

REFORMAS ESTRUCTURALES A ENCARARSE EN AMERICA LATINA PARA OBTENER EL DESARROLLO

Por NESTOR VEGA MORENO,
Profesor de la Universidad
Central del Ecuador.

1.—Consideraciones Generales

Un somero análisis de la economía latinoamericana nos muestra un desigual crecimiento de los diversos países, pudiéndose notar que el retraso o el subdesarrollo de la mayoría de ellos está ligada a defectos estructurales básicos que impiden su crecimiento.

Los problemas estructurales básicos se podrían dividir en los siguientes: agrario, tributario, administrativo, económico y social. Su solución, por tanto, implica reformas radicales en los campos mencionados.

La mayoría de los países tienen una estructura económica feudal (desaparecida en Europa hace varios siglos), con una distribución de la riqueza y del ingreso profundamente desigual; con una marcada diferencia de clases sociales, agravada en la mayoría de los países por la heterogeneidad de la población, originada en la diversidad de razas, costumbres y creencias; con muy desiguales oportunidades de educación y de trabajo, y, consiguientemente, proclive a la explotación del hombre por el hombre.

Si bien algunos países, como Brasil, Argentina, Chile, Colombia y México, han entrado en un decisivo proceso de industrialización, de modo que de la participación del sector industrial en el producto bruto de América Latina ha pasado de un 15% antes de la segunda guerra mundial, a un 25% en la actualidad, y el sector agropecuario ha bajado su participación del 30% al 20% del producto bruto; hay todavía muchos países latinoamericanos en que el sector agropecuario es el más importante, representando del 30% al 40% de su producto bruto, ocupando alrededor del 50% de su población activa, lo que por otra parte indica su baja productividad. En términos de ingreso per cápita la situación se agrava más todavía porque de la agricultura depende entre el 60% y el 70% de la población que, como se dijo más arriba, produce del 30% al 40% de producto. Fácil es deducir que la población rural dependiente de la agricultura tiene un nivel de vida inferior en 50% al nivel de vida de los otros sectores económicos. Hay que añadir que gran parte de esta población usa muy poco el dinero como medio de cambio y vive una economía de autoconsumo y autoproducción al nivel de subsistencia.

En la mayoría de los países la industria es incipiente y no abarca mucha fuerza de trabajo. Sobreabunda, en cambio, un artesanado primitivo, sin el más elemental equipo y, por tanto, de bajísimo rendimiento, que pone a los hombres ocupados en la artesanía también en condiciones lamentables en cuanto a ingreso y nivel de vida.

A excepción de las capitales y de las grandes urbes, la mayor parte de las ciudades pequeñas y de los poblados carecen en forma absoluta o tienen una falta marcada de los más elementales servicios públicos, como son: energía eléctrica, agua potable, canalización, servicios de telecomunicaciones, servicios de sanidad e higiene, transporte y vivienda, que obligan a la población a una vida rudimentaria, propensa a toda clase de enfermedades.

En varios países no ha sido debidamente orientada la educación pública, careciéndose de un número suficiente de técnicos

tanto de alto nivel como de nivel medio que hacen falta para el desarrollo económico de los pueblos modernos. Extensas regiones de algunos países bolivarianos y centroamericanos tienen también insuficiencia de escuelas primarias, por lo que el analfabetismo es todavía muy alto. Si hemos de aceptar que la productividad del hombre está en relación directa con su educación y formación técnica, hemos de concluir que varios países latinoamericanos tienen como uno de los principales obstáculos del desarrollo la falta de capacitación del elemento humano.

Pocos países latinoamericanos tienen una población homogénea. La mayor parte de ellos están poblados por un elemento humano completamente heterogéneo, subsistiendo una marcada diferencia de clases sociales, no legal pero sí de hecho, que impiden poner a disposición de los humildes los adelantos de la civilización, así como procurar una mejor distribución del ingreso.

En un ambiente de esta naturaleza, la política ha estado por mucho tiempo en manos, no precisamente de los más preparados, pero sí de los más audaces, que han sumido a los países en el desorden económico, administrativo y tributario, para reinar más fácilmente.

Por estudios últimos realizados por organismos internacionales, se conoce que el sistema tributario de la mayoría de los países latinoamericanos es sencillamente caótico, teniendo como características fundamentales la regresividad en el aspecto social, la inflexibilidad y la dispersión, por lo cual la situación fiscal de la mayoría de los países es angustiosa. Varios de los países han tenido que acudir en los últimos años a préstamos de estabilización presupuestaria para cubrir déficit de cuenta corriente.

La mayor parte de los países se encuentran en un proceso de mejoramiento administrativo y algunos de ellos han alcanzado estándares muy altos de eficiencia, especialmente en ciertos ramos; en otros, sin embargo, no se nota progreso, y la administración es rutinaria, deficiente y a veces ignorante. La administración local y descentralizada es la que más deja que desear.

Algunos países, posiblemente angustiados por estos problemas, han querido dar un salto hacia el desarrollo con medidas netamente monetarias, cayendo en procesos inflacionarios de efectos todavía más desastrosos, en vez de encarar sus problemas por la base y resolver los problemas estructurales.

Por fortuna para América Latina, a partir de los años de la post-guerra se ha venido formando una nueva clase dirigente, una especie de élite intelectual, con orientación a la técnica y a la industria, que ya no se contenta con lamentarse en novelas más o menos bien escritas, de los defectos de nuestra sociedad, como lo hacían los románticos de hace algunos años, sino que tratan de medir los problemas en su verdadera magnitud y averiguar sus causas, para darles la solución adecuada. En este proceso renovador han participado las universidades y los centros académicos modernos, en forma institucional; y como clase, todos los profesionales técnicos, como son médicos, ingenieros, arquitectos, químicos, geólogos, físicos, electricistas y administradores. Hay que decirlo, sin embargo, que el impulso ha sido dado por los economistas y por los hombres de empresa, que han programado y ejecutado, o están en proceso de ejecución, el desarrollo económico de los pueblos.

II.—**Reforma Agraria.**

Hay tres problemas agrarios comunes a varios países latinoamericanos: escasa utilización del área territorial, baja producción por hectárea o sea baja productividad, e inadecuada distribución de la tierra laborable. A estos defectos comunes hay que añadir, en algunos países, una inadecuada relación de trabajo en el sector agrícola, que constituye verdaderas servidumbres, inaceptables en este siglo y en esta civilización, porque son sistemas de explotación del trabajador agrícola por parte del patrono.

La tenencia y el cultivo de la tierra de tipo feudal imperante en algunos países latinoamericanos es una de las principales causas de la enorme desigualdad en la distribución del

ingreso y, por tanto, de retraso económico. **La reforma agraria es, por consiguiente, una necesidad imprescindible e impostergable para conseguir el desarrollo económico y social.**

Varios países latinoamericanos han comprendido esta necesidad y han emprendido en el proceso de reforma agraria, mediante la promulgación de las leyes pertinentes y la adopción de las medidas que han creído más adecuadas. México podría llamarse, con razón, el Decano de los países que han realizado reforma agraria no solamente en América Latina sino inclusive en el mundo entero. Otros países que han emprendido en la gigantesca tarea de reformar la estructura de la tenencia y cultivo de la tierra, con mayor o menor éxito; son: Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Cuba, Costa Rica, Venezuela, Colombia, Perú y Ecuador. Este es el último país que ha adoptado una Ley de Reforma Agraria en el presente año. Chile tiene promulgada la Ley pero no se ha llegado a su aplicación. La inquietud por el problema subsiste en los demás países y pronto no habrá país en América Latina que no haya encarado este problema.

Pero para que la reforma agraria rinda sus frutos de redistribución del ingreso y mejoramiento social, tiene que ser radical. Se ha dicho que un abismo no se lo puede traspasar en dos saltos. El abismo de la injusticia social que vive el campesino y el inicuo sistema feudal de tenencia y cultivo de la tierra no se lo puede salvar con simples paliativos. O se da el salto fundamental y se hace una transformación radical, o el sistema se hunde más en el abismo.

Los objetivos fundamentales de la reforma agraria deben ser :abolición del sistema de servidumbre (en cualquiera de sus formas) en el trabajo agrícola; limitación de la propiedad unipersonal de la tierra; redistribución de la tierra cultivable, para eliminar el latifundio por un lado y el minifundio por otro; aumento del rendimiento por hectárea cultivada, mediante el uso creciente de abonos y de riego, mejor selección de semillas, amplio uso de insecticidas y fungicidas; protección de la tierra contra la erosión por medio de reforestación y pastizales; estudios ecológicos para las diferentes clases de plantas, y, para

los campesinos y agricultores, más escuelas de entrenamiento y medios de formación agropecuarias.

Una reforma agraria que no cambie las relaciones de trabajo en el campo e incorpore al campesino al sistema monetario y a los beneficios del seguro social no sería reforma agraria, porque sería cohonestar un sistema de explotación del trabajo. Una reforma agraria que no haga redistribución de la tierra no sería reforma agraria, porque aceptaría la actual estructura de la tenencia de la tierra que se ha indicado que es injusta. Una reforma agraria tiene que redistribuir las tierras cultivables, entendiéndose desde luego que la única manera de conseguirla, dentro de nuestra filosofía occidental de respeto a la propiedad privada y a la libre empresa, es la expropiación. El pago por otra parte tiene que hacerse a largos plazos por medio de emisiones de Bonos de Reforma Agraria, pues el pago al contado es imposible y socialmente inconveniente.

Complemento de la reforma agraria es la colonización que consiste en la ampliación de la frontera agrícola, mediante la incorporación al cultivo de nuevas tierras, mediante la realización de obras de infraestructura y el asentamiento de colonos en las mismas. Esta es una gran solución para procurar empleo a un buen número de personas que no están preparadas para otro tipo de labores y que, por otra parte, muchos países latinoamericanos no disponen, debido a su escaso grado de industrialización.

III.—**Reforma Fiscal.**

La mayoría de los países latinoamericanos tienen un exagerado número de impuestos especialmente a las importaciones, a la producción, a las ventas y al consumo, muchos de ellos con destino o beneficiario predeterminado, que le restan flexibilidad, a la vez que atomizan su utilización. Esto se debe a que en la mayoría de los países no se ha emprendido en una reforma estructural al sistema tributario y, ante las necesidades crecientes del Estado, se ha acudido al fácil expediente de crear nuevos

impuestos, hasta llegar, en varios países, a un número tal que no es conocido ni por los más estudiosos por falta de codificación. Estos impuestos son además por lo general preponderantemente específicos y de tarifas únicas, de modo que el sistema se hace inflexible e incapaz de procurar al Estado los recursos necesarios, conforme crece la economía, por un lado; y por otro lado lo hace regresivo y socialmente injusto. A causa de este defecto el sistema tributario de varios países latinoamericanos no ha servido como medio de redistribuir el ingreso en una forma positiva y más justa, sino al contrario, ha favorecido y ha incrementado las diferencias entre las clases sociales.

La falta de una adecuada distribución de la materia imponible entre los distintos beneficiarios y la desigual distribución de obligaciones ocasiona la paradoja de que varios organismos del sector público y fundamentalmente el Gobierno Central sufran permanentes déficits presupuestarios, mientras hay organismos autónomos o descentralizados que siguen acumulando año a año saldos de caja.

Algunos países sufren una verdadera anarquía tanto en la legislación como en la administración tributaria, que, por no seguir una política definida de acción, causan desconcierto.

Como resultado de todos los problemas anteriores, aparece uno más, identificado como exceso de delitos tributarios: evasión, defraudación, contrabando y otros. Los delitos por otra parte no son exclusivos de los contribuyentes, sino también de la administración, en muchos casos ignorante y mal pagada y, por tanto, proclive al cohecho y al soborno. El bajo rendimiento de los impuestos y la estrechez financiera del sector público es un corolario lógico de lo anterior.

Con respecto a política presupuestaria, se podría decir que ha habido un adelanto mayor, pues algunos países latinoamericanos han adoptado ya o se encuentran en proceso de adopción del sistema de presupuestos por programas, que trata, como su principal virtud, de asegurar el cumplimiento de las obras de gobierno en los diversos sectores, para lo cual se precisan las obligaciones y responsabilidades de cada dependencia en los diversos

programas, los mismos que están debidamente financiados. Este constituye un avance con relación al presupuesto institucional, que trataba de financiar las instituciones más que asegurar el cumplimiento de los programas, que muchas veces no existían, constituyendo el presupuesto un sistema de gastos desordenados y por tanto dispendiosos.

Sin embargo de estos adelantos hay todavía uno que otro país en que el Presupuesto del Estado constituye simplemente una lista de empleos y de sueldos, sin ninguna política de acción.

Aparte del sistema presupuestario, hay que indicar que en algunos países el presupuesto carece de ciertas virtudes fundamentales, como la universalidad, porque quedan fuera del presupuesto considerables sumas de dinero en forma de fondos especiales, que quitan flexibilidad y suficiencia al sector público y facilitan el desperdicio. La falta de equilibrio es en algunos casos alarmante. El desequilibrio puede ser financiero por un exceso de gastos sobre los ingresos corrientes que causan déficit en cuenta corriente y obligan al recurso de préstamos puramente monetarios, con grandes perjuicios para la estabilidad de la moneda y el bienestar de la colectividad. Pero además hay desequilibrios coyunturales y estructurales, por los cuales el presupuesto en vez de ser una arma para corregir los movimientos depresivos o inflacionarios que ocurren en una economía insegura e inestable, los intensifica. La causa última de estos problemas está en el desequilibrio estructural, que consiste en que la economía del sector público en algunos países no se ha identificado con la economía total y no ha entrado a formar parte de ella, sino que marcha desligada y a veces en sentido opuesto, porque la formulación de la política fiscal no se basó en el análisis económico y en la programación económica, sino en la intuición o en la tradición.

Con la aparición de los organismos planificadores varios países latinoamericanos han mejorado la estructura del gasto público, contribuyendo de manera eficaz en la formación de capital en aquellos sectores en que lógicamente el sector privado no puede penetrar, o simplemente en los sectores en que el Go-

bierno es más eficaz, como carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles, electricidad, riego y sistemas de comunicaciones. De acuerdo a los planes de desarrollo, el Gobierno ha entrado de manera decidida en ayuda inclusive del sector privado a base de una serie de planes sociales y fundamentalmente de vivienda, para no mencionar otros aspectos. Sin embargo, todavía la mayor parte de los países latinoamericanos no han presentado sus planes de desarrollo y todavía no han podido reorganizar la estructura del gasto público.

Por la existencia de varios organismos financieros internacionales, de carácter mundial o regional, hay una natural tendencia a tratar de solucionar los problemas económicos de los diversos países a base de crédito exterior. Sin embargo, hay que indicar que el crédito externo es simplemente una ayuda para el financiamiento interno y que el mayor esfuerzo y la mayor contribución para el desarrollo debe basarse en el ahorro nacional.

Con estos antecedentes cabe mencionar que es obligación de los países entrar en una decidida reforma fiscal, para que el sector público pueda cumplir con sus objetivos de redistribución del ingreso, provisión de empleo, mejoramiento social y desarrollo económico. Es indispensable el establecimiento de un presupuesto único y universal, que centralice los recursos públicos dispersos entre muchos organismos autónomos y descentralizados, o que, en todo caso, los presupuestos de esos organismos se regulen por las normas generales del presupuesto. Los países que todavía no lo han adoptado deberían tomar las medidas necesarias para adoptar el sistema de presupuestos por programas, a fin de garantizar el mejor uso de los fondos públicos en el cumplimiento de los planes de desarrollo y de los servicios públicos. El organismo administrativo que tenga a cargo la ejecución y control del presupuesto debería ser debidamente fortalecido, a fin de controlar y coordinar no sólo el presupuesto del gobierno central, sino también de los gobiernos locales y de los demás entes públicos, a fin de asegurar la unidad en la acción y el éxito en la gestión.

La reforma tributaria en que deban emprender la mayor parte de los países latinoamericanos debe tener ciertos objetivos básicos comunes, como son la abolición de los impuestos con beneficiario o destino específico, de modo que todos los gastos públicos se efectúen a través de apropiaciones presupuestarias. La determinación de la base imponible debe hacerse a base de técnicas y reglas precisas y la recaudación debe concentrarse exclusivamente en las dependencias del Ministerio de Hacienda o de las oficinas financieras de los gobiernos locales, sin dejar posibilidad de recaudación a entidades descentralizadas. Un registro de todos los contribuyentes actuales y posibles permitiría la ampliación del sujeto tributario; la ampliación de la base imponible, incorporando nuevas rentas a nuevas actividades, ampliaría los recursos del estado.

A fin de garantizar el criterio de justicia tributaria y el principio de la capacidad de pago, debe adoptarse "un sistema unitario amplio de impuesto personal progresivo a la renta, que incluya el gravamen de las ganancias de capital tanto de bienes muebles como inmuebles, completado con un impuesto sobre el patrimonio neto, cuando ello sea posible". En cuanto a los impuestos indirectos, tanto al consumo de artículos importados como nacionales; debería evitarse que sean indiscriminados, haciendo una verdadera clasificación de los artículos, según su grado de necesidad, utilidad o lujo, y seleccionado los que han de ser y no han de ser gravados de acuerdo al tipo de consumidor. Debe evitarse las tarifas específicas, regresivas e inflexibles, y adoptar tarifas preponderantemente ad-valorem progresivas y flexibles.

Por principio, un gasto de operación u ordinario jamás debe ser financiado por el empréstito; éste, en cambio, constituye un medio legítimo de financiar las inversiones reales porque son formación de capital. En ningún caso se debe abusar de la deuda pública sobre el límite de la capacidad de pago, porque el hacerlo traería desequilibrios lamentables.

IV.—Reforma Administrativa.

La reforma administrativa se la podría concebir como la adopción de la técnica en la administración pública. En economía la técnica es considerada como un nuevo factor de producción, desconocido entre los economistas clásicos. Según los tratadistas del desarrollo económico, éste depende del esfuerzo o deseo de economizar, de la acumulación de capital y de la acumulación de conocimiento técnico. El desarrollo económico se traduce en aumento de producción; la técnica minimiza el costo de esta producción, mediante la aplicación cuantitativa exacta de los insumos para conseguirla.

El paso del empirismo a la técnica ofrece grandes resistencias y dificultades, porque hay una brecha entre lo que es conocido solamente por los expertos como el medio más efectivo de hacer las cosas, y la manera real de hacerlas por parte de la mayoría de la población. La innovación recibe actitudes de resistencia de parte del público porque puede hacer daño a clases enteras que aprendieron a hacer su vida a base del empirismo y que miran con desconfianza los nuevos métodos que desplazan habituales costumbres.

Cuando la técnica y los técnicos han sido aceptados y reconocidos en su verdadero valor por un pueblo y sus gobernantes, se puede pensar con optimismo que el desarrollo económico se acerca, porque se aplican métodos más eficientes tanto en los procesos productivos como en la administración pública.

La reforma administrativa depende de dos aspectos básicos, ambos absolutamente indispensables: el entrenamiento técnico del personal y la reorganización de la estructura misma del gobierno. Eficientes administradores pueden fracasar frente a una estructura administrativa viciada de defectos seculares; la mejor organización teórica no serviría de nada sin un personal debidamente preparado para ponerla en marcha. El sector público debe ser organizado de tal manera que pueda sujetarse a una política uniforme, disminuyendo, por tanto, al máximo, la floración de organismos autónomos y descentralizados. Cada ente público

debe tener su estatuto jurídico con una clara y precisa descripción de sus funciones y con la provisión de los medios necesarios para cumplirlas. La superposición de funciones entre diversos organismos dependientes de un mismo nivel de gobierno o de diversos niveles de gobierno causa conflictos administrativos y a veces políticos con perjuicio para la comunidad. La insuficiencia de recursos los vuelve inoperantes y por tanto inútiles.

Casi en todos los países latinoamericanos ha sido costumbre nombrar para los cargos y funciones públicas a los partidarios políticos en recompensa a su adhesión, sin considerar su capacidad. Quizá ha habido la creencia de que la administración pública no requiere de ninguna preparación especial y que cualquier estudiante de secundaria la puede cumplir. Este error ha ocasionado una tremenda deficiencia en la administración pública, que se trata de compensar mediante una sobreabundante burocracia, que se encarga de multiplicar los trámites y demorar el despacho de los asuntos más urgentes. Sin embargo, cada función pública implica una especialización, por más sencilla y humilde que sea, para ejecutarla con eficiencia.

Es necesario, por tanto, establecer, al menos en una de las universidades de cada país, escuelas de administración pública, en donde se enseñe a la juventud la administración científica.

La inestabilidad y falta de seguridad del empleado público han contribuido también su ineficiencia y con frecuencia a actos deshonestos. La promulgación, en los países que todavía no la han adoptado, de una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa es urgente.

V.—Reformas Económicas.

En el orden estrictamente económico, la mayoría de los países latinoamericanos enfrentan dos problemas básicos: una deficiente industrialización y una dependencia exagerada del exterior en el precio de sus productos.

La escasa industrialización es debida, a su vez, a problemas estructurales, como son la estrechez del mercado causada por

la escasa población y los bajos ingresos. De los veintiún países latinoamericanos apenas seis tienen un ingreso per cápita superior a los 400 dólares. En cuanto a la población, con excepción de Argentina, Brasil, México, Colombia y Perú, los demás países no llegan a los 10 millones de habitantes. Estas dos características de la estructura del mercado reducen los estímulos de la inversión de capitales en la industria. Limitan el tamaño de las plantas —cuando éstas se instalan—, y cuando no es posible reducirlos, se trabaja a un porcentaje reducido de su capacidad.

La estrechez del mercado no es la única limitación para el desarrollo industrial. Hay que enfrentar además la escasez de empresarios y la falta de capacitación del personal. La actividad empresarial implica promoción de proyectos, provisión de capitales y aceptación de riesgos, administración de empresas e innovación o adaptación de técnicas de producción. Son cuatro actividades que en los grandes países industriales están perfectamente diferenciadas y ejecutadas por distintas personas; en los países subdesarrollados, como son la mayoría de los países latinoamericanos, no es posible hallar muchos empresarios con estas distintas especializaciones, y el que se arriesga debe hacer frente a estas diversas actividades con resultados que no siempre son óptimos.

La escasez de personal calificado es alarmante. La formación de capataces, supervisores, técnicos, mecánicos especializados, diseñadores, investigadores, programadores y trabajadores de distintas funciones corren a cargo del empresario, con un incremento en los costos de producción y, no raras veces, con perjuicio de la calidad del producto. La deficiencia técnica de los trabajadores choca con frecuencia con alta calidad técnica de la maquinaria, construída en países altamente industrializados y teniendo en cuenta mano de obra altamente calificada. El producto de este desajuste no es el óptimo.

América Latina ha sido dotada como los demás continentes de abundantes y diversas materias primas, pero no todos los países las poseen. Venezuela es uno de los mayores productores

de hierro y de petróleo; Chile tiene abundante cobre; Bolivia tiene enormes minas de estaño, y en mayor o menor grado los demás países tienen algunos recursos minerales. Sin embargo, por la falta de medios de comunicación y transporte y por falta de transparencia en el mercado no se puede emplear estas materias con mayor beneficio para América Latina.

La mayoría de los países latinoamericanos no sobreabunda de los servicios auxiliares necesarios para la industria, como son energía eléctrica, agua y combustible. También es deficiente el sistema de distribución y transporte.

Estas escasas posibilidades de industrialización han determinado que la mayoría de los países latinoamericanos han concentrado su actividad económica en la agricultura, convirtiéndose en el mercado mundial en proveedores de productos primarios, que sufren una alta competencia por parte de los países de Asia y Africa. Los productos agrícolas y fundamentalmente los alimentos sufren en el mercado mundial de tres características perjudiciales: baja elasticidad-precio de la oferta, baja elasticidad-precio de la demanda y baja elasticidad-ingreso de la demanda. La baja elasticidad-precio de la oferta ocasiona una fuerte inestabilidad en los precios, que, a la vez que eventualmente puede traer beneficios a los agricultores, la mayoría de las veces les ocasiona pérdidas. El incremento de la producción de los productos agrícolas no trae tampoco ninguna ventaja sino todo lo contrario porque a una mayor oferta decaen los precios, ya que la demanda es inelástica. El incremento del ingreso de los países industrializados, que constituyen los mercados para los productos primarios, no beneficia a los productores de éstos, ya que el incremento de ingresos no se lo destina a un aumento de consumo de productos agrícolas sino a la adquisición de nuevos productos industriales. Esta dependencia del mercado exterior puede mantener a los países latinoamericanos en una situación de enorme desventaja si es que no se sacuden de sus actividades tradicionales y entran, mediante la integración regional, en un amplio proceso de industrialización.

Si la estrechez del mercado es la causa básica para la poca industria latinoamericana, hay que integrarse reuniendo en un solo mercado a todos los consumidores latinoamericanos. América Latina ha comprendido este problema y ha organizado el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Pero para que estos ensayos den los frutos esperados es necesario que todos los países renuncien a parte de su autonomía y cambien de mentalidad, buscando en la integración y cooperación internacional la ampliación del mercado y el desarrollo económico para todos los pueblos.

Por otra parte los países latinoamericanos deben entrar en un amplio proceso de industrialización de las materias primas que actualmente exportan y mejorar sus sistemas de comunicación y transporte, y crear en el continente una nueva potencia industrial cuya economía no dependa fundamentalmente de los mercados externos, que cada vez pagan menores precios por sus productos agrícolas.

La integración permitiría no sólo la producción de bienes industriales de consumo sino fundamentalmente de bienes de capital, que son lo que más necesita América Latina para desarrollarse y que requieren de economías de gran escala.

El desigual estado de desarrollo de los países latinoamericanos sería causa de que las ventajas de la integración económica y del mercado común sean mayores para los países industrializados y menores para los agrícolas.

La creación de un fondo de compensación y estabilización de precios podría ser un medio de redistribuir adecuadamente los ingresos adicionales que derivan del mercado común y de garantizar la estabilidad de los productos primarios de cuyas exportaciones depende actualmente la mayor parte de la economía latinoamericana.

VI.—Reformas Sociales

1.—Los problemas sociales de América Latina son múltiples. Al menos los países bolivarianos y varios países centroamerica-

nos tienen una población muy heterogénea, con abundancia del elemento indígena que no se ha incorporado a la civilización. Al carecer de educación, es también un elemento de poco y deficiente rendimiento en el proceso productivo. Como tal, obtiene muy pocos ingresos de su trabajo, que no le permite conseguir su mejoramiento social y es presa de la ignorancia, de las enfermedades y de la explotación.

Todavía es un elemento cívicamente sin ningún desarrollo, que necesita de la protección de las clases más aventajadas. Es, por tanto, deber de los ciudadanos conscientes y de las élites intelectuales tomar las medidas necesarias para que el indio salga del estado primitivo en que se encuentra. Los programas de reforma agraria, colonización y desarrollo de la comunidad rural deben ser considerados entre los más importantes en los planes de desarrollo.

2.—La productividad de la mano de obra, y en general de la fuerza de trabajo está en relación directa con la educación. América Latina puede estar orgullosa de sus magníficas universidades, de enorme tradición y siempre atentas a participar en los movimientos científicos y técnicos mundiales. Las Universidades Latinoamericanas están contribuyendo al desarrollo económico de los diversos países con técnicos de primer orden. Pero en cambio, la orientación demasiado humanista, en la mayor parte de los países, de la enseñanza secundaria, ocasiona una enorme deficiencia de técnicos de nivel medio, cuya necesidad es masiva para el desarrollo económico.

El obrero calificado es producto de la tradición industrial de un país. Pero la mayor parte de los países latinoamericanos tienen una industria incipiente y es necesario suplir con la educación la falta de tradición.

Sería conveniente, por tanto, reorientar la educación secundaria hacia las profesiones técnicas medias y establecer la educación complementaria para la formación de obreros calificados, educación complementaria que se debería encargarse de desarrollar las habilidades manuales de los estudiantes por la enseñanza de artes y oficios y especialmente mecánica.

3.—Si la desnutrición y la insalubridad son las grandes causas de la mala salud de enormes masas de población, hay que ampliar las campañas sanitarias y de alimentos para obtener una población sana y robusta que sea también más productiva.

4.—La tasa de crecimiento de la población en varios países latinoamericanos es explosiva, de modo que el incremento del producto queda casi anulado por el crecimiento de la población, dificultándose el desarrollo. Campañas masivas de educación para disminuir la tasa de natalidad parecerían necesarias al menos en algunos países y entre ciertos grupos de población. Las familias más pobres y también más ignorantes son las que más hijos tienen, y son incapaces, muchas veces, de proporcionarles la más mínima educación, incorporándose a la sociedad como un número más y como una boca más que alimentar, pero no como un factor positivo de progreso.

5.—Si bien algunos países como Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y Costa Rica han extendido el sistema de seguridad social a un amplio porcentaje de la población, en la mayor parte de los países latinoamericanos éste es reducido. La mayor inconveniencia está en que los desprotegidos son los grupos de menores ingresos, como trabajadores del campo y domésticos que no tienen la menor posibilidad de ahorro para atender las emergencias de enfermedad y accidente, ni la circunstancia cierta sobreviniente de vejez e incapacidad para el trabajo. La mayor parte de los clientes de los asilos de ancianos provienen de estas dos clases de trabajadores. Sería, por tanto, de recomendar que los países que todavía no han extendido el seguro social a este tipo de trabajador, lo hagan, y en general, que se amplíe al máximo el sistema de seguro social para proteger de contingencias adversas a los trabajadores. Cabe anotar en este punto que los países que más se han desarrollado en América Latina son los que también más han ampliado su sistema de seguridad social. No se afirma que haya una relación de causa y efecto, pero hay que admitir que tampoco es mera coincidencia.

Muchos otros problemas básicos que necesitan también de reformas estructurales deben haberse escapado en este rápido bosquejo.

La intención ha sido señalar al menos las principales reformas que hay que encarar de manera inmediata para el desarrollo de los países latinoamericanos que tienen que cumplir un papel fundamental en la historia y en la geografía del mundo.

Quito, a 27 de octubre de 1964.