

**INT-0061**

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Profesor Osvaldo Sunkel

Curso Básico de Capacitación  
Santiago, Julio de 1963.





INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

Oswaldo Sunkel  
Versión preliminar  
Santiago, agosto de 1962

EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA

A. CARACTERISTICAS DE LA ECONOMIA LATINOAMERICANA

I. La tasa de crecimiento económico

Durante el primer decenio de postguerra, el producto bruto interno de los países de América Latina aumentó en conjunto a un ritmo relativamente acelerado, con lo cual la mayoría de los países de la región pudieron elevar el nivel promedio de ingreso per capita de sus habitantes a pesar de una probable evolución regresiva en la distribución del ingreso. Ello se debió en gran parte a las favorables condiciones que prevalecieron en los mercados mundiales durante ese período para los productos latinoamericanos. Sin embargo, desde 1956-57, tanto el volumen como los precios, de las exportaciones latinoamericanas han ido disminuyendo nuevamente, a medida que el ritmo de expansión de la demanda mundial se debilitaba y que adquirían importancia otras fuentes de abastecimiento. En esas circunstancias, el ritmo de crecimiento de la economía de América Latina, considerada en conjunto, disminuyó considerablemente en los últimos años (véase el cuadro 1).

En algunos países los reajustes derivados de los programas de estabilización aplicados para contener la inflación han contribuido también a limitar el ritmo de crecimiento o mantener estacionaria la economía. Si se tienen debidamente en cuenta el rápido índice de crecimiento demográfico de América Latina y la notable aceleración de las tendencias demográficas que se ha venido produciendo en el último decenio se observará que el producto bruto real por habitante ha aumentado muy poco o nada durante los últimos cinco años en la mayor parte de los países latinoamericanos (véase de nuevo el cuadro 1). Sin embargo, este cuadro general debe examinarse más detenidamente, porque existen importantes diferencias en cuanto a la intensidad del proceso de desarrollo en los diversos países. El grupo que más depende del comercio exterior como factor de estímulo al crecimiento y al desarrollo, en el cual se encuentran los países de América Central y del Caribe, el Ecuador y el Perú, han seguido en general la tendencia

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y PRODUCTO POR HABITANTE  
(Porcentajes acumulados anuales)

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

Fuente: CEPAL, basado en estadísticas nacionales.

/y mientras

y mientras muestran en general las mayores tasas de expansión hasta mediados de los años cincuenta, sufrieron también una contracción relativamente mayor en el ritmo de crecimiento en los últimos años. Honduras, Panamá y Guatemala constituyen las principales excepciones a esta generalización.

Los países que habían logrado ya desarrollar en mayor medida sus mercados internos y avanzar más en el proceso de industrialización - Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México - también se han visto gravemente afectados por las condiciones externas. Brasil, Colombia y México han logrado mantener tasas relativamente elevadas de crecimiento del producto interno bruto, pero - con la excepción del Brasil - en los últimos años la tasa es más baja que en el decenio anterior. Argentina, Chile y también el Uruguay no han podido en cambio mantener tasas de crecimiento francamente superiores al aumento de su población, y el ingreso por habitante ha permanecido más o menos estacionario durante la mayor parte del último decenio, o aún ha sufrido una reducción.

## II. Las diferentes etapas del desarrollo económico

Al considerar las medidas que habrán de adoptarse en el orden nacional e internacional a fin de estimular un crecimiento económico y social de América Latina más satisfactorio, es importante tener presente no sólo el ritmo de evolución de los distintos países sino también las diferentes etapas de desarrollo económico a que han llegado. En el cuadro 2 se indican las enormes diferencias en el nivel de producto bruto por habitante y en otros indicadores de bienestar económico y social entre los diferentes países de la región. En efecto, los niveles inferiores son comparables a algunos de los países menos desarrollados del mundo, en tanto que los más elevados se acercan a algunos de los países industrializados de Europa Occidental. Esa diversidad se presenta también dentro de cada país. En el Brasil, por ejemplo, la zona sur, que es más relativamente avanzada e industrializada tiene un ingreso medio por habitante de alrededor de 450 dólares, en tanto que en el Nordeste, donde habita casi la tercera parte de la población, el ingreso por habitante apenas supera los 100 dólares.

/Cuadro 2

Cuadro 2

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

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

Fuente: Columna (1) Véase cuadro 2.

(2) CEPAL, Estado actual y evolución reciente de la energía eléctrica en América Latina. Anexos estadísticos.

(3) FAO, Niveles de consumo de fibras por habitante, 1948-1958.

(4) y (6) Naciones Unidas, Anuario demográfico, 1960, Nueva York, 1961.

(5) FAO, La situación mundial de la alimentación y de la agricultura, 1961, Roma, 1961

a/ Para Río de Janeiro.

/la estructura

La estructura de la producción y el empleo de los diversos países también varía considerablemente, desde los más industrializados, como Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México, hasta los de desarrollo muy incipiente, entre los que figuran Haití, Paraguay y algunos de los países de América Central. Lo mismo se observa con mayor claridad aún al examinar la estructura del sector manufacturero. En tanto que en algunos de los países menos desarrollados la producción de bienes de capital y de productos intermedios (acero, cemento, plásticos, productos químicos, fertilizantes, etc.) es casi nula, en Argentina, Brasil y México las industrias mecánicas representan en la actualidad aproximadamente la quinta parte de la producción industrial, la fabricación de productos intermedios, aproximadamente la tercera parte y por consiguiente la participación de los bienes de consumo livianos ha disminuido a cerca de la mitad del valor agregado en la manufactura total.

### III. Características y problemas comunes de los países latinoamericanos

A pesar de los distintos impulsos dinámicos de las diversas economías y de las diversas etapas de desarrollo económico en que se encuentran los países de América Latina, hay bastante semejanza en cuanto a características y problemas básicos de orden económico y social. Aunque varía el grado de importancia de esos problemas de acuerdo con las diversas etapas de desarrollo económico y social, subsisten elementos de analogía que se originan en el patrimonio histórico e institucional común de estos países, en la evolución característica que siguieron al incorporarse a la economía internacional a fines del siglo XIX y comienzos del XX y en el proceso de industrialización y diversificación de la economía que se inició en algunos países hace aproximadamente 3 o 4 decenios y en el cual se encuentran casi todos los países de la región, en sus diversas etapas de desarrollo.

#### a) La propiedad de la tierra y los recursos naturales

Los factores originarios de la enorme concentración de la propiedad de la tierra en unas pocas manos se remontan al régimen colonial implantado por España y Portugal. En el siglo XIX, surgió un nuevo factor, que fue la formación y organización de grandes plantaciones, explotaciones ganaderas y actividades mineras destinadas a la exportación. En virtud del auge del

/comercio internacional

comercio internacional se produjo igualmente un amplio proceso de cesión a particulares de enormes extensiones de terrenos públicos. Algunas de las grandes propiedades, especialmente en América Central, y la mayoría de las actividades mineras, pasaron en esta ocasión a ser propiedad extranjera. Estos sectores de exportación que llegaron a tener una elevada productividad, tuvieron acceso a la avanzada tecnología de la economía internacional, de la cual formaban parte, y las economías de los países se organizaron en torno a ellos. A consecuencia de estos factores históricos es característica general de la mayoría de los países de América Latina la elevada concentración de la propiedad de la tierra (véase el cuadro 3).

b) La dependencia del comercio exterior y la inestabilidad

Una de las características más conocidas de las economías latinoamericanas es su acentuada dependencia de algunas pocas exportaciones de productos primarios. La mayoría de los países obtiene una gran proporción de sus ingresos de divisas de la exportación de uno o dos productos, aunque hay países como México y el Perú que exportan una variedad de productos considerablemente mayor, si bien casi exclusivamente de carácter primario. (Cuadro 4. El desarrollo del turismo en la postguerra ha constituido una fuente nueva y relativamente estable de divisas para algunos países. Los mercados mundiales de productos primarios, como es bien sabido, son muy inestables, y, por lo tanto, los ingresos de divisas derivados de su exportación también fluctúan enormemente (Cuadro 5). El efecto que ello tiene sobre las economías latinoamericanas tiende a ser mayor cuando: i) los países dependen de la exportación de un reducido número de productos básicos (aunque algunos como el banano o el petróleo tienen mercados relativamente estables debido a las características de la organización de su producción y comercialización); ii) donde los ingresos del gobierno provienen en gran parte de los gravámenes a la exportación y los derechos de importación; y iii) en las economías en que la inversión depende de la importación de bienes de capital, la producción manufacturera se abastece de combustibles, materias primas y bienes intermedios importados, y el consumo popular se satisface en gran parte con importaciones de alimentos básicos. Como se verá posteriormente, el elemento esencial de este problema de la vulnerabilidad frente a las fluctuaciones del comercio exterior

/Cuadro 3



Cuadro 3

TENENCIA DE LA TIERRA CULTIVADA EN AMERICA  
Latifundismo en 19 países americanos a/

País	Total de haciendas		Haciendas grandes o latifundios					
	Número total de haciendas	Superficie total de las haciendas (ha.)	Haciendas de 1 000 o más hectáreas		Superficie total de haciendas de 1 000 o más hectáreas (ha.)	Porcentaje de la superficie de haciendas de 1 000 o más hectáreas		
			Número	Porcentaje				
Argentina	564 891	200 209 207	28 834	5.1	149 860 163	74.8		
Brasil	2 064 842	232 211 106	32 290	1.6	118 102 270	50.8		
Bolivia	86 377	32 750 100	5 412	6.3	20 105 400	61.4		
Chile	147 652	27 711 297	3 250	2.2	20 295 941	73.2		
Cuba	159 958	9 077 086	894	0.5	3 261 102	36.1		
Colombia	820 842	22 688 500						
			Haciendas de 500 hectáreas o más:		4 456	0.54	7 035 500	31.02
Costa Rica	47 286	2 648 862 (manzanas)	Haciendas de 1 430 manzanas o más:		160	0.3	784 355	29.6
Estados Unidos	4 782 416	1 158 192 000 (acres)	130 481 (acres)	2.7	531 482 000 (acres)	45.9		
Rep. Dominicana	276 848	2 328 229	Haciendas de 800 hectáreas o más:		5 382	1.9	1 241 586	53.3
Ecuador	344 234	5 999 700	Haciendas de 500 hectáreas o más:		1 369	0.4	2 706 700	45.1
El Salvador	174 204	1 530 323	Haciendas de 900 hectáreas o más:		145	0.08	305 098	19.9
Guatemala	348 687	5 315 475 (manzanas)	Haciendas de 900 hectáreas o más:		516	0.14	2 170 484	40.8
Honduras	156 135	2 507 404	394	0.1	515 460	20.6		
México	1 383 212	145 516 943	10 519 b/	0.8	80 974 114	55.6		
Nicaragua	51 581	3 388 759 (manzanas)	362	0.7	1 111 525	32.8		
Panamá	85 473	1 159 082	61	0.1	146 527	12.6		
Paraguay	149 489	16 965 485	Haciendas de 50 hectáreas o más:		7 789	5.2	15 914 334	93.8
Perú	82 122	1 695 816	3 777	4.6	1 126 685	66.5		
Uruguay	89 130	16 759 825	3 605	4.05	9 351 749	55.8		

Fuente: Revista Combate, enero-febrero 1961; Harry Kanter "Agrarismo y Tierra en Latinoamérica".

a/ Estadísticas recopiladas por Harry Kanter de la Universidad de Florida basándose en los documentos del Segundo Seminario Latinoamericano sobre los problemas de la tierra organizado por la FAO (Organización para la Agricultura y la Alimentación) reunido en Montevideo, Uruguay, noviembre de 1959. Completado por estadísticas adicionales procedentes de otros documentos oficiales de los gobiernos americanos.

b/ En realidad hay en México 19 540 fincas de 1 000 o más hectáreas, pero 9 021 de estas 19 540 haciendas son ejidos, una forma de tenencia colectiva especial de México, quedando 10 519 haciendas grandes.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES EN ALGUNOS PAISES. PARTICIPACION PROMEDIA DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES EN EL TOTAL, PERIODO 1948-58

(Porcientos)

<u>Argentina</u>		<u>Brasil</u>		<u>Colombia</u>	
Maíz y trigo	25	Café	62		
Carne y cueros	15	Algodón	8	Café	80
Lana	13	Cacao	6	Petróleo	14
Otros productos	47	Otros productos	24	Otros productos	6
Total	100	Total	100	Total	100
<u>Chile</u>		<u>Ecuador</u>		<u>El Salvador</u>	
Cobre	59	Café	32		
Nitrato	14	Cacao	19		
Mineral de hierro	3	Arroz	9	Café	84
		Bananos	26	Algodón	8
Otros productos	24	Otros productos	14	Otros productos	6
Total	100	Total	100	Total	100
<u>México</u>		<u>Perú</u>		<u>Venezuela</u>	
Plomo	10	Plomo	9		
Zinc	4	Cobre	12		
Cobre	5	Zinc	5		
Petróleo	4	Petróleo	2	Petróleo	94
Subtotal	23	Subtotal	28		
Algodón	22	Algodón	29	Café	2
Café	10	Azúcar	15		
Otros productos	43	Otros productos	28	Otros productos	4
Total	100	Total	100	Total	100

Fuente: Datos elaborados en la CEPAL sobre estadísticas nacionales.

/Cuadro5

Cuadro 5

AMERICA LATINA: INDICES DE LOS PRECIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS  
DE EXPORTACION Y SU FLUCTUACION MEDIA 1948-59

(Promedio del período = 100) a/

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

Fuente: N.U., Boletín Mensual usando cifras para especificaciones y mercados principales (véanse las notas).

a/ Se tomó como base el precio promedio que corresponde al período que comprende cada producto, ejemplo, para el plomo se tomó el precio promedio que corresponde al período comprendido de 1950 a 1959. Para el cobre el período comprendido de 1948 a 1959, etc.

Para determinar la fluctuación media se empleo la fórmula

$$\text{Fluctuación media} = \frac{59}{48} \frac{\sum X_i - 100}{12} \text{ siendo } X_i = \text{el índice de precios de los productos.}$$

(En los casos en que no hay cifras para los años 1948, 1949, etc., hay que modificar esta fórmula de acuerdo con el número de años).

b/ Azúcar cruda cubana exportada al mercado libre.

c/ Cacao (Bahía) en Nueva York.

d/ Algodón mexicano en Liverpool.

e/ Café Santos 4 en Nueva York.

f/ Lana uruguaya en Boston.

/no es

no es el tamaño relativo del sector externo - que es mucho más grande en la mayoría de los países industrializados de Europa Occidental que en las economías latinoamericanas - sino la estructura de las exportaciones e importaciones.

c) La escasez de capital social básico

La especialización de las economías latinoamericanas en sus actividades de exportación y la expansión dinámica de los mercados mundiales correspondientes han permitido una elevación considerable de los niveles de vida de los exportadores y de la población urbana, cuyas necesidades crecientes y diversificadas se satisfacen en gran parte a través del aumento de las importaciones. Cuando los mercados mundiales desaparecían o permanecían estacionarios y las guerras impedían el movimiento normal de las importaciones, los países de América Latina comenzaron a diversificar la estructura de su producción. En ese momento, la falta de integración de la economía nacional se notó con toda claridad, ya que no se había creado previamente casi ninguna de las condiciones para el establecimiento de nuevas fábricas y otras actividades económicas. Los medios de transporte y de comunicación existentes estaban destinados principalmente a atender el movimiento del comercio exterior, y la expansión del suministro de energía estaba destinada principalmente al crecimiento del consumo urbano y la producción de exportación. Por lo tanto, el desarrollo de la manufactura, la agricultura y la minería para el mercado interno y el crecimiento del comercio interno hicieron necesario realizar grandes inversiones en caminos, riego, sistemas de avenamiento y obras públicas en general, en los medios de comunicación y transporte, y en el suministro de energía. A pesar de las considerables inversiones en capital social básico de este tipo realizadas en la mayoría de los países de la región en los últimos decenios, quedan todavía importantes necesidades por satisfacer, como puede observarse al compararlos con las economías más desarrolladas (véase el cuadro 6). También el sistema financiero giraba en gran parte en torno al comercio exterior y el mercado de capitales interno o no existía o tenía muy poca importancia.

d) Los conocimientos especializados y el nivel general de instrucción

La naturaleza fragmentaria de las economías especializadas en la exportación de América Latina han dejado a un gran sector de la población

/Cuadro 6

Cuadro 6

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

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

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

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

b/ 1952. Escuelas públicas solamente.

c/ Toda clase de tractores.

/el que

el que se dedicaba a una agricultura de subsistencia o a actividades comerciales muy primitivas, fuera de los sectores dinámicos de la economía. Esta es una de las principales razones por las que la educación primaria sólo haya alcanzado a menos de la mitad de los niños de 5 a 14 años en América Latina en conjunto. La educación secundaria es aún más deficiente, especialmente la formación vocacional y técnica, pues las posibilidades de absorber mano de obra más especializada o instruida sólo se presentaron cuando comenzó a transformarse la estructura de la producción de las diversas economías de América Latina. A este respecto, la situación varía enormemente de un país a otro, pero si bien es cierto que el grado de desarrollo económico constituye un factor indudable que determina la situación de la enseñanza, no lo es menos que la política de los diversos países en materia de educación ha tenido gran trascendencia (véase el cuadro 7).

e) La distribución del ingreso

La distribución del ingreso en los países de América Latina, ya sea que se clasifique en forma funcional, o sea, según la participación de los factores productivos por intervalos de distribución del ingreso personal o aún por regiones de cada país, parece ser muy dispareja. (Véanse los cuadros 8, 9 y 10). Ello se explica fácilmente si se toma en consideración los factores siguientes:

- i) La propiedad de la tierra y de los recursos minerales está concentrada en unas pocas personas;
- ii) El producto por habitante activo en el sector de exportación es en general mucho más elevado que en el sector interno;
- iii) Además de estos factores tradicionales que determinan la distribución del ingreso, el proceso de industrialización ha añadido un nuevo factor agravante, porque los mercados relativamente pequeños y altamente protegidos tienden a favorecer una estructura industrial monopolista que ha facilitado la concentración del patrimonio y el ingreso industrial;
- iv) La abundante oferta de mano de obra no calificada ha deprimido los salarios a niveles muy bajos;
- v) Grandes sectores de la población viven de una agricultura de subsistencia; la concentración de la propiedad de la tierra supone en el extremo opuesto la existencia de minifundios que sólo permiten muy precarias condiciones de vida;

/Cuadro 7

Table 7  
LATIN AMERICA: INDICATORS OF ADEQUACY OF EDUCATIONAL  
SYSTEMS FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Elementary school teacher (per thousand of those aged 5-14)	Expenditure on education (U.S. dollars per ca- pita)	Graduates of higher educa- tion in agri- culture (per million of population)	Professional and techni- cians a/(per thousand of economically active popu- lation)
	1953, 1954 or 1955	1951, 52 or 53	1957	1950 or near- est census
<u>Group O</u>				
(i)				
Brazil	11	6	75	20
Argentina	30	...	130	...
Mexico	11	2	118	...
Colombia	9	4	54	23
Chile	...	11	248	44
Peru	12	2	52	...
Uruguay	17	...	190	...
(ii)				
Bolivia	12	2	37	15
Paraguay	19	...	3	24
<u>Group U</u>				
Venezuela	12	...	50	33
Cuba	16	...	112	44
Costa Rica	24	6	567	34
Dominican Republic	7	...	1	...
Ecuador	11	2	28	19
El Salvador	12	3	6	17
Guatemala	10	3	3	16
Haiti	5	...	66	...
Honduras	12	2	7	9
Nicaragua	13	...	21	21
Panama	18	15	26	37
<u>United States</u>	30	56	...	82

Sources: (1) Calculated from United Nations, Report on World Social Situation.  
(2) UNESCO Dépenses publiques afférentes à l'éducation.  
(3) Alvaro Chaparro Un Estudio de la Educación Agrícola en América Latina.  
(4) ECLA, E/CN.12/604. Preliminary study of the Demographic Situation in Latin America.

a/ According to the description of occupation offered by the persons concerned or judged by the enumerator.

/Cuadro 8

Cuadro 8

DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO NACIONAL, EN ALGUNOS PAISES, 1957

(Porcentos)

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

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

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

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

c/ Excluye sueldos y salarios del sector agropecuario.

/Cuadro 9



Cuadro 9

DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL ANTES Y DESPUES DEL IMPUESTO EN ALGUNOS PAISES  
(Porcientos)

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

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

A = Antes de impuestos.

B = Después de impuestos.

Cuadro 10  
DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL POR TAMAÑO EN ALGUNOS PAISES

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

Fuentes para América Latina:

Chile: Roberto Jadue, Distribución probable del ingreso de las personas en Chile: Período 1940-54 (Tesis de grado presentada en la escuela de Economía-Universidad de Chile). Ecuador: Reinaldo Torres Caicedo; Los estratos socioeconómicos del Ecuador; Un ensayo de cuantificación (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Quito, Ecuador, 1960) comentado en El Trimestre Económico, Vol. XXVIII, octubre-diciembre de 1961, México. El Salvador: W.J. Feuerlein, Jefe de Misión, Experto designado por la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, Medidas propuestas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador. Trabajo publicado en la Revista de Economía de El Salvador, Tomo V, N° 13-16, enero-diciembre de 1953. México: Ifigenia M. de Navarrete, La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México (Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía México, D.F., 1960). Venezuela: Misión Shoup, Informe sobre el sistema fiscal de Venezuela. Estimación de la distribución del ingreso personal. (Ministerio de Hacienda, Comisión de Estudios Financieros y Administrativos, 1960). Ceilán e India: Simón Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality", The American Economic Review, marzo de 1955, N° 1. Italia y Puerto Rico: Statistical Office of the United Nations, National Income and its Distribution in Under-Developed Countries, Statistical Papers, Series E N° 3, Nueva York, 1951 (cap.IV). Dinamarca, Países Bajos, República Federal Alemana y Suecia: United Nations Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe in 1956, Ginebra, 1957, capítulo IX. Estados Unidos y Reino Unido: Harold Lydall y John B. Lansing, "A Comparison of the Distributions of Personal Income and Wealth in the United States and Great Britain". The American Economic Review, marzo de 1959, número 1.

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

/vi) La escasez

vi) La escasez de profesionales y obreros especializados los hace acreedores de ingresos relativamente elevados;

vii) El sistema tributario no promueve la nivelación de los ingresos y la riqueza: los derechos sucesorios - el principal instrumento para la distribución de la riqueza - virtualmente no existen o no funcionan, en tanto que el instrumento principal de redistribución del ingreso - el impuesto progresivo a la renta - tiene muy poca incidencia y su importancia dentro del sistema fiscal es secundaria.

#### IV. Condiciones sociales generales

Al igual que en las secciones anteriores, nuevamente debe quedar en claro que los niveles de nutrición, salud, vivienda y otras condiciones sociales varían enormemente de uno a otro país, y que tienen gran importancia factores no económicos como el clima. En el caso de la nutrición, por ejemplo, el tipo de producción en que se ha especializado el país es de fundamental importancia; por lo tanto Argentina y Uruguay no pueden compararse a este respecto con otros países. Pero las condiciones dependen también en muchos aspectos de la etapa de desarrollo económico, de modo que Argentina, Chile y Uruguay, donde el ingreso por habitante ya era relativamente elevado en 1920 y donde la proporción de población agrícola representa menos de un tercio de la población total, presentan en promedio niveles y condiciones absolutas de vida algo mejores que los países que aún se encuentran en etapas menos avanzadas de desarrollo.

No obstante, la estructura institucional tan similar y los antecedentes económicos estructurales de los países latinoamericanos que explican las características comunes de desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso dentro de cada país, son también muy importantes para comprender la extrema desigualdad de las condiciones sociales que se encuentran en cada uno de los países de la región. Dados los niveles generalmente bajos de ingreso por habitante, la mala distribución del ingreso significa que en cada país existen unos pocos que están muy por encima de este promedio en tanto que la gran mayoría - formada en general por campesinos al nivel de subsistencia y residentes urbanos subempleados - está muy por debajo de los ya reducidos niveles medios. Se observará fácilmente que, en estas circunstancias las condiciones de nutrición, salud y vivienda serán necesariamente

/muy deficientes

muy deficientes para esa enorme mayoría que percibe bajos ingresos.

Con todo, el fenómeno más importante es que incluso en los países cuyas economías han experimentado notables progresos en los últimos decenios, no parece haberse producido un mejoramiento correspondiente en las condiciones sociales. Ello se debe en gran parte a los mismos factores indicados anteriormente en relación con la desigualdad en la distribución del ingreso. En efecto, existen factores institucionales y estructurales, enraizados profundamente en las economías de América Latina que tienden a perpetuar o a agravar la mala distribución del ingreso y la riqueza en tanto que el instrumento más elemental de redistribución - el sistema tributario - en el mejor de los casos es inoperante mientras que en otros, incluso contribuye a agravar dicha situación.

#### B. ALGUNOS PRINCIPIOS RECTORES DEL DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA

##### I. Las finalidades básicas de la política económica

El aspecto más importante que debe fundamentar una nueva política de desarrollo económico en América Latina es el reconocimiento de que el proceso de desarrollo económico de América Latina no le ha permitido aprovechar hasta ahora sus enormes posibilidades y, lo que es más peligroso, no se ha traducido en una elevación sustancial de los niveles de vida ni en condiciones sociales francamente mejores para las masas populares. Este reconocimiento ha llevado en años recientes a la decisión política de llevar adelante una acción consciente y deliberada, al nivel nacional e internacional, para impulsar un proceso de desarrollo económico muchísimo más acelerado y difundido, con el propósito concreto de elevar progresivamente los niveles de vida de la población. A tales objetivos políticos corresponderían las siguientes finalidades básicas de la política económica:

- a) Alcanzar la tasa máxima de crecimiento sostenido del producto bruto interno y un grado razonable de equilibrio en la economía; y
- b) Lograr la participación creciente de las masas populares en el ingreso y riqueza de cada nación.

##### /II. Significado

II. Significado explícito de las finalidades básicas de política económica: el proceso de desarrollo económico

a) Diversificación de necesidades

El crecimiento del ingreso por habitante se ha asociado históricamente con la proliferación - tanto en cantidad como en variedad - de la demanda de bienes y servicios para el consumo. Cuando los niveles de vida son sobremanera reducidos y el consumo de alimentos es inadecuado, como ocurre en vastas comarcas de América Latina, el primer paso hacia el mejoramiento de las condiciones de vida consiste en ampliar la disponibilidad de los bienes destinados a satisfacer las necesidades más elementales. Sin embargo, tan pronto como ellas están medianamente satisfechas, surgirá una demanda tanto de un mayor volumen de los bienes y servicios existentes cuanto de una mayor variedad de nuevos bienes y servicios.

b) Transformación de la estructura de la producción

En una economía que se ha especializado en la producción de bienes primarios de exportación y que se ha mantenido en el orden interno en una etapa bastante primitiva, la creciente variedad de bienes y servicios que se asocia con un nivel más elevado de vida se consigue en gran parte merced a las importaciones. La inestabilidad y falta de expansión de los mercados externos en relación con los mayores ingresos, población y demanda de importaciones del país exportador, ha instado o aún obligado a las economías latinoamericanas a desarrollar fuentes internas de abastecimiento de tales bienes y servicios. Los artículos que se asocian con las mejores condiciones de vida son en gran parte manufacturas, y de ahí que se haya establecido y desarrollado la industria respectiva. El proceso había comenzado ya en los primeros decenios de este siglo en algunas partes de América Latina, pero recibió un impulso más fuerte y sostenido después de la crisis del año 1929 y de la segunda guerra mundial. Hoy día se ha iniciado en casi todos los países latinoamericanos. Algunos, como el Paraguay, Bolivia, Ecuador y las naciones centroamericanas, se encuentran todavía en las primeras etapas; otros, en cambio - Argentina, Brasil, México y Chile - han avanzado considerablemente, pues iniciaron este proceso hace tres o cuatro decenios.

El establecimiento de industrias que producen bienes de consumo en economías dedicadas a la producción primaria implica la necesidad de

/importar los

importar los bienes de capital e intermedios requeridos para establecer y trabajar las fábricas. Como las disponibilidades de divisas son más o menos limitadas, la importación de manufacturas terminadas es reemplazada lentamente por la importación de los bienes intermedios y de capital necesarios para producir esas manufacturas en el país. Este cambio en la composición de las importaciones sólo muestra una faz del proceso de industrialización, que en la otra se revela como un proceso de transformación de la estructura de producción de la economía. Un sector industrial en vías de expansión acrece la demanda de combustibles, materias primas, energía, transporte, comunicaciones y servicios financieros y comerciales. Exige también obreros especializados, administradores capacitados y empresarios.

Por otro lado, como las industrias tienden a concentrarse geográficamente, en general cerca de los mercados de consumo que proporcionan las grandes ciudades, el proceso constituye un fuerte estímulo para la aglomeración urbana. Las grandes masas que acuden a las ciudades aumentan la demanda - y revelan la insuficiencia - de toda suerte de servicios urbanos, desde los de vivienda, enseñanza, agua potable y alcantarillado hasta los medios de distribución de alimentos.

Así pues, el acelerado avance del sector industrial - en términos absolutos y en relación con los demás sectores de la economía - se traduce en grandes resistencias y tensiones en toda la economía, pues exige la expansión en distintos grados de la capacidad productora de todos sus sectores, a fin de atender las crecientes necesidades de mano de obra, recursos naturales, capital y gran variedad de bienes y servicios importados y nacionales.

c) El problema del crecimiento equilibrado

Se ha señalado anteriormente que la industrialización tiene enormes repercusiones en toda la economía, porque exige que todos los sectores de la actividad económica avancen en determinadas direcciones y con cierta cadencia, a fin de que el propio proceso de industrialización pueda seguir adelante. Si algunas actividades no responden con prontitud a las exigencias que se les imponen, no será posible mantener el equilibrio dinámico de la economía, y en ese caso la única alternativa podría ser el estancamiento. Dadas las características del proceso de desarrollo económico y de transformación estructural, tendrán que cumplirse varias condiciones para asegurar el equilibrio.

/La intensidad

La intensidad del proceso de transformación depende en muy gran medida del nivel y tasa de crecimiento de las exportaciones. Si existe una abundancia relativa de divisas y su ritmo de expansión es acelerado, la creciente diversificación de la demanda podrá ser atendida en parte por importaciones y en parte por un sector productivo interno que se desarrolla gradualmente, sin que la economía en general tenga que soportar una carga muy pesada. Pero si las condiciones externas son muy rigurosas - como ocurrió en muchos países latinoamericanos en los años 30 y nuevamente en los últimos años - el proceso de transformación estructural tiene que avanzar a grandes pasos para que siga creciendo el ingreso en circunstancias en que puede ser muy reducida la capacidad del país para importar los bienes de inversión, las materias primas y los productos intermedios que el propio proceso requiere. De ahí que pueda afirmarse que un coeficiente de importaciones amplio y creciente constituye la condición más favorable para un proceso expedito de desarrollo económico; en cambio, cuando el coeficiente de importaciones es pequeño y tiende a contraerse, el proceso de industrialización tropezará con grandes dificultades y tendrá un fuerte efecto desequilibrador. Para completar el cuadro, hay que considerar la perjudicial influencia de la inestabilidad de las exportaciones a corto plazo.

Por lo que toca a las condiciones internas, la primera y la más importante es evidentemente la magnitud del mercado interno para el cual se están estableciendo las nuevas actividades productivas. No se trata tan sólo de que los ingresos por habitante en América Latina sean bajos, sino de que se reduce considerablemente el mercado de las manufacturas por efecto de una distribución muy dispareja de los ingresos. Por otra parte, la técnica moderna ha sido creada en gran parte para los mercados masivos, de tal manera que los relativamente pequeños implican un uso muy antieconómico de equipos técnicamente avanzados, o el empleo de técnicas poco económicas y deficientes o de equipo desgastado. Este problema reviste fundamental importancia pues en la práctica impone un límite a las posibilidades de industrialización de algunos, o quizá todos, los países de América Latina, en caso que sólo se atengan a sus mercados nacionales. Si bien es cierto que todos los países de la región pueden mantener económicamente algunas actividades industriales, no lo es menos que el tamaño del mercado nacional

/determinará el

determinará el grado de diversificación industrial que cada país podrá alcanzar económicamente. De ahí que la integración económica de América Latina tenga una importancia decisiva para que prosiga el desarrollo económico de estos países. Desde el punto de vista de un crecimiento económico equilibrado, por lo tanto, la amplitud del mercado constituye un elemento decisivo y primordial, ya que define en gran medida las posibilidades de industrialización.

Cuando el proceso está en marcha e impone fuertes demandas a los demás sectores de la economía, la reacción de éstos es el elemento crucial del proceso de desarrollo. Por ejemplo, los agricultores pueden no responder adecuadamente a la demanda de materias primas agrícolas para la industria y alimentos y para una mayor población urbana con ingresos más elevados. Cuando los países se dedican a la exportación de esos productos, la situación puede traducirse en una merma de las exportaciones, que a su vez crea dificultades de balance de pagos. En otros países, la mayor demanda podrá ser cubierta con importaciones, lo que comprometería las posibilidades de importar los equipos y otros bienes necesarios para la industrialización. Ante esta situación, la brecha entre la demanda y la oferta de productos agrícolas será salvada con alzas de precios, toda vez que la demanda de esos productos es altamente inelástica. Ello supondrá una reducción en el ingreso real de los asalariados urbanos, pues los alimentos absorben gran parte de su presupuesto, y también se traducirá en una menor demanda de manufacturas de su parte, pues habrá habido una modificación regresiva en la distribución del ingreso.<sup>1/</sup> Sea que se otorgue o no un alza compensatoria de salarios, se habrá introducido de todos modos un factor de desequilibrio en el sistema económico que dará origen a un proceso inflacionario, llevará a dificultades de balance de pagos o, al limitar el mercado de las manufacturas, determinará el estancamiento de la industria y del desarrollo económico.

Se ha visto que el proceso de industrialización significa en gran medida un proceso de integración de la economía interna de mercado. Por lo tanto requiere una red caminera, ferrocarriles, energía, sistemas de comunicaciones y otras formas de capital social básico en gran parte inexistentes o, que cuando los hay, han sido concebidos para atender más

<sup>1/</sup> El aumento del ingreso agrícola no sería compensatorio por cuanto se concentraría en manos de unos pocos terratenientes.

/bien al



bien al mercado externo que al interno. A medida que avanza la industrialización, pueden presentarse rémoras en esos sectores, que obstaculizarán el movimiento de la producción y encarecerán los productos. Análogamente el sistema financiero y la banca, así como los servicios públicos, no estarán preparados para asumir sus nuevas funciones dinámicas. Todo este conjunto de estructuras institucionales y económicas, rígidas y anticuadas, incapaces de responder a los requerimientos de un sector industrial dinámico y a una creciente población urbana, constituye la causa principal de las deformaciones sectoriales, las presiones inflacionarias, déficit fiscales y de balance de pagos, así como de las tensiones sociales que tienden a aparecer durante el proceso de transformación de la economía.

A fin de impartir equilibrio a este proceso, es preciso ampliar la capacidad productiva de todos los sectores de la economía y ello supone grandes inversiones tanto públicas como privadas. En realidad, la mayor parte de la nueva inversión probablemente corresponderá al sector público, pues las necesidades inmediatas a que están condicionados los incentivos para la inversión privada son la ampliación de los medios de infraestructura anteriormente mencionados así como el establecimiento de escuelas, centros de formación vocacional e institutos de investigación.

La vivienda, la salubridad, los servicios médicos y otras obras sociales deben también atenderse a fin de mejorar la productividad y fomentar en la población en general, y sobre todo en la población activa, destrezas y disposiciones favorables al desarrollo. En grandes sectores de la población - generalmente rurales - las capacidades y calidad potenciales del pueblo se desperdician actualmente por falta de educación, mala salud, condiciones excesivamente duras de trabajo, aislamiento y rígida estratificación social.

Esta es una de las razones de la reforma agraria- romper los moldes arcaicos de tenencia de tierras y remuneración de los trabajadores - pero hay también razones más directamente económicas. En países en que la mayor parte de la superficie agrícola es de dominio privado, grandes extensiones no se aprovechan del todo o se emplean en forma abusiva, a veces destruyendo el potencial productivo de la tierra. Por otra parte, el predominio de una estructura antieconómica de distribución de la tierra

/-caracterizada por

- caracterizada por el minifundio y el latifundio - y la escasez general de agricultores empresarios, se oponen a la introducción de la técnica moderna. Por consiguiente, es muy difícil elevar los rendimientos y productividad de la tierra y la mano de obra, así como lograr ese acrecentamiento de la producción agrícola necesario para el crecimiento equilibrado.

Se ha visto en párrafos anteriores que es indispensable una inversión cuantiosa y bien dirigida a fin de asegurar el equilibrio dinámico del proceso de desarrollo y que esa inversión debe provenir principalmente del sector público, sobre todo si ha de darse su debida importancia a las necesidades sociales. Así ha ocurrido en los países latinoamericanos que más han progresado en el proceso de desarrollo económico. Sin embargo, los gobiernos generalmente no han podido conseguir suficiente financiamiento corriente para hacer frente a los gastos que supone el aumento de las inversiones y el mantenimiento de servicios públicos más amplios, y este problema se planteará también a los países cuyo proceso de desarrollo data de fecha más reciente.

Dos son los elementos principales por considerar a este respecto. Por una parte, no cabe duda de que algunos gobiernos han derrochado su dinero, sobre todo en lo que a gastos militares y pagos de transferencia se refiere. Por la otra, el sistema fiscal de casi todos los países latinoamericanos no ha rendido los ingresos tributarios requeridos para financiar los mayores gastos del gobierno. Son varias las causas, la mayoría inherentes a la estructura tributaria de esos países. En muchos países gran parte de los ingresos fiscales provienen del sector externo, ya sea por concepto de derechos sobre la exportación, tributos que pagan los exportadores o a través de los gravámenes a la importación. En el proceso de desarrollo el sector externo tiende a contraerse en relación con el producto bruto interno, en tanto que el sector público tiende a aumentar en importancia relativa. Por lo tanto, además de ser tan inestables como el propio comercio exterior, los ingresos fiscales derivados del sector externo pierden importancia relativa como fuente de entradas para el erario. Este proceso suele agravarse por influencia de dos factores: a) muchos derechos de importación o hasta de exportación son de afectación específica y por lo tanto pierden su incidencia real por efecto de las devaluaciones y las alzas de los precios internacionales; y b) en la cambiante estructura de las importaciones /paulatinamente se

paulatinamente se eliminan los bienes de consumo fuertemente gravados, que son reemplazados por las importaciones de materias primas y bienes de capital que pagan bajos derechos de aduana o son de libre internación.

Ante un ingreso relativamente estabilizado proveniente del comercio exterior, el gobierno hace frente a mayores obligaciones y tiene que trasladar la carga tributaria desde la actividad externa a la interna. Difícilmente podría esperarse que los impuestos sobre el ingreso y la propiedad desempeñaran un papel relevante como nuevas fuentes de recaudación, pues los grupos dirigentes - precisamente los propietarios de casi toda la tierra y los que reciben la mayor parte de la renta derivada de ella - no estarían dispuestos a cometer "Hara-kiri" tributario si hubiera otra opción. Por lo tanto, los impuestos indirectos - cuya carga fácilmente se traslada al consumidor - han llegado a ser la fuente más importante de ingresos fiscales.

Los ingresos fiscales totales tienden siempre a quedar cortos con respecto a los gastos del gobierno. A consecuencia del estancamiento relativo de las recaudaciones derivadas del comercio exterior, de la existencia de muchos impuestos específicos, de la demora entre la tasación y la recaudación del ingreso, de la ineficiencia y corrupción de la administración tributaria, de la creciente regresividad del sistema impositivo a medida que se deteriora la distribución del ingreso y de otros factores. Esta falta de elasticidad del sistema tributario tiende a acentuar su influencia regresiva, pues los gobiernos tienen que recurrir a sucesivas alzas de las tasas de tributación indirecta. Los vicios de este proceso se presentan con todos sus inconvenientes cuando la economía se encuentra en una situación de estancamiento, pues en épocas de expansión por lo menos hay al haber un elemento positivo: se amplía la base tributaria.

/C. EL CONCEPTO

C. EL CONCEPTO Y EL PROCESO DE PLANIFICACION

I. El concepto de planificación

El proceso de desarrollo económico consiste en esencia en una ampliación de la capacidad productiva de todos los sectores de la actividad económica, aunque en magnitud distinta. Algunas inversiones deben ser efectuadas directamente por el Estado, ya sea por su propia naturaleza - carreteras, obras portuarias, servicios urbanos, sistemas de riego y avenamiento, escuelas y servicios sociales en general - o porque la iniciativa privada no se interesa, como en el caso de centrales eléctricas y ferrocarriles. Se trata entonces de incrementar los recursos del sector público y determinar el orden de prelación entre los distintos planes de inversión.

En algunos casos puede encomendarse a la iniciativa privada la tarea de ampliar la capacidad productiva. La política económica, usando sus distintos instrumentos - monetarios, fiscales, cambiarios y de precios - tendrá que impulsar al empresario privado hacia los sectores que habrá que ampliar de acuerdo con la orientación general del plan, y hacerlo desistir de las inversiones en actividades que no merecen fomentarse.

Con todo, el crecimiento de la producción no depende enteramente, ni en su mayor parte, de la ampliación de la capacidad productiva merced a las nuevas inversiones. A menudo sucede en América Latina que no se aprovecha adecuadamente la capacidad existente, lo que es más frecuente cuando la tierra está muy mal distribuida o priman condiciones de monopolio. En este caso, podrá interesarle al productor cobrar un precio más alto y producir menos que lo que permiten sus medios, en vez de aprovechar esa capacidad para ampliar la producción y rebajar los precios. Cuando así acontece, la política económica deberá incorporar al plan las transformaciones institucionales necesarias. En otros casos, en cambio, puede ser que la capacidad productiva se encuentre plenamente ocupada, pero por defectos de organización u otras causas, la productividad de los recursos es inferior a la óptima, en las condiciones presentes. El plan, entonces, deberá contener medidas encaminadas a lograr un aprovechamiento más intenso y adecuado de los recursos, en vez de concentrarse en ampliar los medios de producción.

/De lo anterior

De lo anterior se desprende que algún tipo de análisis del estado y perspectivas de la economía es condición previa de la planificación. Puede suceder que la economía no se desarrolle por falta de estímulo y que haya capacidad productiva sobrante. También puede ocurrir que determinado sector - como el de producción agrícola - no esté creciendo y que se paralice todo el proceso de desarrollo por el grave desequilibrio que ocasiona. Es incluso posible que esta falta de crecimiento del sector agrícola tenga sus raíces en un problema de transporte o en la falta de reacción de los terratenientes ante las alzas de precios. En cada caso, se recomendaría una política totalmente distinta, en que podrían aplicarse diferentes instrumentos.

Situando este argumento en un marco de referencia más general, evidentemente los elementos estratégicos de una política de desarrollo económico serán muy distintos según ésta se aplique a una economía en rápido crecimiento o en estado estacionario; en condiciones de inflación o de estabilidad monetaria; a una nación que ha saturado su mercado interno con sus propias manufacturas que a otra que apenas ha establecido sus primeras fábricas; a un país que tiene un sector de exportaciones diversificado y dinámico que a otro que difícilmente coloca un único producto en los mercados internacionales. Todo ello significa que la primera etapa del proceso de planificación es el diagnóstico del caso, es decir, la interpretación de las principales fuerzas dinámicas en juego - o la ausencia de tales fuerzas -, y de los obstáculos de índole económica, social o institucional que se oponen al desarrollo equilibrado. Esta interpretación pragmática del funcionamiento de cada sistema es la única guía segura de la política económica.

Después de conocer la economía de cada país sigue una segunda etapa, previa también a la formulación del plan. La planificación supone ante todo una previsión de hechos futuros, en este caso, la producción de bienes y servicios de los cuales habrá demanda en un porvenir inmediato y distante. Significa ampliar la capacidad productiva para satisfacer una necesidad futura y envuelve, por lo tanto, algún pronóstico o proyección de metas sobre el tipo y calidad de esa necesidad. Evidentemente es lo que hace cualquier empresario particular al ampliar la capacidad de su fábrica; consciente o inconscientemente, espera por alguna razón que habrá demanda

/de su

de su producto, y acrecentada, en el porvenir. Pero como la demanda futura de bienes y recursos dependerá en buena medida del nivel y distribución de los ingresos en esa época, habrá que adoptar algunas hipótesis básicas para tener una idea de la magnitud de las necesidades futuras. Ellas se refieren no sólo a las metas en cuanto a distribución del ingreso y condiciones sociales, sino también a los factores económicos fundamentales que determinan en gran parte la intensidad y orientación del desarrollo económico. El principal factor se relaciona con las condiciones futuras de los mercados externos, pues ese elemento determinará en alto grado la magnitud de los recursos disponibles para las importaciones de capital, y éste a su vez es uno de los factores más importantes para establecer la tasa de inversión y, por ende, la elevación del ingreso del país. La disponibilidad de recursos externos reviste su máxima importancia en este punto. Por lo tanto, las hipótesis acerca de las necesidades futuras de la población dependen de estas proyecciones básicas, pues son las determinantes fundamentales del ingreso.

Una vez que se han previsto las condiciones económicas fundamentales de los años por venir, establecido las finalidades generales de la política económica y logrado interpretar claramente el funcionamiento y problemas de la economía, será posible efectuar estimaciones inteligentes de las necesidades futuras del país. Esas estimaciones servirán de líneas directrices para ampliar la producción en cada sector de actividad. La comparación del volumen de producción requerido con la capacidad productiva existente servirá de base para calcular la inversión - u otras medidas tendientes a aumentar la productividad o el grado de aprovechamiento de la capacidad - en las distintas actividades.

Muchas veces se ha creído que la planificación consistía en escribir un documento denominado Plan. Se trata de una concepción completamente errada y formal, que no encierra la esencia íntima de la planificación. La planificación es fundamentalmente una técnica, un método de acción, un procedimiento. Como el plan descansa en el diagnóstico de la economía, así como en hipótesis y proyecciones sobre condiciones y metas básicas tales diagnósticos, hipótesis y metas tendrán que mantenerse actualizados, pues cambian constantemente la economía y las condiciones básicas, y, por

/consiguiente, deberán

consiguiente, deberán también reajustarse frecuentemente las metas y la política.

Por otro lado, lo que importa es que el plan sirva realmente de marco de orientación para las decisiones cotidianas. La política económica del gobierno se está elaborando - y la acción de las unidades productoras y consumidoras privadas están respondiendo permanentemente y en todo momento a las medidas y decisiones tomadas con respecto al volumen, distribución geográfica y calendario de las inversiones públicas, subsidios, créditos, impuestos, reglamentos cambiarios, salarios, precios, empleo y previsión social, legislación, tarifas y aranceles de servicios públicos. Esta enorme variedad de decisiones, que toman a un mismo tiempo innumerables organismos públicos, deben propender desde todas direcciones a las metas del plan. Por lo tanto, es preciso recalcar que el proceso de planificación, aunque tenga una dirección ostensible, cual es el grupo de personas que lo mantiene al día, implica en realidad que no sólo el gobierno sino todo el país participe activamente en la formulación, ejecución y control del plan, lo que exige que todos estén imbuidos de las finalidades, objetivos y métodos del plan.

