some thoughts on strategy for the future”, ECLA/POS 72/6, 20 de junio de 1972.

superar la falta de información básica y de conocimiento general sobre los países vecinos, tarea indispensable para informar al público. Como es natural, esto debe complementarse con las estadísticas sociales y económicas necesarias para un análisis detallado, teniendo siempre presente que la información estadística, si existe, suele no tener una base metodológica común.

Por otra parte, es preciso que los gobiernos tengan fácil acceso a información concreta sobre

el significado y funcionamiento de los instrumentos de integración. Distribuir ampliamente en la zona del Caribe los textos autenticados de esos instrumentos en su idioma original no debería ser muy difícil. Sin embargo, subsistirá el problema de la publicación de versiones autenticadas de tales textos en otros idiomas, dado que las diferencias de concepciones jurídicas hacen difícil transferir interpretaciones textuales de un esquema cultural a otro.

II. DISPOSICIONES DE LOS INSTRUMENTOS DE INTEGRACIÓN

Las disposiciones del Convenio Constitutivo de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) no establecían requisitos especiales para incorporarse a esta agrupación.³ La idea era que todo país que considerara algún tipo de asociación oficial con la CARIFTA podía consultar al Consejo de Ministros, y que de esa consulta surgirían las condiciones apropiadas para la asociación. Los instrumentos legales de la CARIFTA no limitaban la naturaleza ni el alcance de las consultas, que se determinarían de acuerdo con la situación especial del país interesado. El Convenio Constitutivo facultaba al Consejo de la CARIFTA para resolver si debía debatirse el caso, para conducir las negociaciones posteriores si se decidía hacerlo, y para determinar los procedimientos que se aplicarían.

Por tanto, merece anotarse que las disposiciones del Convenio Constitutivo no sólo permitían la incorporación posterior de otros países a la CARIFTA, sino también que los países de la CARIFTA como grupo se asociarían de la manera que estimasen conveniente con cualquier tercer país o grupo de terceros países. En cada caso, las decisiones que adoptase el Consejo de la CARIFTA reflejarían los derechos y obligaciones recíprocas de las partes consultantes o negociadoras y las medidas conjuntas que ellas podrían adoptar.

Sólo tres fueron los casos que se consideraron en virtud de estas disposiciones de la CARIFTA. Las situaciones eran tan diferentes, que dieron lugar a dos tipos amplios de acción. Los casos considerados promovieron un examen más detenido del alcance y las posibilidades de aceptación de distintos tipos de relaciones, algunos de los cuales se esbozan más adelante. A la luz de los resultados de ese examen se adoptaron algunas decisiones concretas, que también se reseñan más adelante. Sin embargo, los mecanismos de la CARIFTA están siendo reemplazados por

³ Artículo 32 del Convenio Constitutivo de la CARIFTA. Los artículos pertinentes de los diversos instrumentos a que hace referencia este documento figuran en el anexo.

los de la CARICOM, y si bien los precedentes surgidos de la primera tienen aplicación directa, en la segunda, ya que muchas decisiones deberán referirse a la CARICOM, los casos que surjan posteriormente se examinarán en el marco de las disposiciones de esta última.⁴

El Tratado que creó la Comunidad del Caribe (CARICOM) contiene disposiciones bastante similares a las previstas para la CARIFTA, pero de ésta sólo pueden ser miembros los países de la zona del Caribe, cualquiera sea la calidad en que se incorporen. El Tratado enumera los países que siempre han participado en las Conferencias de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe, los que pueden ser miembros de la CARICOM por derecho propio. Asimismo, prevé la incorporación posterior de otros países del Caribe como miembros con plenos derechos.⁵ Como sucede con las disposiciones de la CARIFTA, en las de la CARICOM hay amplia flexibilidad para negociar las condiciones de incorporación y la forma en que ellas se harán valer. Sin embargo, la adquisición de la calidad de miembro de la Comunidad del Caribe está sujeta a ciertas limitaciones. La Conferencia de Jefes de Gobierno deberá adquirir la certeza de que el país que solicita su incorporación tiene "la capacidad y voluntad de ejercer los derechos y asumir las obligaciones" inherentes a los miembros de la Comunidad.⁶ Sobre esta evaluación se negociarán los requisitos y condiciones de incorporación.

⁴ Las fechas de retiro de la CARIFTA, notificadas de conformidad con el artículo 33 del Convenio Constitutivo de la Asociación son las siguientes: El 30 de abril de 1974, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago; octubre de 1974, Belice, Dominica, Granada, San Cristóbal-Nieves-Anguila, Santa Lucía y San Vicente, y enero de 1975, Montserrat.

⁵ Artículos 2 y 29 del Tratado Constitutivo de la Comunidad del Caribe.

⁶ Hay que tener siempre presente la amplia variedad de regímenes constitucionales que se da en los países del Caribe. La CARIFTA incluía entre sus miembros cuatro países plenamente independientes, seis estados parcialmente independientes y dos territorios colonia-

Con el fin de abarcar la variedad de situaciones de los países caribeños, el Tratado ofrece diversas opciones. Aunque se ha previsto que los miembros de la CARICOM lo sean también del Mercado Común del Caribe, se admite la posibilidad de que un país miembro de la Comunidad no pertenezca al Mercado Común.⁷ Asimismo, se establece que se puede ser miembro de la Comunidad aunque haya diferencias de jurisdicción constitucional.⁸

El Tratado establece asimismo la calidad de miembro asociado, también limitada geográficamente a la región del Caribe y sujeta a los mismos requisitos que la de miembro.⁹ En este caso las condiciones de incorporación también deben negociarse con la Conferencia de Jefes de Gobierno. Vale la pena observar que no se menciona vínculo alguno entre la calidad de miembro asociado de la Comunidad y la de miembro o miembro asociado del Mercado Común del Caribe.

El convenio constitutivo del Mercado Común del Caribe, anexo al Tratado, también está abierto automáticamente a los antiguos participantes de la CARIFTA.¹⁰ Como a la Comunidad, al Mercado Común puede incorporarse todo país del Caribe. Y también aquí hay opciones, pues es posible ser miembro del Mercado Común sin serlo de la Comunidad del Caribe.¹¹ Existe además, la posibilidad de ser miembro asociado del Mercado Común, con entera independencia de que se tenga o no la calidad de miembro asociado de la Comunidad.¹²

Tanto los miembros con plenos derechos como los miembros asociados del Mercado Común, deben tener la "capacidad y voluntad de ejercer los derechos y asumir las obligaciones" correspondientes a esa calidad.

Es posible entonces enumerar brevemente las formas de relación previstas en el Tratado que creó la CARICOM y en el convenio constitutivo del Mercado Común anexo al Tratado, todas ellas independientes entre sí, y que son las siguientes:

i) Miembro de la Comunidad y del Mercado Común;

les. Entre los países ajenos a la CARIFTA la situación no es menos variada, y se traduce en una serie de grados de competencia constitucional para asumir obligaciones legales.

⁷ Artículo 31 (1) del Tratado que creó la CARICOM.

⁸ *Ibidem*, artículo 31 (4).

⁹ *Ibid.*, artículo 30.

¹⁰ La lista de miembros "fundadores" de la Comunidad del Caribe incluye las Bahamas, en tanto que la lista similar del Mercado Común del Caribe no lo hace.

¹¹ Convenio constitutivo del Mercado Común (anexo al Tratado que creó la CARICOM), art. 65 (1).

¹² *Ibid.*, artículo 72.

- ii) Miembro de la Comunidad;
- iii) Miembro asociado de la Comunidad;
- iv) Miembro del Mercado Común;
- v) Miembro asociado del Mercado Común.

De inmediato queda de manifiesto también que hay además una gama de combinaciones posibles que los instrumentos de integración no prohíben expresamente.

Los instrumentos detallan pocos de los procedimientos concretos. En realidad, tanto en el caso de la comunidad como en el del Mercado Común sólo se mencionan la solicitud de incorporación en calidad de miembro o miembro asociado, en la cual debe estipularse cuál de ellas se desea; el tipo de gestión que debe hacerse ante la Conferencia de Jefes de Gobierno, y el acto concreto que pone en vigor la calidad de miembro.¹³ Sin embargo, en lo que se refiere a las condiciones concretas, hay una importante diferencia entre la forma de adquirir la calidad de miembro y la de miembro asociado: la primera se logra por negociación, en tanto que la última depende de la resolución que adopte al respecto la Conferencia de Jefes de Gobierno.¹⁴

Aparte las posibles relaciones ya enumeradas que emanan de los principales instrumentos legales, los países que no pertenecen a la CARIFTA/CARICOM todavía tienen otras posibilidades de establecer relaciones de integración con este grupo, de conformidad con las disposiciones de algunos acuerdos complementarios. Aunque para ser parte de la mayoría de los acuerdos complementarios hay que ser miembro del Mercado Común, algunos permiten la participación de países que no pertenecen a la CARIFTA/CARICOM.¹⁵

Junto con tener presente la gama de opciones que ofrecen los instrumentos constitutivos de la Comunidad y del Mercado Común, conviene tomar en cuenta los precedentes sentados en el seno de la CARIFTA, después de analizar sus diversas consecuencias constitucionales, legales, diplomáticas y políticas.

¹³ Obviamente, lo único que se exige para iniciar las gestiones es una carta del Ministerio pertinente del país interesado, dirigida a la Conferencia a través de la secretaría de la CARICOM.

¹⁴ Este principio se aplica tanto a la Comunidad del Caribe como al Mercado Común del Caribe.

¹⁵ Por ejemplo, según los artículos 1 y 26 del Convenio sobre armonización de los incentivos fiscales a la industria, también este Convenio está abierto automáticamente a los países de la CARIFTA y prevé la incorporación posterior de cualquier otro país del Caribe. Del mismo modo, aunque no es parte directa del mecanismo de integración económica, el convenio constitutivo del Banco de Desarrollo del Caribe es otra vía para entablar relaciones de trabajo con el grupo de la CARIFTA-CARICOM. (Colombia y Venezuela se han hecho miembros del Banco.)

III. LA CALIDAD DE OBSERVADOR

Desde que se creó la CARIFTA, los gobiernos no participantes interesados en establecer relaciones de trabajo más estrechas con la Asociación han expresado invariablemente este interés solicitando su incorporación en calidad de observadores. Lo que se persigue, sin duda, es una situación que permita obtener información directa sobre los instrumentos y la puesta en práctica del programa de integración. Habitualmente, se asigna calidad de observador a quien participa en conferencias internacionales sin tener derecho a voto. Sin embargo, los grupos de integración no acostumbran invitar a Estados no miembros a participar en las reuniones de su principal órgano de decisión. Por el contrario, si pudiera hablarse de una norma general, sería más bien la de no otorgar jamás la calidad de observadores, en la forma en que se la concibe ordinariamente, a Estados no miembros.¹⁶ Es importante pues dejar constancia de las resoluciones adoptadas en los casos que conoció el Consejo de la CARIFTA.

El primero de ellos fue el de Belice, único país que se incorporó a la CARIFTA con posterioridad a su creación. Este país, miembro de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe, había ayudado a elaborar planes para establecer la Asociación de Libre Comercio del Caribe, pero en esa oportunidad había señalado que el momento no era oportuno para incorporarse a la CARIFTA. Más adelante, cuando indicó que había llegado el momento de iniciar negociaciones con ese fin, el Consejo de la CARIFTA lo invitó a participar en sus sesiones de trabajo. Las negociaciones entre Belice y los miembros de la CARIFTA tuvieron lugar dentro del marco de las sesiones del Consejo y, como tema especial del programa, se consideró conjuntamente con las demás materias sometidas al Consejo. No hay duda de que de esta manera Belice logró conocer a fondo el significado y funcionamiento del Convenio Constitutivo de la CARIFTA y pudo comprender mejor los puntos de vista e intereses fundamentales de cada uno de los Estados miembros. A su vez, los miembros de la CARIFTA pudieron apreciar las necesidades de Belice, los beneficios que

¹⁶ Podemos remitirnos a las prácticas de la Comunidad Económica Europea, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Mercado Común Centroamericano, el Grupo Andino y el Mercado Común de África Oriental. Las agrupaciones económicas internacionales no prevén la admisión de Estados no miembros en calidad de observadores, entre otras razones, porque desean preservar el carácter confidencial de sus muy delicados debates y negociaciones sobre asuntos intrazonales y extrazonales.

podrían obtener ambas partes y las disposiciones transitorias que serían adecuadas.

En los demás casos se trató de países que no habían tenido contacto previo con el proceso de integración de la CARIFTA (Surinam y las Antillas Neerlandesas); es fácil de comprender entonces que la reacción del Consejo frente a países que no eran miembros de la Conferencia de Jefes de Gobierno fuese muy diferente.¹⁷ Hubo consenso en que antes de negociar la incorporación de países caribeños no pertenecientes a la Comunidad Británica, era preciso que la CARIFTA estuviese funcionando en forma expedita. Sólo en su décimotercer período de sesiones, el consenso de la CARIFTA resolvió que había llegado el momento de recibir solicitudes de países no afiliados a la Conferencia de Jefes de Gobierno para el establecimiento de relaciones oficiales con la Asociación. En estas circunstancias, al manifestar Surinam y las Antillas Holandesas su interés por crear vínculos de trabajo con la CARIFTA, inevitablemente hubo de adoptarse una fórmula diferente. Se decidió establecer una categoría especial, la de "países y territorios vinculados a la CARIFTA", para que Surinam y las Antillas Holandesas pudiesen tener acceso a la información que necesitaban sobre los aspectos legales, sociales y económicos del proceso de integración.¹⁸

¹⁷ La Conferencia de Jefes de Gobierno es el órgano supremo, por sobre el Consejo de Ministros.

¹⁸ El presente trabajo se refiere fundamentalmente a las relaciones de otros países con el grupo de la CARIFTA-CARICOM. Sin embargo, para completar el cuadro podría observarse que el Consejo de Ministros también analizó las relaciones con órganos zonales no gubernamentales y con órganos intergubernamentales, tanto zonales como no zonales. En esta materia se resolvió que la calidad de observador, según se la entiende ordinariamente, se otorgaría a dos organizaciones zonales intergubernamentales: el Mercado Común del Caribe Oriental y el Consejo de Ministros de los Estados Asociados de las Indias Occidentales.

De manera más limitada, se otorgaría la calidad de observadores al Banco de Desarrollo del Caribe y a la Oficina de Puerto España de la Comisión Económica para América Latina, pero solamente cuando estén representados por su Presidente o Vicepresidente, y por su Director o Director Adjunto respectivamente, y siempre que estos cargos sean desempeñados por ciudadanos de los países de la CARIFTA-CARICOM.

En lo que toca a las organizaciones zonales no gubernamentales, se resolvió crear un grupo consultivo mixto, integrado por cuatro representantes de cada una de las siguientes instituciones: del Congreso del Trabajo del Caribe, de la Comisión de Consumidores del Caribe y de la Asociación de Industria y Comercio del Caribe. Este órgano se reúne todos los años con el Consejo de Ministros para intercambiar puntos de vista sobre el avance del movimiento de integración regional

IV. PRECEDENTE SENTADO POR LA CARIFTA: CALIDAD DE TERRITORIO VINCULADO

En virtud de la disposición que estableció la calidad de territorio vinculado a la CARIFTA, los que se acogen a ella tienen la posibilidad permanente de consultar con la secretaría y con el Consejo de Ministros; aunque no asisten a las sesiones ordinarias del Consejo, se les reconoce de manera especial (así se hizo, por ejemplo, en la inauguración de la Comunidad del Caribe).

Gracias a este arreglo, representantes de gobiernos interesados que no pertenecen a la CARIFTA/CARICOM pueden llevar adelante deliberaciones a nivel de ministros o de la secretaría, según las circunstancias. En lo que toca al procedimiento, las conversaciones se efectuarán en reuniones del representante interesado y de los ministros de la CARIFTA/CARICOM, destinadas a analizar asuntos vinculados al afianzamiento de las relaciones económicas con los países pertenecientes a esas organizaciones. Por razones prácticas, tales reuniones se realizarán antes de las reuniones de la CARIFTA/CARICOM en que se dan cita los ministros. Al comienzo, las conversaciones podrían versar sobre una amplia gama de materias, para irse limitando posteriormente a puntos de negociación concretos.

De estas disposiciones se infiere que las negociaciones relativas a la incorporación a la CARIFTA/CARICOM no se realizarían dentro del programa normal de trabajo en los períodos de sesiones de esos órganos. Sin embargo, los representantes de los territorios vinculados pueden participar en las deliberaciones de las comisiones técnicas y grupos de trabajo, con las limitaciones normales que imponga la naturaleza confidencial de las mismas.

No hay duda de que una de las ventajas importantes de la calidad de territorio vinculado a la CARIFTA/CARICOM es la de permitir a los que tengan esa calidad determinar, sin comprometerse, cuál es la manera más adecuada de asociarse con el grupo de la CARIFTA/CARICOM. Este arreglo permite también evaluar cuidadosamente las posibilidades de reali-

y los problemas que éste plantea. El Grupo puede también participar en algunas reuniones técnicas, realizar consultas en forma permanente con la Secretaría General y formular recomendaciones sobre cualquier asunto que se refiera al funcionamiento del Mercado Común del Caribe.

zar transacciones, determinar los sectores en que puede ser útil la cooperación funcional, y los campos en que sería aconsejable coordinar políticas. Asimismo, da margen para comprender y apreciar los puntos de vista de los demás países y los antecedentes en que ellos se basan. En síntesis, se trata de una solución pragmática concebida en el Caribe para enfrentar la peculiar situación de los países de esa zona.

Pese a que las decisiones adoptadas por el Consejo de conformidad con el artículo 32 del Convenio Constitutivo de la CARIFTA preveían la calidad de territorio vinculado a ella, aún no existen disposiciones análogas para la CARICOM. Sin embargo, la necesidad de evitar solución de continuidad entre la CARIFTA y la CARICOM probablemente hará que en el momento oportuno el Consejo de Ministros ratifique y extienda a la CARICOM varias decisiones adoptadas antes en el marco de la CARIFTA. Es muy probable que entre tales decisiones se hallen las relativas a la calidad de territorio vinculado, aunque sólo sea con carácter transitorio.

Dado que esta vinculación ofrece a los territorios del Caribe amplias oportunidades para establecer contactos que antes les estaban vedados, se justifica ampliamente conservar dicha calidad dentro del marco de la CARICOM, a manera de relación inicial. Tanto el Tratado que creó la CARICOM como el convenio constitutivo del Mercado Común prevén la existencia de miembros con plenos derechos y miembros asociados —la calidad descada debe señalarse en la solicitud de incorporación—; parece lógico entonces que de la calidad de territorio vinculado puedan surgir negociaciones orientadas a adquirir la de miembro con plenos derechos o miembro asociado, o alguna combinación de ambas.

Varios países del Caribe han respaldado, como objetivo de una política de largo plazo, la plena participación de todas las islas del Caribe y de Surinam en la Comunidad del Caribe. Por tanto, no resulta aventurado pensar que se podría avanzar por etapas hacia ese fin a medida que se vayan eliminando los obstáculos, tal vez mediante el paso de territorio vinculado al de miembro asociado y finalmente al de miembro con plenos derechos, de la Comunidad, del Mercado Común, o de ambos.

ANEXO

DISPOSICIONES LEGALES QUE REGLAMENTAN LA CALIDAD DE MIEMBROS, LA INCORPORACION Y LA ASOCIACION

CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA ASOCIACION DE LIBRE COMERCIO DEL CARIBE

Artículo 32

Acceso a la Asociación

1. Todo Territorio, aunque no sea signatario, podrá participar en este Convenio, siempre que el Consejo apruebe tal participación en los términos y condiciones que establezca. El instrumento en que conste que el Gobierno del Territorio está dispuesto a participar en el presente Convenio, en los términos y condiciones que se establezcan según se indicó anteriormente, se depositará en poder del Gobierno de Antigua, el que notificará de este hecho a los demás Territorios Miembros. El presente Convenio entrará en vigor, en cuanto al Territorio participante, en la forma y fecha que indique la decisión del Consejo.

2. El Consejo, en cumplimiento de cualquier decisión que adopte al respecto, podrá intentar crear una asociación compuesta por los Territorios Miembros y cualquier otro Territorio, unión de Territorios, u organización internacional, y establecer los derechos y obligaciones recíprocos, las formas de acción común y los procedimientos especiales que sean adecuados.

Artículo 33

Retiro

Todo Territorio Miembro podrá retirarse de su participación en el presente Convenio, siempre que el Gobierno respectivo lo comuniqué así por escrito, con doce meses de anticipación, al Gobierno de Antigua, el que notificará a los demás Territorios Miembros.

TRATADO QUE ESTABLECE LA COMUNIDAD DEL CARIBE

Artículo 2

Miembros

1. Podrán ser miembros de la Comunidad:

- a)
 - i) Antigua
 - ii) Bahamas
 - iii) Barbados
 - iv) Belice
 - v) Dominica
 - vi) Granada
 - vii) Guyana
 - viii) Jamaica
 - ix) Montserrat
 - x) San Cristóbal-Nieves-Anguila
 - xi) Santa Lucía
 - xii) San Vicente
 - xiii) Trinidad y Tabago
- b) Cualquier otro Estado de la región del Caribe que, a juicio de la Conferencia, tenga capacidad y voluntad de ejercer los derechos y asumir las obligaciones de los miembros, de conformidad con el artículo 29 del presente Tratado.

2. Los Estados enumerados en el párrafo 1 a) del presente artículo, cuyos Gobiernos firmen el presente Tratado de conformidad con el artículo 22 y lo ratifiquen de acuerdo con el artículo 23, serán Estados Miembros de la Comunidad.

Artículo 22

Firma

El presente Tratado estará abierto a la firma de cual-

quiera de los Estados mencionados en el párrafo 1 a) del artículo 2 a partir del 4 de julio de 1973.

Artículo 29

Adhesión

1. Cualquier Estado o Territorio de la región del Caribe podrá solicitar a la Conferencia su incorporación en calidad de miembro de la Comunidad y si la Conferencia así lo resuelve, podrá ser admitido como miembro de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.

2. La admisión en calidad de miembro estará sujeta a los requisitos y condiciones que establezca la Conferencia y tendrá efecto a partir de la fecha en que se deposite en la Secretaría el instrumento de adhesión correspondiente.

Artículo 30

Miembros asociados

1. Cualquier Estado que a juicio de la Conferencia de Jefes de Gobierno reúna los requisitos para ser admitido en calidad de miembro de la Comunidad de Conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 2 del presente Tratado, podrá solicitar a la Conferencia que se le admita como miembro asociado de la Comunidad, de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.

2. Una vez presentada una solicitud, de acuerdo con el párrafo 1 del presente artículo, la Conferencia de-

terminará en qué condiciones el Estado solicitante podrá asociarse a la Comunidad.

Artículo 31

Salvedad

1. Los Estados Miembros que no son al mismo tiempo miembros del Mercado Común no tendrán derecho a participar en las decisiones relativas al Mercado Común que se adopten con arreglo al Tratado.

2. Las decisiones adoptadas de conformidad con el

presente Tratado que así lo requieran deberán someterse a los procedimientos constitucionales pertinentes de los respectivos Estados Miembros.

3. En caso necesario, los Estados Miembros se comprometen a tomar cuanto antes las medidas necesarias para dar plena vigencia legal a todas las decisiones de los órganos e instituciones de la Comunidad que los obligan.

4. Los Estados Miembros no participarán en decisiones relativas a materias respecto de las cuales no posean la competencia necesaria.

CONVENIO CONSTITUTIVO DEL MERCADO COMUN DEL CARIBE

Artículo 2

Miembros

1. *a)* Podrán ser miembros del Mercado Común:

- i)* Antigua
- ii)* Barbados
- iii)* Belice
- iv)* Dominica
- v)* Granada
- vi)* Guyana
- vii)* Jamaica
- viii)* Montserrat
- ix)* San Cristóbal-Nieves-Anguila
- x)* Santa Lucía
- xi)* San Vicente
- xii)* Trinidad y Tabago

b) Cualquier otro Estado de la región del Caribe que, a juicio de la Conferencia de Jefes de Gobiernos (de ahora en adelante la "Conferencia") mencionada en el artículo 6 del Tratado que establece la Comunidad del Caribe, tenga capacidad y voluntad de ejercer los derechos y asumir las obligaciones que corresponden a los miembros de conformidad con el artículo 65 del presente anexo.

2. Los Estados enumerados en el párrafo 1 *a)* del presente artículo cuyos gobiernos sean partes en el Tratado que establece la Comunidad del Caribe (en adelante el "Tratado") serán miembros del Mercado Común.

Artículo 65

Adhesión

1. Los Estados mencionados en el párrafo 1 *b)* del artículo 2 del presente anexo podrán ser miembros del Mercado Común, en los términos y condiciones que determine la Conferencia.

2. Para ello cada Estado depositará en la Secretaría, en la fecha señalada por la Conferencia o antes de ella, un instrumento de adhesión, y la Secretaría enviará copia certificada de él a los gobiernos de todos los Estados Miembros.

3. Una vez depositado el instrumento de adhesión, el Estado se convertirá en miembro del Mercado Común en la fecha señalada.

Artículo 72

Miembros Asociados

1. Cualquier Estado que, a juicio de la Conferencia, reúna los requisitos para ser miembro del Mercado Común de conformidad con el artículo 2.1 *b)* del presente Anexo, podrá, luego de solicitar al Consejo su admisión en calidad de miembro asociado del Mercado Común, ser aceptado como tal de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.

2. Presentada una solicitud de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, la Conferencia determinará las condiciones de acuerdo con las cuales el Estado solicitante podrá asociarse al Mercado Común.

SITUACION Y EVOLUCION DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION EN AMERICA LATINA¹

I. INTRODUCCIÓN

En las cinco sesiones en que se divide este trabajo se analizan sólo algunos aspectos de las agriculturas latinoamericanas, y se hace hincapié especial en aquellos que tienen —y seguirán teniendo— mayor significación a corto y mediano plazo.

La actividad agrícola reviste una importancia fundamental en América Latina por cuanto su desarrollo —estrechamente ligado al desarrollo económico general— determina en forma directa, a través del empleo que proporciona y del ingreso que genera, la suerte de un gran segmento de la población. Por otra parte, influye indirectamente, mediante los alimentos y las materias primas que produce, en el nivel de vida del conjunto de la población. Además, merced a las divisas y ahorros que origina, contribuye en diferente medida —según el país de que se trate— tanto al presupuesto fiscal como al financiamiento de la inversión.

La situación actual de la agricultura latinoamericana es el resultado de todo un conjunto de acontecimientos de diversa índole. En cada uno de los países, el sector agrícola ha llegado a ocupar un determinado lugar, y a desempeñar un papel determinado dentro del marco económico nacional. Ese lugar y ese papel se ven afectados en ocasiones por factores que son con frecuencia incontrolables e imprevisibles para el propio sector. Lo mismo las variaciones meteorológicas que los cambios en el concierto mundial de los mercados repercuten directa o indirectamente en la actividad agrícola. Una oportuna política económica puede contribuir a movilizar al sector agrícola hacia determinadas acciones para aprovechar de la mejor manera posible las nuevas coyunturas nacionales, regionales e internacionales, y paliar o atenuar los efectos negativos derivados de dichas situaciones.

Las raíces profundas de la situación actual del sector agrícola en cada país se encuentran a) en la cantidad y calidad de los recursos físicos de su territorio, y, b) en el proceso histórico

que ha ido determinando y configurando las estructuras agrarias e institucionales imperantes. Tales estructuras son precisamente las que facilitan o dificultan que la función agrícola contribuya adecuadamente al logro del objetivo básico del desarrollo, es decir, que los recursos físicos del territorio se utilicen en la forma mejor posible en beneficio de la población en su conjunto.

Sin embargo —aunque es claro que la evolución del sector agrícola se ve a menudo afectada por lo que ocurre en los mercados mundiales—, los países son más o menos vulnerables a estos cambios según el grado de dependencia o de vulnerabilidad de sus sectores productivos y de servicios en relación con el exterior. Por un lado, pesa la magnitud de la producción nacional que se destina a los mercados externos, y, por otro, la importancia que tienen las importaciones para el abastecimiento interno de productos agrícolas.

Este trabajo —ya se ha dicho— presenta cinco secciones bien diferenciadas. La primera —que forman estas páginas iniciales— incluye un resumen de las principales conclusiones alcanzadas. La segunda ubica la actividad agrícola en el marco económico general, y pone especial acento en el papel que desempeña el sector agrícola en el desarrollo de los países latinoamericanos. La tercera aborda la estructura y evolución de la producción agrícola en los años más recientes y en ella se hace un análisis por rubros de producción en el subsector agropecuario, reseñando particularmente la situación de las actividades pesquera y forestal. En la cuarta se examina la disponibilidad de recursos productivos en la región y se tocan algunos aspectos institucionales. Por último, la quinta sección presenta en forma sucinta los cambios más importantes ocurridos recientemente en los mercados internacionales de productos de origen agropecuario, y analiza la influencia que estos cambios están teniendo en América Latina.

Más de algún lector sentirá extrañeza por la estructura, el contenido y la extensión de este artículo. ¿Por qué se analizan estos aspectos y no otros? ¿Por qué se da tanta importancia a

¹ Este trabajo fue preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

la situación del mercado internacional y tan poca al mercado interno de los países? Podrían plantearse muchas otras preguntas semejantes. A este respecto, y aparte las limitaciones de tiempo y espacio, existe una cuestión de fondo que es útil aclarar. El hecho de que estas páginas se centren en el análisis de un número limitado de temas, no significa en modo alguno que otros problemas rurales no desempeñen un papel significativo en las actividades agrícola, forestal y pesquera. Así, por ejemplo, a juicio de la FAO y la CEPAL, siguen siendo válidas las conclusiones alcanzadas en diversos estudios sobre la interrelación existente entre la demanda y la oferta. Los bajos niveles de vida de vastos sectores de la población latinoamericana continúan constituyendo un factor que distorsiona e inhibe la demanda interna, y ello repercute negativamente en la asignación y en el uso de los factores de la producción y, por ende, en su magnitud.

Otra limitación digna de destacarse es el riesgo que supone referirse a una agricultura latinoamericana. Aunque a fines de presentación, y según varios autores, es posible tipificar los diferentes países conforme a determinadas características de sus agriculturas respectivas, no debe perderse de vista que hacerlo puede distorsionar la realidad. El sector agrícola de cada uno de los países responde a las condiciones concretas de la estructura del sistema económico, social y cultural a que pertenece.

La necesidad de agregar determinados indicadores en los estudios de carácter regional para encontrar características comunes a dos o más países, lleva muchas veces a erróneas interpretaciones que no corresponden a ninguna de las realidades estudiadas. En este sentido, de la observación crítica de cada uno de los indicadores que por lo común se agregan o comparan, surge una gran cantidad de ejemplos. En el caso de América Latina, cabe anotar las distintas definiciones que adoptan los países para estimar el tamaño y la estructura de sus respectivas poblaciones rurales y agrícolas; los diferentes criterios con que se determina el autoconsumo, ya sea por productos o por grupos de población; los precios relativos y absolutos con que se valoran productos e insumos; los sistemas de cuentas nacionales y la cantidad, calidad y oportunidad de la muestra de productos que permite año con año poner al día cada uno de los diferentes indicadores macroeconómicos directa o indirectamente relacionados con el sector agrícola.

Pese a esas limitaciones, la preparación de este trabajo permitió llegar a algunas conclusiones de interés. La valoración y el análisis de la producción condujo a identificar los rubros

que regional o nacionalmente estarían formando la mayor parte de la producción agrícola total. Así pues, si se observan la evolución y las perspectivas de algunos productos previamente identificados, se pueden explicar en buena medida el comportamiento del sector agrícola, su evolución y los factores de producción que compromete. La escasa diversificación aparente de la producción agrícola y de las exportaciones, puede hacer vulnerable al sector agrícola, pero también tiene la ventaja de facilitar la especialización y —por la vía de la complementación— de llegar a transformarse en un factor dinámico de integración regional. En el plano regional, el crecimiento de la producción de cultivos y de la producción pecuaria alcanzó un promedio anual de 3.7% entre 1964-1966 y 1970-1972. Dicho promedio es apenas 0.8% superior al crecimiento demográfico e inferior al 4.0% establecido en el EID como meta de crecimiento de la agricultura en el conjunto de los países subdesarrollados durante este Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En lo que toca al potencial agrícola de América Latina, la imagen es menos optimista que la que suele ofrecerse, por lo menos a corto y mediano plazo. Sigue mal evaluado el recurso tierra y en varios países la experiencia en materia de colonización o de penetración registra escasos efectos. La intensificación constituye entonces la vía más accesible para el crecimiento de la producción agrícola en la mayor parte de los países de América Latina. En vastas zonas de la región el uso más racional de la tierra sufre los efectos de un proceso de "minifundización creciente", unido a la permanencia de estructuras tradicionales en materia de tenencia de la tierra.

Algo estrechamente ligado a lo anterior es que la mano de obra parece tomar la dirección opuesta al factor tierra, y concentrarse en los predios de menor tamaño. Precisamente, y a raíz del señalado avance del minifundio, podría todavía agravarse el problema de la concentración de la mano de obra y del subempleo rural. Parecería incluso que las tecnologías modernas y la formación de capital en la agricultura acusan una persistente tendencia a concentrarse en pocas y grandes unidades de producción.

En los aspectos institucionales, frente a progresos significativos en materia de investigación y extensión, subsisten en América Latina fallas tradicionales del sector público. Cabe destacar, en particular, la secular debilidad de los ministerios de agricultura y la limitación general de los sistemas nacionales y sectoriales de planificación.

Es bien sabido que varios acontecimientos de escala mundial aparejaron un alza de precios sin precedentes y una relativa escasez de algunos productos de origen agrícola. Ello ha venido afectando en forma distinta a los países latinoamericanos, según sea el grado de dependencia o de vulnerabilidad de las economías respectivas en su comercio exterior. El análisis de lo ocurrido en los últimos años con el comercio externo agrícola latinoamericano parece indicar, en el conjunto regional, que se han dejado de aprovechar oportunidades. Así pues, aun cuando la región ha tenido una ganancia neta gracias a las modificaciones de los precios internacionales, las exportaciones agrícolas han crecido en volumen a una tasa sensiblemente inferior a la del comercio agrícola mundial. Ello necesariamente

significa que América Latina está perdiendo su posición relativa en el comercio mundial de exportación. Recientes acontecimientos internacionales no sólo ofrecen a los países latinoamericanos la perspectiva de reivindicar sus destacadas posiciones como productores y exportadores, sino que permiten también que la integración regional tenga un papel más dinámico en el desarrollo agrícola y en la elaboración de políticas económicas y comerciales comunes, así como en el mejoramiento de los abastecimientos de productos agrícolas para la población, sobre todo en alimentos. En el marco de una necesaria estrategia mundial de reajustes agrícolas internacionales, la cooperación regional podría ser un medio sumamente eficaz para conseguir el fin perseguido.

II. EL SECTOR AGRÍCOLA EN EL CONTEXTO ECONÓMICO GENERAL

Para situar el sector agrícola en el contexto económico general de América Latina es preciso destacar, en primer término, que en 1972 el 40% de sus habitantes (unos 120 millones de personas) podría considerarse población agrícola, con un ritmo anual de crecimiento en los últimos años de 1.1%. En cambio, la población total superó en 1972 los 300 millones de habitantes (2.9% de incremento anual). Ya se sabe que el ritmo de crecimiento de la población rural y, por ende, agrícola, ha ido disminuyendo en forma constante. En efecto —y siempre en el plano regional—, la población agrícola representaba en 1960 más del 50% de la población total y crecía a una tasa anual de aproximadamente 1.6%. (Véase el cuadro 1.)

Una de las funciones primarias de la agricultura es generar los ingresos que requiere la población que de ella depende, a fin de asegurarle un nivel de vida aceptable. La incapacidad de la agricultura para cumplir con esta función se considera en América Latina como la causa principal tanto de la pobreza de los habitantes rurales como de su espontánea expulsión del campo hacia las ciudades.

Es posible aducir que las estructuras económicas prevalecientes en América Latina están frenando un crecimiento mayor de la producción. Ello, porque no existen los mecanismos necesarios que permitan un adecuado equilibrio entre los diferentes sectores de actividad, equilibrio que debería manifestarse, sea en un tratamiento más uniforme de los factores de producción agrícolas y no agrícolas, sea en relaciones de precios más equitativas que permitan una mayor agilidad en las transferencias intrasectoriales e intersectoriales.

Es un hecho claro que la estructura de precios relativos ha sido desfavorable al sector agrícola, y que el proceso inflacionario que sufre la mayor parte de los países latinoamericanos ha contribuido a agravar esta situación.² Incluso en lo que se refiere a aquellos rubros de exportación cuyos precios han mejorado significativamente en el mercado mundial en muchos casos —y debido a las estructuras de comercialización interna y de transformación— tal mejoramiento de los precios no ha favorecido a los agricultores en forma proporcional. En ciertas instancias la responsabilidad recae sobre las industrias de transformación; en otras, sobre las empresas y estructuras de comercialización interna. En efecto, éstas actúan como filtros o como amortiguadores al impedir que la nueva demanda y los nuevos precios se manifiesten en forma directa sobre el sector productor, y, en consecuencia, que los mayores ingresos provenientes de los mejores precios, se traduzcan en beneficios reales para los productores y la población agrícola en general. Además, en muchos casos, la magnitud potencial de la demanda no llega a ejercerse en su totalidad sobre la agricultura, debido más que al sector de producción, a las rigideces inherentes al sector de transformación y de comercialización.

La situación de la carne bovina en Centroamérica en los últimos años es un buen ejemplo. En una primera etapa, el aumento de la demanda externa, con el consiguiente incremento de los precios, originó, por una parte, una restric-

² La fuerte alza que han experimentado los precios de varios productos agrícolas en el mercado mundial, puede haber modificado transitoriamente esta relación de intercambio sectorial.

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: SITUACIÓN RELATIVA DE LA AGRICULTURA^a
(Porcentajes)

| | <i>Población agrícola sobre población total</i> | <i>Producto interno bruto agrícola</i> | | <i>Ingreso agrícola promedio sobre ingreso total promedio</i> | <i>Comercio exterior</i> | | |
|-------------------|---|--|---|---|--|--|--|
| | | <i>PIB agrícola sobre PIB total</i> | <i>PIB agrícola por habitante sobre PIB total por habitante</i> | | <i>Exportaciones agrícolas sobre exportaciones totales</i> | <i>Importaciones agrícolas sobre exportaciones totales</i> | <i>Importaciones agrícolas sobre exportaciones agrícolas</i> |
| Argentina | 14 | 12 | 82 | 85 | 84 | 7 | 9 |
| Barbados | 22 | 12 | 56 | 56 | 61 | 24 | 145 |
| Bolivia | 57 | 21 | 37 | 39 | 9 | 20 | 177 |
| Brasil | 42 | 18 | 43 | 46 | 67 | 9 | 18 |
| Colombia | 42 | 29 | 67 | 70 | 81 | 10 | 14 |
| Costa Rica | 45 | 22 | 49 | 55 | 75 | 13 | 26 |
| Cuba | 32 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Chile | 25 | 9 | 38 | 40 | 3 | 19 | 567 |
| Ecuador | 53 | 26 | 49 | 51 | 89 | 9 | 12 |
| El Salvador | 56 | 27 | 49 | 53 | 64 | 12 | 21 |
| Guatemala | 59 | 28 | 46 | 47 | 60 | 7 | 13 |
| Guyana | 32 | 20 | 63 | 63 | ... | ... | ... |
| Haití | 76 | 48 | 65 | 65 | ... | ... | ... |
| Honduras | 69 | 35 | 50 | 52 | 79 | 10 | 13 |
| Jamaica | 25 | 9 | 37 | 37 | ... | ... | ... |
| México | 45 | 11 | 25 | 28 | 35 | 8 | 33 |
| Nicaragua | 54 | 28 | 51 | 54 | 75 | 10 | 16 |
| Panamá | 42 | 18 | 44 | 44 | 64 | 11 | 56 |
| Paraguay | 52 | 34 | 64 | 67 | 67 | 8 | 13 |
| Perú | 44 | 16 | 37 | 40 | 18 | 18 | 84 |
| Rep. Dominicana | 59 | 22 | 34 | 35 | 84 | 12 | 17 |
| Surinam | 26 | ... | ... | ... | 5 | 17 | 303 |
| Trinidad y Tabago | 16 | 7 | 43 | 43 | 8 | 10 | 159 |
| Uruguay | 16 | 20 | 123 | 126 | ... | .. | 25 |
| Venezuela | 20 | 7 | 28 | 29 | 1 | 11 | 615 |

FUENTE: CEPAL, CELADE, FAO.

^a Los datos se refieren al año 1972. Sin embargo para comercio exterior se refieren a 1971 (excepción hecha de Colombia 1970, Chile 1969, Surinam 1970 y Uruguay 1972).

ción de la oferta interna y, por la otra, un aumento de las exportaciones y un comienzo de expoliación de la masa ganadera. En una segunda etapa, hubo un fortalecimiento sin precedentes de la industria de transformación de carne (enlatado, embutido, congelado, etc.), sin que ello guardase relación con el impacto mucho más débil en materia de precios y, por lo tanto, de ingresos acaecido en el sector tradicional de la ganadería. A través de la integración vertical, en una tercera etapa, las industrias de transformación han venido extendiendo su campo de acción hacia la actividad ganadera. Este último fenómeno, aunque ha resultado en un significativo incremento de la producción de carnes y en el crecimiento de la masa ganadera, ha significado al mismo tiempo que el ingreso derivado de esa mayor actividad haya tendido a concentrarse en pocas manos.

En virtud de una situación sectorial desventajosa para la agricultura, el valor agregado de las actividades de transformación y comercialización de los mismos productos de origen agrícola, aparece así desproporcionalmente abultado en relación con el valor de sus materias primas respectivas. Se trata de un fenómeno de tipo contable derivado de la medición y valoración de las actividades sectoriales. Además, la utilización de precios constantes oculta éstas y otras variaciones, y contribuye en gran medida a la distorsión de la ubicación real que corresponde a cada sector en el conjunto de la economía.

Sin embargo, aun teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, es ineludible medir la importancia del sector agrícola en los distintos países, a través de su participación relativa en la formación del producto interno bruto global.

Esa participación representó en 1972 menos del 7% en Venezuela y casi el 35% en Honduras. Debido al crecimiento más acelerado de los otros sectores, el porcentaje ha venido disminuyendo en casi todos los países. (Véase el cuadro 2.)

Sin duda una de las aportaciones más significativas de la agricultura a la economía global ha sido la de las exportaciones de productos agrícolas, que ha adquirido un gran dinamismo en algunos países. El ingreso que genera este comercio tiene fundamental importancia en el balance de pagos de la gran mayoría de los países de la región, con excepción de Venezuela, Chile, Bolivia y, en menor medida, Perú. Los únicos países que financian sus importaciones de productos agropecuarios con divisas de origen no agrícola son Barbados, Bolivia, Chile, Surinam, Trinidad y Tabago y Venezuela. En la gran mayoría de los países restantes esa relación no supera el 25%, y ello indica claramente que en la mayor parte de los países latinoamericanos, las exportaciones de origen agrícola son elemento clave para financiar las importaciones que requieren el mercado consumidor y el desarrollo de otros sectores.

Conviene agregar que el sector exportador de productos agrícolas es una actividad con capa-

cidad de ahorro y contribuye además en buena medida al financiamiento del presupuesto fiscal. De ahí la importancia que reviste en el proceso general de desarrollo de los países. Aun cuando es un sector más conectado al sector terciario de la economía, no cabe ignorar el hecho de que prácticamente toda su materia prima proviene de la oferta agrícola primaria. Institucional y orgánicamente, el sector exportador agrícola está ligado en mayor o menor medida —según el país de que se trate— al sector primario, pero ya se indicó que, conjuntamente con el sector de transformación de productos agrícolas, el sector terciario exportador actúa como filtro y en muchas ocasiones impide que las coyunturas del mercado favorezcan en forma directa al sector primario de producción.

Mirada esta función de la agricultura en otra dimensión —es decir, en cuanto actividad de producción que corresponde a los bienes destinados a los mercados externos— parece pertinente recordar el determinante papel que desempeña y ha desempeñado la actividad agrícola de exportación tanto en la introducción de tecnologías (creadas, importadas o adaptadas) en las explotaciones, como en la construcción de una infraestructura física en las áreas rurales.

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA: PIB AGRÍCOLA COMO PORCENTAJE DEL PIB TOTAL

(Producto interno bruto total = 100)

| | 1960 | 1965 | 1970 | 1971 | 1972 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|
| Argentina | 16.6 | 16.0 | 13.5 | 12.6 | 11.6 |
| Barbados ^{a b} | 28.0 | 26.2 | 14.7 | 12.7 | 12.4 |
| Bolivia | 30.6 | 28.5 | 21.7 | 21.8 | 21.0 |
| Brasil | 22.1 | 23.5 | 19.1 | 19.1 | 18.0 |
| Colombia | 34.1 | 31.1 | 29.7 | 28.8 | 28.5 |
| Costa Rica | 27.0 | 24.9 | 22.8 | 22.7 | 22.2 |
| Chile | 12.1 | 10.2 | 9.8 | 9.6 | 9.3 |
| Ecuador | 36.8 | 33.9 | 29.1 | 27.7 | 25.8 |
| El Salvador | 32.4 | 28.6 | 27.3 | 27.3 | 27.2 |
| Guatemala | 30.4 | 28.9 | 27.5 | 27.5 | 27.5 |
| Guyana ^a | 26.5 | 24.8 | 19.3 | 20.5 | 20.0 |
| Haití | 48.5 | 50.2 | 49.0 | 49.2 | 48.2 |
| Honduras | 37.4 | 36.1 | 33.3 | 34.6 | 34.5 |
| Jamaica ^a | 12.0 | 11.6 | 8.3 | 9.2 | 9.1 |
| México | 16.6 | 14.8 | 12.2 | 12.0 | 11.2 |
| Nicaragua | 30.4 | 32.3 | 29.9 | 28.5 | 27.8 |
| Panamá | 24.8 | 23.1 | 19.6 | 18.9 | 18.3 |
| Paraguay | 39.0 | 38.2 | 33.7 | 33.5 | 33.5 |
| Perú | 24.1 | 20.2 | 19.1 | 18.1 | 16.3 |
| República Dominicana | 31.5 | 27.7 | 24.0 | 23.1 | 21.6 |
| Trinidad y Tabago ^a | 11.9 | 9.0 | 7.2 | 6.9 | 6.8 |
| Uruguay | 19.3 | 21.5 | 20.0 | 20.0 | 19.6 |
| Venezuela | 7.1 | 6.5 | 7.0 | 6.9 | 6.9 |

FUENTE: CEPAL.

^a Cálculos hechos sobre series a precios corrientes.

^b El producto interno bruto agrícola incluye manufactura de azúcar.

Es discutible el beneficio que significaron en el pasado para el desarrollo integral estos dos aspectos parciales del progreso. En muchos casos han producido distorsiones y desequilibrios, pero lo cierto es que, dentro de una concepción clara del desarrollo económico y social, es necesario recordar que la tecnología que se ha introducido y la infraestructura construida y existente, forman parte ya del patrimonio de cada uno de los países y, por lo tanto, son ingredientes básicos en la instrumentación de las políticas agrícolas.

Otro aspecto importante del sector agrícola en relación con el desarrollo global, es su capacidad para utilizar productivamente la mano de obra y para condicionar la vida rural. Con frecuencia se atribuye al sector agrícola la responsabilidad de no haber creado los empleos productivos suficientes como para asegurar a toda la población rural las adecuadas oportunidades de ocupación, y menos aún para permitirle el acceso a los niveles de ingreso que se requieren para satisfacer sus necesidades básicas. Sobre esto cabe agregar algunas notas.

Con excepción de algunos períodos y países en que la producción agrícola creció a tasas que podrían parecer satisfactorias, en casi la totalidad de América Latina el proceso de desarrollo no ha logrado alcanzar un crecimiento agrícola capaz de superar el atraso relativo que sufren los habitantes de las zonas rurales. El bajo ingreso medio de la población activa agrícola³ determina que los niveles de ingresos reales de la población agrícola sean insuficientes. El fenómeno se agrava con la desigual distribución de los beneficios originados en la actividad agropecuaria. Expresado en dólares de 1960, el ingreso medio de toda la economía sobrepasó los 1 500 dólares anuales solamente en Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. En el otro extremo —Bolivia, Honduras y Paraguay— no alcanzó a los 1 000 dólares por año. En cambio, el ingreso medio de la actividad agrícola en todos los países —excepto Argentina y Uruguay— es inferior a los 1 000 dólares.⁴ En el cuadro 1 se presenta (año 1972) una columna en la que parece el ingreso medio agrícola como porcentaje del global. Con este parámetro, en que se considera a la población económicamente activa como plenamente ocupada, es nítida la desventaja relativa del sector agrícola latinoamericano con respecto al resto de los sectores. De la misma manera que no es posible considerar la población urbana desocupada como población industrial desocupada, no resulta correcto atribuir al sector agrícola la

³ Definido como el cociente entre producto interno bruto y población económicamente activa.

⁴ Argentina: 2 400 dólares. Uruguay: 2 260 dólares.

responsabilidad de la desocupación rural.⁵ Junto con la urbana, la desocupación rural es un problema que atañe a la economía en su conjunto y no en particular a un sector. En economías sin pleno empleo —caso de la totalidad de los países latinoamericanos— cada sector debe contribuir a la solución de este problema en la medida que lo permitan sus propias políticas de producción y de uso optativo de tecnologías.

Uno de los graves desequilibrios en las economías de América Latina radica precisamente en el tratamiento que se aplica a los distintos factores de producción, cuyas respectivas remuneraciones no corresponden siempre a la función real que a cada uno de ellos les cabe en los objetivos fundamentales del proceso de desarrollo. En particular, el factor mano de obra —que es el más importante porque en definitiva su remuneración se confunde con la finalidad misma del desarrollo— se ve a menudo postergado en aras de una mal entendida eficiencia empresarial, que afecta en forma directa las oportunidades de empleo a través de la indiscriminada introducción de tecnologías, e indirectamente —y por la misma razón— contribuye a acentuar la concentración del ingreso y la marginalidad del campesinado.

Estas consideraciones corroboran que existe un serio problema de subempleo en las agriculturas latinoamericanas, pese a que existe un fuerte drenaje de población rural que emigra en su mayoría a los grandes centros metropolitanos. Se estima globalmente que la migración rural-urbana entre 1961 y 1970 supuso un desplazamiento de alrededor de 18 millones de habitantes.

Sin embargo, debe destacarse que existen profundas diferencias entre los distintos países. Sólo en dos de ellos (Argentina y Uruguay) se registra una disminución absoluta y clara de la población agrícola económicamente activa, mientras que en otros dos (Chile y Venezuela), se comprueba una disminución muy leve o, al menos, un estancamiento. En el resto sigue creciendo la fuerza de trabajo y, en algunos casos, a ritmos bastante altos, como sucede en casi todos los países centroamericanos.

Si bien las informaciones existentes son fragmentarias, y débiles los criterios para medir el excedente teórico de mano de obra en la agricultura, las estimaciones realizadas por PREALC⁶ arrojan alguna luz sobre el problema. Según ellas, el excedente en el conjunto de América

⁵ Esto no significa que el sector agrícola latinoamericano sea incapaz de aumentar la absorción de mano de obra.

⁶ Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.

Latina llegaría a poco más de un tercio de la fuerza total de trabajo agrícola, aun cuando en ciertos países —Bolivia, Ecuador y Perú— el porcentaje sería de 50%, y sobrepasaría el 40% en América Central y el Caribe.

Finalmente, en esta panorámica visión de la contribución de la agricultura al desarrollo de los países latinoamericanos, conviene hacer algunas consideraciones sobre la evolución de la situación de los alimentos y la nutrición. De acuerdo con los datos de que se dispone —obtenidos de las Hojas de Balance de Alimentos—, América Latina habría mejorado su situación alimentaria entre 1961 y 1970. En efecto, la relación de calorías disponibles con respecto a las necesarias habría pasado de 100 a un índice de 105. En otras palabras: el mejoramiento medio de 5% en el conjunto de la región significaría que de una situación de relativo equilibrio entre disponibilidades y necesidades calóricas en 1961, se habría pasado en 1970 a un relativo superávit.

Sin embargo, tales promedios regionales ocul-

tan diferencias apreciables de comportamiento entre los distintos países, y, dentro de cada uno de ellos, entre los diferentes estratos socioeconómicos de la población. Así, Paraguay, con un promedio de 2 800 calorías por persona, superaba las necesidades calóricas estimadas en alrededor de 21% en 1970, mientras que Haití registraba un déficit de 24%. (Véase el cuadro 3.) Según esos datos, sólo pocos países registran un mejoramiento importante en su situación media de nutrición. De las 25 naciones incluidas en el cuadro, 10 experimentaron un incremento en la disponibilidad de calorías por habitante superior a 10%, pero en cuatro de ellas (Bolivia, Ecuador, Guatemala y Honduras) el nivel absoluto medio en 1970 continuaba siendo muy bajo pese a dicho mejoramiento. En contraste, hubo una disminución absoluta en cinco países, aun cuando entre ellos figura Uruguay, que conservaba en 1970, a pesar de ello, un nivel bastante elevado: superior a las 2 800 calorías diarias.

De acuerdo con las conclusiones de los círcu-

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA: ABASTECIMIENTO MEDIO DE ALIMENTOS POR HABITANTE
EN TÉRMINOS NUTRICIONALES, 1961 Y 1970

| | Población (miles) → | | Calorías (unidades/día) | | Proteínas (g/día) → | | Calorías (% suministro sobre necesidades) | |
|----------------------|---------------------|---------|-------------------------|-------|---------------------|------|---|------|
| | 1961 | 1970 | 1961 | 1970 | 1961 | 1970 | 1961 | 1970 |
| Argentina | 21 203 | 24 304 | 3 060 | 3 150 | 97.7 | 98.6 | 115 | 119 |
| Bolivia | 3 778 | 4 658 | 1 640 | 1 840 | 43.2 | 45.8 | 69 | 77 |
| Brasil | 71 845 | 93 029 | 2 430 | 2 600 | 60.7 | 63.3 | 102 | 109 |
| Colombia | 15 878 | 21 363 | 2 130 | 2 250 | 49.8 | 50.8 | 94 | 97 |
| Costa Rica | 1 281 | 1 798 | 2 200 | 2 470 | 54.9 | 63.0 | 98 | 110 |
| Cuba | 6 939 | 8 392 | 2 500 | 2 500 | 62.8 | 62.8 | 108 | 108 |
| Chile | 7 882 | 9 780 | 2 350 | 2 460 | 66.8 | 70.9 | 96 | 101 |
| Ecuador | 4 498 | 6 089 | 1 850 | 2 040 | 46.2 | 49.0 | 81 | 89 |
| El Salvador | 2 586 | 3 454 | 1 870 | 1 890 | 53.1 | 53.1 | 82 | 82 |
| Guatemala | 580 | 5 111 | 1 890 | 2 120 | 53.4 | 58.7 | 86 | 91 |
| Guyana | 580 | 744 | 2 290 | 2 080 | 35.1 | 47.4 | 101 | 92 |
| Haití | 4 230 | 5 229 | 1 820 | 1 720 | 40.2 | 38.7 | 81 | 76 |
| Honduras | 2 003 | 2 704 | 1 900 | 2 180 | 52.5 | 57.7 | 84 | 96 |
| Jamaica | 1 646 | 1 996 | 1 940 | 2 300 | 46.0 | 56.0 | 87 | 103 |
| México | 37 275 | 50 710 | 2 500 | 2 560 | 65.0 | 65.1 | 107 | 110 |
| Nicaragua | 1 548 | 2 021 | 2 100 | 2 380 | 67.8 | 70.1 | 93 | 106 |
| Panamá | 1 096 | 1 468 | 2 560 | 2 520 | 59.1 | 60.5 | 111 | 109 |
| Paraguay | 1 785 | 2 406 | 2 580 | 2 800 | 76.1 | 73.5 | 112 | 121 |
| Perú | 10 323 | 13 587 | 2 290 | 2 310 | 61.0 | 61.5 | 97 | 98 |
| Puerto Rico | 2 409 | 2 842 | 2 530 | 2 530 | 67.3 | 67.3 | 112 | 112 |
| República Dominicana | 3 187 | 4 292 | 2 080 | 2 060 | 45.7 | 50.1 | 92 | 91 |
| Surinam | 299 | 393 | 1 910 | 2 330 | 44.2 | 56.1 | 84 | 103 |
| Trinidad y Tabago | 868 | 1 070 | 2 360 | 2 360 | 63.9 | 63.9 | 98 | 97 |
| Uruguay | 2 575 | 2 886 | 3 070 | 2 860 | 110.2 | 95.6 | 115 | 107 |
| Venezuela | 8 004 | 10 755 | 2 230 | 2 460 | 58.6 | 62.3 | 90 | 106 |
| América Latina | 217 657 | 280 672 | 2 410 | 2 510 | 63.7 | 65.0 | 100 | 105 |

FUENTE: FAO.

los especializados en nutrición, en los últimos años se ha trasladado el acento, que se había puesto en el contenido proteico de la dieta, hacia lo que se considera ahora el problema principal: la cantidad total de energía disponible. Si bien la magnitud del problema proteico puede haber perdido cierta significación en virtud de esas conclusiones científicas, es interesante comprobar que en 1970 había todavía 17 países latinoamericanos con un consumo de proteínas por habitante inferior a 65 gramos diarios, y que siete de ellos ni siquiera alcanzaban los 55 gramos por día, con un mínimo inferior a 40 gramos en el caso de Haití. (Véase nuevamente el cuadro 3.) Hubo algunos países —Surinam, Costa Rica, Guyana, Jamaica— en que se registró durante el último decenio un incremento considerable en el consumo proteico. Sin embargo, las variaciones fueron pequeñas en la mayoría de ellos y negativas en algunos casos.

No se dispone de antecedentes suficientes para determinar con un grado aceptable de aproximación el número de personas que sufre de desnutrición en América Latina. Sin embargo, estimaciones de trabajos que se están realizando colocan esta cifra en el orden de los 37 millones de personas, lo cual representaría alrededor del 13% de la población total latinoamericana. Por otro lado, si se revisan las encuestas sobre desnutrición en niños menores de 5 años, se verá que, de un total de 170 000 niños examinados en 20 países, más del 1% sufría de desnutrición severa y alrededor del 15% de desnutrición moderada.⁷ Si esos resultados se extrapolan al total de la población infantil en este grupo de edades, en la región latinoamericana existirían unos 600 000 niños severamente desnutridos y cerca de 7 millones de desnutrición moderada.

Aun cuando en la mayoría de los países latinoamericanos no se han hecho encuestas sistemáticas y completas sobre consumo de alimentos y nutrición de la población por estratos so-

⁷ Véase J. M. Bengoa y G. Donoso, "Prevalence of protein-calorie malnutrition. Compilation of results from 101 surveys, 1963-1973". (Por aparecer en el Protein Advisory Group Bulletin, de la FAO).

III. ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN

1. Producción agropecuaria

De acuerdo con el valor bruto de la producción agropecuaria, los cinco productos más importantes —carne bovina, leche, maíz, café y carne porcina— representaron en 1972 casi un 50%

cioeconómicos, es probable que la totalidad de esos 40 millones de casos de mala nutrición en sus diversos grados se encuentre en los estratos más pobres de la población, pues los estudios realizados en diversas partes del mundo —comprendida América Latina— muestran sin lugar a dudas la relación estrecha que existe entre el nivel de ingresos y el de consumo de alimentos y nivel de nutrición. El problema es especialmente serio en los sectores pobres de las áreas urbanas, sobre todo en aquellos que han emigrado en época reciente desde las áreas rurales. Sin acceso a la producción de subsistencia —de la que dependían cuando estaban en el campo—, y sin disponer de un ingreso regular o adecuado para adquirir una cantidad suficiente de alimentos, esas personas suelen encontrarse en una situación francamente miserable. Los pobres de las áreas rurales, aunque disfrutaban de una situación un poco más favorable que sus contrapartes urbanas, suelen mostrar índices bastante altos de desnutrición. Los que se encuentran en peores condiciones son los trabajadores sin tierra, que tienen trabajo temporal y, por ende, un ingreso muy irregular y bajo. Los minifundistas y agricultores de subsistencia en general se encuentran también en situación precaria, aunque no tan mala como los otros. Debido a que disponen de muy poca tierra, agua, capital y conocimiento técnico, les resulta difícil alimentar a sus familias aun en los años de buenas cosechas, y su nivel de nutrición puede deteriorarse en forma aguda en época de mala cosecha o en la época anterior, cuando se han agotado las disponibilidades provenientes de esa cosecha.

Las deficiencias en materia de comercialización de alimentos contribuyen a agravar las repercusiones de la desigual distribución del ingreso que prevalece en la mayoría de los países latinoamericanos, y tienden a perjudicar más severamente a los consumidores pobres —sobre todo a los que habitan las zonas marginales de los grandes centros urbanos— a través de los precios más altos, la calidad inferior de los alimentos y la falta de instalaciones adecuadas para su adquisición.

del total regional. Considerando en cada uno de los países los cinco principales productos conforme al mismo criterio, se comprueba que alcanzan porcentajes bastante superiores al 50%, excepto en Brasil y Ecuador, donde tales porcentajes son ligeramente inferiores. En el conjunto

de la región, 16 productos representan algo más del 80% del valor bruto de la producción. (Véase el cuadro 4.)⁸

Por otra parte, considerado el destino de la producción agropecuaria regional, alrededor de una cuarta parte se destina a la exportación, y su composición por rubros se limita también a una media docena de productos. Desde un punto de vista cuantitativo, es evidente que lo anterior indicaría una escasa diversificación de la producción agropecuaria en América Latina.

En el cuadro 4 también puede observarse que Argentina, Brasil y México estarían contribuyendo con casi dos tercios del valor bruto total de la producción agropecuaria regional. Ello indica que, en cualquier análisis regional, se corre el riesgo de que el agregado regional refleje fundamentalmente la situación de estos tres países.⁹

⁸ Es útil aclarar que los 16 productos comprenden sin excepción todos los productos que figuran como los cinco más importantes en cada país.

⁹ Dichos países cuentan con el 65% de la población regional y con el 69% de las tierras potencialmente agrícolas.

No obstante lo anterior, la evolución reciente del volumen físico de la producción agropecuaria en el período comprendido entre 1964-1966, 1970-1972 y las primeras cifras provisionales disponibles en 1973 se muestra en el cuadro 5. De esas cifras se desprende que el crecimiento medio entre 1964-1966 y 1970-1972 fue de 3.7% anual en cultivos y en productos pecuarios, y que entre 1972 y 1973 fue de 3.1%. En ambos casos, ello resulta inferior al 4% establecido en la Estrategia Internacional de Desarrollo, como meta de crecimiento de la agricultura en el conjunto de los países en vías de desarrollo.

Siempre en el plano regional, sobresalen en los cultivos (por su rápida expansión) las oleaginosas, entre las cuales se destaca nítidamente la soja, cuyo ritmo de crecimiento ha sido espectacular. Las frutas tuvieron también un crecimiento acelerado, correspondiendo a los cítricos y al banano el mayor peso relativo y el más rápido ritmo de aumento. Por su parte, el azúcar creció lentamente hasta 1972 y experimentó una brusca expansión en 1973. Ello podría explicarse por los excelentes precios alcanzados en

Cuadro
AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN RELATIVA DE
PAÍS DE ACUERDO CON EL VALOR BRUTO DE

Valor bruto de la

| | <i>América Latina, ponde- ración</i> | <i>Costa Rica</i> | <i>El Sal- vador</i> | <i>Guate- mala</i> | <i>Hon- duras</i> | <i>Nica- ragua</i> | <i>Panamá</i> | <i>México</i> |
|--|--|-----------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|---------------|---------------|
| Carne bovina | 13.5 | 9 | | | 7 | 10 | 13 | 9 |
| Leche | 11.0 | 13 | 5 | 10 | 8 | 10 | 6 | 15 |
| Maíz | 9.9 | | 6 | 9 | 10 | | | 16 |
| Café | 7.3 | 23 | 46 | 26 | 11 | 11 | | |
| Carne porcina | 5.4 | | | | | | | 11 |
| Huevos | 4.9 | | 5 | | | | | 9 |
| Arroz | 4.3 | | | | | | 8 | |
| Algodón | 4.3 | | 14 | 14 | | 30 | | |
| Bananas | 4.3 | 31 | | 9 | 33 | 6 | 41 | |
| Caña de azúcar | 3.9 | 6 | | | | | 7 | |
| Trigo | 3.6 | | | | | | | |
| Carne de aves | 2.6 | | | | | | | |
| Papas | 2.5 | | | | | | | |
| Mandioca | 2.5 | | | | | | | |
| Uvas | 1.4 | | | | | | | |
| Lana | 1.0 | | | | | | | |
| Total productos selec- cionados | 82.4 | 82 | 76 | 67 | 69 | 67 | 75 | 60 |
| Otros | 17.6 | 18 | 24 | 33 | 31 | 33 | 25 | 40 |
| Valor bruto de la pro- ducción (millones de dólares de 1969) | 19 425 | 389 | 416 | 479 | 271 | 295 | 182 | 3 674 |
| Participación por países (%) | 100.0 | 2.0 | 2.1 | 2.5 | 1.4 | 1.5 | 0.9 | 18.9 |

^a Valorada a precios de productor de 1969 en cada país.

los mercados mundiales y por las condiciones meteorológicas relativamente satisfactorias. Los cereales, las raíces feculentas y las legumbres y hortalizas mantuvieron un moderado ritmo de aumento, quizá con la excepción de 1972, en que la producción bajó, especialmente en maíz y papas, por la sequía que azotó a varios países de la región. Sin embargo, los niveles de producción de 1973 indican una buena recuperación en estos rubros. Por último, las fibras vegetales acusaron marcadas fluctuaciones, debido principalmente a la inestabilidad de precios en el mercado internacional. En estos productos se observa también una tendencia favorable en 1972 y 1973 que probablemente se acentúe hacia el futuro, sobre todo en lo que se refiere al algodón, debido a la influencia que está teniendo la crisis energética sobre los precios de las fibras sintéticas.

En los años recientes se observa un crecimiento bastante regular en el total del subsector pecuario. Ello no ocurre con cada uno de los rubros en particular. Por lo que toca a la carne bovina, la evolución de la producción registró entre 1970

y 1973 un crecimiento cuya irregularidad puede imputarse en buena medida al ciclo ganadero en los países de la Cuenca del Plata. En cambio, las carnes porcinas y aves acusaron en el mismo período un fuerte y sostenido incremento, y lo mismo ocurrió con la producción de huevos y, en menor medida, de leche. El cambio en la estructura por productos del subsector pecuario podría explicarse por las condiciones favorables del mercado mundial para la carne vacuna. Ello ha conducido a los países que la exportan a incrementar al máximo sus ventas al exterior, pese a la lenta evolución de su producción y, en ocasiones, a una sensible reducción del consumo interno. Esa reducción se ha debido en algunos casos a políticas orientadas a la sustitución de carnes rojas por carnes blancas, que explicaría el mayor incremento de estas últimas, mientras en otros se debió simplemente al alza de precios de la carne vacuna en los mercados internos.

De un análisis más detallado, en que se consideraran por separado los subsectores cultivos y pecuarios, se desprende que —con excepción

4

LOS CINCO PRINCIPALES PRODUCTOS EN CADA LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN 1972^a

producción = 100

| Argentina | Bolivia | Haití | Colombia | Chile | Ecuador | Paraguay | Perú | Uruguay | Venezuela |
|-----------|---------|-------|----------|-------|---------|----------|------|---------|-----------|
| 21 | 9 | 16 | 14 | 13 | 7 | 17 | | 23 | 16 |
| 9 | | 9 | 12 | 14 | 12 | 4 | 11 | | 13 |
| 9 | 16 | 8 | 25 | | | 8 | 7 | | |
| | | 6 | | | | 4 | | 5 | |
| | 4 | 8 | 5 | 9 | | | 8 | 5 | 8 |
| | | | | | 12 | | 8 | | |
| | | | 4 | | 9 | | | | 6 |
| 13 | | | | 14 | | | | | 7 |
| | 21 | | | | 6 | | 16 | | |
| | 4 | | | | | 22 | | | |
| 5 | | | | 14 | | | | 7 | |
| | | | | | | | | 15 | |
| 57 | 54 | 47 | 60 | 64 | 46 | 55 | 50 | 55 | 50 |
| 43 | 46 | 53 | 40 | 36 | 54 | 45 | 50 | 45 | 50 |
| 2 640 | 214 | 6 119 | 1 940 | 441 | 407 | 184 | 757 | 195 | 822 |
| 13.6 | 1.1 | 31.6 | 10.0 | 2.3 | 2.1 | 0.9 | 3.9 | 1.0 | 4.2 |

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA
POR RUBROS DE PRODUCCIÓN EN EL PERÍODO 1964-1966/1972

(1964-1966 = 100.0)

| Producto | Ponderación 1970-1972 (porcentaje) | Índices | | | | |
|--------------------------------|--|---------|-------|-------|-----------|-------|
| | | 1970 | 1971 | 1972 | 1970-1972 | 1973 |
| <i>Cereales</i> | 20.0 | 112.0 | 126.4 | 115.1 | 121.2 | 123.1 |
| Maíz | 9.9 | 125.0 | 128.6 | 110.4 | 121.4 | 126.2 |
| Arroz | 4.3 | 119.7 | 114.0 | 119.4 | 117.7 | 126.7 |
| Trigo | 3.6 | 90.7 | 97.3 | 102.1 | 96.7 | 96.9 |
| Otros | 2.2 | 164.4 | 188.0 | 148.9 | 167.1 | 142.2 |
| <i>Raíces y tubérculos</i> | 5.6 | 121.3 | 120.5 | 118.7 | 120.1 | 121.9 |
| Papa | 2.5 | 122.7 | 116.5 | 109.6 | 116.2 | 112.6 |
| Yuca | 2.5 | 120.7 | 123.7 | 127.5 | 124.0 | ... |
| Camote | 0.6 | 119.2 | 124.4 | 120.3 | 121.3 | ... |
| <i>Legumbres y hortalizas</i> | 5.4 | 113.4 | 118.3 | 118.6 | 116.7 | 120.8 |
| Legumbres secas | 3.2 | 104.4 | 111.4 | 110.2 | 108.6 | 112.1 |
| Hortalizas | 2.2 | 126.5 | 128.3 | 131.0 | 128.6 | 133.4 |
| <i>Oleaginosas^a</i> | 3.6 | 159.9 | 177.8 | 248.9 | 195.5 | 271.3 |
| Soja | 0.9 | 300.2 | 396.0 | 683.6 | 459.9 | ... |
| Maní | 0.7 | 104.4 | 116.6 | 101.5 | 107.4 | ... |
| Sésamo | 0.4 | 126.4 | 116.9 | 96.8 | 113.4 | ... |
| Girasol | 0.3 | 157.7 | 115.0 | 116.1 | 129.5 | ... |
| Linaza | 0.2 | 106.3 | 55.2 | 53.3 | 71.6 | ... |
| Ricino | 0.1 | 104.8 | 96.8 | 84.7 | 95.5 | ... |
| Colza | ^b | 104.2 | 122.2 | 116.7 | 113.9 | ... |
| Otras oleaginosas | 1.0 | 102.8 | 100.3 | 117.5 | 106.9 | ... |
| <i>Sacarinas</i> | 4.0 | 113.8 | 116.9 | 119.1 | 116.6 | 133.4 |
| Caña de azúcar | 3.9 | 111.9 | 115.4 | 118.4 | 115.2 | ... |
| Remolacha azucarera | 0.1 | 187.1 | 176.8 | 149.5 | 171.1 | ... |
| <i>Frutas</i> | 8.9 | 126.4 | 133.0 | 132.7 | 130.1 | 131.9 |
| Bananas y plátanos | 4.3 | 126.6 | 131.8 | 134.4 | 130.9 | 133.9 |
| Cítricos | 2.1 | 138.5 | 151.7 | 148.2 | 146.1 | 151.9 |
| Uvas | 1.4 | 100.9 | 117.7 | 108.7 | 109.1 | 111.1 |
| Manzanas | 0.2 | 105.7 | 103.8 | 119.9 | 109.9 | 83.5 |
| Otras frutas | 0.9 | 123.9 | 124.3 | 128.5 | 125.5 | ... |
| <i>Bebidas y tabaco</i> | 9.1 | 101.0 | 135.4 | 127.6 | 121.2 | 114.9 |
| Café | 7.3 | 98.1 | 139.1 | 130.4 | 122.5 | 114.9 |
| Cacao | 0.9 | 118.6 | 128.8 | 119.7 | 122.3 | 116.6 |
| Tabaco | 0.7 | 113.4 | 115.0 | 116.4 | 115.0 | 118.4 |
| Té y mate | 0.2 | 88.4 | 93.8 | 95.2 | 92.5 | 95.2 |
| <i>Fibras vegetales</i> | 4.4 | 98.8 | 86.6 | 105.3 | 97.0 | 102.3 |
| Algodón ^c | 4.3 | 98.8 | 86.0 | 105.2 | 96.7 | 102.1 |
| Otras fibras | 0.1 | 99.1 | 113.8 | 110.1 | 107.3 | 110.1 |
| <i>Caucho natural</i> | 0.1 | 90.3 | 87.1 | 95.3 | 90.3 | 93.5 |
| <i>Carnes</i> | 22.0 | 123.9 | 20.4 | 127.7 | 124.1 | 130.5 |
| Bovina | 13.5 | 123.0 | 112.1 | 120.6 | 118.6 | ... |
| Porcina | 5.4 | 117.6 | 125.0 | 130.7 | 124.4 | ... |

Cuadro 5 (conclusión)

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA POR RUBROS DE PRODUCCIÓN EN EL PERÍODO 1964-1966/1972

(1964-1966 = 100.0)

| Producto | Ponderación 1970-1972 (porcentaje) | Índices | | | | |
|---------------------------|--|---------|-------|-------|-----------|-------|
| | | 1970 | 1971 | 1972 | 1970-1972 | 1973 |
| Aves | 2.6 | 146.2 | 158.3 | 165.4 | 156.6 | ... |
| Ovino | 0.5 | 99.5 | 98.9 | 96.7 | 98.4 | ... |
| Otros pecuarios | 16.9 | 118.1 | 126.1 | 129.2 | 124.5 | 134.8 |
| Leche y productos lácteos | 11.0 | 112.6 | 121.3 | 123.1 | 119.0 | 127.2 |
| Huevos | 4.9 | 135.3 | 144.4 | 152.0 | 143.9 | 161.0 |
| Lana | 1.0 | 94.9 | 90.4 | 84.8 | 90.1 | 90.5 |
| Total agrícola | 61.1 | 115.2 | 126.9 | 127.6 | 124.3 | 130.7 |
| Total pecuario | 38.9 | 121.4 | 122.9 | 128.4 | 124.3 | 132.4 |
| Total agropecuario | 100.0 | 117.6 | 125.3 | 127.9 | 124.3 | 131.4 |

FUENTE: División Agrícola Conjunta FAO/CEPAL.

^a Excluye semilla de algodón.^b Inferior a 0.1.^c Incluye fibra y semilla de algodón

de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Uruguay— en el resto de los países se acrecienta paulatinamente la importancia relativa de las producciones de origen animal. (Véase el cuadro 6.)

Si se analiza (cuadro 7) el período comprendido entre los años 1964-1966 y 1971-1973, los países pueden agruparse en tres categorías conforme al crecimiento de la producción agropecuaria:

a) Los que registraron un ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria inferior al crecimiento demográfico: Argentina, Barbados, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay;

b) Los que experimentaron un ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria superior en no más de un 1% al crecimiento demográfico: Colombia, Guatemala y Venezuela, y

c) Los que tuvieron un ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria superior en más de un 1% al crecimiento demográfico: Bolivia, Brasil, Costa Rica, Honduras, Panamá, República Dominicana, Surinam y Trinidad y Tobago.

Si se ponderan los tres grupos según sus poblaciones respectivas, se concluye que el 47% de la población latinoamericana pertenecía en 1972 al primer grupo de países, el 14% al segundo y el 39% al tercero, es decir, a aquellos

Cuadro 6

AMÉRICA LATINA:^a PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LA PRODUCCIÓN DE CULTIVOS Y PECUARIOS EN EL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, 1964-1966 y 1970-1972

(A precios de 1969)

| | Cultivos | | Pecuarios | |
|-------------|---|-----------|-----------|-----------|
| | 1964-1966 | 1970-1972 | 1964-1966 | 1970-1972 |
| | Valor bruto de la producción agropecuaria = 100 | | | |
| Argentina | 56 | 55 | 44 | 45 |
| Bolivia | 74 | 75 | 26 | 25 |
| Brasil | 62 | 61 | 38 | 39 |
| Colombia | 62 | 67 | 38 | 33 |
| Costa Rica | 71 | 72 | 29 | 28 |
| Chile | 49 | 47 | 51 | 53 |
| Ecuador | 75 | 72 | 25 | 28 |
| El Salvador | 84 | 84 | 16 | 16 |
| Guatemala | 76 | 74 | 24 | 26 |
| Honduras | 76 | 74 | 24 | 26 |
| México | 60 | 55 | 40 | 45 |
| Nicaragua | 79 | 73 | 21 | 27 |
| Panamá | 72 | 72 | 28 | 28 |
| Paraguay | 64 | 67 | 36 | 33 |
| Perú | 73 | 70 | 27 | 30 |
| Uruguay | 43 | 46 | 57 | 54 |
| Venezuela | 59 | 51 | 41 | 49 |
| Total | 62 | 61 | 38 | 39 |

FUENTE: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

^a Excluye países del Caribe.

Cuadro 7

AMÉRICA LATINA: TASAS DE INCREMENTO ANUAL DEL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y DE LA POBLACIÓN TOTAL

(Período 1964-1966 a 1971-1973)

| | Tasas de incremento anual 1964-1966 a 1971-1973 | |
|--------------------------------|--|--------------------|
| | VBP agrícola | Población total |
| Argentina | 0.9 | 1.6 |
| Barbados ^a | -2.6 | 1.0 |
| Brasil | 4.1 | 2.9 |
| Bolivia | 4.1 | 2.4 |
| Colombia | 3.9 | 3.5 |
| Costa Rica | 7.1 | 3.0 |
| Cuba | 0.9 | 3.0 |
| Chile | 0.5 | 2.2 |
| Ecuador | 1.5 | 3.4 |
| El Salvador | 2.6 | 3.4 |
| Guatemala | 3.3 | 2.9 |
| Guyana ^a | 0.3 | 2.8 |
| Haití | 1.3 | 2.5 |
| Honduras | 5.6 | 3.4 |
| Jamaica ^a | 1.5 | 2.2 |
| México | 2.7 | 3.5 |
| Nicaragua | 2.4 | 3.0 |
| Panamá | 5.2 | 3.3 |
| Paraguay | 2.4 | 3.5 |
| Perú | 2.1 | 3.1 |
| República Dominicana | 5.0 | 3.4 |
| Surinam ^a | 8.0 | 3.1 |
| Trinidad y Tabago ^a | 3.4 | 1.8 |
| Uruguay | -1.9 | 1.2 |
| Venezuela | 3.9 | 3.4 |

FUENTE: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

^a La tasa de incremento anual del valor bruto de la producción agrícola se refiere al período 1964-1966 a 1970-1972.

que registraron un ritmo de crecimiento satisfactorio que implica un real mejoramiento en la producción agropecuaria por persona.

2. La actividad pesquera

Además de los recursos que están en plena explotación —por ejemplo, la anchoveta, la merluza del Pacífico suroriental, la langosta de Brasil, los bancos de camarones de distintas áreas y diversas otras especies locales—, las aguas que rodean las costas latinoamericanas contienen recursos pesqueros potencialmente significativos y susceptibles de explotarse en forma mucho más intensa. Sin embargo, para lograr dicho objetivo sería necesario mejorar los actuales métodos de producción, la infraestructura y las facilida-

des de distribución, además de desarrollar programas de capacitación de la mano de obra.

La producción para el consumo humano alcanzó en 1971 a 1.5 millones de toneladas. Ello significa un incremento de 67% con respecto a 1961. Cabe destacar como un hecho positivo que, dentro de ese total, los mariscos hayan doblado su contribución. Junto con el atún, son la base de valiosas exportaciones a Norteamérica, Europa y el Japón.

Pese a la significación de dicho crecimiento, el desembarco de peces en América Latina podría incrementarse en forma apreciable si se aprovechara la pesca que se captura junto con el camarón. A guisa de ejemplo cabe señalar que sólo la flota mexicana desecha anualmente medio millón de toneladas de pescado.

La producción de las aguas interiores es reducida todavía, pero puede aumentarse por la explotación de los recursos y por el aumento de las prácticas de acuicultura. En el cuadro 8 se muestran algunos aspectos importantes del aprovechamiento de los recursos pesqueros de América Latina. En primer lugar, se aprecia que una parte importante de la captura en la región septentrional —sobre todo en el Atlántico centro-occidental— se lleva a cabo con barcos provenientes de países desarrollados. En cambio, en las zonas meridionales la casi totalidad de la captura se realiza por pescadores latinoamericanos. En segundo lugar, se observa que el potencial estimado de captura anual es enormemente más elevado que los desembarcos reales en toda la región, exceptuado el Pacífico suroriental, con que se ha llegado prácticamente al límite máximo de explotación. Con relación a esto último algunos estiman que el nivel de captura de la anchoveta en Perú en 1971, incluso sobrepasó los límites de una explotación normal. Ello contribuyó sin duda a la aguda reducción de los volúmenes de producción de aceite y harina de pescado en 1972.

En materia de consumo por habitante, el promedio latinoamericano es inferior al mundial. Desde luego existen apreciables variaciones entre los distintos países, que se deben a varios factores. Sin embargo, cabe señalar en general que el consumo tiende a concentrarse en las áreas costeras y en las grandes ciudades.

Los factores más limitantes a la expansión son la calidad deficiente del producto debido a malas prácticas de manejo y conservación, a poca eficiencia de los canales de distribución, y, en algunos países, a los precios comparativamente más bajos de la carne roja. A pesar de estas limitaciones, existe en América Latina una actitud favorable al consumo de pescado.

La industria conservera se ha dedicado a abas-

Cuadro 8

AMÉRICA LATINA: CAPTURAS EN 1971 Y POTENCIAL ESTIMADO DE LAS ÁREAS DE PESCA

| Áreas de pesca | Total (miles de toneladas) | Captura | | Potencial estimado (miles de toneladas) ^a |
|--|-------------------------------|---------------------|------------|---|
| | | Países de la región | | |
| | | Miles de toneladas | Porcentaje | |
| Atlántico Centro-occidental (México, C. América Caribe) | 1 620 | 422 | 25 | 7 260 |
| Atlántico Suroccidental | 700 | 656 | 94 | 10 110 |
| Pacífico Centro-oriental | 850 | 503 | 58 | 4 860 |
| Pacífico Suroccidental | 11 720 | 11 712 | 100 | 12 680 |
| <i>Total</i> | <i>14 890</i> | <i>13 293</i> | <i>277</i> | <i>34 910</i> |

FUENTE: FAO, 1973.

^a El potencial estimado incluye apreciables capturas de peces efectuadas conjuntamente con las de camarones, pero que generalmente no se aprovechan.

tecer los mercados de menor demanda y tiene un desarrollo muy desigual, debido en gran parte al alto costo de los envases. La eficiencia y productividad de la mayoría de las plantas latinoamericanas se ve limitada por el suministro regular de materia prima de buena calidad.

2. La actividad forestal

La producción de madera aserrada se elevó de 16.2 millones a 18.2 millones de m³ entre 1970 y 1972, y de ese total Brasil, Colombia, Chile y México aportan el 80%. El incremento de la producción se debe principalmente a Brasil, que es el mayor productor latinoamericano. La demanda creció a una tasa levemente inferior a la producción, y ello permitió incrementar el saldo exportable de 550 000 a 700 000 m³ entre 1970 y 1972, cifra que probablemente aumentará bastante, merced al aumento de precios registrado durante 1973 en el mercado mundial.

La producción de tableros de madera aumentó entre 1970 y 1972 un 15%, alcanzando a los 2 300 000 m³. El consumo aparente registró por su parte un aumento muy similar a la producción.

A pesar de los progresos alcanzados en ciertos aspectos institucionales de planificación de áreas naturales y de conservación del medio ambiente, la evolución del sector forestal no ha sido la más adecuada en los últimos tres años.

En la mayoría de los países han seguido —y tal vez se han acentuado— las prácticas destructivas que comprometen seriamente el futuro de los recursos forestales de muchas áreas: la tala abusiva, la extracción selectiva de especies, los incendios forestales y la mala administración de los bosques.

Por otra parte, las excepcionales condiciones que tiene América Latina para establecer plantaciones forestales sólo se han aprovechado en un grado mínimo. En el décimo período de sesiones de la Comisión Forestal Latinoamericana (1967) se subrayó que —para hacer frente a las crecientes necesidades internas y para aumentar las exportaciones de productos forestales— se necesitaba desde esa fecha hasta 1985, una tasa mínima de reforestación anual de 300 000 hectáreas. Por desgracia, la tasa media de los últimos cinco años supera levemente la mitad de las metas indicadas y cerca de las tres cuartas partes del total corresponden al Brasil.

Entre los aspectos positivos, cabe destacar los avances logrados en la administración y el desarrollo de parques y reservas nacionales. En Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Paraguay se están desarrollando los parques nacionales. Las Naciones Unidas han reconocido unos 37 parques nacionales en América Latina administrados de manera tal, que garantizan los recursos genéticos y los ecosistemas y proporcionan servicios para la investigación y el análisis ambiental en áreas naturales.

El manejo de la vida silvestre empezó a registrar avances significativos en la conservación de especies, en la protección de las que están en vías de extinción y en el fomento de las que pueden industrializarse. Los convenios internacionales de protección de especies en peligro, como los felinos; el estudio del manejo y la elaboración de la lana de vicuña en el Perú; el estudio de la lana de guanaco en Argentina; el fomento de especies en Colombia, y el desarrollo turístico sobre la base de la fauna acuática en Chubut, Argentina, son ejemplos que muestran grandes posibilidades para el uso adecuado de las tierras marginales.

Se aumentaron las labores relativas al manejo de cuencas y a la corrección de torrentes, y se dio especial acento a la integración de la ingeniería, el manejo del suelo y la vegetación y el uso de la tierra, así como a la creación de empleo y al desarrollo comunitario.

En lo que toca a la educación, se han fortalecido algunas facultades de América Latina, así como escuelas para peritos forestales o ingenieros técnicos. Se han llevado a cabo programas de capacitación para técnicos y profesores fo-

restales en materia de aserraderos y manejo de parques nacionales, áreas silvestres y cuencas hidrográficas. Las reparticiones forestales nacionales de varios países han realizado cursos de adiestramiento con la intención de formar cuadrillas de guardabosques, guardaparques y capataces.

En administración forestal, se ha advertido interés en la promoción de nuevos proyectos, cuyo objetivo es reforzar los servicios en ese campo. Se está tratando asimismo de perfeccionar los enfoques de planificación central, regional y rural, así como mejorar la formulación, el control y la evaluación de proyectos concretos que guarden relación con las metas de los planes de desarrollo socioeconómicos.

Finalmente, debe subrayarse que el conjunto de América Latina no sólo sigue desaprovechando una situación privilegiada en materia de producción y comercio de productos forestales, sino —lo que es peor— está retrocediendo en términos absolutos. Un ejemplo es el saldo neto negativo del sector forestal latinoamericano con el resto del mundo: en 1965 era de 200 millones de dólares y se duplicó con creces en 1972.

IV. LOS RECURSOS PRODUCTIVOS Y LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES

1. Tierra

El aumento del área destinada a cultivos es un elemento importante en el crecimiento de la producción agropecuaria en América Latina. La superficie cosechada continúa en proceso de expansión, no obstante que en el conjunto de la región —excepción hecha del Caribe— puede apreciarse una declinación paulatina en el ritmo registrado antes. En efecto, mientras en el primer quinquenio de los años sesenta la superficie creció en un 2.6% anual, en el segundo lo hizo en un 1.3% y en los tres primeros años del presente decenio en sólo 0.5% por año. (Véase el cuadro 9.)

La incorporación de nuevas áreas varía según los países. El Paraguay llegó casi a duplicar el área cultivada entre 1960 y 1972. Nicaragua registra incrementos del 80%; Brasil, Ecuador y Colombia han aumentado en cerca de un 40% en igual período. En Chile y Uruguay se presentan situaciones muy distintas: se observa una tendencia a disminuir la superficie cosechada, sea por la relocalización de los cultivos de cereales en áreas más fértiles en el primer caso, o, en el segundo, por la reducción de la superficie cultivada con cereales y oleaginosas.

En 1972 de los 15.3 millones adicionales sobre 1960 de hectáreas cultivadas, cerca de 10 mi-

llones se han localizado en Brasil, 2 millones en México, y un millón en Colombia. En otros términos: los aumentos se originaron en un 85% en los países de mayor extensión territorial y agrícola.

Los cereales aumentaron en 8.6 millones de hectáreas, las oleaginosas, en 2.4 millones y las leguminosas, en 1.8 millones. En conjunto, estos tres tipos de cultivo ampliaron su área de cosecha en 12.7 millones de hectáreas entre 1960 y 1972, cubriendo así el 78% del incremento total de la superficie cultivada.

Aunque no es posible establecer en qué medida la ampliación del área cosechada se deba al avance de la frontera agrícola o a la intensificación en el uso de tierras ya desarrolladas u ocupadas, cabe presumir que esta última vía ha desempeñado un papel más importante, dada la lentitud y dificultad de los procesos de colonización. En cualquier caso, es claro que el recurso tierra ha sido fundamental en el crecimiento de la producción, y que lo seguirá siendo en el futuro. Por ello, es interesante conocer y evaluar con mayor precisión el potencial de tierras de América Latina.

Tradicionalmente viene afirmándose que la región tiene abundancia de tierra. Se ha estimado que sólo un 30% de su superficie sería impropia para cualquier tipo de utilización agrícola. Las

Cuadro 9

AMÉRICA LATINA: SUPERFICIE CULTIVADA, 1959 A 1972

| | Superficie cultivada (miles de hectáreas) | | | | Índice (1959-1961 = 100) | | |
|----------------------|--|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|--------------|--------------|
| | 1959- 1961 | 1964- 1966 | 1970 | 1972 | 1964- 1966 | 1970 | 1972 |
| Argentina | 14 498 | 14 745 | 15 058 | 15 257 | 101.7 | 103.9 | 105.0 |
| Barbados | 22 | 22 | 22 | 22 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Bolivia | 613 | 680 | 712 | 784 | 110.9 | 116.2 | 127.9 |
| Brasil | 25 152 | 29 441 | 33 881 | 35 006 | 117.1 | 134.7 | 139.2 |
| Colombia | 3 192 | 3 546 | 3 886 | 4 195 | 111.1 | 121.7 | 131.4 |
| Costa Rica | 321 | 401 | 345 | 321 | 124.9 | 107.5 | 100.0 |
| Cuba | 1 710 | 1 679 | 2 031 | 1 707 | 98.2 | 118.8 | 99.8 |
| Chile | 1 544 | 1 424 | 1 408 | 1 455 | 92.2 | 91.2 | 94.2 |
| Ecuador | 1 024 | 1 425 | 1 439 | 1 451 | 139.2 | 140.5 | 141.7 |
| El Salvador | 585 | 708 | 688 | 773 | 121.0 | 117.6 | 132.1 |
| Guadalupe | 39 | 41 | 40 | 40 | 105.1 | 102.6 | 102.6 |
| Guatemala | 1 257 | 1 523 | 1 568 | 1 618 | 121.2 | 124.7 | 128.7 |
| Guyana | 134 | 174 | 159 | 162 | 129.9 | 118.7 | 120.9 |
| Haití | 867 | 917 | 931 | 957 | 105.8 | 107.4 | 110.4 |
| Honduras | 618 | 617 | 619 | 641 | 99.8 | 100.2 | 103.7 |
| Honduras Británica | 11 | 13 | 24 | 24 | 118.2 | 218.2 | 218.2 |
| Jamaica | 124 | 134 | 116 | 119 | 108.1 | 93.5 | 96.0 |
| Martinica | 22 | 26 | 20 | 19 | 118.2 | 90.9 | 86.4 |
| México | 11 458 | 14 225 | 13 957 | 13 459 | 124.1 | 121.8 | 117.5 |
| Nicaragua | 518 | 819 | 823 | 943 | 158.1 | 158.9 | 182.0 |
| Panamá | 371 | 332 | 449 | 346 | 89.5 | 121.0 | 117.5 |
| Paraguay | 336 | 497 | 626 | 680 | 147.9 | 186.3 | 193.2 |
| Perú | 1 612 | 1 727 | 1 852 | 1 758 | 107.1 | 114.9 | 109.1 |
| Puerto Rico | 197 | 227 | 147 | 132 | 115.2 | 74.6 | 67.0 |
| República Dominicana | 625 | 618 | 672 | 671 | 98.9 | 107.5 | 107.4 |
| Surinam | 30 | 38 | 42 | 46 | 126.7 | 140.0 | 153.3 |
| Trinidad y Tabago | 71 | 75 | 74 | 76 | 105.6 | 104.2 | 107.0 |
| Uruguay | 1 415 | 1 231 | 1 033 | 826 | 87.0 | 73.0 | 58.4 |
| Venezuela | 1 250 | 1 332 | 1 449 | 1 442 | 106.6 | 115.9 | 115.4 |
| <i>Total</i> | <i>69 616</i> | <i>78 637</i> | <i>84 039</i> | <i>84 875</i> | <i>113.0</i> | <i>120.7</i> | <i>121.9</i> |

FUENTE: FAO, Anuarios de producción.

tierras con alguna potencialidad alcanzarían a 1 400 millones de hectáreas, y de ellas 570 millones serían tierras potencialmente arables.¹⁰ En lo que toca a Sudamérica, el potencial arable alcanzaría a 524 millones de hectáreas de las cuales solamente se habrían desarrollado alrededor de 120 millones hasta 1970, es decir, no más del 23% de dicho potencial.¹¹ Si se compara esta situación con las de otras regiones del mundo, cabe pensar que América Latina —y particularmente América del Sur— es la región en que se aprovecha menos el potencial de tierras.

Sin embargo, esta visión global en torno al potencial agrícola latinoamericano debe considerarse con mayor atención. En primer término,

¹⁰ Véase FAO, *Plan Indicativo Mundial*, Roma, 1970.

¹¹ Véase FAO, *Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para Sudamérica* (PSWAD/01), Roma 1972.

el reconocimiento de los recursos de tierras y aguas es absolutamente insuficiente. Una gran parte de la región no ha sido aún reconocida, si se exceptúan algunas evaluaciones exploratorias. Es posible que nuevos estudios o evaluaciones de recursos permitan superar en esta materia ciertas opiniones y mitos. En todo caso, los avances parciales logrados en ese campo arrojan una visión menos optimista que la tradicional. En Chile se ha comprobado una disponibilidad de tierra arable muy inferior a la estimada anteriormente. Los estudios hechos por la FAO y la UNESCO para la confección del Mapa de Suelos de América del Sur¹² han revelado asimismo algunas restricciones serias en los suelos, en particular la baja fertilidad natural en no menos del 50% de ellos. Otra limitación grave

¹² FAO/UNESCO, *Soil Map of the World*, vol. IV, París, 1971.

es la escasez de agua. El 20% de Sudamérica tiene climas semiáridos o áridos en que la agricultura sin riego es aleatoria o totalmente imposible. Existen también extensas zonas de tierras escarpadas. Los Andes abarcan alrededor del 10% del territorio continental.

Según el estudio citado, los suelos que no presentan las limitaciones señaladas son inferiores al 10% de la superficie total. Un informe reciente sobre la evaluación y el manejo de suelos en la región amazónica —que constituye la zona más extensa y vacía en América Latina— concluye asimismo que el 90% de sus suelos tienen una fertilidad natural baja.¹³

Por otra parte, los procesos de colonización y explotación de territorios potencialmente agrícolas han venido tropezando con diversos obstáculos. Las supuestas grandes reservas se ubican en zonas de difícil acceso y son cuantiosos los requerimientos en inversiones en infraestructura básica y en nuevas explotaciones. Además, faltan investigación y tecnología adecuadas a las condiciones naturales de esas áreas. En repetidas ocasiones los sistemas de cultivo y las condiciones precarias en que se habilitaron las nuevas tierras condujeron a la sistemática destrucción de los recursos, dando origen a una agricultura migratoria que más que extender el área agrícola viene aniquilando definitivamente esta posibilidad.¹⁴ Las situaciones humanas o culturales que arraigan a las poblaciones a un cierto medio son en otras oportunidades las que impiden la formación de corrientes migratorias hacia zonas más vacías. Todas estas dificultades se traducen en un muy lento avance en los proyectos de colonización y de ahí su escasa significación en el conjunto de la actividad agrícola.

En repetidas ocasiones se han registrado en América Latina experiencias fallidas de colonización. Es aún prematuro emitir juicios sobre los programas de penetración y ocupación del territorio que se lleva a cabo en Brasil. Sin embargo, es probable que se logren avances de consideración en la expansión de su frontera agrícola.

En general, los terrenos más fáciles de habilitar para la agricultura se han incorporado ya. Por ello, es conveniente evaluar con realismo las posibilidades que el avance de la frontera agrícola puede ofrecer al desarrollo agrícola regional. En Centroamérica parecen darse amplias posibilidades de agregar nuevas tierras a

la agricultura, pues sólo el 40% de ellas está incorporado a fincas. Sin embargo, de los 21 millones de hectáreas que restan por incorporar, sólo un 2% son aptas para un uso agrícola de tipo intensivo. Por otra parte, la posibilidad de aumentar el área agrícola o cultivada no se presenta con características similares en los distintos países. Algunos como Uruguay, Haití, Chile, El Salvador y, en cierta medida, México, hace tiempo que cubrieron la etapa de ocupación de los suelos agrícolas y no disponen ya de áreas importantes por colonizar. Así pues, la intensificación parece el camino más viable, en el corto y en el mediano plazo, no sólo en esos países, sino también en toda América Latina. La subutilización del suelo ya incorporado a fincas es un fenómeno generalizado, inclusive en los países con altas densidades de población rural. En la subregión andina, por ejemplo, de 20 millones de hectáreas de superficie arable, sólo se cultivan anualmente 11 millones, destinándose el resto a pastos naturales, a barbecho o descanso y, en mínima parte, a pradera artificial.¹⁵

Esa subutilización alcanza asimismo a la tierra regada, y son fenómenos conocidos la ineficiencia en el aprovechamiento de las praderas, la baja densidad de ganado por unidad de pradera disponible y la baja proporción de pradera artificial o mejorada.

La totalidad de los países latinoamericanos ha venido intensificando el uso de las tierras ya incorporadas y habilitadas. Sin embargo, se oponen a ese proceso las arcaicas estructuras agrarias de la región. En los estudios realizados en distintos países los pequeños productores mostraron un uso más intenso del suelo, pese a disponer sólo de escasos recursos de tierra. A la inversa, la excesiva concentración de tierras en grandes latifundios redundaba tradicionalmente en un uso extensivo del suelo y el agua.

En términos generales, el proceso de reforma agraria no ha logrado cambiar el característico panorama de la tenencia de la tierra en América Latina. El problema podría incluso estarse agravando entre los campesinos minifundistas o sin tierras. En Brasil, por ejemplo, según cifras censales, 1.5 millones de explotaciones (45% del total) correspondían en 1960 a unidades inferiores a 10 hectáreas de superficie total. En cambio, ese tipo de explotaciones alcanzaba en 1970 a 2.5 millones (51% del total). No obstante, el tamaño medio no disminuyó merced a la ampliación del área total y cultivable.

En el caso de México, el considerable aumento

¹⁵ Junta del Acuerdo de Cartagena, *Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo*, marzo de 1972.

¹³ FAO, *Evaluación y manejo de suelos en la región amazónica*, Proyecto Regional FAO/PNUD PLA 70/457, septiembre de 1972.

¹⁴ Véase "Medio ambiente y desarrollo" (LARC/74/7), 13 Conferencia Regional de la FAO para América Latina, Ciudad de Panamá (Panamá), 12 al 23 de agosto de 1974.

del número de parcelas puede entenderse como un proceso similar. El V Censo Ejidal (1970) registró 22 681 ejidos y comunidades agrarias, o sea 10% más que en 1960. No obstante, el número de parcelas ejidales ascendió a 1.8 millones, en tanto que en 1960 eran sólo 1.5 millones. Es decir, hubo un incremento de 23.4%. El número total de ejidatarios y comuneros alcanzaba en 1970 a 2.2 millones, frente a 1.6 millones en 1960. En las zonas de algunos países andinos —Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú— puede observarse un fenómeno parecido.

2. Mano de obra

En relación con la mano de obra en la agricultura interesa destacar un fenómeno de concentración similar al que ocurre con la tierra, pero en este caso en las explotaciones de menor tamaño. En Centroamérica, por ejemplo, más del 90% de la mano de obra se concentra en las explotaciones inferiores a 35 hectáreas. Algo parecido sucede en otros países latinoamericanos. Es interesante conocer la dirección de este proceso de concentración de la mano de obra. El crecimiento demográfico en la agricultura continúa en la mayoría de los países y la localización de la población, según estratos de tamaño, podría indicar que se ha hecho más agudo el problema del subempleo, en especial si los aumentos de población se vuelcan hacia un tipo de agricultura de subsistencia o minifundista. El Censo Agrícola de 1960 en el Brasil indica que el 65.3% del personal ocupado se localizaba en las explotaciones inferiores a 50 hectáreas, en tanto que según los datos del Censo de 1970 dicha cifra alcanza el 73.7%. Los antecedentes ya dados sobre “minifundización” serían compatibles con estas cifras sobre la localización de la población activa.

Para apreciar la significación de todo esto desde el punto de vista de la combinación de los recursos productivos, deben establecerse ciertas relaciones entre tierras y recursos humanos. El indicador elegido es la densidad de activos por kilómetro cuadrado de tierra en las explotaciones, sea ésta la superficie total de las fincas o la densidad en relación con la superficie cultivable. Sobre la información del Censo de 1970, los resultados son los siguientes en Brasil:

| Tamaño de las explotaciones | Activos por km ² de superficie | |
|-----------------------------|--|------------|
| | Total | Cultivable |
| — 10 hectáreas | 55.1 | 91.5 |
| — 10 a 100 hectáreas | 8.8 | 40.1 |
| + de 100 hectáreas | 0.9 | 24.2 |

Puede apreciarse que son considerables las diferencias en las densidades entre los distintos estratos de tamaño.¹⁶ Esta desigual distribución en los recursos de tierra y de mano de obra es un aspecto estructural de gran significación en el desarrollo de la agricultura latinoamericana y es consecuencia del sistema imperante de apropiación y remuneración de los factores productivos en la mayoría de los países. No obstante la abundancia de ambos recursos, la dirección contraria de su ubicación impide una combinación y una utilización más racional.

3. Tecnología

Un aspecto significativo en las agriculturas latinoamericanas es la creciente incorporación de modernas tecnologías a los procesos productivos. Dos fenómenos caracterizan este proceso: a) el mejoramiento de la infraestructura para el desarrollo tecnológico, y b) la relativa concentración de los usuarios de las nuevas tecnologías, sobre todo de las que exigen una mayor disponibilidad de capital.

En lo que toca a la infraestructura, los progresos alcanzados en la educación superior y de postgrado, la labor de los institutos de investigación y el aumento de los recursos asignados a estas tareas han permitido importantes logros en el desarrollo y la adaptación de tecnologías. Se ha generalizado la obtención de nuevas variedades y de híbridos —sobre todo en el caso de los cereales— y se han logrado adaptar variedades de otras regiones. Se ha progresado asimismo en el conocimiento de los problemas de nutrición vegetal y en las necesidades de fertilizantes para los cultivos. Aun cuando los niveles tecnológicos son en general deficientes, la ganadería bovina y ovina ha progresado en algunos aspectos de manejo del ganado, y deben destacarse ciertas campañas sanitarias contra la fiebre aftosa, en una acción verdaderamente coordinada que cubre numerosos países sudamericanos. Se observan también ciertos progresos en el manejo y la alimentación de aves y de cerdos.

Los progresos logrados en materia de fertilización, en el empleo de semillas de variedades mejoradas, y en el uso de pesticidas para el control de plagas y enfermedades, parecen ser los factores principales del aumento en los rendimientos. Son conocidos los progresos alcanzados en el empleo de semillas certificadas en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México.

¹⁶ La densidad de activos en la tierra cultivable, en las explotaciones menores de 10 hectáreas, podría compararse con la situación de India o Pakistán, que en 1970 tenían una densidad media de 89 y 68 personas activas por km² de tierra arable respectivamente.

Son asimismo notables los incrementos en el consumo de fertilizantes. En América del Sur, por ejemplo, el consumo de fertilizantes nitrogenados, fosfatados y potásicos (NPK) creció entre 1960 y 1970 en 11.9% anual, y, al parecer, tiende a aumentarse ese ritmo.¹⁷

La creciente mecanización permite cultivar superficies más extensas, intensificar el uso de la tierra agrícola y obtener mayores rendimientos a base de cultivos oportunos y de mejor calidad. No obstante, quizá sea ésta una de las áreas en que la investigación haya sido incapaz de ofrecer una respuesta adecuada a las diversas situaciones ecológicas y de estructura que se dan en las distintas explotaciones o cultivos. En términos generales, y quizá con la excepción de Argentina y, en cierta medida, Brasil, la mecanización se promovió y orientó con la acción directa de las firmas comerciales vinculadas a los países fabricantes. Mediante sistemas de créditos especiales se otorgaron los servicios sin que importase mayormente adaptar los equipos a las condiciones naturales o socioeconómicas de América Latina.

Por diversas razones —entre otras, el encarecimiento de los equipos—, el proceso de mecanización ha venido disminuyendo su ritmo de expansión. Considerado el número de tractores en servicio, se comprueba que su ritmo de incremento anual, que era de 12.7% entre 1950 y 1963, bajó a sólo 4.6 entre 1963 y 1970 y en los años recientes a menos del 4.0%. Aun cuando se ha incrementado la potencia media de cada tractor, la disminución en el ritmo de aumento es clara, y es posible que la coyuntura por la que atraviesa el comercio mundial de combustibles afecte aún más ese ritmo.

Distintas circunstancias, tanto de tipo estructural como económicas, han hecho que el progreso tecnológico no beneficie en forma generalizada al conjunto de unidades productivas. El nivel de conocimientos, y el acceso al mercado y a las fuentes de financiamiento, así como a las propias fuentes de divulgación de la tecnología moderna, han hecho que los grupos de productores medianos y grandes sean los más beneficiados con este desarrollo tecnológico en desmedro de los grupos de pequeños productores. De ahí que la investigación, al igual que la extensión o el crédito, deba orientarse a servir a grupos más amplios de campesinos.

Un aspecto del desarrollo tecnológico que ha venido siendo motivo de preocupación creciente

¹⁷ Mientras entre 1959 y 1961 el consumo crecía al 3.6% anual, entre 1969 y 1971 creció al 14.9% por año, tasa superior a la proyectada por la FAO para 1978-1980 en el Estudio Perspectivo para Sudamérica (8 a 10% anual).

es la relación entre tecnología y empleo. Se ha distinguido, con razón, entre cambios tecnológicos intensivos en el uso de mano de obra y tecnologías intensivas en el uso del capital. Aplicar tecnologías desplazadoras de mano de obra, creadas en países donde es escasa la fuerza de trabajo, a países con claras dificultades de empleo de su potencial humano, viene manifestándose en América Latina como una vía errónea que no está de acuerdo ni con el costo de los factores, ni con la idea de un desarrollo armónico que responda al concepto de igualdad en las oportunidades para todos.

El desarrollo tecnológico ha sido especialmente lento en ciertas áreas y los esfuerzos en este sentido son insuficientes para responder a los requerimientos de América Latina. Cabe destacar los siguientes problemas:

a) El reconocimiento de los recursos naturales renovables y en particular lo relativo a la evaluación sistemática de la aptitud de los recursos de tierras; este vacío es especialmente notable en el caso de la región amazónica y del trópico húmedo;

b) El manejo y la habilitación de suelos, así como sistemas de regadío y avenamiento, y lucha contra inundaciones;

c) La fertilidad y la fertilización, en especial de cierto tipo de suelos; por ejemplo, los de origen volcánico y algunas regiones como la pampa argentina;

d) El mejoramiento de razas y, en general, el manejo de la ganadería bovina, en especial en algunas regiones andinas esperan hace largo tiempo un esfuerzo de investigación;

e) El mejoramiento de plantas —aun cuando se han realizado progresos serios, en particular en los cereales— hay que extenderlo a otros tipos de cultivos en que aún es mucho lo que falta por hacer.

4. Capital

El desarrollo de la agricultura provoca cambios importantes en la combinación de los factores productivos. Son considerables los requerimientos de capital en la explotación o fuera de ella. La agricultura a base de trabajo manual, y en que los factores naturales son preponderantes, da paso a una actividad en que aumentan la mano de obra capacitada y el empleo más intenso de capital. Por desgracia, no se dispone en los países de evaluaciones del volumen y la estructura de los capitales utilizados en el sector, y sólo se conocen en forma parcial las relaciones entre existencias de capital comprometido en el proceso productivo y la corriente de produc-

tos que se originan en el sector. Sin embargo, los antecedentes parecen indicar una lenta e insuficiente formación de capital en la agricultura regional.

Varias razones podrían explicar esa situación. Entre otras, ya ha sido señalada la preferente atención dedicada a otros sectores —en especial al industrial— en desmedro de la agricultura y, en particular, de sus programas de inversión. Es frecuente también que las políticas oficiales, o las mismas estructuras intrasectorial o intersectorial se hayan orientado hacia la transferencia de recursos del sector agrícola al medio urbano e industrial. En muchos países (con excepción, entre otros, de Chile y Venezuela), la agricultura ha continuado siendo el principal contribuyente financiero al desarrollo conjunto descuidando su propia formación de capital. Estas transferencias generalmente no son directas. Se utilizan mecanismos indirectos: impuestos, tasas de cambio diferenciales o relaciones de precios intersectoriales desfavorables a la agricultura. Las agriculturas de Bolivia, Chile y Venezuela han estado prácticamente exentas de impuestos, pues la minería o el petróleo han sido las principales fuentes tributarias. En Argentina y Uruguay, en cambio, es considerable su contribución impositiva. La adecuación de las políticas tributarias directas y de la política cambiaria —y, muy particularmente, la de precios intersectoriales— puede servir como medio para hacer más activa la participación del sector agrícola en la generación del ahorro y en el financiamiento del desarrollo, comprendido el del propio sector.

Las condiciones estructurales de las agriculturas latinoamericanas, con la marcada desigualdad en la distribución de recursos y de ingresos, constituyen uno de los más serios escollos al proceso agrícola de capitalización. En los grupos terratenientes persisten formas de consumo inadecuadas en relación con el desarrollo de la región y con las exigencias de ahorro e inversión del sector. Por ello, los programas de reforma agraria necesitan de especial apoyo en materia de financiamiento, pues representan una oportunidad interesante no sólo de redistribuir la tierra o sus beneficios, sino de lograr un proceso más acelerado de inversión, sobre todo en aquellas explotaciones más ineficientes y extensivas.

Los tradicionales —o a veces modernos pero ineficientes— sistemas de comercialización y de crédito, contribuyen también a captar y a desviar recursos o excedentes que los productores podrían capitalizar en alguna medida. La explotación de que son objeto los productores afecta en ciertos casos las posibilidades mismas de mejorar los ingresos de los beneficiarios de la re-

forma agraria, anulando en algún grado el favorable efecto de la distribución de la tierra.

En los esquemas productivos imperantes en América Latina la desigual distribución del ingreso es la resultante de una cadena cuyos eslabones están íntimamente ligados a la concentración de los factores productivos, con la sola excepción de la mano de obra. Entre los distintos productores agrícolas, el que recurre más al uso intensivo de capitales en la agricultura es el que controla las explotaciones de tipo comercial, que están bien integradas al mercado y cuentan con dinámicas técnicas de organización empresarial. Es posible que el aporte de este grupo relativamente pequeño de productores a la producción agropecuaria vaya en aumento, pero también es muy probable que en dicho grupo se concentren las oportunidades de formación de capital, relativamente limitadas en la región. Debido a lo anterior y al hecho de que en esas explotaciones suelen utilizarse tecnologías desplazadoras de mano de obra, el proceso de modernización —en la forma como se está produciendo en América Latina— tendería a acentuar la desigual distribución del ingreso prevaleciente en el sector rural de la mayoría de los países.¹⁸

En general, se observa en la región una tendencia a aumentar la importancia del sector público en el financiamiento y la inversión en el sector agrícola. La participación de los gobiernos ha sido especialmente activa en lo relativo a comercialización, así como en materia de inversiones en riego y, en general, en obras de infraestructura.

No obstante, la participación del sector público es insuficiente para dar al desarrollo agrícola un impulso más audaz. Los gobiernos no han logrado proporcionar el financiamiento que requiere la ampliación de los sistemas de crédito a mediano y largo plazo con el objeto de estimular la inversión en la explotación. El esfuerzo del sector privado es insuficiente y, en el caso de los pequeños productores, muy difícil. En este último caso, las inversiones no monetarias —en especial en mejoramiento de tierras o de infraestructura— podría tener una significación mucho mayor si el estímulo del Estado fuera más decidido y los campesinos dispusieran de asociaciones más activas.

5. Aspectos institucionales

Ha sido reiteradamente destacada la importancia de las estructuras de tenencia de la tierra

¹⁸ El fenómeno se agrava con la escasa movilidad de la mano de obra campesina.

en el desarrollo de las agriculturas latinoamericanas. La caracterización más aceptada ha sido aquella denominada complejo latifundio-minifundio que, además de destacar una serie de interrelaciones, muestra la desigualdad existente en la repartición de recursos y oportunidades. El análisis de esta situación fue especialmente intenso durante los años sesenta y logró crear conciencia en torno a la relación funcional directa entre las estructuras de tenencia y el comportamiento del sector agrario y de la economía en general. Es un hecho positivo que la mayoría de los países tenga hoy leyes de reforma agraria y disponga de institutos u organismos encargados de su aplicación.

En el conjunto de la región, el número de beneficiarios de la reforma agraria durante el decenio pasado puede estimarse entre 1.0 y 1.2 millones de familias campesinas, entendiendo por tales las familias carentes de tierras que obtuvieron posesión de terrenos agrícolas o acceso real a los mismos, a través de programas ejecutados por organismos oficiales. En más de la mitad de los casos corresponde a campesinos mexicanos y venezolanos.¹⁹ Ello significó un promedio cercano a las 100 000 familias anuales. En los primeros años del presente decenio cabe estimar que esa cifra se ha duplicado, sobre todo con la aceleración de los procesos de reforma ocurridos en Chile y Perú, con la continuación del proceso en Bolivia, México y Venezuela y con las recientes acciones emprendidas en Colombia, Ecuador y Panamá. Sin embargo, los logros en el plano regional están muy distantes todavía de constituir una meta satisfactoria, teniendo presentes dos indicadores muy elocuentes: el número de beneficiarios potenciales —que a mediados de los sesentas se estimaba en 10 millones de familias campesinas desposeídas— y el incremento anual de la fuerza de trabajo rural (unos 500 000 trabajadores).

No obstante, es valiosa la experiencia que se ha acumulado y permite elaborar directrices que hagan más eficaces los procesos de reforma agraria. Pueden así evitarse los errores y efectos temporales sobre la producción que son a veces depresivos. En este sentido, cabe afirmar que los argumentos utilizados para mostrar como caóticos los resultados de las reformas agrarias, muchas veces son sólo intentos de restar respaldo público y apoyo político a un proceso realmente indispensable para el desarrollo de los países latinoamericanos.

En la mayor parte de los países que llevaron a cabo reformas agrarias o aprobaron leyes en instituciones de apoyo a la producción agropecuaria.

¹⁹ Véase BID, *Programa Socio-Económico en América Latina*, 1970.

Igual cosa se observa en los países que tienen programas tendientes a la modernización de sus agriculturas. En este sentido, en casi todos los países se han ido realizando con mayor agilidad progresos en la investigación agrícola, y se han venido superando numerosas barreras burocráticas. Al mismo tiempo, se han otorgado recursos, aun cuando todavía insuficientes, para cubrir las necesidades de adaptación o creación tecnológica. Se ha observado también un esfuerzo muy importante en el perfeccionamiento de los investigadores. Sin embargo, subsisten diversos problemas: la inestabilidad que sufren los cuadros dedicados a la investigación; la falta de coordinación entre los institutos oficiales y los privados o universitarios; la ausencia de prioridades bien establecidas en los trabajos de investigación, y, por último, la carencia de verdadera relación entre el mundo de la investigación y los problemas reales que vive la agricultura. Este desarraigo no es exclusivo de la investigación, sino que caracteriza a la mayor parte de los servicios que actúan en funciones de apoyo de la agricultura.

Desde el decenio pasado y con mayor acento aún en el presente, la extensión viene experimentando una profunda revisión, tanto en su concepción como en sus métodos de trabajo. Las nuevas exigencias que plantean los procesos de reforma agraria o los programas de asistencia a grupos más amplios de pequeños productores o campesinos, provocan una reconsideración de los objetivos de estos servicios. Tradicionalmente, la extensión se ha orientado a divulgar ciertas prácticas mejores de producción sólo beneficiosas para grupos muy reducidos de agricultores que han estado en condiciones de llenar todos los requisitos de tales innovaciones. Los cambios tecnológicos para grupos amplios de campesinos no pueden hacerse en forma aislada y sin modificar aspectos ligados a ellos, como la provisión de insumos o los problemas de financiamiento y comercialización. La extensión comienza así a buscar una visión más amplia frente a las situaciones reales que condicionan el desarrollo de la producción agropecuaria. Por otra parte, la necesidad de cubrir esos grupos más amplios de campesinos requiere formas de trabajo más ágiles para lograr la participación de los propios campesinos a través de sus asociaciones.

En forma similar a la extensión, otras instituciones, por ejemplo, el crédito, han mostrado sus limitaciones, tanto en cuanto al volumen de los recursos, como a su destino. Los procesos de democratización del crédito suponen necesariamente una revisión de los mecanismos bancarios tradicionales y de las garantías que exigen

para concederlo. Por otra parte, cabe destacar la importancia que puede tener la canalización del crédito hacia asociaciones de agricultores —cooperativas u otro tipo de organismos—, que permitan multiplicar, al igual que los servicios de extensión, la acción de las entidades de financiamiento.

Uno de los aspectos institucionales que más se proyectan en el futuro de la agricultura regional es la formación de asociaciones y cooperativas de pequeños productores, cuyo desarrollo en gran medida está ligado al avance de los procesos de reforma agraria. Los servicios de apoyo encuentran en estas asociaciones el ambiente adecuado para una complementación de esfuerzos. Las más extendidas son las formadas por medianos y pequeños productores. Las organizaciones de asalariados son menos frecuentes, y, por otra parte, existe una seria dificultad para la integración en asociaciones de los campesinos minifundistas o sin tierra. Ello se debe en alguna medida a su situación de subsistencia, en que los problemas de comercialización o de tecnificación y financiamiento tienen muy particular connotación. Con respecto a los servicios de tipo social o cultural, con la excepción de la educación primaria que tiende a extenderse al medio rural latinoamericano,²⁰ puede afirmarse que el resto de los servicios siguen concentrados en las áreas urbanas.

No obstante los progresos señalados, hay ciertas características tradicionales en las estructuras agrarias latinoamericanas que se mantienen sin mayor cambio. Se ha indicado que las de uso y tenencia de la tierra se han transformado relativamente poco, y que además esos cambios han beneficiado a grupos reducidos de la población rural, con la consiguiente marginalidad de las mayorías campesinas latinoamericanas. Por otra parte, los cambios introducidos en los servicios públicos no han logrado superar la anarquía tradicional en los organismos estatales. Sus funciones, duplicadas y triplicadas a veces con enormes dificultades de coordinación y con vicios burocráticos muy generalizados (centralización y concentración de personal en las áreas urbanas más pobladas), han frustrado los esfuerzos enderezados a ampliar los servicios a la mayor parte de la población rural. La debilidad de los ministerios de agricultura es uno de los rasgos institucionales más comunes. En este sentido, debe destacarse el ensayo de descentralización del Ministerio de Desarrollo Agropecuario que se lleva a cabo en Panamá.

²⁰ Sin embargo, su contenido no ha variado y resulta extraño a la vida rural misma.

Otro hecho positivo ha sido la creación en varios países de oficinas de planificación en los ministerios de agricultura. Tanto el planteamiento de estrategias como la concepción de los cambios institucionales requieren un eficiente sistema de planificación. Sin embargo, por lo general, esas unidades no cumplen hasta ahora eficazmente el papel que debieran acometer. Entre las deficiencias más frecuentes, se da la dificultad de los planificadores del sector agropecuario para considerar las consecuencias que aparejan las estrategias generales del desarrollo sobre la agricultura.

Por otra parte, las oficinas de planificación agrícola no guardan la necesaria vinculación con un gran número de variables que se manejan desde el sector público y que tienen una gran influencia sobre el sector agropecuario: políticas generales de precios, de precios agrícolas, financieras o fiscales, comercio exterior, etc.

La planificación se ha limitado en ocasiones a un mero ejercicio para “compatibilizar” proyecciones de oferta y demanda que —fuera de servir como elemento de referencia— no alcanzan a configurar estrategias o políticas que incorporen activamente a los organismos operativos. Con mucha frecuencia los ejecutivos permanecen ajenos al proceso de planificación, pues los servicios responden a situaciones inmediatas y no a lineamientos de mediano o largo plazo. La planificación se sitúa así en una esfera extraña al propio sector público agrícola y, desde luego, y con mucho mayor razón, al de la acción operativa regional o zonal de cada país.

En algunos países hay otra dificultad: incorporar al proceso de planificación los cambios estructurales que se operan en ellos y que dan la impresión de dos ámbitos independientes y que no se relacionan entre sí. Y algo similar ocurre con el problema del subempleo de la mano de obra rural, pese a que existe conciencia de su importancia.

Es indudable la necesidad de avanzar en la creación de unidades de planificación agrícola. Se requiere un sistema de planificación que permita considerar las estrategias globales de desarrollo, vinculándolas con los mecanismos de decisión, al mismo tiempo que comprometiendo a los organismos operativos del sector y a las organizaciones regionales o gremiales (productores y campesinos). Para ello, la planificación debiera convertirse en un proceso multisectorialmente integrado y capaz de penetrar y orientar las políticas o los programas en ejecución así como proyectar a mediano o largo plazo el desarrollo del sector agrícola.

V. LOS MERCADOS INTERNACIONALES Y LA AGRICULTURA EN AMÉRICA LATINA

1. *Los cambios recientes en los mercados del mundo y las políticas económicas nacionales*

En estos últimos años se viene registrando en el ámbito internacional una serie de acontecimientos de inusitada envergadura. Tales acontecimientos afectan en mayor o menor medida a la economía agrícola de los países latinoamericanos, según sea el grado de dependencia de sus sectores agrícolas con respecto a los mercados mundiales. Son diversas las causas que han originado serias bajas de la producción, y necesariamente se han traducido en reducción de reservas y en fuertes alzas de precios. Entre otros rubros, ello ha afectado a los cereales y a las carnes muy especialmente. Algunos insumos proteicos —harina de pescado y semillas y tortas oleaginosas— han experimentado asimismo cambios sustantivos en la oferta, la demanda y los precios.

Por lo que toca a los cereales, la menor cosecha de 1972/1973, las compras soviéticas en 1972 y la sostenida demanda de productos ganaderos en los países industrializados, determinaron que se pasara a una situación de escasez después de una situación de relativa abundancia. Los precios de exportación de los granos casi se triplicaron y las existencias cayeron a los niveles más bajos desde los años cincuenta. Aunque se prevé una mejor producción, la normalidad del abastecimiento dependerá en gran medida de la magnitud de la presente cosecha. Por otro lado, es probable que se reduzca fuertemente la ayuda alimentaria en forma de granos, y que los exportadores desvíen al área comercial buena parte de sus ventas.

En materia de carnes, los precios se mantuvieron altos y las importaciones crecieron hasta mediados de 1973. Sin embargo, la actual coyuntura indica un fuerte aumento en las existencias bovinas y una caída de la demanda en los países importadores. Esto ha determinado que algunos países industrializados hayan adoptado rígidas medidas proteccionistas para preservar su propia producción manteniendo precios rentables.

La producción pesquera se vio afectada por problemas ambientales, que incidieron sobre todo en el medio de desarrollo de la anchoveta. El fenómeno estuvo asociado probablemente a una explotación excesiva. La captura se redujo en 1972 a una tercera parte del volumen correspondiente a 1971, y con ello disminuyó también la disponibilidad de harina de pescado como suplemento proteico en la alimentación animal en los países industrializados. Aumentaron así

fuertemente la demanda y los precios de la soja y otras oleaginosas, y los consumidores debieron pagar más por carnes o productos a base de carnes y huevos.

Otro aspecto que desempeña un papel importante —sobre todo en las perspectivas alimenticias a corto plazo— es la reducida disponibilidad mundial de fertilizantes, consecuencia en parte de la crisis energética. La situación se caracteriza por la escasez, los altos precios y la sostenida demanda internacional de estos insumos. Como gran parte de los fertilizantes consumidos en América Latina proviene de las importaciones, las perspectivas inmediatas son poco alentadoras y el problema se agravaría mucho más en el caso de los fertilizantes nitrogenados y fosfatados, al menos hasta que empalme con la demanda de capacidad instalada aprovechable. Sin embargo, es posible que este proceso se demore debido a los altos costos de instalación industrial, al aumento de los precios de la materia prima y al mayor costo del transporte.

El alza de los precios no se da sólo en los fertilizantes, pues tiene efectos sobre casi todos los insumos agrícolas no tradicionales. Si esos altos precios subsisten, es probable que el ritmo de crecimiento de la producción resulte afectado. En efecto, como ya se ha visto, la expansión del área cultivada en América Latina registra claros indicios de declinación.

Como las situaciones nuevas son múltiples y profundas, buscar sus causas necesariamente llevaría al análisis de muchos fenómenos, entre ellos, la inflación en los países desarrollados y la crisis monetaria —con sus consiguientes variaciones en los tipos de cambio— y la actual y candente crisis energética. En definitiva, y en el corto plazo, lo cierto es que los países latinoamericanos deben enfrentar significativas variaciones en los precios internacionales de sus productos de exportación, y también en los de los bienes y servicios que deben importar.

Refiriéndose en forma más particular al sector agrícola, es evidente que los países que disponen de una mayor variedad de recursos naturales, tienen menor necesidad del comercio exterior que aquellos otros cuyos recursos naturales son más restringidos, como, por ejemplo, los países centroamericanos. La anterior no implica necesariamente que las fluctuaciones de los precios en los mercados mundiales tengan un impacto menos importante en los países con un volumen de comercio pequeño en relación con aquellos que tienen un volumen más grande. Mientras más alta sea la relación entre comercio exterior y producción interna en un país

determinado, mayor es su grado de vulnerabilidad y dependencia.

Sin embargo, hay otro nexo entre el mercado mundial y la agricultura latinoamericana que podría considerarse por su naturaleza como algo indirecto. Tal es el caso del efecto de este comercio sobre el balance de pago. En efecto, la agricultura ha contribuido —y seguirá contribuyendo— con una parte importante de la recaudación de divisas. Al mismo tiempo —sea por sus crecientes necesidades de insumos importados o por su incapacidad para producir internamente los productos necesarios para el mercado interno—, el sector agrícola enajena las divisas disponibles en medida más o menos importante, según los países.

Así pues, es de sumo interés conocer en qué medida las economías nacionales son vulnerables o dependientes de las fluctuaciones en el mercado mundial. En lo que toca al sector agrícola, la vulnerabilidad o dependencia es desde luego mayor o menor según sea el peso que tenga la producción para exportación en relación con el total de la producción del sector. De igual manera y dependiendo del peso que tengan las importaciones agrícolas con respecto a la disponibilidad interna de esos productos, cualquier alteración en la oferta externa o en los precios internacionales repercutirá en el conjunto de la economía. (Véase el cuadro 10.)

Del lado de las exportaciones, mientras en Bolivia, Chile y Venezuela, la producción agrícola para exportación no sobrepasa el 4% del valor bruto de la producción, en otros países —por ejemplo, los centroamericanos— se alcanza un porcentaje cercano al 50%. En cambio, del lado de las importaciones se observan variaciones leves, pero siempre significativas. En ninguno de los países el valor de las importaciones agrícolas superaba hasta 1970 el 20% de los respectivos valores de la oferta interna disponible.²¹ En los más grandes —Argentina, Brasil, Colombia y México— se registra un porcentaje inferior al 7%, e igual cosa ocurre en el Ecuador.

Cabe, pues, concluir que —de no mediar para impedirlo políticas y mecanismos concretos que se apliquen oportunamente— las variaciones en las cotizaciones internacionales tenderán a afectar en mayor o menor medida los precios internos de los países. Por lo demás, eso se aprecia ya hoy día en lo que se refiere a varios productos básicos.

Ahora bien, es evidente que —en cualquiera

²¹ Sin embargo, ciertos antecedentes parciales indican que en los últimos años algunos países latinoamericanos sobrepasaron apreciablemente dicho porcentaje.

Cuadro 10

AMÉRICA LATINA:^a DEPENDENCIA DEL SECTOR AGRÍCOLA EN RELACIÓN CON EL MERCADO MUNDIAL, 1970

(Porcentajes)

| | Exportaciones agrícolas Valor bruto producción | Importaciones agrícolas Disponibilidad interna |
|-------------|--|--|
| Argentina | 32.0 | 2.6 |
| Bolivia | 2.3 | 14.1 |
| Brasil | 13.4 | 6.1 |
| Colombia | 15.9 | 7.3 |
| Costa Rica | 49.0 | 16.7 |
| Chile | 2.3 | 18.6 |
| Ecuador | 15.0 | 6.2 |
| El Salvador | 58.0 | 17.2 |
| Guatemala | 46.0 | 16.3 |
| Honduras | 47.0 | 18.4 |
| México | 10.0 | 4.0 |
| Nicaragua | 57.0 | 19.0 |
| Panamá | 31.8 | 14.6 |
| Paraguay | 14.1 | 3.5 |
| Perú | 9.9 | 18.7 |
| Uruguay | 28.4 | 13.2 |
| Venezuela | 4.0 | 20.1 |

FUENTE: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Para Sudamérica y Centroamérica se utilizó información de FAO, *Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para Sudamérica* (PSWAD/01), Roma 1972 y SIECA/FAO, *Perspectivas para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centroamérica*, Guatemala, mayo de 1974.

^a Excluido el Caribe.

de sus formas— una intervención estatal produce desplazamientos en el equilibrio entre oferta y demanda distintos a los que provocaría espontáneamente un sistema de libre comercio. Por ejemplo, si se gravan las exportaciones, tendería a incrementarse en el corto plazo la oferta hacia el mercado interno. A modo de ilustración puede señalarse que así ocurrió en Brasil a fines de 1973, cuando se estableció un gravamen a las exportaciones de carne vacuna (*confisco cambial*) y se fijó un tope al precio interno del ganado en pie, para asegurar el abastecimiento interno de este rubro, que incide fuertemente en el índice del costo de vida.

La subvención a las importaciones de algún producto que se traduzca en reducir su precio interno, aparejaría asimismo un incremento en la demanda y —como efecto dinámico— podría resultar que parte de los recursos en ello utilizados se destinasen a producir otros rubros exportables. Algo así ocurre cuando algunos productos se importan en condiciones de favor como ha sido el caso de ciertos cereales y productos lácteos. Son bien conocidos los casos del trigo y de la mantequilla y quesos en Colombia y Ecua-

dor. Las importaciones de estos productos desde países desarrollados, muchas veces a precios de *dumping*, no sólo afectaban a la producción interna; lo más grave es que reducían las oportunidades de comercio regional.

Las consideraciones anteriores sólo son algunos de los muchos ejemplos que permitirían ilustrar los problemas generales y particulares de la política agrícola de los países latinoamericanos. Sin duda, los cambios en los mercados externos tienen efectos inmediatos y directos en la actividad agrícola, pero, al mismo tiempo, cualquier medida que se tome para controlarlos conlleva una serie de acontecimientos en cadena que hay que tener en cuenta. Es más, en muchas ocasiones, tales efectos indirectos resultan ser más importantes, dinámicos y, a veces, perniciosos que aquellos efectos buscados. Es evidente que esos resultados provienen finalmente del mayor o menor grado de eficiencia y realismo con que operen los organismos encargados de la planificación.

De todos modos, cabe afirmar que en la medida en que un producto sea menos sustituible en el consumo, mayor será el efecto de la política de importaciones y de precios en el sector productivo. Por el contrario, esas políticas podrían parecer inoperantes en los rubros de fácil sustitución, debido a que la tendencia se volcará a la producción de aquellos productos que tengan más posibilidades de beneficiar a los productores.

Si el objetivo principal de una política de precios es mantener el nivel del consumo interno por sobre las vicisitudes del mercado mundial, es fundamental que tal política incluya también los productos que se importan. De no ser así, es probable que, al dejar abierta la posibilidad de exportación de uno o más productos a precios de mercado mundial, el sector agropecuario tienda a volcar sus recursos hacia esa producción. Un ejemplo claro de ello es lo que está ocurriendo con los precios del algodón cuya alza se ha provocado indirectamente con los problemas del petróleo, que incide en alto grado en la fabricación de fibras sintéticas.

En el ámbito regional tiene ciertas restricciones la tendencia a la determinación de políticas de precios en los respectivos mercados internos. En muchos países existe un importante comercio fronterizo que afecta principalmente a los productos agropecuarios. Por ello, y en algunos casos, la presencia de dos sistemas de precios independientes en los países limítrofes no hace más que activar el equilibrio entre las distintas estructuras de precios. Tal vez el ejemplo más elocuente y conocido es el movimiento clandestino de ganado que se registra entre Colombia

y Venezuela, Colombia y Ecuador, Uruguay y Brasil, Argentina y Paraguay, Brasil y Bolivia, etc. En realidad, este comercio "no registrado" crece a menudo con las deformaciones de tipo cambiario, y, por lo demás, no siempre el sentido de su desplazamiento es el mismo: en algunos casos suele invertirse la corriente de tráfico.

Este y otros muchos ejemplos podrían ilustrar finalmente la gran variedad de efectos indirectos que tienen las políticas de corto y mediano plazo, especialmente en materia de fijación de precios. En la actualidad es un hecho real que todos los países latinoamericanos se ven afectados por la inestable situación del mercado mundial de productos agropecuarios. Si la tendencia al alza de precios continúa, sin duda será difícil evitar que sus precios internos se ajusten a los niveles internacionales. En algunos países, y por lo que toca a sus exportaciones, ello podría considerarse beneficioso, dado el positivo efecto que tendría sobre sus balances de pagos. Sin embargo, no cabe olvidar que la situación nutricional de una parte importante de la población podría agravarse. En efecto, dada la desigual distribución de los ingresos prevaleciente en la mayoría de los países, esas alzas no irían precisamente en beneficio de las mayorías. Por su parte, los productores orientarían sus recursos hacia la exportación en desmedro del mercado interno.

Sea como sea, la principal característica futura de los productos agrícolas en el plano mundial parece ser una marcada inestabilidad. No obstante, cualquiera que sea la evolución del mercado internacional, es indudable que ofrece perspectivas a todos los países de la América Latina, sin excepción. Ello implica en algunos casos respuestas adecuadas, oportunas y capaces para aprovechar al máximo las nuevas situaciones que va creando el mercado mundial, y, en otros, la creación de condiciones que eviten o atenúen los efectos negativos, directos e indirectos, que esas situaciones puedan acarrear a las economías nacionales. Si bien es cierto que los beneficios potenciales son grandes, no lo es menos que lo son también los riesgos potenciales. La posibilidad de una serie de distorsiones internas es un peligro real que debe tratar de evitarse o al menos atenuarse en sus consecuencias. Este es el desafío que el mercado mundial plantea a los países latinoamericanos.

2. Algunas repercusiones sobre el comercio exterior agropecuario de América Latina.

Ya se dijo que la característica más notable de la reciente evolución de los mercados interna-

Cuadro 11
UNCTAD: ÍNDICE DEFLACTOR DE PRECIOS

(1968 = 100)

| | <i>Ene.</i> | <i>Feb.</i> | <i>Mar.</i> | <i>Abr.</i> | <i>May.</i> | <i>Jun.</i> | <i>Jul.</i> | <i>Ago.</i> | <i>Sep.</i> | <i>Oct.</i> | <i>Nov.</i> | <i>Dic.</i> | <i>Prome- dio</i> |
|------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|
| 1971 | 100 | 100 | 100 | 100 | 101 | 101 | 101 | 103 | 104 | 104 | 104 | 106 | 102 |
| 1972 | 107 | 108 | 108 | 108 | 108 | 108 | 108 | 108 | 108 | 107 | 107 | 107 | 108 |
| 1973 | 108 | 115 | 115 | 115 | 117 | 120 | 122 | 120 | 120 | 119 | 115 | 114 | 117 |

FUENTE: *Monthly Commodity Price Bulletin* (UNCTAD/CP/CBP/49 y 55). Ginebra, septiembre de 1973 y marzo de 1974.

cionales de productos agropecuarios ha sido la espectacular alza en los precios a mediados de 1972, alza que se ha mantenido en ascenso prácticamente ininterrumpido, al menos hasta fines de 1973. Es cierto que esta brusca alza de precios no afecta sólo a los productos agropecuarios, forestales y pesqueros, sino también a los combustibles y minerales, a las manufacturas y a los servicios. De cualquier manera, ello indica variaciones significativas tanto en la demanda mundial de bienes y servicios como en la oferta, con el consiguiente proceso inflacionario a escala mundial que afecta con diferente intensidad, como es de comprender, a todos los países. Es difícil, pues, definir un criterio sobre la magnitud de la inflación en el plano mundial. Sin embargo, y sólo a título indicativo, cabría observar la evolución del índice de precios, según los cálculos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (Véase el cuadro 11.)

En lo que se refiere más particularmente a América Latina, debe examinarse la evolución de los precios nominales y reales de aquellos productos que suele exportar la región. (Véase el cuadro 12.) En el conjunto de productos de origen agropecuario, y en términos reales, los precios de exportación crecieron entre 1970 y el cuarto trimestre de 1973 en un 64%. En la mencionada alza descuellan los productos de clima templado (trigo, aceite de linaza y lanas), aun cuando algunos productos de clima tropical (azúcar y algodón) también experimentaron grandes alzas.

Dos simples ejercicios permiten corroborar la relativa ventaja que ha significado para América Latina la evolución reciente de los precios en los mercados internacionales. El primero consiste en valorar a precios de 1973, las exportaciones registradas por los distintos países en 1970 para comparar luego los valores reales que hubieran percibido en ese año con el valor hi-

potético recibido si unas magnitudes similares se hubieran exportado en 1973. El otro ejercicio sencillamente consiste en examinar los índices de valor y volumen de las exportaciones e importaciones agrícolas de América Latina entre 1970 y 1972 y, sobre esa base, deducir un índice regional de precios que va implícito en ambos tipos de comercio exterior.

En el primer caso se comprueba —por el solo efecto del incremento de los precios internacionales y por iguales volúmenes de exportación e importación—, que América Latina habría obtenido en 1973 un ingreso adicional de 3 460 millones de dólares, con relación a lo efectivamente registrado en 1970. (Véase el cuadro 13.) Sin embargo, al deflactar dicha cifra mediante el índice UNCTAD, el ingreso adicional sería de 2 266 millones de dólares en términos reales. En la interpretación de este ejercicio parecen necesarias dos observaciones más: en primer lugar, es probable que los precios de los insumos agrícolas hayan subido en forma más acelerada que el índice general de precios de la UNCTAD, lo que haría necesario deducir los mayores valores de los insumos del aumento en valor de las exportaciones agrícolas. En segundo lugar, es preciso señalar que los cálculos se refieren al conjunto de la región, y que por lo tanto, el comercio intrarregional está incluido en las exportaciones y en las importaciones. Desde luego, si este tipo de cálculos se realizase en cada uno de los países, pondría de manifiesto la muy diferente intensidad con que la variación de los precios internacionales afecta a cada uno. Sin duda, esa intensidad dependería de la estructura y ponderación por productos tanto en las importaciones como en las exportaciones.

El segundo ejercicio es también interesante. Mide simultáneamente la evolución de las exportaciones y de las importaciones, y otra vez resulta claro que la actual coyuntura mundial tiende a ser positiva para el conjunto de Amé-

Cuadro 12
AMÉRICA LATINA: ÍNDICES DE PRECIOS, NORMALES Y REALES, DE ALGUNOS PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN
(1970 = 100)

| | <i>Índice de precios nominales</i> | | | | <i>Índice de precios reales^a</i> | | | |
|---|------------------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------------|---|--------------|--------------|--------------------------|
| | 1971 | 1972 | 1973 | <i>IV trimestre 1973</i> | 1971 | 1972 | 1973 | <i>IV trimestre 1973</i> |
| I. Alimentos y bebidas | 99.5 | 120.4 | 161.0 | 171.3 | 97.5 | 111.5 | 137.6 | 147.7 |
| A. Zona tropical | 96.7 | 121.8 | 156.1 | 163.2 | 94.8 | 112.8 | 133.4 | 140.9 |
| Azúcar (mercado libre) | 121.0 | 196.5 | 256.1 | 280.6 | 118.6 | 181.9 | 218.9 | 241.9 |
| Azúcar (exportaciones a los Estados Unidos) | 105.6 | 112.4 | 127.5 | 138.7 | 103.5 | 104.1 | 109.0 | 119.6 |
| Bananos | 96.9 | 100.8 | 100.3 ^b | 93.6 ^b | 94.8 | 93.3 | 94.3 | 80.7 |
| Cacao | 79.5 | 96.6 | 189.8 | 207.8 | 77.9 | 89.4 | 162.2 | 179.1 |
| Café (Manizales) | 87.4 | 100.5 | 128.9 | 126.6 | 85.7 | 93.1 | 110.2 | 109.1 |
| Café (Santos 4) | 82.1 | 93.4 | 122.5 | 130.4 | 80.5 | 86.5 | 104.7 | 112.4 |
| B. Zona templada | 109.9 | 115.8 | 178.6 | 200.6 | 107.7 | 107.2 | 152.6 | 172.9 |
| Carne de vacuno | 121.0 | 134.6 | 173.7 | 178.8 | 118.6 | 124.6 | 148.5 | 154.1 |
| Maíz | 94.8 | 89.0 | 168.4 | 197.0 | 92.9 | 82.4 | 143.9 | 169.8 |
| Trigo | 112.8 | 127.5 | 252.4 | 339.6 | 110.6 | 118.1 | 215.7 | 292.8 |
| II. Materias primas agrícolas | 104.7 | 121.7 | 217.3 | 265.6 ^b | 102.6 | 112.7 | 185.7 | 229.0 |
| Aceite de linaza | 86.1 | 90.4 | 247.8 | 392.2 | 84.4 | 83.7 | 211.8 | 338.1 |
| Algodón (São Paulo 5) | 121.4 | 126.3 | 195.1 | 276.3 | 119.0 | 116.9 | 166.8 | 238.2 |
| Algodón (México SM 1-1/16) | 115.3 | 122.2 | 210.4 | 319.2 | 113.0 | 113.1 | 179.8 | 275.2 |
| Algodón (Pima 1) | 100.3 | 104.0 | — | — | 98.3 | 96.3 | — | — |
| Cueros vacunos | 117.5 | 117.5 | — | — | 115.2 | 108.8 | — | — |
| Harina de pescado | 89.9 | 105.3 | 231.4 | 228.7 ^b | 88.1 | 97.5 | 197.8 | 197.2 |
| Lana (Buenos Aires 5/6'S) | 104.2 | 172.9 | 295.8 ^b | 316.7 ^b | 102.2 | 160.1 | 252.8 | 273.0 |
| Lana (Montevideo 58'S-60'S) | 85.9 ^b | 117.3 ^b | — | — | 84.2 | 108.6 | — | — |
| Soja | 107.6 | 118.2 | 183.9 | 206.1 ^b | 105.5 | 109.4 | 157.2 | 177.7 |
| Total (I + II) | 100.5 | 120.7 | 172.2 | 190.0 | 98.5 | 111.8 | 147.2 | 163.8 |
| III. Metales | 89.7 | 91.7 | 130.4 | 161.0 | 87.9 | 84.9 | 115.5 | 138.8 |
| IV. Petróleo y derivados | 132.4 | 158.4 | 216.2 | ... | 129.8 | 147.6 | 184.8 | ... |
| Total sin petróleo y derivados | 97.6 | 112.7 | 159.4^b | 180.2^b | 95.7 | 104.4 | 136.2 | 155.3 |
| Total 21 productos | 107.7 | 126.0 | 176.2^b | 191.9^b | 105.6 | 116.7 | 150.6 | 165.4.. |

FUENTE: CEPAL.

^a Cálculo sobre la base del índice deflactor de la UNCTAD. (Véase el cuadro 11.)

^b Estimación.

Cuadro 13
AMÉRICA LATINA: VALOR DEL COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN 1970, A PRECIOS DE 1972 Y DE 1973

| | <i>Valor del comercio agropecuario registrado en 1970</i> | | | | |
|------------------------------|---|--------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| | <i>A precios de 1970</i> | <i>A precios de 1972</i> | | <i>A precios de 1973</i> | |
| | | <i>Nominal</i> | <i>Real^a</i> | <i>Nominal</i> | <i>Real^b</i> |
| Exportaciones agropecuarias | 6 300 | 7 604 | 7 043 | 10 849 | 9 274 |
| Importaciones agropecuarias | 1 500 | 1 811 | 1 677 | 2 583 | 2 208 |
| Saldo comercial agropecuario | 4 800 | 5 793 | 5 366 | 8 266 | 7 066 |
| Ingreso adicional: bruto | | 983 | | 3 460 | |
| neto ^b | | | 5 66 | | 2 266 |

FUENTE: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

^a Deflacionados con índices UNCTAD (Cuadro 12).

^b Efecto favorable de la relación de precios del intercambio.

rica Latina. En efecto, mientras los precios en el total de las exportaciones agrícolas han crecido en un 14% entre 1970 y 1972, los precios de las importaciones han crecido a un ritmo sensiblemente más reducido (2%). Aún más, la comparación de los índices latinoamericano y mundial revela también una situación ventajosa para nuestra región. (Véase el cuadro 14.)

Sin embargo —llevando el análisis más allá de lo relativo a valor y precios—, surge un aspecto negativo si la situación se enfoca desde el ángulo del volumen de las exportaciones agrícolas. Mientras el volumen mundial de esas exportaciones creció un 8% entre 1970 y 1972, las de América Latina lo hicieron en un 2%.

Estos antecedentes dan lugar a varias conjeturas que habría que analizar más a fondo. Pese a que América Latina ha aumentado sus ingresos por concepto de su comercio exterior agrícola, es lógico suponer que la caída en el volumen de esas exportaciones revela que no se han sabido o no se han podido aprovechar las potencialidades ofrecidas por el mercado internacional. Esto podría deberse a una política deli-

berada de protección del consumo interno, o a una capacidad de reacción muy lenta frente a un rápido cambio de la coyuntura internacional.

De todas maneras, como América Latina continúa subemplendo sus recursos productivos, el hecho de que no aproveche sus mercados potenciales y de que no haya logrado mantener por lo menos su importancia relativa en el mercado mundial, significa que sigue en pie el mismo problema: subutilización de oportunidades, tanto de producción como de ampliación de mercados.

Es cierto que hay rigideces internas. Y también es cierto que las estructuras y los mecanismos del mercado mundial son muchas veces (y para muchos países y en muchos productos) tremendamente injustos y dejan en situación desventajosa a las economías en desarrollo. Pero no es menos cierto que los países latinoamericanos enfrentan a menudo tales estructuras y mecanismos en forma individual, y ello dificulta el éxito de cualquier gestión. La acción en bloque con los esquemas de integración o con otros más concretos es indudablemente el único camino efectivo para encontrar los instrumentos

Cuadro 14

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN AMÉRICA LATINA Y EN EL MUNDO

(Índices: 1961-1965 = 100)

| | Exportaciones | | | Importaciones | | |
|-----------------------|---------------|---------|--------|---------------|---------|--------|
| | Valor | Volumen | Precio | Valor | Volumen | Precio |
| <i>América Latina</i> | | | | | | |
| <i>Agrícolas</i> | | | | | | |
| 1970 | 136 | 121 | 112 | 129 | 127 | 102 |
| 1971 | 133 | 116 | 115 | 144 | 136 | 105 |
| 1972 | 152 | 119 | 128 | 150 | 151 | 105 |
| <i>Alimentos</i> | | | | | | |
| 1970 | 145 | 125 | 116 | 131 | 127 | 103 |
| 1971 | 142 | 122 | 116 | 144 | 133 | 108 |
| 1972 | 163 | 123 | 133 | 163 | 153 | 107 |
| <i>Mundo agrícola</i> | | | | | | |
| 1970 | 134 | 124 | 108 | 134 | 124 | 108 |
| 1971 | 142 | 127 | 112 | 144 | 128 | 113 |
| 1972 | 163 | 134 | 122 | 163 | 136 | 120 |
| <i>Alimentos</i> | | | | | | |
| 1970 | 143 | 128 | 112 | 143 | 127 | 113 |
| 1971 | 154 | 132 | 117 | 157 | 133 | 118 |
| 1972 | 177 | 140 | 126 | 177 | 141 | 126 |

FUENTE: FAO, *Estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 1973.

necesarios ante los imperfectos mercados internacionales de hoy.

Se han tomado ya en América Latina algunas iniciativas en este sentido. Como ejemplo cabría citar, entre otras, la acción conjunta iniciada en Bruselas por Argentina, Paraguay y Uruguay ante la Comunidad Económica Europea (CEE) para mantener las condiciones de acceso a ese mercado de las carnes latinoamericanas. Esta decisión conjunta se tomó a raíz de la imposición por la CEE de una serie de medidas que afectaban a tales exportaciones. Además, deben mencionarse la posible adopción de un mecanismo comercial de los exportadores de café, propuesta por Brasil cuando se presentaron problemas en la renovación del Acuerdo respectivo, y la intención de varios países centroamericanos y del Ecuador de crear una organización de países exportadores de banano.

3. *La situación del sector agropecuario en la integración económica regional*

Casi todos los países de América Latina²² son miembros de los diversos movimientos de cooperación e integración económica que se iniciaron al comienzo del decenio de 1960, cuando se suscribió el Tratado de Managua e inició sus operaciones el Mercado Común Centroamericano. En 1961 se instituyó la ALALC con el Tratado de Montevideo. En 1967 se constituyó la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) y luego el Mercado Común del Caribe (CARICOM). A fines del pasado decenio se suscribieron el Acuerdo de Cartagena y el Tratado de la Cuenca del Plata. En suma, vienen registrándose contactos y gestiones para llegar a la convergencia de los distintos esquemas vigentes en un mercado común latinoamericano.

Los objetivos generales a que se han adherido los países participantes en los diferentes esquemas de integración, varían desde la liberación de su comercio hasta la constitución de un área económicamente integrada. El sector agropecuario de los distintos países ha participado en ellos con menor o mayor intensidad. Sin embargo, y debido a las características de sus agriculturas, en todos ellos existen regímenes especiales que se aplican a los productos agropecuarios, con el fin de prevenir el dislocamiento que en la producción nacional provocarían los efectos

²² Excluidos Panamá y la República Dominicana —que señalaron su intención de incorporarse al Mercado Común Centroamericano y a la CARIFTA, respectivamente— y Cuba, que es miembro del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON) en la órbita de los países de economías centralmente planificadas.

de un comercio libre irrestricto. Además, en algunas agrupaciones —y ése sería el caso del Grupo Andino— los objetivos agrícolas planteados llegan hasta la formulación de programas de desarrollo conjunto.

Los recientes acontecimientos políticos y económicos en el mundo y en América Latina ejercen gran influencia sobre la marcha de los esquemas de integración. El optimismo de los primeros años está ahora dando paso a un manifiesto pragmatismo. Así nació el llamado Grupo Andino. Más tarde se suscribió el Protocolo de Caracas, que modificó los plazos originales del período de transición de la ALALC, ajustándolos a una realidad más objetiva. Actualmente se vive un período de plena revisión institucional. Circunstancias fortuitas y muy lamentables determinaron que se produjera primero un serio estancamiento y luego un retroceso —que ahora comienza a superarse— en la marcha de la integración centroamericana. Los países del Caribe —varios de los cuales adquirieron hace muy poco tiempo su autonomía política— se enfrentan con los problemas de la integración, junto con los que surgen de la incorporación del Reino Unido a la CEE.²³ Común denominador para todos los esquemas regionales es la situación particular de los países de menor desarrollo relativo, así como el objetivo de una evolución económica más equitativa que en parte debería provenir de una más justa distribución de los beneficios de la integración. Por encima de todas estas dificultades, los países latinoamericanos han reiterado su vocación integracionista.

Los últimos acontecimientos mundiales sobre producción y precios agropecuarios, no sólo permiten a los países latinoamericanos reivindicar una posición internacional más destacada como productores y exportadores, sino rescatar para la integración regional un papel más dinámico en el desarrollo agrícola y en el diseño de comunes estrategias comerciales frente a terceros países. De todos modos, las perspectivas del sector deben considerarse en un marco global de integración que tome en cuenta sus posibilidades junto con las que se ofrecen a otros sectores más dinámicos de la economía. La armonización de algunos instrumentos de política agrícola —por ejemplo, la política de precios— sólo puede concebirse como parte de políticas monetarias y cambiarias bien coordinadas.

En general, el comercio agrícola representa

²³ Como miembros de la Comunidad Británica, los países que se han integrado en la CARIFTA podrían tener mejores posibilidades en el mercado ampliado de la CEE, aunque en cualquier momento pudieran imponerse otras limitaciones al comercio adicional.

todavía en las diferentes agrupaciones una fracción importante del comercio intrarregional, aunque se advierta una creciente diversificación en favor de los productos con mayor valor agregado o las manufacturas. Sin embargo, es significativamente mayor el comercio agrícola con terceros países. El ritmo de crecimiento del intercambio agrícola interlatinoamericano registra distintas variaciones: reviste mayor importancia en Centroamérica que en la ALALC, y se reduce en el Caribe a una limitada gama de productos.

Aun cuando el comercio agrícola intrarregional ha experimentado en ciertos rubros algunos aumentos significativos, es difícil determinar si esos incrementos son producto de la liberación del comercio o del crecimiento de la demanda en los países deficitarios. Sin embargo, ello no disminuye el hecho de que existan todavía posibilidades evidentes de aumentar el intercambio. Existen productos apropiados para producirse en la región, y que continúan importándose en volúmenes considerables desde terceros países. Ello se debe a muchas razones: problemas de abastecimiento, precios, transporte y financiamiento, y también a los compromisos mismos con esos terceros países.

Algunos acontecimientos recientes permiten ver con mayor optimismo el futuro que ofrece la integración económica de América Latina. En este sentido, merece destacarse la Reunión de Ministros de Agricultura del Acuerdo de Cartagena. En ella se ratificó la decisión política de impulsar el comercio agrícola y de promover la complementación y armonización de las políticas andinas de producción agropecuaria. Tanto en el Grupo Andino como en la ALALC —y con el objeto de proporcionar elementos de juicio para las negociaciones colectivas de reciente iniciación—, se ha examinado a fondo el diagnóstico en este sector. Y se ha contado ahora para ello con datos al día en las investigaciones sobre diferentes aspectos de la agricultura regional. El Mercado Común Centroamericano —resueltos algunos aspectos institucionales de organización y funcionamiento— está tratando de identificar criterios de política agrícola para su reestructuración y perfeccionamiento. Por lo que toca a los países y territorios del Caribe, los problemas del comercio regional e internacional vienen cediendo lugar a la consideración del desarrollo agrícola equilibrado, sobre todo en lo que se refiere a la situación de la agricultura en las islas más pequeñas.

En el marco de una necesaria estrategia en materia de reajustes agrícolas internacionales, la cooperación regional parece un elemento idóneo y concurrente a tal fin. Los esquemas de integración podrán contribuir en forma creciente al logro de los objetivos finales e intermedios del desarrollo, mediante el fortalecimiento de su posición negociadora en el plano internacional y dentro de la propia región.

Además, es necesario ajustar las políticas de producción agrícola y reordenar el uso de los recursos productivos con miras al mejor aprovechamiento de las ventajas de la especialización y de la complementación.

Teniendo en cuenta la importancia del comercio agrícola latinoamericano con el resto del mundo, la coyuntura internacional del mercado de alimentos y materias primas agrícolas es una importantísima oportunidad para que los países —junto con los productores de otras áreas— puedan desarrollar una estrategia común y colocar sus productos en los mercados importadores. Seguramente esta actitud concertada permitirá mantener condiciones adecuadas en materia de acceso y precios en los mercados compradores que buscan y desean la seguridad y estabilidad de su abastecimiento. Además, los movimientos de cooperación e integración permitirán que el comercio intrarregional de productos agrícolas aumente en forma correlativa. Al mismo tiempo, los países podrán ir cumpliendo gradualmente sus propósitos de coordinación y armonización de sus instrumentos y medidas de política comercial y producción agrícola.

En síntesis, la cooperación e integración regional se acepta como una de las mejores opciones de que actualmente disponen los países latinoamericanos para promover su desarrollo económico. En este marco, la integración se concibe no como un sustituto, sino como un complemento del comercio extrarregional. Todas las regiones en desarrollo dependerán cada vez más en el futuro de su propia producción para abastecer la demanda de alimentos y materias primas, si es que efectivamente desean mejorar la nutrición y los niveles de vida de su población. Esto adquiere especial significación en América Latina por su alto ritmo de crecimiento demográfico. La integración puede y debe desempeñar un papel primordial frente a este problema, que se conjuga con tantos otros.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استشر منها من المكتبة التي تعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地书店和经销处均有发售。请向书店询问或与信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу : Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.



Printed in Mexico
74-38621-2.400

Price: \$ U.S. 5.50
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No: S.75.II.C.2