PROPIEDAD DE LA BIBLIOTECA C. 2

NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

GENERAL
E/CN.12/827
25 de febrero de 1969
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimotercer período de sesiones
Lima, Perú, 14 al 23 de abril de 1969

EL SEGUNDO DECENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

*

Movilización de recursos internos

INDICE

/Capítulo I

Capítulo I

DISPONIBILIDAD Y UTILIZACION DE RECURSOS REALES

EL PROBLEMA DE LAS INVERSIONES

La significación de los recursos que se apartan para mantener, ampliar y modernizar el aparato productivo es demasiado evidente para necesitar reiteraciones. Aunque las relaciones entre ese elemento y la dinámica y contenido del proceso de desarrollo no sean tan directas y transparentes como a veces se supone, pocos discuten su trascendencia fundamental, sobre todo en economías que precisan establecer una base de capital como punto de apoyo para superar el llamado "círculo vicioso de la pobreza".

En esta parte se pretende, en primer lugar, recordar brevemente la experiencia reciente de América Latina y de algunos países representativos en cuanto a sus esfuerzos en favor de la inversión y examinar los nexos entre ese fenómeno y las tasas de crecimiento. Por otra parte, se intentará un análisis de los principales factores reales o materiales que condicionan las posibilidades internas de acrecentar la capacidad productiva. En otras palabras, no se discutirán, salvo incidentalmente, las cuestiones relativas a la contribución del exterior y a los problemas vinculados a los balances de pagos, que son objeto de otros documentos.

1. El esfuerzo de inversión en América Latina y en algunos grupos de países

Si se considera el conjunto de América Latina y con una perspectiva de largo plazo es manifiesta la relativa constancia del esfuerzo de inversión. En el período 1945-60, por ejemplo, las inversiones brutas totales "crecieron a una tasa de 4.7 por ciento anual manteniendo un coeficiente prácticamente constante con respecto al producto interno" (alrededor del 16 al 17 por año), en tanto que las realizadas en inversión fija (esto es, exceptuada la variación de existencias) lo hicieron a un ritmo de sólo 4 por ciento por año.[1/] En 1961-67, no varía marcadamente esa proporción, aunque se registra un pequeño descenso en los últimos años con respecto a los iniciales de la década. En el trienio 1965-67, la inversión bruta fluctúa alrededor del 17 por ciento del producto interno, en tanto que la de carácter fijo (o sea la destinada a construcciones, equipos y maquinarias) se sitúa en torno al 16 por ciento. En líneas generales, un esfuerzo de acumulación de ese orden - si se supusiera una relación producto-capital bastante favorable (0.40) y una depreciación a treinta años - implicaría una tasa de crecimiento por persona inferior al uno por ciento anual.

1/ Véase CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en la postguerra, (E/CN.12/659/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, (Nº de venta: 64.II.G.6).

/Los datos

Los datos del cuadro 1 muestran distintas situaciones por países y permiten apreciar dos aspectos significativos. Por un lado, que existe cierta vinculación general o aproximada entre los grados de desarrollo y los coeficientes de inversión, por lo menos en el sentido de que "en los países con los ingresos per cápita más bajos, la parte correspondiente a las inversiones en la producción total tendió también a ser más baja".[2/] Por otro lado, es fácil apreciar que existen diferencias marcadas entre países en situaciones parecidas, lo que sugiere que obran también otros factores, que elevan o deprimen los coeficientes de inversión en comparación con lo que podría deducirse de la sola consideración de los niveles de ingreso. En breve, parece existir un margen de variación de la capacidad para formar capital reproductivo, lo que insta a identificar los elementos que influyen para que se aproveche o no ese potencial.

Otro aspecto que suele destacarse es el de las relaciones entre las tasas de inversión y las de crecimiento. En el cuadro 1 se advierten los contrastes en la llamada relación de incremento capital-producto. En países como la Argentina, elevados porcentajes de capitalización coinciden con aumentos relativamente modestos de la producción. En otros, como México o Brasil, se registra, en determinados períodos, la situación opuesta. Y en algunos como el Perú, se da cierta vinculación entre el esfuerzo de acumulación y el crecimiento del sistema productivo.[3/]

A despecho de las disociaciones señaladas entre esas variables claves podría sustentarse que a mediano y largo plazo sería difícil imaginar tasas altas y sostenidas de expansión del producto sin la correspondiente contrapartida del lado de las inversiones. Por otro lado, es dable sostener que un esfuerzo considerable de acumulación es una condición necesaria pero no suficiente para lograr tasas satisfactorias de incremento de la producción, sobre todo a corto y mediano plazo.

2/ Véase, Estudio Económico Mundial, 1959. (E/3361; ST/ECLA/63; publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 60.II.C.1), cap. 2. La suposición está basada en antecedentes de un número mayor de países que los considerados en este trabajo. Se recuerda en ese estudio que las tasas relativamente altas de inversión en algunas economías subdesarrolladas casi siempre se encuentran en las que tienen sectores exportadores especializados en rubros de la minería (por ejemplo, cobre) o combustibles (por ejemplo, petróleo) y de capitalización extranjera.

3/ Diferencias parecidas, a veces más marcadas, se observan a nivel mundial. Respecto a la experiencia en el decenio de 1950, véase Estudio Económico Mundial, 1959, op. cit.

/Cuadro 1

Cuadro 1

COEFICIENTES DE INVERSION Y CRECIMIENTO DEL PRODUCTO EN PAISES REPRESENTATIVOS DE AMERICA LATINA, 1950 a 1967

(Relaciones en moneda nacional y a precios de 1960)

	1950-59			1960-67		
	Ritmo anual de aumento del producto interno bruto	Formación bruta de capital fijo como porcentaje del producto interno bruto	Relación de incremento Capital-Producto	Ritmo anual de aumento del producto interno bruto	Formación bruta de capital fijo como porcentaje del producto interno bruto	Relación de incremento Capital-Producto
Grupo I						
Argentina	2.7	17.2	6.4	2.1	19.6	9.3
Brasil	5.0	16.1	3.2	3.5	14.1	4.0
México	5.3	14.4	2.7	5.5	15.7	2.9
Grupo II						
Colombia	4.1	20.3	5.0	3.9	16.9	4.3
Chile	2.9	14.3	4.9	4.3	16.4	3.8
Perú	3.9	20.8	5.3	5.1	22.5	4.4
Grupo III						
Costa Rica a/	5.6	17.5	3.1	5.7	17.7	3.1
El Salvador	...	...	...	5.4	13.8	2.6
Ecuador	4.3	11.4	2.7	4.1	12.5	3.0
América Latina	...	....	...	3.8	16.2	4.3

Fuente: CEPAL.

Metodología: Estudio Económico Mundial, 1959 (E/3361; ST/ECA/63), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 60.II.C.1), pág. 81.

a/ 1953-59.

/Esto lleva

Esto lleva a examinar los elementos que gravitan sobre las relaciones entre las tasas de inversión y de crecimiento. La materia ha sido objeto de numerosos análisis. Entre ellos vale la pena mencionar el que le dedicó el Estudio Económico Mundial de las Naciones Unidas, 1959. Refiriéndose en particular al caso de los países menos desarrollados, se subrayaron tres órdenes de factores.

Por una parte, estarían los de carácter coyuntural. En un momento o lapso dado una economía podría estar encarando una situación de demanda deficiente, de manera que el solo hecho de que se modificaran esas circunstancias implicaría un mayor rendimiento del capital existente. En tanto que este aspecto se vincula principalmente con el gasto interno en los países industrializados, sin duda está ligado de preferencia a los movimientos de la demanda exterior en el caso de los periféricos, sea directamente, - allí donde las exportaciones constituyen una parte apreciable de la demanda global -, o indirectamente, cuando las importaciones son ingredientes estratégicos para el funcionamiento del sistema. Como se comprende, en una medida variable, según los cuadros particulares y sobre todo a corto plazo, las circunstancias anotadas caen fuera del ámbito de la decisión o control nacional.

En segundo término, deberían destacarse las cuestiones vinculadas con la estructura de las inversiones existentes o al acervo de capital formado con anterioridad. Este aspecto puede tener gran importancia en economías que están modificando en medida más o menos considerable sus sistemas productivos, como ha sido el caso de muchas latinoamericanas en el tránsito del modelo de crecimiento hacia afuera hacia el de industrialización sustitutiva. La ilustración más clara y conocida del problema es la correspondiente a la exigencia de una infraestructura relativamente nueva emanada de esa transformación, que se compara con la menor utilización (y a veces desuso) de las inversiones efectuadas en función del antiguo patrón de exportación primaria. La rápida urbanización, y, más aún, la concentración en centros urbanos, son otros ejemplos de disociación entre el patrón dado de infraestructura y el que imponen nuevas condiciones de desarrollo.[4/]

4/ Una situación muy típica en varias experiencias es aquella en que los barrios tradicionales quedan al margen de la expansión urbana, que se concreta en lejanos suburbios, a pesar de que en los primeros existe una gran base de servicios de infraestructura y en los segundos hay que establecerlos íntegramente y a elevados costos.

/El trabajo

El trabajo de las Naciones Unidas recordaba en particular la experiencia de la Argentina. Al respecto se expone lo siguiente:

"Un ejemplo extremo del efecto del desajuste estructural sobre la relación entre las inversiones globales y la producción lo constituye el caso de la Argentina. Durante varios años a partir de fines del decenio de 1940, la industria funcionó muy por debajo de su capacidad, debido en parte a la falta de desarrollo de los sectores del combustible, electricidad y transporte, que sumada a graves dificultades de balanza de pagos, creó intensas escaseces en toda la economía. Sin embargo, al mismo tiempo siguieron aumentando las inversiones destinadas a eliminar en parte los estancamientos de sector que reducían la producción en toda la economía. Como consecuencia de esta situación, el volumen declarado de inversiones en relación con el incremento de la producción fue muy grande durante la mayor parte del decenio de 1950".[5/]

En todos estos casos y en otros similares, el desequilibrio entre la estructura existente de las inversiones y la requerida - con justificación o no - por las nuevas circunstancias, implicará una subutilización de los medios disponibles o agregaciones importantes al capital social con objeto de superar el desajuste registrado. Y todo esto tenderá a reducir, al menos transitoriamente, el rendimiento del acervo de inversiones.

Estrechamente relacionado con el punto anterior se halla el que puede considerarse como el tercer orden de elementos influyentes y que tiene que ver con la composición de las inversiones y las distintas relaciones capital-producto de las mismas.

Las efectuadas en sectores como la agricultura y la industria suelen tener un rendimiento por unidad de capital considerablemente mayor que las que se han realizado o deben dirigirse a las instalaciones y servicios básicos, - transporte, comunicaciones, electricidad, gas, - y más aún si se comparan con algunas de las llamadas inversiones sociales, como las destinadas a vivienda o urbanización. De allí se desprende que las

---

5/ Esta no es la única razón del fenómeno descrito. Otros trabajos han destacado factores de distinta índole, como los altos precios relativos de los bienes de capital en Argentina, o en otros países donde se da el mismo problema.

/relaciones globales

relaciones globales entre capitalización y producto estarán determinadas en gran medida por la distribución del acervo de inversiones y de las que vayan asignándose entre los diversos sectores.

Lo señalado podría llevar a conclusiones simplistas respecto a las posibilidades de elevar rápida y marcadamente el rendimiento de la capitalización sobre la base de una canalización más o menos exclusiva hacia los fines o sectores donde la mencionada relación de incremento sea más favorable. Por un lado, la realidad de la estructura existente de las inversiones establecería una restricción evidente y limitaría los efectos a la fracción marginal de la nueva acumulación. Por el otro, habría que tener en cuenta la interdependencia entre los distintos objetos de la capitalización por realizar. Y estos elementos no son los únicos que gravitan en el asunto, ya que, por ejemplo, la política general puede establecer criterios económicos o sociales que pesen más que la sola consideración de la productividad a corto plazo de las inversiones. En suma, pues, las posibilidades de actuar sobre los componentes de la formación de capital se encuentran condicionadas por múltiples factores.

En estos aspectos, no se cuenta en América Latina con antecedentes satisfactorios y comparables sobre la estructura del capital existente y, lo que es más grave, acerca de la composición de las inversiones anuales, sobre todo en lo que se refiere a las del sector privado.[6/] En el Estudio Económico Mundial de 1959, que abarcó a países en vías de desarrollo de distintas regiones, se delinearon algunas conclusiones preliminares, como ser que las proporciones asignadas a los sectores industrial y de servicios básicos resultaban similares a las registradas en regiones desarrolladas, en tanto que parecían insuficientes las dedicadas a la agricultura.[7/]

6/ Una excepción es la investigación preparada por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), La inversión geográfica bruta en capital fijo por sectores de destino, período 1962-66, (Santiago de Chile, noviembre de 1967).

7/ Véase Estudio Económico Mundial, 1959, op. cit., cap. 2, pp. 80 y siguientes.

/Como esas

Como esas hipótesis no se refieren concretamente a América Latina y recogen antecedentes del decenio de 1950, no es posible aplicarlas a las situaciones recientes de la región. Sin embargo, con el apoyo de informaciones fragmentarias y de antecedentes indirectos sería posible conjeturar algunos rasgos principales sobre el esfuerzo de acumulación latinoamericana, aunque seguramente corresponderán más de cerca a lo ocurrido en los países de mayor desarrollo relativo de la región.

Por una parte, es razonable suponer que las inversiones vinculadas con el crecimiento urbano (o metropolitano) han tenido una gravitación bastante mayor que la que representaron en las economías desarrolladas, en análogos estudios de desarrollo y niveles de ingreso. Probablemente este fenómeno se ha dado al unísono para los distintos estratos sociales, es decir, tanto los suburbios acomodados como (a causa de las tensiones y presión sociales) los marginales, han reclamado cuotas mayores de la disponibilidad de capital real que lo que demandaron en etapas comparables de las economías centrales. Esto no significa equiparar los montos absolutos o la importancia de ambos tipos de requerimientos, pues las exigencias emanadas de los primeros tienen un costo por persona y social mucho más elevado. Si éstos piden construcciones sólidas y amplias dotadas de toda clase de servicios complementarios de alta inversión, - calefacción, ascensores, parques, teléfonos, etc. - , los otros se conforman con los esenciales de agua, luz, transporte colectivo, etc.

Estas exigencias derivadas de la urbanización tienen gran relación con el peso que han adquirido las inversiones en servicios sociales básicos, cuya mezquina relación producto-capital ha sido ya comentada. En otras palabras, una parte importante de las inversiones por ese concepto estaría ligada más bien a las necesidades de la urbanización que a las que emanan directamente del aparato productivo.

En las relaciones entre la composición de las inversiones y el crecimiento de los productos es preciso considerar los mayores costos absolutos y relativos de las nuevas modalidades de consumo.

En general, la acumulación en la industria presenta coeficientes de incremento capital-producto más o menos ventajosos en los países en vías de desarrollo. En gran medida esa realidad se asienta en ciertas situaciones más o menos características de las primeras etapas del

/desarrollo hacia

desarrollo hacia adentro de América Latina, a saber, que existe un margen significativo de capacidad no utilizada en las llamadas industrias tradicionales y que sobre éstas recae en lo principal la demanda efectiva que ya no puede satisfacerse desde el exterior.

Ambas circunstancias se modifican sensiblemente en el curso del proceso. Tiende a agotarse la reserva de capacidad en tanto que la composición de la demanda se transforma radicalmente, inclinándose hacia los consumos duraderos más pesados, que pasan a absorber cuotas crecientes del gasto global.

En este fenómeno actúan no sólo el crecimiento del ingreso y su concentración, que amplían y condicionan la estructura del mercado, sino también el efecto de demostración en muchos casos ha dejado de actuar desde fuera y ha pasado a hacerlo desde dentro, al instalarse en los países las industrias productoras de los bienes de consumo más representativos de las economías desarrolladas. Es así como al propio tiempo que la transmisión de esas formas de gasto se intensifica, aumenta la base social que les da apoyo y es tanto más difícil cualquier intento de moderarlos. Antes era fácil, por ejemplo, adoptar medidas para restringir las importaciones de consumo secundario cuando había dificultades de balance de pagos, pero ahora esos intentos tropiezan con obstáculos tan graves como la influencia de esas actividades en el crecimiento del producto interno y las posibilidades de empleo, así como el afianzamiento y elevación de las nuevas demandas.

Las nuevas actividades de consumo plantean grandes exigencias de capital, de empresas y fuerza de trabajo muy calificados, aparte de que dependen más estrechamente del exterior para conseguir su tecnología, servicios e insumos, ya sea por su naturaleza o porque habitualmente son de propiedad extranjera.

Si se comparan estos hábitos de consumo con los del pasado, se aprecia que el módulo correspondiente a los grupos de altos ingresos era antes bastante más barato desde el ángulo socioeconómico y de los costos de oportunidad, ya que la demanda se centraba en los servicios personales, construcciones, alimentos y artículos de lujo que reclamaban recursos más o menos abundantes o con pocas posibilidades de otro uso. Variaba esa

/situación en

situación en cuanto ese consumo representaba una demanda de moneda extranjera, pero, así y todo, no hay comparación con las nuevas modalidades de consumo que se difunden masivamente en comunidades con ingresos por persona tres o cuatro veces superiores a los comunes en América Latina.

Estos y otros aspectos relativos a la composición de las inversiones muestran las limitaciones de un enfoque exclusivamente quantitativo. Sin embargo, no se intentará aquí la tarea imposible de generalizar sobre criterios y objetivos en materia de asignación de los recursos de capital. Ello supone una estrategia determinada de desarrollo económico y social y sólo tiene realidad en el ámbito de la programación nacional.

2. El potencial real de expansión

Los factores que constituyen el potencial de inversión o de crecimiento [8/] son principalmente la provisión de bienes de capital importados; la producción de bienes intermediarios básicos; la producción y capacidad instalada de la industria de bienes de capital y de bienes de consumo duradero con posibilidades de sustitución en el uso; y las reservas productivas, o sea los recursos humanos y materiales de diverso orden susceptibles de incorporarse al proceso de producción.[9/]

La dependencia del exterior en maquinarias y equipos es característica del grado de desarrollo alcanzado por el conjunto de América Latina, y se debe a la escasa importancia del sector de bienes de capital en la estructura de la producción. El abastecimiento de estos bienes se vincula así con la evolución de la capacidad de pagos y las necesidades de otros tipos de importaciones. De este modo, uno de los elementos claves para el crecimiento y transformación de los sistemas productivos queda subordinado a un factor ajeno a las decisiones nacionales, cual es el comportamiento de la demanda de las exportaciones de cada país y de la región, principal componente de la capacidad de pagos externa.

Son marcadas las diferencias nacionales al respecto y ellas se ajustan de cerca a los niveles relativos de desarrollo. El cuadro 2 muestra para los mismos países representativos la significación que han tenido en varios períodos las importaciones de bienes de capital como porcentaje de la inversión bruta fija. En el lapso de 1963-65, esa relación representa un 14 por ciento en la Argentina y poco más del 20 por ciento en Brasil y México; al otro extremo están Costa Rica y El Salvador con 46 por ciento. Entre medio se encuentran Colombia con 27 por ciento y Chile y el Perú con poco más del 30 por ciento.

8/ Véase N. Kaldor e I. Sachs, Obstáculos al desarrollo y planificación, (Editorial Nuestro Tiempo, México, 1962).

9/ En esta sección se discutirá también lo relativo a la disponibilidad de un "excedente" de bienes de consumo, que en algunos análisis se considera como otro componente del "potencial de inversión".

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA: IMPORTACION DE BIENES DE CAPITAL COMO PORCENTAJE DE LA INVERSION BRUTA FIJA a/

	Alrededor de 1955	1960-62	1963-65
Grupo I			
Argentina	24.7	22.4	13.8
Brasil	31.2	29.9	22.7
México	33.8	25.6	21.1 b/
Grupo II			
Colombia	33.2	31.6	26.9 c/
Chile	54.1	37.8	30.5
Perú	39.5	38.8	31.4
Grupo III			
Costa Rica	45.4	46.3	46.9
El Salvador	...	37.9	46.0
Ecuador	46.4	37.7	42.9

Fuente: CEPAL, a base de informaciones del Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics.

a/ Incluye materiales de construcción.

b/ 1963.

c/ 1963-64.

/Desde mediados

Desde mediados del decenio de 1950 casi todos los países han logrado aumentar el componente nacional de la inversión fija. Sólo se exceptúan El Salvador y el Ecuador en el Grupo III, siendo muy reducido el cambio en Costa Rica, lo que muestra las dificultades mayores que enfrentan las economías más pequeñas o de menor desarrollo económico relativo.

El avance de muchos países corresponde en gran parte a lo sucedido en uno solo de los componentes de la inversión fija - la construcción - mientras hay menor progreso en el otro componente, el de equipos y maquinarias. Tomada América Latina en su conjunto, la participación de las importaciones en este renglón es del orden del 45 por ciento en los últimos años. Esta cifra baja a 28 y 38 por ciento para la Argentina y el Brasil, respectivamente; llega a 60 por ciento en Colombia y 80 por ciento en Chile y, lógicamente, a cuotas mayores en los países de menos diversificación productiva.[10/]

10/ Los datos han sido tomados de un estudio que tiene en preparación la CEPAL sobre la fabricación de máquinas y equipos para las industrias básicas en algunos países de América Latina.

3. La evolución de las importaciones de bienes de capital

En tanto que la importación de bienes de capital representa el elemento de mayor significación en los países de menor desarrollo relativo o de escaso grado de diversificación, en los otros constituye un factor de importancia estratégica pues de ella depende el abastecimiento de los equipos y maquinaria de mayor complejidad y adelanto tecnológico. En el cuadro 3 se muestran las importaciones de bienes de capital, promedios por trienios a partir de 1950-52 y por habitante.

En la evolución de los tres países de mayor diversificación industrial, se aprecia el curso favorable que han tenido las importaciones de capital en México, a tal punto que en los últimos períodos (1959-61 y 1962-63) los niveles absolutos se acercan a los del Brasil y los exceden ampliamente si se comparan con la población. En el Brasil las importaciones alcanzan niveles relativamente altos hasta 1959-61, pero decaen en los años siguientes, hasta llegar a un monto absoluto y relativo (considerada la población) bastante bajo en 1965, último año para el que se dispuso de antecedentes comparables.[11/]

En la Argentina, en cambio, de una situación estacionaria hasta 1956-58, aunque con una disponibilidad por persona más elevada que en los otros dos países, se pasa a niveles mucho más altos en los dos trienios siguientes, hasta 1965, cuando ocurre un descenso apreciable.[12/]

11/ Otras informaciones hacen suponer una recuperación considerable en 1966-67. Véase Estudio económico de América Latina, 1966 (E/CN.12/767/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: S 68.II.G.1), Segunda parte, cap. III y Estudio económico de América Latina, 1967 (E/CN.12/808/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: S 69.II.G.1), Segunda parte, cap. I.

12/ En 1966-67 no parece haber habido un cambio notable. Véase Estudio económico de América Latina, 1966 y 1967, op. cit.

/Cuadro 3

Cuadro 3

IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL, PROMEDIO POR TRIENIOS
Y POR HABITANTE, POR GRUPOS DE PAISES

(Valores c.i.f., promedios en millones de dólares corrientes y por habitante en dólares corrientes)

		1950-52	1953-55	1956-58	1959-61	1962-64	1965-69
Grupo I							
Argentina:	Promedio	293.90	237.60	295.00	450.50	501.80	309.10 a/
	Por habitante	16.82	12.81	15.04	21.80	23.14	13.83
Brasil:	Promedio	684.90	508.10	488.10	575.10	483.40	317.10 a/
	Por habitante	12.79	8.69	7.64	8.25	6.35	3.93
México:	Promedio	269.60	312.00	458.60	464.60	478.40 b/	...
	Por habitante	9.96	10.53	14.06	12.89	12.20	...
Grupo II							
Colombia:	Promedio	163.00	289.60	226.30	215.10	237.20	...
	Por habitante	14.01	22.71	16.15	13.97	14.01	...
Chile:	Promedio	100.00	112.10	177.10	209.70	233.70	231.00 a/
	Por habitante	16.18	16.92	24.81	27.32	28.46	26.91
Perú:	Promedio	98.90	120.00	190.90	161.20	244.50	244.20 a/
	Por habitante	12.18	13.95	20.66	16.07	22.30	20.96
Grupo III							
Costa Rica:	Promedio	...	24.40	30.10	32.70	37.80	...
	Por habitante	...	24.65	27.09	26.14	27.17	...
El Salvador:	Promedio	...	20.20	28.40	25.00	38.10	...
	Por habitante	...	9.73	12.58	10.18	13.99	...
Ecuador:	Promedio	24.80	42.60	42.20	44.90	47.40	...
	Por habitante	7.45	11.69	10.59	10.30	9.84	...

Fuente: CEPAL, Boletín Estadístico de América Latina, vol. V, N° 1.

a/ 1965.

b/ 1962-63.

/No parece

No parece en general desfavorable la evolución de las tres economías de mayor tamaño y diversificación, tanto más si se tiene en cuenta que en ese período se establecieron actividades básicas y de capital que ampliaron las posibilidades de inversión.

En el retroceso de los últimos años en la Argentina y en el Brasil han influido varios factores, de manera que no podría atribuirse simplemente a estrecheses de la capacidad de pagos. Desde luego habría que recordar las políticas de estabilización emprendidas en esos países en distintos momentos del decenio de 1960 que tuvieron sin proponérselo, efectos restrictivos para el sector industrial, de importancia esencial para la demanda de equipos y materiales importados.[13/]

Por otro lado, las principales actividades privadas han estado más preocupadas del financiamiento de su producción corriente y de aprovechar lo más posible su capacidad instalada que de realizar inversiones para ampliar sus instalaciones o abrir nuevas explotaciones. En estas circunstancias, han adquirido mayor significación las inversiones públicas,[14/] pero en éstas suele tener la construcción una representación más alta que en las del sector privado. Por lo mismo, su componente importado tiende a ser menor.

El fenómeno señalado podría también estar asociado con modificaciones en la estructura de las importaciones que tienden a elevar la participación de los insumos en desmedro de los bienes de capital.

13/ La producción industrial prácticamente se estancó en los años 1965-67 en la Argentina, (véase Estudio Económico de América Latina, 1967, p. 132 op.cit.) y sólo creció un 1.8 por ciento en promedio (con fuertes altibajos) en 1962-66 en el Brasil (véase Estudio Económico de América Latina, 1966, p. 119, op.cit.).

14/ En la Argentina y sobre todo en el Brasil se elevó la proporción de la inversión pública en la fija total. Comparando 1960-62 con 1964-66, se aprecia que la primera subió en la Argentina de 22.4 al 28.5 por ciento y en el Brasil, del 68.1 al 83.5 por ciento. (Véase Estudio Económico de América Latina, 1967. p. 108, op.cit.)

/En la

En la Argentina, por ejemplo, la importación de materias primas y productos intermedios se elevó apreciablemente entre 1960 y 1965, a la vez que decaía la de bienes de capital.[15/]

La evolución de las economías de Colombia, Chile y Perú tiene rasgos propios. (Véase de nuevo el cuadro 3.) En los dos últimos se dan aumentos absolutos y relativos de consideración si se comparan las cifras de los últimos años estudiados con las de comienzos del decenio de 1950. Ese curso seguramente ha tenido relación con las tasas más o menos satisfactorias de crecimiento en ambos países durante el decenio de 1960 (alrededor del 5 por ciento por año entre 1960 y 1967 en Chile y sobre 6 por ciento en el Perú). No obstante, sobre todo en Chile, la expansión no parece tan notable como lo permitiría suponer el comportamiento de las importaciones, al menos hasta 1965, y es bastante más irregular.[16/]

Aunque en Colombia se comprueba un incremento apreciable en las compras de bienes de capital con respecto a comienzos del decenio de 1950, con posterioridad se estabiliza el nivel alcanzado y no se vuelve a la situación muy ventajosa de mediados de ese decenio.

También fue positiva la evolución en las economías menos diversificadas, en que la importación de bienes de capital es fundamental para el proceso de inversión. Tanto en Costa Rica como en El Salvador hubo incrementos; en el Ecuador las importaciones se estabilizaron en su nivel absoluto, aunque en términos de disponibilidad por persona acusan una relación más bien desfavorable en comparación con los demás países.

Cabría preguntarse si esa favorable evolución - superada la influencia de coyunturas internas - podría mantenerse a mediano o largo plazo, dadas las perspectivas del balance de pagos, y si así fuera, de qué dependerían las posibilidades de elevar la participación de los bienes de capital importados en el esfuerzo de inversión.[17/]

15/ Véase Estudio económico de América Latina, 1965 (E/CN.12/752/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 67.II.G.1), p. 133.

16/ En 1966 y 1967 se recuperó y acentuó el crecimiento de las importaciones; aunque en el último año ocurrió una notable disminución de las tasas de crecimiento (2.8 por ciento). Véase Estudio económico de América Latina, 1967, p. 164, op. cit.

17/ De respecto, véase por ejemplo, La brecha comercial y la integración latinoamericana, publicación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (México, Siglo XXI, 1967).

/La primera

La primera solución sería transformar la estructura de las importaciones, de manera que sin elevar el total aumentan la cuota de los bienes de capital. Esta es una cuestión que ha constituido siempre una preocupación importante de la política económica latinoamericana y, de hecho el proceso de desarrollo hacia adentro implicó una disminución generalizada de las proporciones asignadas a la compra de bienes de consumo y el aumento de las correspondientes a insumos y bienes de capital.

En el cuadro 4 se han agrupado algunos antecedentes sobre la evolución de los componentes de la importación en un período bastante largo (1950-65).

En primer lugar, se aprecia que la participación de los bienes de consumo se vincula claramente con los grados de diversificación del sistema productivo y que las posibilidades de comprimir esos gastos, absoluta o relativamente, parecen pequeñas en los países de mayor desarrollo y más amplias en los centroamericanos, por ejemplo, donde todavía absorben alrededor de una tercera parte del total. Solamente el Perú entre los de nivel intermedio muestra una representación algo elevada de ese tipo de importaciones.[18/]

Al comparar las proporciones de insumos y bienes de capital no se advierten tendencias muy claras, pues es indudable que en el decaimiento de los porcentajes destinados a bienes de capital en la Argentina y el Brasil en 1965 influyeron factores restrictivos internos. Podría suponerse que la participación relativa de los medios de producción frente a la de los insumos tendería a elevarse en las etapas de ampliación y transformación de la estructura productiva, en tanto que se reducirían cuando predomina el aprovechamiento de la capacidad instalada o decae el dinamismo del sistema.

18/ Debe tenerse en cuenta que en algunos países, como el propio Perú y sobre todo en Chile, tienen importancia apreciable algunas importaciones de bienes de consumo básico, como alimentos, y en Centroamérica puede influir el proceso de integración.

/Cuadro 4

Cuadro 4

ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES, 1950 A 1965
(Porcentajes)

	Año	Bienes de consumo	Insumos	Bienes de capital
Argentina	1950	13.1	44.0	21.8
	1960	9.6	35.8	34.9
	1965	9.5	52.0	22.8
Brasil	1950	15.3	33.7	34.0
	1960	5.6	35.5	38.3
	1965	7.7	46.0	23.5
Chile	1950	12.1	43.4	27.1
	1960	15.7	32.7	36.9
	1965	15.7	41.1	32.4
Colombia	1950	20.8	35.8	33.2
	1960	11.3	40.6	40.3
	1965	11.1	38.1	43.2
Perú	1950	27.3	30.2	33.6
	1960	22.7	32.1	35.6
	1965	24.1	30.1	35.9
América Central	1950	37.7	21.4	14.7
	1960	36.4	28.4	19.0
	1965	33.2	31.1	22.8

Fuente: Estudio económico de América Latina, 1965, (E/CN.12/752/Rev.1) publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 67.II.G.1), cuadro 38.

/Aunque hubiera

Aunque hubiera ahora menos posibilidades que antes de modificar las proporciones de los grandes renglones de importación, ello no implica de ninguna manera que no pueda transformarse con provecho la composición interna de esas agrupaciones y que con los bienes pudiera por esta vía mejorarse considerablemente los rendimientos de la inversión.

Aunque las deficiencias de los sistemas y criterios de planificación limitan notablemente las posibilidades de una selección rigurosa, cabría recordar que en la mayoría de los países latinoamericanos hay gran liberalidad en la importación de medios de producción. Por una parte, esto reduce o elimina los incentivos para la sustitución de máquinas o equipos que podrían producirse en el país, y por el otro, impide concentrar las importaciones para incorporar el progreso técnico en los sectores o actividades donde hace más falta. Aquí, como en otros aspectos de la industrialización, se ha seguido una estrategia extensiva y no intensiva.

La experiencia reciente de Chile ofrece un ejemplo muy ilustrativo. Este país sólo consigue abastecer 20 por ciento de su inversión en equipo y maquinarias con productos nacionales. Más aún, en el período 1962-66 (único para el que se dispone de información completa), la internación de esos bienes se elevó en alrededor de 20 por ciento, mientras la producción nacional aumentaba en menos del 7 por ciento.[19/] Aunque en esa disparidad influyeron las condiciones favorables del sector externo y el aumento del endeudamiento,[20/] diversos trabajos han puesto de relieve que las posibilidades de expansión del sector de bienes de capital chileno no parecen haber sido suficientemente exploradas.[21/]

19/ Véase ODEPLAN, La inversión geográfica bruta en capital fijo por sectores de destino, período 1962-66, op. cit. Cuadros 14-A y 15-A.

20/ Véase Estudio económico de América Latina 1965, op. cit., pp. 81 ss.

21/ Véase, entre otros, Instituto Chileno del Acero, Factibilidad de la producción nacional de equipos industriales de base, 1966.

/Diversos factores

Diversos factores explican esa deficiencia y es probable que se den también en otros países latinoamericanos. Entre ellos, un estudio reciente destaca los relativos al financiamiento de la producción nacional y a la inestabilidad de la demanda, elementos que a menudo van de la mano. Sin embargo, no debe subestimarse la importancia que ha tenido la amplia libertad o escasa discriminación de la política de importaciones para los bienes de capital. En lo que respecta a Chile, el mismo estudio subraya que las exenciones aduaneras, la eliminación de obligaciones cambiarias (como los depósitos previos), los incentivos a las inversiones extranjeras y los privilegios que se conceden a las compras públicas y a las privadas que se realizan para invertir en regiones o actividades determinadas, implican de hecho una casi completa libertad para la internación de bienes de capital. En esta materia vale la pena señalar que la reforma fiscal y aduanera que se realizó en Brasil en 1957 tal vez fue la primera que extendió deliberadamente las discriminaciones para la importación al campo de los medios de producción. Junto con otras medidas contribuyó así de manera significativa a la ampliación y diversificación de ese rubro industrial.[22/]

Como recordaba el profesor Hirschman en un artículo reciente,[23/] a propósito de las actitudes de los inversores privados (y podría agregarse que también de los públicos) frente al proteccionismo o discriminación respecto a las importaciones en diversas fases de la industrialización, en una primera etapa puede haber un apoyo considerable a las restricciones sobre los bienes finales de consumo mientras se estimulan o permiten sin trabas las correspondientes a medios de producción e insumos. Sin embargo, la actitud suele cambiar cuando la sustitución debe abarcar también esos rubros. A las consideraciones de costos y calidades se agrega que las condiciones de financiamiento a menudo son más ventajosas en el exterior. De este modo tienden a

---

22/ Véase al respecto, "Quince años de política económica en el Brasil", Boletín Económico de América Latina, Vol. IX, Nº 2, Noviembre de 1964.

23/ Véase, O. Hirschman, "The political economy of import substituting industrialization in Latin America", The Quarterly Journal of Economics, febrero de 1968, vol.1.

/aumentar las

aumentar las resistencias a extender los criterios de selección y protección, aunque ello resulte imprescindible para armonizar la creciente demanda de importaciones de insumos y bienes de capital con la capacidad de pagos.

La reorientación de la política en esta materia podría estimular la producción interna de bienes de capital (o de insumos básicos) y concentrar la capacidad de importación en aquellos renglones que representan el aporte tecnológico más especializado y que se radican en los sectores más estratégicos. Por ambos lados puede influirse sobre el volumen y el rendimiento de las inversiones.

Pero no hay que exagerar las posibilidades de una discriminación razonable y de sustituciones viables en materia de bienes de capital. Tales posibilidades serán tanto menores cuanto más bajo sea el grado de desarrollo relativo, más pequeño el mercado, etc. Aún en las economías mejor colocadas, las sustituciones eventuales podrían suponer un encarecimiento considerable del costo de la inversión, estableciendo otro elemento desfavorable para el proceso de ahorro y acumulación. En ambos casos las agrupaciones regionales y subregionales de países podrían atenuar los inconvenientes y aumentar la viabilidad de la orientación discutida.

Por otro lado, no debe olvidarse que las posibilidades de elaborar una política sustitutiva de bienes de capital no implica ningún ideal de autarquía. Simplemente responde a las perspectivas no muy auspiciosas de ampliar la capacidad para importar esos y otros bienes y a la necesidad consiguiente de concentrar las disponibilidades de moneda extranjera en las actividades de mayor prioridad.

4. La producción de bienes intermedios básicos

Entre los elementos propiamente internos de mayor significación para las posibilidades de formación de capital figura la producción de ciertos bienes intermedios básicos, como el cemento, el acero y la energía, que ha recibido atención preferente en todos los programas políticos de expansión de la capacidad productiva.

Como su nombre lo sugiere, esos y otros bienes intermedios constituyen eslabones del proceso productivo y, lo principal estriba en que su destino final puede ser tanto el consumo como distintos tipos de acumulación. La energía generada puede repartirse entre consumos y usos industriales; el cemento entre la edificación de viviendas y oficinas y la construcción de represas o caminos; el acero entre equipos de producción o artefactos domésticos, etc., etc.

Cualquiera que sea la distribución de esos bienes entre múltiples usos - sobre lo cual no se dispone de antecedentes generales comparables - lo cierto es que la primera circunstancia por tener en cuenta es su disponibilidad y evolución reciente. En este aspecto es fundamental la diferencia entre los países de mayor y menor grado de crecimiento o diversificación. En los segundos, una parte considerable de esos bienes se obtiene por la vía de la importación, en tanto que a medida que las economías se industrializan, una fracción creciente va siendo abastecida por la producción interna.

En los cuadros 5 y 6 se han recopilado algunos antecedentes sobre la producción de cemento, acero y energía en los países seleccionados, en diversos trienios a partir de 1956-58. (Conviene tener presente que en las cifras pueden influir los estados de la demanda, de modo que el potencial de producción existente puede ser mayor que el efectivamente utilizado en determinadas etapas.)

En lo que toca a la producción de cemento, se aprecia que en todos los países seleccionados hubo aumentos notables entre los períodos extremos. En México, el Perú, y el Ecuador ésta casi se duplica; en Colombia y Chile el aumento es del orden del 70 por ciento; y en la Argentina, el Brasil y El Salvador alcanza o sobrepasa el 50 por ciento. En todos los casos, la expansión es mayor que el incremento de la población.

/Cuadro 5

Cuadro 5

PRODUCCION DE CEMENTO Y ACERO, PROMEDIO DE LOS TRIENIOS

(Promedio de los trienios en miles de toneladas)

Países según grupos	1956-58	1959-61	1962-64	1965-67	1965-67 / 1956-58 (%)
			Cemento		
Grupo I					
Argentina	2 273	2 611	2 757	3 417	50.3
Brasil	3 399	4 311	4 994	5 594	64.6
México	2 465	2 944	3 793	4 936	100.2
Grupo II					
Colombia	1 215	1 434	1 818	2 063 a/	69.8
Chile	741	858	1 194	1 262	70.3
Perú	567	592	756	1 088	91.9
Grupo III					
Ecuador	156	192	254	351 a/	125.0
El Salvador	82	81	78	124	51.2
			Acero (en lingotes)		
Grupo I					
Argentina	223	311	935	1 320	491.9
Brasil	1 572	2 222	2 826	3 465	120.4
México	998	1 495	2 020	2 747	175.3
Grupo II					
Colombia	91	169	203	239	162.6
Chile	400	429	545	561	40.3
Perú	20 b/	62	76	85	325.0

Fuente: CEPAL, Boletín Estadístico de América Latina, vol. V, Nº 1, publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 68.II.G.8).

a/ 1965-66.

b/ 1958.

/Cuadro 6

Cuadro 6

PRODUCCION DE ENERGIA (HIDROELECTRICIDAD - PETROLEO CRUDO - GAS NATURAL)

(En miles de toneladas de petróleo equivalente)

Países según grupos	1956-58	1959-61	1962-64	1965-67	1965-67 / 1956-58 (%)
Grupo I					
Argentina	6 218	12 566	19 883	20 914	236.3
Brasil	7 377	10 456	11 457	14 369	94.8
México	19 755	25 996	30 108	35 808	81.3
Grupo II					
Colombia	8 869	10 274	11 010	13 443	51.6
Chile	2 344	3 881	7 058	8 578	266.0
Perú	4 033	4 299	4 830	5 667	40.5
Grupo III					
Ecuador a/	481	429	410	416	-13.5
Costa Rica b/	98	122	137	170	73.5
El Salvador b/	67	79	95	114	70.1

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales.

Nota: Para expresar la hidroelectricidad en petróleo, se ha considerado al kWh. como equivalente al número de kilocalorías que se hubieran necesitado para generarlo térmicamente. En el período 1950-59 se consideraron 4 000 Kcal.; en 1960-64, 3 500 Kcal., y en 1965-68, 3 000 Kcal. De aquí que los factores de transformación de GWH en miles de toneladas de petróleo equivalente sean 0.38; 0.39 y 0.28 respectivamente.

a/ No incluye gas natural.
b/ Sólo incluye energía hidroeléctrica.

/Una evolución

Una evolución aún más dinámica muestra la producción de acero, aunque debe tenerse en cuenta que algunos países, como la Argentina, el Perú y Colombia parten de niveles relativamente muy bajos de producción. Por otro lado, en este renglón no figura ninguno de los países del "grupo III", que continuaban dependiendo totalmente de las importaciones.

La Argentina y el Perú - que estaban muy atrasados en sus respectivos grupos en 1957-58 - son los que muestran un crecimiento de mayor entidad: cinco veces y tres veces la producción inicial en 1965-67 (1968 para el Perú). Les siguen México y Colombia, que la acrecientan en 1.7 veces y 1.6 veces, - aunque Colombia también estaba relativamente rezagada en 1956-58. Por último, entre los que ocupaban posiciones aventajadas en el trienio inicial - por haber montado en el decenio anterior sus plantas siderúrgicas modernas - el Brasil más que duplica y Chile eleva su producción en un 40 por ciento.[24/]

También ha sido considerable el aumento de la producción de energía. (Véase el cuadro 6.) Si se comparan las cifras correspondientes a 1956-58 con las de 1965-67 se observan cambios notables en los países del primer grupo y también en Chile,[25/] siendo satisfactorio el incremento en Costa Rica y El Salvador (del orden del 70 por ciento). Sólo en Colombia y Perú la evolución es desfavorable, aunque en esto pueden haber influido las fórmulas de conversión a petróleo (véase la nota respectiva del cuadro 6).

24/ El programa de ampliación de Huachipato, en Chile, eleva su capacidad a 700 000 toneladas. Las siderúrgicas del Brasil proyectan elevar la producción a unos 6 millones de toneladas en 1972.

25/ En el caso de Chile debe tenerse en cuenta que el incremento registrado tuvo como contrapartida un descenso apreciable de la producción de carbón que fue más o menos del 22 por ciento entre 1956-58 y 1965-67. En cifras absolutas disminuyó de poco más de 2 millones a 1 626 000 toneladas.

/A pesar

A pesar de los contrastes y altibajos coyunturales, el cuadro general de los productos intermedios básicos es bastante positivo.[26/] Para el asunto que interesa, esa evolución implica que podrían haberse alterado las proporciones en que ellos se repartieron entre consumo y formación de capital sin requerir una restricción absoluta del primero. Es imposible cuantificar la magnitud de una alteración eventual de esas cuotas, pero de todos modos, es fundamental tener presente que puede haber compatibilidad entre tasas más elevadas de inversión y consumos absolutos por persona más altos en una economía moderadamente dinámica.

26/ No se olviden los niveles relativamente bajos de la disponibilidad por habitante de esos bienes. En el caso de la energía, por ejemplo, el consumo total por habitante en 1966, para el conjunto de América Latina, sólo llegaba a unos 500 kg, lo que representa la cuarta parte del registrado, por ejemplo, en Europa occidental y es menos de la mitad del calculado para el conjunto mundial.

5. La producción de las industrias mecánicas

El grado de desarrollo, las perspectivas de expansión y la composición del producto de las industrias mecánicas constituye quizá el principal elemento del potencial de inversión propiamente nacional. Ellas reúnen las actividades dedicadas a la producción de bienes de capital y también las industrias más importantes de productos de consumo duradero. La clasificación internacional y los antecedentes disponibles no permiten separar claramente esas dos líneas de producción, lo que se debe en parte a que muchas de ellas trabajan o pueden trabajar en ambas direcciones, - y ésa es una razón sobresaliente de su significación para el asunto que se examina.[27/]

En términos globales la producción regional de ese sector creció con bastante rapidez. Entre 1959 y 1964 lo hizo a una tasa anual de 8 por ciento, en tanto que el total del producto manufacturero sólo se elevó al 5.5 por ciento. El período más rápido de crecimiento parece haber sido el segundo quinquenio del decenio de 1950 y coincide con el establecimiento o ampliación de las industrias de aparatos y maquinarias eléctricas y de la automotriz en el Brasil y la Argentina.

Sin embargo, ese progreso ha estado fuertemente concentrado, tanto que se estimaba que alrededor del 90 por ciento de la producción metalmecánica estaba radicada en los países antes nombrados y en México.

Los cambios y proporciones correspondientes a los grupos de países seleccionados se presentan en el cuadro 7, en que puede compararse el valor absoluto de la producción en los tres países más grandes en 1967 (poco más de 8 000 millones de dólares de 1966) o de cualquiera de ellos, con las magnitudes que presentan los países del grupo intermedio, que en el caso de Colombia y el Perú incluyen los productos metálicos (grupo 35), lo que no ocurre con los demás por falta de antecedentes.

27/ Un examen detenido de los aspectos sobresalientes de estas actividades se realizó en el estudio CEPAL, "Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas", (ID/Conf.1/R.B.P./4) vol.II, cuadro V-1 (agosto de 1967). Gran parte de los antecedentes expuestos en este trabajo han sido tomados de esa fuente. Los grupos comprendidos son: (35) productos metálicos; (36) maquinarias, excepto eléctrica; (37) maquinaria y equipos eléctricos; y (38) material de transporte.

/Cuadro 7

Cuadro 7

PRODUCCION DE LAS INDUSTRIAS MECANICAS

Países y agrupaciones industriales CIIU	Valor por habitante de la producción del sector (dólares de 1960) 1950	1960	1967	Indice valor por habitante 1950=100 1967	Valor de la producción del sector (millones de dólares 1960) 1967
Grupo I					
Argentina (36 a 38)	55.26	153.80	158.52 a/	286.9 a/	3 629.8 a/
Brasil (36 a 38)	9.64 b/	30.01	40.15	416.5 e/	3 439.1
México (36 y 38)	7.88	14.01	23.70	300.8	1 083.8
Grupo II					
Chile (36 a 38)	15.85 c/	18.43	19.61	123.7 f/	179.0
Colombia (35 a 38)	3.65	13.03	18.98	520.0	367.0 a/
Perú (35 a 38)	5.03	13.06	20.42	406.0	252.9
Grupo III					
Costa Rica (36 a 38)	-	4.21 d/	5.10	121.1 g/	8.2

Fuente: CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina, Anexo estadístico (E/CN.12/716/Add.1). CELADE, Boletín Demográfico. CEPAL, Indices de Volumen de la Producción Manufacturera, noviembre de 1968.

a/ 1966.

b/ 1955.

c/ 1953.

d/ 1963.

e/ 1955=100.

f/ 1953=100.

g/ 1963=100.

/Las diferencias

Las diferencias también son claras, aunque menos marcadas (con excepción de la Argentina) en lo que respecta a producciones por habitante. Sin embargo, desde este ángulo se perciben incrementos rápidos en el Brasil, México, Colombia y el Perú y menores en Chile y la Argentina, - sobre todo si para este último país se cotejan las situaciones de 1960 y 1966. En lo que respecta a Costa Rica, es obvio que se encuentra todavía en una etapa muy incipiente de desarrollo de estas actividades.

Si se toman en cuenta los desniveles en cuanto a la diversificación alcanzada por los países considerados, bien podrían distinguirse dos situaciones básicas. De un lado estarían los del grupo I (Argentina, Brasil y México), en los cuales ya se ha creado un potencial de expansión interna relativamente autónoma, al menos en comparación con las economías que dependen en muy elevada proporción de las importaciones de bienes de capital e intermedios básicos. En un estudio se estimó la demanda probable de equipos y maquinarias durante el período 1967-70 para ciertas industrias básicas (papel, celulosa, derivados de petróleo, cemento, productos siderúrgicos, generación y distribución de energía eléctrica y transportes ferroviarios y marítimos), al igual que la capacidad interna para satisfacerla. En lo que atañe a la Argentina y el Brasil se calculó que la demanda alcanzaría a 136 y 430 millones de dólares, respectivamente, en tanto que la producción interna, en cada caso, podría cubrir el equivalente de 150 y 300 millones.

En esas circunstancias, los problemas principales serían asegurar el aprovechamiento pleno de ese potencial y conseguir que la capacidad y recursos allí existentes se encaminaran en la mayor proporción posible (técnica, económica y social o políticamente) hacia la inversión. Podría seguirse el primer criterio sin adoptar el segundo, y es posible que ésa haya sido la orientación dominante en los últimos años, aunque a veces las políticas ortodoxas de estabilización resultaron incompatibles con ambos objetivos.

El asunto es claro en lo que se refiere a las industrias especializadas en la producción de bienes de capital, pero es algo diferente en lo que toca a actividades que producen (o pueden producir) tanto esos bienes como los de consumo duradero.

/La experiencia

La experiencia de la industria automotriz es aleccionadora. Dejando de lado todo comentario a propósito de su establecimiento y características, lo cierto es que ella existe y constituye una importante y nueva base para la diversificación fabril. Ahora bien, y teniendo, sí, presentes las dificultades que se presentan para sostener su actividad y expansión, cabría recordar las opciones antes planteadas. Una significaría mantener o, más bien, inflar la demanda con cualquier arbitrio imaginable, sin paramientes en las distorsiones y efectos secundarios indeseables de la decisión. La otra importaría combinar o traducir el propósito general de manera que el aprovechamiento pleno tuviera repercusiones más benéficas sobre el desarrollo mediante el incremento de la inversión.

Concretamente, el dilema podría plantearse con respecto a las proporciones de automóviles de pasajeros y de vehículos utilitarios en la producción total (o en un caso más hipotético, en relación con las proporciones para exportación o uso interno). Si se valorizara la segunda orientación dentro de la intención general, evidentemente se trataría de acrecentar la representación de aquellos tipos de automotores que significan inequívocamente formación de capital (camiones, buses, taxis, o, incluso, equipos agrícolas, u otros ajustables a la industria automotora).

Las proporciones en que se reparte la producción automotriz varían marcadamente entre los diversos países. Dejando de lado el caso muy especial de las economías socialistas - en la URSS, por ejemplo, en 1966, los vehículos utilitarios cubrían el 66 por ciento de la producción - podría señalarse que el mismo año, en el Japón, ese porcentaje llegó al 62 por ciento, en tanto que en Gran Bretaña fue de 21.5 por ciento y en Estados Unidos de 17 por ciento. En la Argentina y el Brasil los porcentajes fueron 25.4 y el 29.6, respectivamente.[28/]

En otras palabras, - y sin olvidar o subestimar los aspectos relativos a la ampliación o creación de nuevas actividades [29/], - los problemas

---

28/ Véase, Automobile Manufacturers Association, 1968 Automobile Facts/Figures, p. 32.

29/ Debe tenerse en cuenta que la existencia de una base de industrias mecánicas e intermedias claves permite atender en buena proporción la ampliación y diversificación de la propia base.

/principales del

principales del primer grupo de países parecen estar del lado de la demanda, en un sentido general, incluyendo, por cierto, la composición (y financiamiento) de la misma.

Son de otro orden las posibilidades y problemas que encaran los países de menor desarrollo económico relativo. En ellas, en general, todavía no se ha establecido o tiene escasa significación aquella base que componen las industrias de productos intermedios esenciales y las metal-mecánicas. De este modo, su principal tarea estriba en diversificar y complementar su estructura productiva, lo cual, entre muchos otros factores, requiere una disponibilidad razonable y un aprovechamiento riguroso de su capacidad para importar medios de producción.

En los países del grupo intermedio se han logrado avances importantes, sobre todo en lo que se refiere a ciertas producciones básicas y también parece haber en ellos posibilidades favorables de ampliar las industrias de bienes de capital y mecánicas en general. Así en Chile se prevé 30/ que la demanda de equipos y maquinaria para un grupo más amplio de actividades que las industrias básicas (incluyen también las industrias de bienes de capital, del cobre y la industria química) llegaría a 535 millones de dólares en el período 1966-70. De ese total se juzgó factible producir nacionalmente 214 millones, o sea, aproximadamente el 40 por ciento.

Los escollos para la consecución de objetivos como los señalados son mucho más graves en los países más pequeños o de menor desarrollo relativo. En éstos, las posibilidades materiales de inversión están ligadas decisivamente a la importación de bienes de capital, aunque el margen "autónomo" sea bastante más amplio en lo que se refiere a la construcción.

30/ Instituto Chileno del Acero, Factibilidad de la producción nacional de equipos industriales de base, op.cit..

/Al tratar

Al tratar las perspectivas de estas economías debe introducirse necesariamente el aspecto de la integración regional. La cuestión tiene significación primordial para todas las economías latinoamericanas, como lo han dejado en claro los estudios sobre la materia,[31/] pero no cabe duda de que reviste una connotación muy particular en los países del tercer grupo. En efecto, es dable suponer que sin la complementación y refuerzo que envuelve la integración les sería muy difícil superar las primeras etapas de la diversificación industrial y llegar a las etapas de las producciones intermedias básicas y de bienes de capital. A este respecto, interesa señalar la expansión que ha experimentado la producción de bienes intermedios en Costa Rica. En el período 1963-67 ésta creció a un ritmo de 17.6 por ciento anual, frente a un incremento global de 11.9 por ciento. De ese modo, su participación en la estructura productiva aumentó del 28 al 34.3 por ciento.[32/] Sin duda la integración centroamericana ha contribuido a ese proceso.

31/ Véase otra vez, La brecha comercial y la integración latinoamericana, publicación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (México, Siglo XXI, 1967).

32/ Oficina de Planificación de Costa Rica.

6. Aprovechamiento de las reservas productivas

En algunos análisis se parte de la base de que los recursos productivos existentes se encuentran plenamente utilizados, salvo los márgenes necesarios para mantener una adecuada flexibilidad del sistema económico. De este modo sólo quedaría abierta la posibilidad de modificar su distribución entre los fines de inversión y consumo o de elevar el rendimiento de los recursos ocupados.

Sin embargo, muchas economías en desarrollo presentan una realidad muy particular y en cierto modo contradictoria. Por una parte, existen considerables reservas primarias, tanto humanas como materiales, desaprovechadas o subutilizadas. Por la otra, hay grandes dificultades, de diversa naturaleza, para incorporar y combinar esos elementos en el proceso productivo. Esta es una situación bien diferente de la que ha prevalecido en las naciones industrializadas en las últimas décadas, sea porque en ellas ha predominado un estado similar al empleo pleno o porque, cuando ha sido necesario, no ha resultado difícil reunir sus factores humanos y materiales paralizados para reincorporarlos al proceso productivo.

a) Problemas del medio rural.

Los principales recursos que en los países latinoamericanos parecen presentar un margen apreciable de subaprovechamiento son la fuerza de trabajo y la tierra agrícola. Aunque muy preliminares, hay algunos antecedentes que permiten definir aproximadamente el problema.

En lo que se refiere a la mano de obra, un estudio reciente llegó a la conclusión de que alrededor del 25 por ciento de la población activa de la región podía considerarse como desempleada, esto es, unos 17 millones de personas.[33/] Como era previsible, el grueso de esa fuerza de trabajo redundante se encuentra en el sector agropecuario (el 59 por ciento) y en los servicios. (Véase el cuadro 8.)

33/ Para el efecto, se redujeron las diferentes situaciones de subempleo o desempleo disfrazado a un agregado de desocupación total. Véase "Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina" (INST/S.3/L.3), cap. II. Documento preparado por ILPES y CELADE para el Seminario sobre Estudios de Integración, julio de 1968, Santiago de Chile.

/Cuadro 8

Cuadro 8

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA DESOCUPACION EQUIVALENTE, 1960

(En porcentajes de la población económicamente activa)

Sectores	Población económicamente activa. a/	Desempleo equivalente en relación con la población activa del sector. b/	Proporción de cada sector en la desocupación total	
Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	47.0	32.6	15.3	59.5
Minería	1.8	19.0	0.3	1.2
Industria manufacturera	13.2	16.7	2.2	8.6
Construcción c/	3.9	6.4	0.2	0.8
Electricidad, gas y agua c/	3.9	2.0	0.1	0.4
Transporte y comunicaciones d/	5.7			
Comercio y finanzas	6.9	19.0	1.3	5.1
Servicios	17.5		6.3	24.5
Total	100.0		25.7	100.1

a/ Esta estructura no coincide exactamente con la de otras fuentes utilizadas en el mismo documento.

b/ En blanco los sectores no analizados.

c/ Las cifras representan sólo el desempleo visible. Tienen carácter preliminar por basarse en escasa información.

d/ Por falta de información, no se estima el desempleo.

/En cuanto

En cuanto al grado de explotación de la tierra, entre otros muchos antecedentes figuran los contenidos en el Estudio Económico de América Latina, 1966. Dice así:

> "Una característica destacada es el predominio del uso extensivo de la tierra, principalmente en los latifundios (unidades multifamiliares grandes). En general, el tamaño de la unidad de explotación guarda una relación inversa a la proporción de tierras que se destinan al cultivo intensivo. La superficie de tierras cultivadas, que comprende los cultivos anuales y perennes, las praderas artificiales o mejoradas y las tierras en barbecho, representa el 24 por ciento de todas las tierras agrícolas, pero sólo el 16 por ciento de las explotaciones multifamiliares grandes ... Casi las dos quintas partes de la superficie cultivada (9 por ciento de la superficie total de las explotaciones agrícolas) están en barbecho....
>
> "Por lo general, la existencia de tierras en barbecho es un indicador de niveles técnicos y de administración rural deficiente o de una agricultura nómade, con poca o ninguna rotación de cultivos pero mucha rotación de tierras. La proporción considerablemente mayor de tierras en barbecho en los latifundios no obedece, como podría creerse, al uso más eficiente de la tierra, sino a la rotación de tierras en gran escala hecha posible por la enorme extensión de esos predios".

Podría objetarse con bastante razón que la sola existencia de una reserva de recursos básicos como los destacados no basta para su utilización, - y la mejor prueba de ellos es que se encuentran en ese estado. Se requiere, pues, examinar, si no las causas del fenómeno, - lo que obligaría a repasar todo el análisis sobre la realidad del subdesarrollo, por lo menos las condiciones necesarias para encararlo y superarlo. Para el efecto resulta útil distinguir las condiciones reales y las condiciones monetarias o financieras.

Supóngase en primer lugar que se trata de combinar productivamente fuerza de trabajo sobrante y tierra no explotada. Podría señalarse que esa conjunción requiere la presencia de otros elementos, como instrumentos de producción y determinadas obras de infraestructura, - construcciones, cercos, caminos, etc., - que en alguna medida pueden preexistir, o que de todos modos, constituyen exigencias que las industrias nacionales pueden satisfacer sin mayores dificultades. De otro lado, importan aplicación de esfuerzo humano que cabe hacer a la propia fuerza de trabajo

/favorecida por

favorecida por la accesión a la tierra. En verdad, los obtáculos reales más grandes pueden estar en otros aspectos, como en la separación física o geográfica de los recursos por combinar, cual es el caso de zonas agrícolas con alta densidad de mano de obra y escasa dotación de tierras aprovechables o viceversa.

Otros problemas emergen cuando se mira el asunto desde el lado financiero. Si bien en la asociación de mano de obra y tierra alguna parte de las inversiones, variable según los casos, puede materializarse sin intermediación monetaria, no ocurre lo mismo en otros: el instrumental productivo, por ejemplo, necesita ser comprado y es posible o probable que los futuros usuarios no tengan los recursos financieros, o sea el ahorro para ello. Por otro lado, la tierra subutilizada no es libre y deberá ser adquirida, expropiada o confiscada, y aquí se topa con algunos de los conocidos problemas de la reforma agraria.

En esas circunstancias, los fondos necesarios deberán provenir de fuera del sector interesado; casi siempre de algún organismo público o semipúblico que dependerá en último término del ahorro colectivo acumulado y distribuido por el Estado. Y esto vincula el asunto al más general, de la capacidad fiscal para reunir esos medios y de la demanda para otros fines. Sin embargo, no debe olvidarse que dada la existencia y posibilidad de combinación de elementos productivos no utilizados total o parcialmente, los incrementos del producto y los ingresos que es dable prever - a veces a plazos relativamente cortos - deberían facilitar el rembolso de los adelantos y acrecentar la capacidad de ahorro de todo el sistema.

En la medida que el examen anterior apunta hacia el aprovechamiento más productivo de la fuerza de trabajo rural, no cabe duda de que también supone la retención mayor o menor de la misma en el sector agropecuario. Esto puede parecer injustificado y hasta regresivo, al tener a la vista hechos como el todavía alto porcentaje de la mano de obra radicada en esas actividades (poco menos del 50 por ciento para América Latina), las tendencias de la migración hacia las ciudades y la suposición de que la reducción de la cuota de trabajadores rurales es, a la vez, un requisito para la diversificación de las economías y un indicador de los avances del desarrollo.

/Sin embargo,

Sin embargo, en esta materia deben tenerse en consideración algunas circunstancias muy particulares de la evolución general latinoamericana, que la diferencian de los esquemas del desarrollo clásico, sobre todo en los centros europeos. La primera es que en las últimas décadas, por obra de la urbanización acelerada, el crecimiento demográfico, la expulsión desde el medio rural, el escaso dinamismo de la demanda industrial de mano de obra y otros factores se ha ido formando una especie de ejército de reserva en los centros urbanos, sobre todo en las grandes ciudades. De este modo, la absorción productiva de esos contingentes marginalizados se ha tornado en un problema difícil que sólo podría agravarse si se mantiene o acrecienta la corriente migratoria desde el campo.

La única respuesta razonable es la creación de otras oportunidades de ocupación satisfactoriamente remunerada en las actividades agrícolas (y también, en las ciudades pequeñas) a fin de controlar por lo menos transitoriamente el fenómeno del incremento de las poblaciones urbanas.

Las perspectivas de retención y aprovechamiento productivo de la fuerza de trabajo en las actividades rurales dependen decisivamente - entre otros elementos - del sistema de tenencia de la tierra, la naturaleza de los cultivos o explotaciones y las modalidades del progreso técnico que se aplica y extiende. En cuanto a lo primero, el predominio del complejo minifundio-latifundio implica un exceso relativo de mano de obra en los primeros y una escasa absorción en los segundos. Partiendo de esta realidad, un estudio 34/ que resume las investigaciones del CIDA sobre tenencia de la tierra, toma como punto de referencia la relación que existe entre tierra agrícola y trabajadores en las explotaciones de escala familiar en cada país, y llega a la conclusión siguiente:

34/ L. Barraclough y A. Domike, "La estructura agraria en siete países de América Latina", Trimestre Económico Nº 130 (México, 1966).

/"Si esta

"Si esta relación 'deseable' de tierra/mano de obra prevaleciera en los minifundios, sólo se necesitarían 700 000 de los 4.4 millones de trabajadores de las explotaciones subfamiliares en seis de los países estudiados (exceptuando el Perú donde no había datos). Si la relación tierra/mano de obra de la escala familiar fuera aplicada únicamente en la mitad de las tierras de las explotaciones de gran escala (presumiendo, generosamente, que la mitad de las tierras no tienen ningún potencial económico) se podrían emplear, con los recursos existentes, 25 millones de trabajadores adicionales en los seis países. Estas estimaciones aproximadas señalan la gran presión que existe sobre la tierra en los minifundios y las amplias posibilidades para mejorar la utilización de la tierra y la mano de obra en las unidades de gran tamaño".

En cuanto al segundo aspecto - el tipo de cultivo - también se acepta generalmente que el paso de una agricultura extensiva y de explotación tradicional hacia una en que tuvieran mayor participación los cultivos intensivos y de demanda muy dinámica (frutas, hortalizas, productos lácteos, etc.) abriría apreciables posibilidades de ocupación estable y mejor remunerada.

Finalmente, en lo que respecta a la tecnología, baste señalar lo indicado en un estudio 35/ reciente basado en estimaciones de la FAO, sobre posibilidades de incremento de la productividad que no suponen desplazamientos de mano de obra:

"...con el solo hecho de combatir eficazmente las plagas de insectos y otros, la producción agrícola de la región aumentaría en un 20 por ciento. Si se añade también el uso más generalizado de fertilizantes y el mero cambio consistente en el uso correcto de las aguas de riego existentes por un buen sistema de regadío y su utilización de noche, se ganaría por lo menos otro 20 por ciento de incremento de la producción. En Centroamérica se comprobó que aunque semillas y riego permanecieron estáticos, el uso de fertilizantes aumentó en 120 por ciento la producción de maíz por hectárea en Honduras y en un 80 por ciento la de arroz en Costa Rica."

b) Problemas del medio urbano.

Son diferentes y acaso más complejos los problemas relacionados con la incorporación de la fuerza de trabajo redundante en los medios urbanos, tanto en las grandes como en las pequeñas ciudades.

35/ "El sector agropecuario", Seminario sobre estudios de integración (IST/S.3/L.3 Santiago de Chile, julio de 1968).

/Son amplias

Son amplias las oportunidades de aprovecharla en actividades identificadas con sus propios intereses, como se aprecia en las tareas de autoconstrucción y mejoramiento comunitario. En estos casos suelen ser moderadas las exigencias de financiamiento y recursos materiales complementarios. Sin subestimar de modo alguno la trascendencia social de este tipo de movilización y sus repercusiones económicas directas e indirectas, cabría objetar que estos sistemas no resuelven la cuestión de fondo, que es la de proveer empleo estable e ingresos permanentes a la fuerza de trabajo disponible en zonas urbanas. A diferencia de lo que ocurre en el ámbito agrícola, no hay otro recurso básico, como la tierra, con el que sea dable asociar a la mano de obra desaprovechada.

En principio parecería razonable suponer que el aprovechamiento de la fuerza de trabajo absoluta o parcialmente redundante en las ciudades depende de las posibilidades de incorporarla en la industria, la construcción y los servicios relativamente calificados. Sin embargo, esta incorporación tropieza con el obstáculo de que supone la provisión adecuada de bienes y servicios básicos que sean la contrapartida de los ingresos de esa reserva urbana. A este respecto, el acento se ha puesto en la necesidad de acrecentar la oferta de alimentos, ya que sobre ella gravitaría de preferencia la demanda creada. Se trata de una necesidad esencial y en este punto se establece una clara relación entre los problemas del empleo urbano y del rural. En todo caso cabe recordar que de alguna manera y grado, aunque sea en condiciones desfavorables, la reserva urbana ya está en las ciudades y que lo que se quiere es atender la demanda adicional que debería originar situaciones de empleo más favorables y regulares.

/Un segundo

Un segundo elemento es que esa población suele estar formada por trabajadores sin instrucción, ni calificación, lo que agrava sus dificultades de integrarse en el medio más exigente que es la ciudad.[36/] De ahí la alta prioridad que merecen los programas de capacitación de adultos, así como la educación regular de los contingentes infantiles y juveniles vinculados con los sectores urbanos. Sin embargo, no por eso cabría pensar que el problema sólo podrá solucionarse a largo plazo. Muchas ocupaciones potenciales no requieren calificaciones que excedan la capacidad de una parte, a veces significativa, de la fuerza de trabajo disponible. Por otra parte, la cuestión debe apreciarse con una perspectiva dinámica, en la cual se conjugan tanto las oportunidades de absorción a corto plazo, que no exigen mayor formación de la mano de obra, como las medidas y programas encaminados a elevar los estándares de calificación.

Si el factor citado tiene que ver con las dificultades que se disciernen del lado de la oferta de la fuerza de trabajo, probablemente son mayores los que tienen que ver con la demanda de la misma. En otras palabras, podría haber lugar para la hipótesis de que el grado de subutilización de la reserva humana, más que en caracteres intrínsecos, reside principalmente en factores extrínsecos sobre todo el número y tipo de oportunidades de empleo que le ofrece la comunidad.

Como ilustración podría tomarse el sector de la construcción. Esta actividad suele constituir uno de los medios de empleo sobresaliente para los trabajadores sin especialización, que a veces, realizan allí el aprendizaje para ingresar al sector industrial. Aunque la participación de las inversiones en esa actividad se considera relativamente alta en América Latina, acusa algunas características negativas, como la proverbial fluctuación de esas faenas, que en buena parte siguen

36/ Las calificaciones de la mano de obra rural pueden ser aún menores, pero las exigencias también lo son y probablemente en mayor proporción.

/las peripecias

las peripecias de los gastos y políticas fiscales sobre la materia. A lo anterior se agrega, - en parte como una consecuencia de lo anterior, la escasa consolidación y estabilidad de las empresas dedicadas a ese negocio. Además, influye el hecho de que la construcción de viviendas de alto costo, que absorbe una parte considerable de la inversión realizada y tiene un contenido relativamente más bajo de gastos en fuerza de trabajo, de lo que suele registrarse en la edificación popular o en las construcciones destinadas a mejorar la infraestructura social de las periferias urbanas.

Problemas similares se dan, quizá con mayor frecuencia en el sector industrial.[37/] Los datos pertinentes son bastante claros. Por un lado el empleo en ese sector constituye una proporción relativamente baja de la ocupación urbana.[38/] Por el otro, la absorción de fuerza de trabajo por la industria ha crecido a una tasa más bien baja. Finalmente, en buena parte, los incrementos de ocupación en el estrato propiamente fabril han tenido su contrapartida en el muy escaso aumento del contingente empleado en el sector artesanal. Como resultado general, la participación de la ocupación manufacturera en el total de la no agrícola es menor en el decenio de 1960 que, por ejemplo, en la década de 1940.[39/]

37/ Véase en especial, El proceso de industrialización en América Latina, (E/CN.12/716/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 66.II.G.4), pp. 84-94.

38/ En parte, este fenómeno podría relacionarse con lo que suele llamarse "sobreurbanización" de algunos países latinoamericanos, en el sentido de que la radicación de habitantes en las ciudades se realizó con una velocidad que excedió tanto a la evolución de la productividad agraria como al grado de expansión industrial correspondiente a los niveles (y distribución) del ingreso. Pudo ocurrir tal cosa, gracias, en lo fundamental, al desarrollo del sector exportador que estimuló y permitió aquella "sobreurbanización". De todos modos, es obvio que se trata de un problema irreversible, aunque pudiera desalentarse en cierto grado su continuación.

39/ Véase, El proceso de industrialización en América Latina, op. cit., pp. 42-53.

/c) La

c) La subutilización del capital

Frente a estas circunstancias debe tenerse presente que, en general, existen del lado industrial condiciones reales complementarias para incorporar más fuerza de trabajo. Los antecedentes disponibles, aunque fragmentarios, permiten suponer que los parques manufactureros cuentan con márgenes apreciables de capacidad productiva subutilizada.[40] En la Argentina, por ejemplo, una encuesta realizada por el Consejo Nacional de Desarrollo y que cubría los años 1961-64, muestra marcadas fluctuaciones a corto plazo, pero que dejan sin emplear, aún en las fases de expansión, fracciones importantes de la capacidad instalada. Para citar algunos casos, la producción efectiva alcanzaba a alrededor del 50 por ciento de la máxima posible en la industria de alimentos y bebidas y en las metal-mecánicas. En Colombia, un escrutinio efectuado en 1963 señalaba un grado satisfactorio de aprovechamientos de la capacidad en industrias como la textil, en tanto que el potencial no explotado era considerable en las químicas y en las mecánicas y metalúrgicas. En Chile, y con referencia a 1957 - año relativamente depresivo - una encuesta de la Corporación de Fomento llegó a la conclusión de que el porcentaje de utilización global de la industria era de 57 por ciento, - suponiendo que la capacidad máxima y efectiva de empleo sólo podría llegar al 81 por ciento de la máxima teórica. Respecto al Ecuador, un estudio emprendido por la Junta Nacional de Planificación, para 1959 y 1961, estimó que la capacidad no aprovechada de la industria fabril alcanzaba aproximadamente al 41 por ciento en esos años. Finalmente, una encuesta industrial efectuada en Venezuela en 1961 detalló una numerosa y variada serie de industrias que trabajaban con menos de la mitad de su capacidad.

Estos antecedentes sobre subutilización de capital industrial deben evaluarse con cuidado. Por una parte hay que tener en cuenta la complementación del acervo de activos nacionales: la sobredisponibilidad en

---

40/ Véase al respecto, El proceso de industrialización en América Latina, op.cit., especialmente su Anexo Estadístico, cuadro II-13 a II-17. Los antecedentes aquí expuestos provienen de esa fuente.

/ciertos sectores

ciertos sectores o actividades puede estar contrapesada por estrangulamientos en otros. De este modo, una apreciación a nivel de empresas podría no tener realidad en el plano del sistema global. Por otro lado debe considerarse la posibilidad de exceso de capacidad en ciertas áreas, impuestas por condiciones tecnológicas o por los ciclos de inversión. Finalmente habría que tener en cuenta que el potencial existente puede carecer en un momento dado de componentes importados estratégicos, que no puedan conseguirse en cantidades adecuadas.

De todos modos, parece razonable suponer un cierto margen de reservas de capital, lo que sugeriría que no reside en las limitaciones de ese factor la raíz del problema examinado, esto es, el de absorber mayores contingentes de fuerza de trabajo.

Una de esas causas, sin duda, reside en los efectos de la dependencia e importación tecnológicas, asunto cuya importancia fue destacada ya en los primeros documentos de la CEPAL.[41] Este fenómeno tiene un doble efecto. Por un lado, disminuye relativamente la demanda de fuerza de trabajo. Por el otro, eleva las exigencias en cuanto a calificaciones de la fracción que se incorpora. Ambas circunstancias afectan de preferencia a la gran masa más o menos marginal, haciendo progresivamente más difícil su ingreso a las actividades tecnológicamente adelantadas.

Otra causa, estrechamente asociada con la anterior, proviene del hecho de que la expansión industrial, en especial en las últimas dos décadas, ha descansado fundamentalmente en las llamadas actividades dinámicas, que se caracterizan por la incorporación tecnológica y la escasa absorción de mano de obra, generalmente la más especializada. A la inversa, han crecido lentamente y perdido representación las industrias tradicionales que todavía acogen a alrededor del 60 por ciento de los ocupados en el sector. (Véase el cuadro 9.)[42]

41/ Véase, por ejemplo, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico (E/CN.12/221), publicación de las Naciones Unidas, No. de Venta: 1952.II.G.1).

42/ Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina (INST/S.3/L.3), Cap. V, cuadro 9).

/Cuadro 9

Cuadro 9

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA OCUPACION Y DEL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION, 1950 Y 1960

	Estructura de la ocupación		Estructura del valor bruto de la producción		Tasa de crecimiento de la producción industrial	
	1950	1960	1950	1960	1950-55	1955-60
1. Industrias tradicionales (CIIU 20-26 y 29)	64.8	59.6	64.0	50.2	3.9	3.9
2. Industrias intermedias (CIIU 30-33 y 27)	10.8	12.9	18.5	22.3	8.4	8.5
3. Industrias metal-mecánicas (CIIU 34-38)	17.8	21.2	13.8	24.7	11.7	13.8
4. Industrias diversas (CIIU 28 y 39)	6.6	6.3	3.7	2.8	4.4	6.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0		

Fuente: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social a base de informaciones nacionales.

Si se comparan los grupos 1 y 3 (industrias tradicionales y metalmecánicas), que son los que presentan las disparidades más claras e importantes, se advierte que las segundas a pesar de haber crecido más de tres veces más que las primeras y de haber poco menos que duplicado su representación en el valor bruto de la producción manufacturera sólo aumentaron moderadamente su cuota de empleo (de alrededor del 18 por ciento en 1950 a poco más del 21 por ciento en 1960).

Estos elementos están determinados en buena medida por la estructura y evolución de la demanda, y, por ende, por la distribución del ingreso. Se explica así el rápido crecimiento de las industrias dinámicas y de tecnología más ahorradora de mano de obra, en especial las de productos de consumo duradero, incluso el grueso de la automotriz, a las cuales se dedica parte importante de las disponibilidades de bienes intermedios y de capital. A la inversa, las industrias tradicionales y de productos de consumo corriente, aparte la influencia específica de la incorporación tecnológica, están constreñidas por el nivel absoluto y la lenta expansión de los ingresos de la gran masa.[43/] De este modo se estrechan desde varios lados las oportunidades ocupacionales en la actividad manufacturera.

d) Tecnología, ocupación y distribución del ingreso

No cabría aquí entrar en un examen detenido de las posibilidades de este asunto. Sin embargo, caben algunas reflexiones para evaluar las opciones de acrecentar la absorción de trabajo urbano en las actividades industriales.

Para simplificar podría suponerse que las oportunidades de absorción de esos contingentes dependen fundamentalmente de las industrias tradicionales, para lo cual deben cumplirse dos condiciones: que sus tasas de expansión se eleven apreciablemente y, que la introducción de una tecnología economizadora de mano de obra no anule los efectos de lo anterior sobre la ocupación.

43/ De hecho, el estrato inferior en la escala distributiva, que comprendería el 50 por ciento de la población, prácticamente no demanda bienes de consumo duradero. Para el intermedio, un 45 por ciento de la población, ese tipo de consumo representaría un 3 por ciento de su consumo global. Véase El proceso de industrialización en América Latina, op.cit., pp. 127-156.

/Un estudio

Un estudio de la CEPAL [44] estimó aproximadamente lo que podría implicar una determinada redistribución del ingreso sobre la producción industrial.[45] En tanto la expansión global sería semejante a la que podría lograrse sin alterar la distribución, serían bastante distintas las tasas de crecimiento de los distintos grupos de manufacturas, ya que la demanda de los bienes tradicionales aumentaría con intensidad mucho mayor. Se daría así la primera condición para que el sector industrial tendiera a intensificar sus necesidades de fuerza de trabajo.

Ello supondría un ritmo más lento de crecimiento para el sector de bienes de consumo duradero, a parejas con el incremento del número de personas en el estrato de rentas altas. Sin embargo, aparte de que esto no deprimiría la tasa global de expansión de la industria, ese rezago relativo no tendría por qué afectar (salvo a muy corto plazo, y no siempre) a las actividades intermedias y de bienes de capital, que también debieran intensificarse en un cuadro de demanda derivado de la redistribución del ingreso, - como producción de alimentos, equipos, infraestructura económica y social - o en relación con otros objetivos de la política económica y especialmente con la promoción de exportaciones o la integración regional.

No debería pensarse que los propósitos relacionados con la absorción de fuerza de trabajo implican una especie de congelación tecnológica. Esto estaría reñido con la necesidad más general y de más amplias proyecciones (por ejemplo, en la distribución real del ingreso) de incrementar la productividad y reducir los precios absolutos o relativos de una parte significativa de los bienes esenciales de consumo y de la promoción de exportaciones.

44/ El proceso de industrialización en América Latina, op.cit., cap. IV, cuadro 43.

45/ Sobre la base de una duplicación del producto interno y "de mantener constantes los niveles absolutos de consumo por habitante en el estrato de altos ingresos, en tanto que del aumento del consumo total participarían por igual los estratos de ingresos medios y bajos, lo que de hecho significa asegurar al último un crecimiento mucho mayor en relación con sus niveles presentes" (Ibid., p. 248).

/Por el

Por el contrario, habría que estudiar las distintas posibilidades de elevar la productividad de las fábricas, que suponen distintos efectos sobre el volumen de empleo. La cuestión se plantea con bastante claridad en el sector agropecuario,[46] pero se estima que es menos pertinente en otras actividades, como la industrial. Sin embargo, y sobre todo en las producciones tradicionales y, más precisamente, en las empresas medianas y pequeñas, hay amplio campo para la introducción de adelantos técnicos, de organización, de dirección, de entrenamiento del personal, de las formas de financiamiento, del grado de utilización de la capacidad instalada, etc. que podrían aumentar el rendimiento de la fuerza de trabajo y los demás recursos sin afectar significativamente la dotación de capital.[47] Todo ello, naturalmente, en el supuesto de una expansión adecuada de la demanda, dato fundamental para esta discusión, vinculado con los cambios en la distribución del ingreso.

Aun en los casos en que los de productividad importan la instalación de equipos ahorradores de mano de obra por unidad de producción, también existen distintas posibilidades en cuanto a la repercusión sobre el elemento que se analiza. Esto se aprecia claramente en los estudios de la CEPAL sobre la industria textil de América Latina.[48]

46/ Véase la discusión al respecto en Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op.cit.

47/ "... lo que se ha llamado atraso de la industria textil latinoamericana, y que en general se ha atribuido totalmente a los equipos, se debe en gran parte a la falta de organización y administración de las fábricas, aunque esta condición, como se verá después, no depende únicamente de la voluntad o de la capacidad administrativa de los industriales. En los países latinoamericanos que no pueden comprar equipo nuevo porque su capacidad de ahorro es escasa, o porque tienen que orientar sus capitales hacia inversiones más apremiantes, la gran importancia de la deficiencia administrativa de las fábricas textiles significa que aún hay un amplio margen para aumentar la productividad sin necesidad de inversiones considerables". Véase CEPAL, Productividad de la mano de obra en la industria textil algodonera de cinco países latinoamericanos. (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1951.II.G.2.)

48/ Véase especialmente CEPAL, "Selección de alternativas tecnológicas en la industria textil latinoamericana", (E/CN.12/746) 1966. También La industria textil en América Latina. XII. Informe Regional (E/CN.12/796), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: S68.II.G./Mim.10).

/Ahí se

Ahí se contrastan las principales derivaciones de la aplicación de tres niveles tecnológicos diferentes, correspondientes en general a la densidad de capital por hombre ocupado prevalecientes en 1950, 1960 y 1965.[49/] En el cuadro 10 se resumen las consecuencias y relaciones de esas opciones básicas. Como puede apreciarse, la más "capitalizada" implica una marcada reducción de los trabajadores empleados por unidad de producto, lo que podría compensarse en alguna medida con el propio aumento de las unidades producidas. Ahora bien, aunque esa solución eleva considerablemente el valor agregado por persona y también el excedente reinvertible (lo que equivaleria una retribución más ventajosa del capital), supone también una elevación considerable de la inversión por hombre, un decrecimiento de la relación producto-capital y una reducción pequeña de los costos unitarios. Por esas circunstancias, y en particular por la repercusión sobre el empleo, el estudio citado consideró más deseable la opción B o intermedia.

Esta cuestión de las opciones tecnológicas debe relacionarse con otros aspectos más generales del desarrollo. Por una parte, siendo limitados los recursos nacionales que pueden orientarse hacia el incremento de la productividad, ellos deberán distribuirse teniendo a la vista las prioridades para el conjunto de la economía y no las de un sector o empresa en particular. Se trata de un problema a la vez simple (al menos en su formulación) y complejo (por las dificultades para medir objetivamente la productividad social de las inversiones). Sin embargo, es evidente que en muchas actividades hay una suerte de imposición tecnológica, en el sentido de que hay pocas o sólo una posibilidad en los centros proveedores. Asimismo, hay actividades, como las industrias de exportación o las principales industrias intermedias, que deben montarse con la tecnología más avanzada.[50/]

49/ En el primer año, la inversión por persona ocupada era de unos 6 600 dólares; en 1960, de 12 700; y en 1965, de unos 20 000 dólares.

50/ Sobre el asunto véase otra vez Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, op.cit..

/Cuadro 10

Cuadro 10

RESUMEN DE LOS PRINCIPALES COEFICIENTES DE EVALUACION Y OTROS INDICES AFECTADOS POR EL NIVEL TECNOLOGICO, AL COSTO ACTUAL DE LOS FACTORES

	Números índices		
	Opciones tecnológicas		
	A	B	C
Costo unitario	100	92	89
Inversión unitaria	100	109	115
Relación producto-capital a nivel de costos a/	100	76	68
Relación producto-capital (total) b/	100	92	87
Inversión por persona ocupada	100	190	310
Personal ocupado por unidad de producto	100	57	37
Valor agregado por persona ocupada	100	145	211
Excedente reinvertible	100	119	126
Inversión total requerida c/	100	127	146

a/ Excluyéndose la utilidad bruta.

b/ Computándose una utilidad bruta estimada.

c/ Inversión total necesaria para la implantación del tamaño mínimo económico.

/Si se

Si se tienen en cuenta estas realidades se comprenderá que no tendría mucho sentido intensificar la dotación de capital por hombre en actividades que no presentaran las características señaladas y que son fundamentales desde el ángulo del empleo, aunque ésto no equivale a propiciar la congelación de los estándares de productividad en las industrias tradicionales u otras de su rango.

e) Las oportunidades en los servicios

En principio no parece haber mayor fundamento para pensar que el sector servicios podría hacer alguna contribución significativa a la absorción del excedente de mano de obra. En efecto, es sabido que el desarrollo latinoamericano en general, y el de los países más urbanizados, especialmente, se ha caracterizado en las últimas décadas por una elevación considerable de los activos ocupados en ese campo. De este modo se habría llegado a una situación en que "la estructura ocupacional de América Latina tendría una participación de gente ocupada en los servicios similar - y aún mayor - a la que existe en países de más alto nivel de ingreso".[51] De hecho este sector absorbió en 1925-50 el 30 por ciento del crecimiento total de la fuerza de trabajo y en 1950-60 más del 40 por ciento del mismo.[52]

Sin embargo, lo que se debería tener en cuenta no es un incremento de la participación de ese tipo de empleo, sino que principalmente un cambio de su composición, que redundara en ingresos más altos y estables para la población ocupada en el sector y, por ende, en aumentos del producto nacional.[53]

Para la discusión conviene diferenciar los principales subsectores en esa actividad, que son los servicios básicos (que se integran habitualmente en la producción de bienes), los comerciales y financieros, los de gobierno y los "varios" (incluidos los "no especificados").

51/ Véase El desarrollo de América Latina en la postguerra, op.cit., cap. I, p. 31.

52/ Véase "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", Boletín Económico de América Latina, vol. X (1965), pp. 160 ss.

53/ Esto unido al desplazamiento de parte de esos contingentes a otras áreas, como las antes examinadas.

/En cuanto

En cuanto a los primeros (comerciales y financieros) debe destacarse que su importancia relativa es alta como fuente de ocupación y que han tendido a incorporar más gente que la que correspondería a las necesidades aparentes o funcionales de la producción de bienes. A la vez, y sobre todo en la última década, se registra una tendencia marcada a la modernización y mecanización de sus faenas, v.g., la difusión de los supermercados, la introducción de equipo mecánico avanzado en las instituciones financieras, etc.[54]

Sería fácil criticar algunas manifestaciones de ese proceso, sobre todo lo referente a la introducción masiva de la mecanización del trabajo de oficina a la luz de las observaciones sobre las opciones tecnológicas. Sin embargo, se trata de un fenómeno ya avanzado y difícilmente reversible. Además, intervienen en él factores muy diversos y complejos, como la influencia de la política económico-social sobre el costo relativo de los factores que, en breve, ha encarecido el costo de la fuerza de trabajo frente al de los equipos ahorradores de empleo.

En estas circunstancias, hay razón para suponer que disminuirá la capacidad de recepción de ese sector y que, por otro lado, aumentarán las diferencias dentro de él, separando una área modernizada de otra bastante rezagada, constituida de preferencia por el pequeño y mediano comercio. De este modo, una parte de los ocupados en esta segunda esfera deberían ser desplazados a otras actividades o a otros servicios más productivos y mejor remunerados.

El subsector clasificado como servicios varios engloba una miscelánea, que va desde los servicios profesionales a los domésticos. Junto a las actividades no especificadas, ellos absorbieron entre 1950 y 1960 alrededor del 22 por ciento del crecimiento de la fuerza de trabajo (o sea más de la mitad de lo que incorporó el conjunto del sector servicios). Se supone que con posterioridad a 1960 ha aumentado la importancia de ese campo de ocupación, en el cual se radicaría buena parte del llamado desempleo disfrazado.[55]

54/ Véase "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", loc.cit.

55/ Véase "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", Boletín Económico de América Latina, vol. X (1965), op.cit.

/Hasta cierto

Hasta cierto punto no son despreciables las oportunidades dentro de ese subsector de pasar desde los servicios menos calificados hacia otros de mayor remuneración. Un caso típico es el de la mano de obra femenina ocupada en el servicio doméstico que se traslada paulatinamente hacia empleos comerciales o industriales.

A primera vista las posibilidades ocupacionales que ofrecen los servicios públicos pueden parecer insignificantes dada la presunción muy arraigada respecto a la ampliación excesiva del empleo gubernamental. Sin embargo, según un estudio "los servicios del gobierno, en América Latina en general - a excepción de algunos países - no demuestran desarrollo excesivo, por lo menos desde el punto de vista ocupacional. En este sentido es bien característico que el sector gobierno desde 1925 hasta los últimos años absorbía más o menos la misma proporción, alrededor de 5 por ciento del incremento total de la fuerza de trabajo (5.1 por ciento en 1925-50 y 5.2 por ciento en 1950-60)".[56/]

El problema debe examinarse a la luz de la creciente necesidad de servicios colectivos que acompaña a un proceso intenso de urbanización, como el de América Latina. Desde este ángulo parece haber consenso de que ciertos servicios de esa naturaleza, como los de vigilancia, aseo, salubridad, correos, etc. se han deteriorado en muchos centros urbanos, por lo menos relativamente, y sobre todo en lo que se refiere a las poblaciones marginales.

La absorción de mano de obra en esas actividades plantea nuevos problemas para el financiamiento fiscal y municipal. No obstante, conviene tener en cuenta la importancia de esas funciones frente a otros tipos de gastos, privados o públicos. En cierto modo, en los países latinoamericanos se presenta el mismo fenómeno descrito por J.K. Galbraith [57/] en el sentido de que la expansión y diversificación

---

56/ Véase "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", Boletín Económico de América Latina, vol. X (1965), op.cit.

57/ Véase John Kenneth Galbraith, La sociedad opulenta (Ed. Ariel, Barcelona, 1960).

/de los

de los consumos individuales ha ido acompañado de un deterioro absoluto o relativo de muchos servicios o instalaciones colectivos de gran trascendencia para la comunidad.

Tampoco parece haber aumentado el peso relativo de los gastos públicos si se tiene en cuenta su evolución respecto a la correspondiente del producto interno entre 1960 y 1966. A este respecto, el Estudio Económico de América Latina, 1967, señala que

> "...no se comprueba una presión muy acentuada de la demanda pública sobre los bienes y servicios disponibles y podría agregarse que allí donde se manifiesta, esto es, en México, ella coincide con un crecimiento sostenido del producto global. En otros países, donde los gastos muestran una elasticidad positiva en el período, - por ejemplo en Brasil y Chile, - se registran fluctuaciones muy pronunciadas, en que se alternan tasas de expansión con severas contracciones". 58/

En resumen, podría responderse a la interrogación planteada al comienzo de esta sección diciendo que efectivamente existen reservas humanas y materiales de consideración en los sistemas económicos latinoamericanos, que de ser movilizadas y absorbidas, podrían contribuir significativamente a fomentar el desarrollo. Sin subestimar los problemas envueltos, habría también razón para sostener que ellos no parecen insuperables para una política que persiga tales objetivos con tenacidad e inteligencia.

58/ Publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: S69.II.G.1), p. 107.

Capítulo II

LA ACUMULACION Y CANALIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS

En este capítulo se tratará de examinar algunos aspectos relacionados con la capacidad o potencial de ahorro, y con la utilización de ese potencial, pues no basta conocer los recursos o condiciones reales de una economía para evaluar su capacidad de formación de capital reproductivo, por fundamentales que éstos sean. Es necesario además examinar sus medios financieros destinados a realizar ese potencial real, o, en otras palabras, aquella parte que la comunidad o los agentes económicos separan de sus ingresos corrientes para financiar sus inversiones.

No existe una simetría o equivalencia entre las condiciones reales y las financieras. En un país, en una etapa determinada, las posibilidades reales de inversión pueden exceder a las existentes del lado del ahorro, como ocurriría por ejemplo en una situación de depresión económica en que se diera una declinación de los ingresos y de las oportunidades o incentivos para formar capital.[1/] A la inversa, podría suceder que hubiera disponibilidad de recursos financieros y que éstos no se tradujeran en inversiones, a causa, por ejemplo, de limitaciones de la capacidad para importar o de que tales recursos se destinan al consumo o a la acumulación en el exterior.

Es difícil establecer con precisión la magnitud del potencial de inversión, pero hay que considerar que un objetivo general de la política de desarrollo estriba en movilizar una contrapartida de recursos financieros que permita el pleno aprovechamiento de ese potencial, y su utilización más productiva en relación con los propósitos cualitativos de la misma política.

Tomando como hipótesis - y a la luz de la discusión del capítulo anterior - que existen bases reales para acrecentar la formación de capital y la incorporación de recursos al proceso productivo, cabría preguntarse si también es posible reunir los medios financieros para lograr ese objetivo.

1/ En este caso una política compensatoria, por ejemplo, a través del gasto público, podría restablecer o elevar el nivel de aprovechamiento del potencial de inversión.

1. El nivel y la distribución del ingreso

Entre los elementos que habitualmente se destacan en los análisis del problema figuran los relativos al nivel y a la distribución de los ingresos nacionales. No es necesario volver sobre algunos aspectos generales planteados a propósito de los nexos entre las tasas de inversión y los niveles de ingreso y que son aplicables al examen del potencial de ahorro. En cambio, conviene vincular la discusión con las situaciones prevalecientes en la América Latina.

Para el efecto podría partirse de una hipótesis extrema, indudablemente irrealista, como sería la de que todo el excedente sobre un cierto ingreso o consumo básico constituiría el potencial de ahorro. Una primera aproximación de ese tipo ayudaría a apreciar cuán estrictos son los términos en que se plantea el llamado "círculo vicioso de la pobreza", o, si se quiere, las posibilidades de modificar las proporciones del consumo y el ahorro en un momento dado.

Si se comparan los ingresos medios por persona de distintas regiones, se comprueba que América Latina ocupa una situación intermedia entre las regiones de menor desarrollo relativo, como Asia y Africa, y los países industrializados. A comienzos del decenio de 1960 se estimaba su ingreso por persona en unos 420 dólares, equivalente a la cuarta parte del atribuido a las economías desarrolladas, pero casi tres veces mayor que el de las regiones más rezagadas.[2/]

Un estudio reciente trató de establecer conjeturalmente cuál sería el "ingreso mínimo" que sería necesario para "que una persona tenga un acceso mínimo a las posibilidades que ofrece la vida civilizada actual, teniendo en cuenta, para esta determinación, lo que de acuerdo con el grado actual de desarrollo de América Latina es factible lograr".[3/] De las

---

2/ Véase El desarrollo de América Latina en la postguerra (E/CN.12/659/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 64.II.G.6), cuadro 119. Entre los países desarrollados se incluían, aparte de Estados Unidos y los de Europa Occidental, a Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Japón y Africa del Sur.

3/ Véase sobre la materia los documentos preparados para el Seminario sobre Estudios de Integración organizado por ILPES y CELADE en 1968.

/estimaciones realizadas

estimaciones realizadas - basadas en los estudios sobre distribución del ingreso de la CEPAL - se dedujo que más del 40 por ciento de la población latinoamericana, o sea poco más de 100 millones de habitantes, disponía de bienes y servicios por un valor inferior a aquella renta mínima.

No hay que olvidarse, sin embargo, de la proposición recíproca: que poco más del 50 por ciento de la misma población se encuentra por encima de ese nivel. De hecho, por ejemplo, el ingreso por persona del grupo intermedio, que reuniría a otras dos quintas partes de la población, alcanzaría a poco más de 300 dólares por año y el quinto superior, a 1 130 dólares por persona, (grupo que, además, recibe alrededor del 56 por ciento del ingreso total).[4/]

Con todas las excepciones, que puedan hacerse, parece razonable concluir que los niveles absolutos del ingreso por persona en América Latina colocan a la región en una posición relativamente favorable frente a las regiones más rezagadas y que, a despecho del grave problema del infraconsumo de algo menos de la mitad de sus habitantes, en el ingreso de los restantes, en particular en el tramo superior, se encuentra un potencial de ahorro no despreciable, que será tanto más grande cuanto más se eleven los ingresos por persona de esos grupos. Así también, en aquellos países en que el ingreso medio sea más elevado y mayores sean las diferencias, mayor sería el potencial de ahorro latente o susceptible de movilizarse para fines distintos a un consumo básido dado.[5/]

La cuestión se perfila con nitidez mucho mayor si se enfoca teniendo en cuenta el crecimiento del ingreso. En la medida en que éste se eleve a una tasa superior a la de la población, se abrirán mayores posibilidades de modificar la relación marginal entre consumo y ahorro. Dicho de otra manera - y no olvidando que la condición señalada se ha dado en el desarrollo latinoamericano de las últimas décadas - podría aumentar la proporción del ingreso adicional dedicada al ahorro sin afectar el nivel absoluto del consumo por persona o, incluso, permitiendo un incremento que sea compatible con el objetivo anterior.

4/ Ibid.

5/ Huelga recordar aquí que no existen relaciones proporcionales precisas entre los niveles de ingreso y la tasa de ahorro. A despecho de las diferencias señaladas, el efecto de demostración tiende a estabilizar los niveles de ahorro en las economías desarrolladas.

/Lo anterior

Lo anterior está íntimamente vinculado a la distribución social de las rentas, aspecto que a menudo se deja de lado cuando se insiste en las dificultades para "comprimir el consumo y elevar los ahorros" en países con un bajo ingreso por persona. La verdad es que en estos países una fracción de los habitantes no sólo tiene altos ingresos absolutos, sino que absorbe una elevada proporción del ingreso nacional. En estas circunstancias poca duda cabe de que en ellos se encuentra la parte sustancial del potencial de ahorros.

2. La desigualdad en la distribución del ingreso, el consumo y el ahorro

Al discutir este asunto se suele argumentar que es conveniente o inevitable cierto grado no especificado de desigualdad en la distribución del ingreso y, en definitiva, del gasto, a fin de establecer incentivos propicios al esfuerzo productivo.

Es difícil discutir la validez general de la tesis. El objetivo de lograr una igualdad completa sería tan irrealista como la suposición de que todo margen de renta sobre un ingreso mínimo corresponde efectivamente al potencial de ahorro. El análisis debería centrarse, pues, más bien en las dimensiones y extensión de la repartición inequitativa.

A este respecto pueden tomarse como referencias los antecedentes presentados en un trabajo anterior de la CEPAL.[6/] Ahí se comparan las estructuras de distribución de América Latina, Europa occidental y los Estados Unidos, desglosando a los receptores de ingresos en tres estratos: el 5 por ciento superior, el 45 por ciento intermedio y el 50 por ciento de rentas más bajas. Si se toma el ingreso del primer grupo como término de referencia, las situaciones relativas serían las indicadas en el cuadro 11.

6/ Véase, El desarrollo de América Latina en la postguerra, op. cit., capítulo V.

/Cuadro 11

Cuadro 11

RELACIONES DE INGRESO ENTRE ESTRATOS SOCIALES

(Porcientos)

	5	45	50
América Latina	100	17	4.8
Europa occidental	100	28	10.1
Estados Unidos	100	31	11.5

Fuente: El desarrollo de América Latina en la postguerra, op. cit.

Como puede apreciarse, las diferencias entre los estratos son mucho más pronunciadas en América Latina. El 5 por ciento de ingresos más altos, por ejemplo, tiene una renta por persona casi veinte veces superior a la del grupo formado por el 50 por ciento de ingresos más bajos, en tanto que en Europa occidental y en los Estados Unidos es sólo diez, y nueve veces, respectivamente. Algo parecido sucede con las relaciones entre el grupo superior y el intermedio. Si en América Latina el ingreso del segundo llega a ser sólo un 17 por ciento del correspondiente al primero, en Europa occidental y en Estados Unidos las situaciones respectivas son del 28 y 31 por ciento.

Lo señalado no sólo corrobora que la distribución del ingreso es relativamente más desigual en América Latina, sino que una aminoración de ese grado de desigualdad de ninguna manera es antagónico con los requisitos e incentivos de una sociedad económica moderna.

Esto no envuelve preconizar una estructura de ingresos como la europea o norteamericana, sino que poner de manifiesto la significación que tiene el "ingreso excedente" que absorben los grupos de altos ingresos para el potencial de ahorros. Tampoco se pretende desconocer o subestimar las posibilidades de ahorro que encierran los ingresos medianos y hasta los más bajos. Como se verá en el capítulo III, la experiencia latinoamericana reciente enseña que esta otra parte del potencial no es despreciable y puede movilizarse con mecanismos y disposiciones adecuadas para estimular y reunir pequeñas pero muy numerosas fracciones de ingresos excedentes.

/La atención

La atención prestada a la concentración de la renta de América Latina está vinculada esencialmente a las oportunidades para acrecentar el volumen de recursos destinado a las inversiones y no a la versión más simplista de la política redistributiva. Mientras ésta propugna una transferencia lisa y llana de rentas, directa o indirectamente, de los grupos de ingresos altos a los de bajos - lo que sin duda podría resultar ineficaz y hasta contraproducente - el enfoque que se discute apunta en otra dirección: hacia la desviación hacia el ahorro y la inversión del margen más alto posible del "ingreso excedente", con el objeto de ampliar la capacidad productiva, difundir el progreso técnico, extender las oportunidades de empleo y otros fines que influyen profundamente sobre los factores básicos de la desigualdad de ingresos.7/

Cabe recordar que en uno de los documentos más difundidos de la CEPAL se estimó, hace algún tiempo, lo que podría implicar para la tasa de crecimiento una compresión de los niveles de consumo de los grupos de altos ingresos que redujera las desigualdades antes señaladas a la escala de las registradas en los países desarrollados. Se escribió allí que "en efecto, si se comprimiese el consumo de los estratos superiores en forma que no excediera de 11 veces el de los inferiores, se podría pasar de una tasa de uno por ciento anual de crecimiento del ingreso por habitante, a una tasa de 3 por ciento; y si se redujese la diferencia a 9 veces, la tasa podría subir a 4 por ciento anual y por habitante".8/

Un último aspecto por destacar es el referente a las relaciones entre la concentración de rentas y la formación de ahorro. Se sostiene a veces que la primera tiene una significación primordial para la segunda, dado que los grupos de ingreso alto podrían apartar una cuota relativamente importante de sus entradas para fines ajenos al consumo corriente. Sin desconocer este aspecto es útil recordar que él se plantea con rasgos muy particulares en los países en vías de desarrollo.

7/ Véase sobre la materia, CEPAL, "Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina", (E/CN.12/770/Add.1).

8/ Raúl Prebisch: Hacia una dinámica del Desarrollo Latinoamericano (E/CN.12/680), Fondo de Cultura Económica, 1963.

/Por una

Por una parte, ese argumento subestima la influencia que ejercen sobre el gasto de los grupos de altos ingresos las modalidades de consumo de los países industrializados. Como, en general y salvo excepciones, las rentas medias de esos grupos son inferiores a las de sus congéneres de las economías industrializadas, la emulación de esos tipos de consumo pesa mucho más sobre su ingreso, pues son más caros los bienes que representan ese consumo, sea que se produzcan internamente o que se importen (debido a aranceles e impuestos). De este modo se reduce el hipotético saldo para ahorrar que encierra su alto ingreso relativo.

Por otro lado debe recordarse que una desigualdad marcada es considerablemente costosa como fórmula o mecanismo para la formación de ahorros. Aparte de las repercusiones sociales obvias, puede tenerse a la vista una ilustración elemental. Supóngase que el porcentaje de ahorro sobre el ingreso total del grupo de altas rentas sea de un 10 por ciento y que el marginal (o sobre un egreso adicional) sea del 20 por ciento. Esto querría decir que para conseguir una unidad adicional de ahorro de esa fuente habría que aumentar su ingreso en cinco unidades. En otras palabras, cuatro unidades se desviarían hacia el consumo.

3. El potencial de ahorro interno y externo

Los antecedentes respecto al nivel de los ingresos medios y a su concentración son fundamentales para evaluar la dimensión del potencial de ahorros. Sin embargo, no tienen la misma significación en las economías industrializadas que en las que están en vías de desarrollo, porque en las primeras los recursos apartados para la inversión suelen tener una contrapartida en la capacidad material para crear capital, mientras que en los en vías de desarrollo, en diferentes grados, no ocurre lo mismo porque la inversión fija y, en especial, la destinada a equipos y maquinarias, depende en medida más o menos decisiva, de importaciones difícilmente sustituibles por producción interna.

En estas circunstancias no basta con un excedente sobre el consumo corriente sino que éste debe ser convertible y traducirse en bienes de capital venidos del exterior. Sería fácil imaginar países con un potencial relativamente bajo de ahorro general, a la luz de las variables antes

/destacadas, donde

destacadas, donde en cambio, el mismo sea bastante alto si se tiene en cuenta su capacidad para importar y la representación de los medios de producción extranjeros en la formación de capital. A la inversa, podría pensarse en economías con un mayor potencial general de ahorro en que sea difícil traducirlo en formación real de capital debido a que su capacidad de pagos sobre el exterior les impide financiar el componente importado de la capitalización.

Donde las posibilidades del comercio exterior son holgadas o la composición de las importaciones admite cambios relativamente fáciles de estructura, el problema del potencial externo y el del interno o global no se diferencian marcadamente. Pero es distinto el caso cuando esas posibilidades son restringidas en tanto que son más o menos amplias las del ahorro interno.

Frente a esa realidad, la primera opción a la mano de algunos países ha sido intensificar el proceso sustitutivo, a fin de reservar las disponibilidades de moneda extranjera para las importaciones más imprescindibles de capital o consumo. La otra ha sido recurrir a la contribución extranjera, esto es, a que el ahorro del exterior financie parte de las inversiones. En esta posibilidad no obran sólo - y a veces, ni principalmente - consideraciones relativas al ahorro o financiamiento. Así, economías que, en principio, pudieron disponer de divisas para ciertos fines de inversión (especialmente en los llamados sectores dinámicos), no lo hicieron por ausencia de condiciones internas y, en consecuencia, las oportunidades fueron llenadas por los inversionistas extranjeros.

Cualquiera sea la situación y aunque sean importantes las diferencias al respecto, no deben pasarse por alto algunas contradicciones subyacentes en el financiamiento exterior de las inversiones.

Una sería la de aquellas inversiones extranjeras que no tienen proyección exportadora, pero son altamente creadoras de ingreso, de modo que pesan sobre la capacidad de pagos externos por la vía de los insumos o de los servicios para remunerar el capital foráneo. En estas circunstancias y paradójicamente, mientras mayor sea el efecto-ingreso de esas actividades, mayores serán las presiones eventuales sobre el balance de pagos. En tal

/caso y

caso y no habiendo posibilidad material de remunerar la inversión extranjera, éstas no tendrían otra posibilidad (relativa) sino la de encaminar sus recursos excedentes a la adquisición de otros activos o empresas nacionales.

La otra posibilidad está ligada a aquellas inversiones extranjeras que ejercen un efecto positivo neto sobre la capacidad de pagos en el exterior, sea acrecentando las exportaciones, sea disminuyendo los gastos por concepto de importaciones o por otros renglones.

Con perfiles distintos - dado el menor costo, los plazos y su extinción eventual - se plantea el problema de los aportes de capital oficial o autónomo. Sin embargo, no son muy distintas las cuestiones que ellos plantean a corto y mediano plazo.

Parece evidente que el punto clave en esta discusión estriba en el efecto exportador o sobre la capacidad de pagos en el exterior de la complementación del potencial de ahorro con el capital foráneo. Se explica, entonces, la atención prestada a este aspecto en los análisis del comercio internacional y regional.

4. La conversión de ahorro en inversión

Las relaciones entre ahorro e inversión son más complejas que lo que corrientemente se piensa y conviene llamar la atención sobre algunos aspectos que han adquirido singular importancia.

En especial, habría que referirse a la extendida suposición de que todo ahorro implica necesariamente una inversión, de modo que cualquier incremento del primero lleva a uno correspondiente de la segunda. Sin embargo, bien se sabe que no es así y que en la práctica puede haber diferencias notables entre los ahorros presumibles y los efectivos. Sucede frecuentemente que unidades o agentes económicos presentan, en un lapso dado, un superávit en cuenta corriente, esto es, un saldo excedente después de cubiertos sus gastos ordinarios o de consumo, lo cual, empero, no significa que él vaya a traducirse en alguna modalidad de formación real de capital. Desde luego, como se destacaba en el pasado, podría atesorarse, pero esto, probablemente tiene hoy día una significación reducida. Más

/importante es

importante es la posibilidad de que tales saldos, canalizados por cualquier agente intermediario, vayan a la postre a financiar las demandas de consumo o de operación de otras unidades económicas. Una de las modalidades más corrientes de ese proceso parece darse en el circuito de los depósitos a plazo, que, como se verá más adelante, han tenido un crecimiento apreciable en varios países. Ellos representan uno de los medios básicos de ahorro personal. Sin embargo, la institución bancaria o financiera que los recibe puede emplearlos en objetos ajenos a la formación de capital reproductivo.

El problema no se circunscribe a la acumulación personal. Tiene que ver, en realidad, con todo lo que se denomina "inversión financiera" y puede repetirse, por lo tanto, al nivel de las empresas o del propio gobierno. Ambos sectores pueden emplear, y en diversos grados lo hacen, fracciones de sus superávit en cuenta corriente en objetos como el financiamiento de sus consumidores o, en el caso del gobierno, la adquisición de activos existentes. En estos casos, lo que es y aparece como ahorro (e inversión) desde el ángulo del agente económico en cuestión, no llega a serlo al nivel nacional o de la contabilidad final. Desde este último ángulo, sólo el total de la inversión en capital fijo y existencias configura el ahorro efectivamente realizado.[9/]

Aunque conocidos, estos aspectos requieren atención por la significación creciente que va tomando en una economía que se diversifica el financiamiento de las operaciones corrientes, en general, y del financiamiento del consumo, en particular.

Considérese el último fenómeno a la luz de un hecho principal en el desarrollo de los últimos años en varios países: el establecimiento o ampliación de un sector de bienes de consumo duradero de bienes pesados o costosos, como automóviles, televisores o refrigeradores. Ellos plantean exigencias financieras muy diferentes a las que emergían de la comercialización de los productos de las actividades e industrias tradicionales:

9/ No se considera la posibilidad más compleja y menos frecuente en estos países de una inversión financiera en el exterior.

/alimentos, vestuarios,

alimentos, vestuarios, bebidas, etc. En general, para los bienes de reciente introducción, el consumidor debe ser prefinanciado y el problema tendrá mayor envergadura cuanto más reducido sea el mercado efectivo de compradores con ingresos elevados y en situación de disponer de un excedente adecuado después de satisfacer sus gastos corrientes. Faltando esta condición - base del consumo masivo de los países desarrollados -, la expansión del mercado para los bienes duraderos de mayor costo tiende a depender decisivamente de la extensión y ampliación de las facilidades de financiamiento y de los recursos monetarios para proveerlas.[10/] En el fondo, pues, ahorros y disponibilidades de distinto origen, incluso crédito exterior, son absorbidos por esos usos y alejados de una hipotética y directa contribución a la formación de capital reproductivo.

Pero no se trata únicamente de cuestiones relacionadas con el financiamiento del consumo. También está el hecho a menudo destacado de que la diversificación del sistema productivo en la dirección general de una sociedad industrializada exige cambios de gran entidad en el plano financiero, tanto cualitativos como cuantitativos.

En primer lugar, hay una mayor necesidad de recursos para el financiamiento corriente del sistema, que tiende a crecer con rapidez mayor que la corriente de bienes y servicios. Al introducirse una serie de

---

10/ En la mayoría de los análisis sobre la experiencia latinoamericana en esta materia se ha destacado que el crecimiento de las industrias sustitutivas y, en especial, de las de consumo duradero registra dos fases muy claras. Una primera, de fuerte expansión, en que ellas se apoyan en la demanda preexistente de los grupos de altos ingresos; una segunda, de crecimiento más difícil, en que se trata de sostener la demanda con la ampliación de facilidades para incorporar nuevos grupos o con la diversificación y ampliación del mercado inicial. Como una ilustración del último aspecto puede tenerse a la vista que la imagen del "segundo auto familiar" llega a difundirse en las economías desarrolladas sólo cuando alcanzan un alto nivel de ingresos, y que comienza a constituir una aspiración en países latinoamericanos cuyos ingresos medios todavía son una fracción de los prevalecientes en los primeros.

eslabones entre la producción primaria y la de bienes finales industriales, que alarga el tramo de los nexos o fases intermedios, se incrementa automáticamente el coeficiente de requisitos financieros directos e indirectos por unidad de producto final.[11/]

En segundo término, el radicarse en el país de la producción de parte de los insumos y bienes de capital que antes se importaban trae aparejado la obligación de establecer los medios de financiamiento complementarios, que en el pasado se atendían en buena medida desde el exterior (caso de los créditos de suministro, por ejemplo) y sin olvidar que los costos internos probablemente más elevados, constituyen otro factor que aumenta las necesidades financieras.

Por último, cabría recordar que el avance hacia nuevos campos en la industrialización sustitutiva significa habitualmente una intensificación de los requerimientos de capital, tanto material como financiero. La sola modificación de la estructura productiva en el sentido de acrecentar la representación de las ramas más pesadas o de mayor densidad de capital, de mayor escala y más largos plazos de maduración, exige la inmovilización y utilización de un volumen mucho mayor de medios financieros. A este respecto, ya se vio en el capítulo I que uno de los obstáculos más evidentes para aprovechar adecuadamente el potencial de inversión de los sectores básicos radica, precisamente, en las dificultades para asegurarles un financiamiento y demanda estables y suficientes.

Si bien una parte importante de las inversiones en los llamados sectores dinámicos puede haber sido realizada por empresas extranjeras, ello no altera mayormente el problema y sí le da una connotación particular. En efecto, los recursos externos representan básicamente importaciones de equipos. Una vez puesta en marcha las plantas, la empresa extranjera, casi siempre dominante, cuando no la única en el sector, tiene amplias posibilidades de autofinanciamiento, gracias a elevadas utilidades obtenidas en condiciones de una reserva casi absoluta del mercado interno, además de

---

11/ En relación con este punto, pero con referencia a etapas preliminares, se habla de monetización del sistema en la medida que las actividades tradicionales se incorporan al mercado.

/poder recurrir

poder recurrir ampliamente y desde una posición privilegiada al sistema bancario nacional para su financiamiento corriente. En consecuencia, si se distingue la propiedad de los activos de la movilización posterior de recursos se llegará a la conclusión de que tras la entrada inicial de capital externo, tiene lugar una acumulación interna de capital, que envuelve una absorción considerable de recursos financieros de corto, mediano y largo plazo, atendida en mayor o menor grado con excedentes efectivos de los demás sectores internos. En breve, un margen variable, pero sin duda significativo del ahorro potencial, es atraído por el financiamiento corriente y de consumo del complejo extranjero. Otra vez puede pensarse como ejemplo en el caso de la industria automotriz.

5. Naturaleza y funciones de los mercados de capitales

El examen anterior permite apreciar desde un ángulo más realista la naturaleza y funciones del mercado de capitales.

En una acepción corriente ese mecanismo se identifica con los canales que recogen excedentes de las unidades superavitarias a objeto de enderezarlos hacia fines que importan ampliación de la capacidad productiva o, desde otro ángulo, complementación de recursos para la inversión real de otras unidades que son deficitarias, al menos en el sentido de que sus programas de expansión no cuentan con medios financieros proporcionales.

En la práctica, sin embargo, y por lo que se examinaba en la sección anterior, tal función es sólo una de las que puede cumplir el mercado de capitales y es probable que en las condiciones actuales no sea ni siquiera la principal, ya que toman mayor significación las relacionadas con el financiamiento corriente y el del consumo duradero. No ha sido muy diferente la experiencia de la mayoría de las economías desarrolladas. Así, un estudio sobre el asunto, concluye que "aunque los mercados financieros están muy desarrollados en los países industriales, las instituciones ... que constituyen el mercado en el sentido corriente de la palabra, no intervienen en la financiación de una gran parte de las inversiones".[12/]

12/ Véase: Estudio económico mundial, 1960, publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 61.II.G.1) capítulo I, p. 52.

/Pero en

Pero en esas economías se dan circunstancias muy singulares. Una de ellas es la magnitud de las principales unidades de organización económica, que a pesar de trabajar en un ámbito general también considerable, difícilmente encuentran contrapartidas en empresas nacionales de países en vías de desarrollo. Otro elemento es la difusión del mecanismo de los conglomerados que asocia el nivel financiero a empresas de la más diversa naturaleza y rebasa todas las categorías convencionales del monopolio u oligopolio. La tercera cuestión tiene que ver con los subsidios o transferencias del Estado hacia los consorcios privados para la apertura de nuevos frentes en la innovación tecnológica.[13/]

Estas circunstancias no se repiten en países como los latinoamericanos. Las grandes empresas, si son privadas, tienen una dimensión relativamente pequeña; si son extranjeras, están subordinadas a la estrategia global de sus casas matrices; el fenómeno de los conglomerados aunque en proceso de formación, todavía no tiene importancia relevante - aun si está bajo control nacional. Y el Estado y las empresas públicas, finalmente, tampoco tienen, por diferentes razones la misma latitud de maniobra que en los países desarrollados para financiar grandes proyectos privados o públicos.

Todas estas características tienden a darle una significación particular al mercado de capitales en países en vías de desarrollo, acentuando la importancia de su función como orientador de recursos excedentes hacia la formación de capital. Sin embargo, esa responsabilidad parece llenarse en grado muy secundario y de hecho los principales canales para vincular directamente ahorros e inversiones reales son todavía los organismos públicos que movilizan recursos generales o créditos del Estado. Hay excepciones como se verá en el capítulo III, siendo, tal vez, la sobresaliente el sistema de financiamiento de ahorro y préstamo para la edificación.

No se trata de hacer una disociación tajante entre los medios (o ahorros) que se traducen en incrementos reales de la capacidad productiva y los que miran hacia la utilización de la misma. Hay relaciones elementales entre ambos planos, pero también sería ingenuo no distinguir

---

13/ Véase Servand Schroeder, El desafío americano, Zig-Zag, Santiago de Chile, 1968.

/las diferencias,

las diferencias, sobre todo si se tienen en vista las situaciones particulares de economías en distintos estados de desarrollo. Para unas - las desarrolladas - el incremento de la capacidad productiva es algo que deriva casi automáticamente del mantenimiento de condiciones adecuadas de la demanda y de la complementación financiera. Para las otras, la cuestión central está del lado de la oferta: de que la ampliación y diversificación de la estructura productiva establezca las bases para la elevación de ingresos y la expansión de la demanda.

Cuadro 12

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DEL AHORRO BRUTO EN ALGUNOS GRUPOS DE PAISES

(Porcentajes)

	Público			Privado			Nacional	Externo
	Total	Gobierno	Empresas públicas	Total	Familias	Empresas		
I								
Argentina	18.0	16.1	2.0	82.0			100.0	-6.5
Brasil		2.8		97.2 a/			100.0	-3.0
México	28.4	18.8	9.6	71.6			100.0	11.7
II								
Colombia		24.0		76.0	6.8	69.2 b/	100.0	9.2
Chile		37.8	...	63.2	-11.6	73.8 c/	100.0	5.4
Perú	-	-	-	-	-	-	-	-
III								
Costa Rica	...	11.8		88.2	36.7	51.5 d/	100.0	34.9
El Salvador	21.2	16.6	4.6	78.8			100.0	34.3
Ecuador	47.4	...		52.6	...		100.0 e/	19.7

Notas: Argentina: Fuente: CIAP/232 (miles mill. pesos de 1960 - año 1967).

Brasil: Fuente: CEPAL, Ctas. Nacionales (mill. nuevos cruceiros corrientes año 1964)
a/ Soc. Publ. y Priv. de Cap. y Unid. familiares.

México: Fuente: CIAP/94 (mill. pesos corrientes año 1965).

Colombia: Fuente: CEPAL-Vol. Est. V Nº 1 (millones pesos ctes. año 1965).
b/ Ahorro Soc. Públ. y Priv. de capital.

Chile: Fuente: CEPAL-Cuentas Nacionales (millones de escudos corrientes, año 1966).
c/ Ahorro Soc. Públ. y Priv. de capital.

Perú: Fuente: No hay datos.

Costa Rica: Fuente: CEPAL-Cuentas Nacionales (millones colones corrientes, 1964).
d/ Ahorro Soc. Públ. y Priv. de capital.

El Salvador: Fuente: CIAP/183 (mill. colones ctes. 1966).

Ecuador: Fuente: CEPAL, Cuentas Nacionales (mill. sucres ctes., 1965).
e/ El valor de la depreciación se distribuyó en un 20 por ciento y 80 por ciento entre las sociedades públicas y privadas de capital, respectivamente.

/6. Estructura

6. Estructura del ahorro

Los antecedentes sobre la composición del ahorro en América Latina son aún más escasos que los relativos a la inversión. Sin embargo, datos fragmentarios pueden dar una idea aproximada de su estructura, que es posible comparar con los prevalecientes en algunas economías desarrolladas.

En el cuadro 12 se presentan las situaciones existentes en los grupos de países antes seleccionados y en algún año reciente, en lo que se refiere a la participación privada y pública y a la nacional y la extranjera en la formación del ahorro nacional bruto.

Puede verse en primer lugar que salvo la excepción relativa del Ecuador, la cuota del sector privado (representada por el ahorro de las familias y de las empresas) es considerablemente más elevada. Cabría, sí, recordar que en muchos países no está desglosada la contribución de las empresas públicas o paraestatales, que se incluyen en el sector privado (véase en el cuadro 11 que sólo en Argentina, México y El Salvador se presentan datos sobre el ahorro de las empresas públicas). Por otro lado, aunque la información sea fragmentaria y se refiera únicamente a Colombia, Chile y Costa Rica, se confirma la suposición de que es el ahorro de las empresas, constituido por las reservas para depreciación y las utilidades retenidas, el principal componente en la esfera privada. Una situación muy particular es la de Chile, que registra un saldo negativo en el ahorro de las personas no sólo en el año elegido (1966) sino que en casi todos los años desde que se estiman las cuentas nacionales en ese país.

Hay diferencias más notorias entre países cuando se tiene en cuenta la representación del ahorro externo en el total. En dos de los países del grupo relativamente más desarrollado el saldo fue negativo y sólo en México resultó positivo. (Véase el cuadro .) A la inversa, en los del tercer grupo el aporte extranjero cubrió más de un tercio del ahorro total. Colombia y Chile se encuentran en un nivel intermedio, que se acerca al registrado para el grueso de las economías latinoamericanas en el período 1960-65 (aproximadamente 15 por ciento).[14/]

14/ Véase Estudio económico de América Latina, 1965 (E/CN.12/752/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 67.II.G.1), capítulo VI, cuadro 166. Para este cálculo se incluyó a Argentina, Brasil y Venezuela, tanto por la particularidad de su situación, como por su peso en el conjunto.

/No está

No está de más recordar las vinculaciones entre la participación del ahorro externo y la mayor o menor importancia del potencial interno de inversión. En los países del tercer grupo, como se recordará (véase cuadro 12) también era mucho más elevado el componente importado de la inversión nacional.

La estructura de ahorros descrita puede compararse con la prevaleciente en algunos países desarrollados en los últimos años (véase el cuadro 13).

Cuadro 13

FUENTES PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA FORMACION DE CAPITAL INTERNO BRUTO

(Porcientos)

	Alemania	Italia	Japón
Gobierno	25	15	20
Empresas			
Reservas de depreciación	37	35-40	35
Utilidades retenidas	5	50	
Familiar	33		33

Fuente: "National Accounts Yearbook".

No se aprecian grandes diferencias con respecto a los ejemplos latinoamericanos, salvo en la mayor ponderación del ahorro de las familias en las economías desarrolladas.[15/] Por otro lado, no es de extrañar que en la mayor parte de los últimos tiene signo negativo o escasa importancia el ahorro del exterior ya que a menudo son exportadores de capital.[16/]

15/ Véase Estudio Económico Mundial, 1960, Ibid., capítulo I, cuadro 1-3.
16/ Ibid., cuadros 1-2.

/7. Relación

7. Relación entre ahorro e inversión por sectores

Según el origen o fuente de los ahorros es posible formarse algunas ideas sobre la medida en que ellos financian las inversiones de cada sector y cuál es, en general, el tipo de inversiones que atienden en cada caso.

En lo que toca al sector público, en casi todos los países latinoamericanos existe un desnivel relativamente amplio entre el ahorro del Estado y el monto de sus gastos de capital. En los casos más favorables, como los de Venezuela, Brasil, Colombia y Chile, el saldo en cuenta corriente sólo alcanza a financiar alrededor del 60 por ciento de las inversiones efectuadas. Se trata, pues, de un sector deficitario que debe acudir a recursos de otras fuentes para realizar sus proyectos de capital. En algunos casos, como los de Argentina, Venezuela y México, son fuentes internas de crédito las que cubren lo sustancial del déficit. En otros, como Perú, Chile y Ecuador, una parte importante del mismo ha sido financiado con créditos del exterior.[17/]

La situación descrita tiene considerable significación, en primer lugar por la representación de la inversión pública. Para el conjunto de América Latina, en el período 1960-65, ella alcanzó a alrededor de un tercio de la inversión fija total, pero en algunos países, como Chile, Brasil y Bolivia, excedió notablemente esa proporción.[18/]

En segundo término debe tenerse en cuenta que el financiamiento de esa diferencia entre el ahorro público y sus gastos de capital plantea algunos problemas en la generalidad de los países en desarrollo, que no suelen darse en los industrializados. Uno de ellos es que el Estado no puede recurrir fácilmente a disponibilidades voluntarias del sector privado, cuyos excedentes eventuales, son reclamados y atraídos por otros destinos. Por otra parte, las posibilidades de recurrir a recursos o ahorros del exterior se hallan circunscritas por los encuadramientos del balance de pagos.[19/]

17/ Véase Estudio económico de América Latina, 1968 (E/CN.12/825), capítulo IV.

18/ Véase Estudio económico de América Latina, 1965, op.cit., capítulo I, cuadro 4.

19/ Ibid. capítulo V, pp. 94 y ss.

/Dados esos

Dados esos términos puede entenderse por qué el margen entre ahorro e inversiones públicas a menudo ha sido llenado por créditos internos que, en el fondo, constituyen mecanismos de traslación forzosa aplicados a los otros sectores por vías no tributarias. En algunos casos, como parece ser el de México, el proceso parece haber tenido reducidas derivaciones inflacionarias, porque la expansión del sistema financiero a favor del sector público fue contrapesada por el control de las repercusiones monetarias de la misma. En otros casos, en cambio, el fenómeno seguramente ha acarreado los efectos inflacionarios propios de un mecanismo de transferencia de ahorro forzoso como el descrito, en el cual es casi imposible cuantificar y controlar el efecto compensador de las reacciones de las unidades afectadas, a través de los precios, los créditos o las remuneraciones.

Por último, cabe recordar la composición de la inversión pública. Si a la luz de la experiencia latinoamericana se pensara en una "división del trabajo" entre los sectores público y privado, se vería que, en general, le han correspondido al Estado campos más o menos definidos, como obras públicas (instalaciones y servicios básicos; edificios, carreteras, puertos y agua potable); la producción de energía y principales medios de transporte; las llamadas inversiones sociales, en que destacan las destinadas a educación y salud; las actividades consideradas estratégicas, donde no ha sido posible o no se ha considerado deseable la participación privada nacional o la extranjera; y, por último, diversas modalidades de inversión financiera, que se han destinado a adquirir, subvencionar o participar en empresas existentes de diversa índole.

La naturaleza de las inversiones públicas y de los problemas que plantea la insuficiencia de su financiamiento permiten apreciar que esta es una de las áreas críticas de las relaciones ahorro-inversión. La cuestión fue analizada con detenimiento en un estudio reciente.[20/] Allí quedó en claro, por una parte, que en casi todos los países considerados mejoró la cuota de gastos totales de los gobiernos cubierta por los ingresos corrientes en el período 1960-66, lo que importó un alivio para el

---

20/ Véase Estudio económico de América Latina, 1967 (E/CN.12/808/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: S 69.II.G.1), capítulo IV.

/funcionamiento regular

funcionamiento regular de la actividad pública. Por otro lado, sin embargo, también se advirtió que, en todas partes "se registra un mayor o menor desajuste entre la evolución del gasto público y la de los ingresos fiscales, siendo en general más vigoroso el ascenso del primero, ya que las comunidades o los grupos influyentes en ellas concuerdan con mayor facilidad en mantener o ampliar las funciones gubernamentales, que en proveer los recursos necesarios".

8. Problemas del financiamiento público

Entre los principales obstáculos para elevar los ingresos y así mejorar el financiamiento fiscal, figura el alto nivel relativo alcanzado por el gasto público en algunos países, aspecto que tiene mayor significación si, a la vez, la tasa de desarrollo de la economía ha sido modesta. Asimismo, allí donde los gastos corrientes y de transferencia tienden a acrecentarse con mayor fuerza relativa, resulta más difícil elevar la fracción de los ingresos destinados al financiamiento de la inversión pública.[21/]

Por otro lado, sobresalen varios elementos vinculados a las posibilidades tributarias. Uno de ellos estriba en las dificultades para establecer una discriminación adecuada en los impuestos indirectos, que siguen constituyendo el grueso de la tributación, en gran parte porque ello tendría que ser a expensas de los bienes duraderos, lo cual crea resistencias amplias por el eventual efecto sobre los sectores más dinámicos en el último tiempo.

Al lado del factor anterior destacan las dificultades para extender y aumentar la tributación personal a las rentas, que nacen de las características estructurales de los países en desarrollo y en menor medida de la eficacia relativa del aparato de recaudación.[22/]

Otra cuestión pertinente es la pérdida absoluta o relativa de importancia de fuentes de financiamiento que tuvieron considerable papel en otro tiempo, como la tributación (directa o por vía cambiaria) del sector

---

21/ Debe recordarse, sin embargo, que en el gasto corriente pueden tener significación importante los realizados en educación y salud.

22/ Esta circunstancia es la que ha llevado a algunos países a dar mayor atención a otros instrumentos directos, como los impuestos al patrimonio. Véase Estudio económico de América Latina, 1967, op.cit.

/exportador-importador

exportador-importador y los arbitrios inflacionarios. En ambos casos y allí donde tuvieron más representación, llegaron a un punto de rendimientos decrecientes o de inconvenientes crecientes, lo que obligó a una cautela mucho mayor en su utilización.

También cabe mencionar el creciente agotamiento de los excedentes del régimen de seguridad social, como fuente de ingreso público para la inversión. La orientación actual se inclina claramente en favor de los sistemas de reparto en lugar de los de capitalización - en gran medida por la invariabilidad de los segundos en condiciones de alzas de precios y de extensión general de las prestaciones.

Por último, al sector público se plantean diversos dilemas al ponderar sus necesidades fiscales y otros objetivos de su política. Ahí están, por ejemplo, los propósitos y medidas para estimular el ahorro y la inversión privados y las consecuencias tributarias de los mismos. O la alternativa entre allegar ahorros (y recursos de inversión) en las empresas públicas y una política de precios que pretende abaratar bienes o servicios básicos o frenar presiones inflacionarias.

9. El ahorro de las empresas

Ya se ha visto la representación principal del ahorro bruto de las empresas. Parece evidente que él financia la parte substancial de las inversiones reales del sector privado, tanto más si se incluye el ahorro de las sociedades de personas (y no sólo de capital) que sin duda tienen mayor gravitación en estos países que en los industrializados. Por otra parte, es obvio que ese sector tiene a su cargo el grueso de las inversiones destinadas a la producción de bienes y servicios de consumo (duradero y no duradero), una parte más o menos grande de las industrias de bienes de capital y de las actividades de exportaciones.

No es posible comparar, como en el caso del sector público, las relaciones entre el excedente en cuenta corriente del sector de empresas y el monto de sus inversiones reales, pero es razonable suponer que sus excedentes sobrepasan a los destinados a la formación de capital fijo. En otras palabras, disponen de un saldo que pueden encaminar a diferentes fines, como ser su financiamiento corriente, el de sus intermediarios y consumidores o inversiones financieras en otros sectores (como el gobierno).

/La falta

La falta de investigaciones sobre fuentes y usos de fondos de inversión impide examinar con más realismo y detalles el asunto. No obstante, algunos estudios locales permiten tener alguna idea de su naturaleza. Tal es el caso, por ejemplo, de un trabajo realizado en Chile sobre las relaciones en el sector industrial y que corresponde al período 1949-60.[23/]

Una de sus comprobaciones es que poco más de la mitad (el 52.3 por ciento) de los recursos disponibles para crear activos de distinto tipo estaba constituido por fuentes internas, o sea, utilidades retenidas y reservas para depreciación. Por otro lado, mirando a los usos de esos medios, se comprobaba que sólo una cuarta parte se dedicaba a la formación de capital fijo (un 24.2 por ciento), en tanto que el resto (un 72.9 por ciento) era absorbido por otras inversiones, sea reales como la efectuada en existencias, sea financieras, como las hechas en forma de créditos y valores mobiliarios (que representaban casi un tercio de los usos).

Las relaciones anteriores se cotejaron con las existentes en distintos períodos en algunos países desarrollados (Estados Unidos y Francia) y en la India. Dos deducciones principales se desprenden de esa comparación. Por un lado, que las fuentes internas aportaban una mayor cuota en los países citados que en Chile (63 por ciento en Francia y la India; 58 por ciento en Estados Unidos). Por el otro, que la inversión fija absorbía una proporción considerablemente superior de los recursos y muy similar a la cuota de fuentes internas: 65 por ciento en Francia, 64 por ciento en Estados Unidos y 62 por ciento en la India.

Naturalmente, sería aventurado extraer deducciones generales de una experiencia como la de Chile, muy particular desde varios ángulos que sin duda influyen en el problema. A este respecto, por ejemplo, no puede olvidarse que en cualquier economía que sufre una inflación apreciable y persistente es lógico suponer que habrá necesidad de recursos adicionales para financiar inventarios y el capital de explotación en general, más aún si la política monetaria tiene que mirar con cautela las demandas de

---

23/ Véase, Instituto de Organización y Administración (INSORA), Universidad de Chile, 1962, "El financiamiento de la industria en Chile".

/financiamiento corriente

financiamiento corriente que plantean las unidades económicas. Sin embargo, podrían postularse algunas hipótesis generales respecto a las relaciones ahorro-inversión al nivel de las empresas. Una de ellas es que el sector, en su conjunto, probablemente es superavitario en lo que se refiere a su capacidad para financiar su inversión real. Esto no implica necesariamente que ese margen sea suficiente para satisfacer todos los requerimientos o posibilidades de formación de capital fijo, ya que este elemento está vinculado a otros factores, como las oportunidades de inversión rentable o que se disponga del componente extranjero necesario.

Supuesta la existencia de un excedente global del sector, parece razonable suponer que una parte indeterminada del mismo, pero de gran significación estratégica, se apartaría de los objetivos que importan formación de capital fijo y se desviaría hacia el financiamiento corriente de las operaciones y hacia el antes comentado financiamiento del consumo duradero, sobre todo en los países donde el sector de grandes empresas está más ligado a ese tipo de producción.

10. El ahorro de las personas

Aunque el ahorro de las personas o familias parece tener en América Latina una menor participación que en los países desarrollados, eso no impide que, al igual que las empresas, ese sector tenga un excedente de ingreso con respecto a sus gastos corrientes.

Tampoco es posible en este caso cuantificar la relación entre ese superávit y la formación de capital reproductivo. Sin embargo, alguna información puede obtenerse examinando el destino que se de a su excedente ordinario.

Uno de los fines básicos, aunque parezca contradictorio, sería la adquisición de bienes de consumo duradero. Evidentemente, ésto no representa una inversión en su estricto sentido para la economía nacional, pero tiende a considerarse como tal desde el punto de vista individual y con alguna razón, sobre todo en el caso de los bienes más duraderos, ya que ellos no sólo constituyen un activo, sino también una corriente invisible de ingresos, que en verdad se agrega a la monetaria. Esta es otra faceta de la distribución real del ingreso, tanto más importante cuanto más concentrada se halle la disponibilidad de esos bienes.

/Los otros

Los otros destinos principales del excedente personal serían los siguientes, de acuerdo con la importancia que parecen adquirir en América Latina: a) la edificación, sea para vivienda personal o fines de renta; b) el financiamiento de las propias necesidades de inversión por parte de empresarios individuales (aunque este caso, más propiamente, podría considerarse como ahorro de las empresas); y c) la transferencia a otras unidades (incluso intermediarios financieros) sea con objetos directamente ligados a la formación de capital, sea con propósitos de financiamiento corriente o del consumo.

De este modo, según cual sea el fin escogido o la combinación de los fines, el superávit corriente de las personas estará más o menos vinculado con la formación de capital fijo y con distintas modalidades de inversión financiera, repitiéndose así, con rasgos propios, algunas de las cuestiones planteadas al analizar la situación del sector empresas.

11. Repercusiones para la política económica y la función de los mercados de capitales

Las observaciones anteriores sobre las relaciones entre ahorro e inversión y la forma en que ellas se plantean en los principales sectores ayudan a comprender algunos de los problemas básicos que enfrenta toda política encaminada a intensificar la movilización de recursos financieros.

Puede decirse que el primero es de orden cuantitativo y estribaría en la necesidad de elevar los excedentes (o ahorro potencial) de las diferentes unidades y sectores a fin de atender simultáneamente dos objetivos principales y emparentados: una parte del financiamiento corriente y del consumo (especialmente duradero) y la formación de capital fijo, hasta aprovechar plenamente el potencial de inversión. De la discusión inicial sobre el potencial de ahorro podría deducirse que existen algunas posibilidades razonables de perseguir esa doble meta, pero no son ilimitadas, y no sólo por razones económicas.

Otros problemas son más bien cualitativos. Uno de ellos nacería de la conveniencia de discriminar entre esos fines de modo de acrecentar la participación de los recursos que van a influir directamente sobre la expansión de la capacidad productiva, o sea, que se reduzca todo lo que

/sea viable

sea viable cualquier margen entre ahorro potencial y ahorro efectivo (v.g., la inversión real). Se han puesto de relieve varios de los obstáculos y condiciones que restringen esa opción, pero el objetivo sigue siendo primordial y viable en algún grado que sólo puede evaluarse ante una realidad concreta.

Otro aspecto cualitativo se vincula con la necesidad de transferir los recursos excedentes de ciertas unidades o sectores a otros relativamente deficitarias, pero cuyos programas de inversión pueden tener una alta prioridad para el proceso de desarrollo desde el punto de vista económico, social o político.

Por último, habría que recordar el imperativo varias veces destacado de traducir una cuota adecuada de ahorro interno en externo a fin de disponer del componente importado de las inversiones.

En general, la política latinoamericana ha tratado de encarar esos diversos problemas, aunque los esfuerzos y los resultados no hayan sido considerables en muchos países.

En el capítulo siguiente se pasa revista y se evalúan algunas experiencias nacionales, importantes, dirigidas en lo principal a establecer condiciones adecuadas para aumentar los recursos excedentes del sector privado y para orientarlos hacia objetivos estimados como prioritarios.[24/]

24/ Véase Estudio económico de América Latina, 1967, op.cit., capítulo IV.

Capítulo III

LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN MATERIA DE MOVILIZACION DEL AHORRO PRIVADO

Este capítulo examina algunos aspectos principales de América Latina en lo que respecta a la movilización del ahorro privado (de personas y empresas).

En la primera parte se describen los instrumentos y mecanismos que han sido empleados para fomentar el ahorro personal. En la segunda sección se atiende a las disposiciones para acrecentar la acumulación de las empresas y para instarlas a orientar sus inversiones en determinadas direcciones. Finalmente se consideran algunas características sobresalientes de los intermediarios financieros en América Latina y de sus relaciones con la política económica general.

1. Mecanismos de estímulo del ahorro personal

Desde la década de 1940 se ha experimentado en las economías latinoamericanas con una serie de mecanismos para movilizar el ahorro personal. Algunos constituyeron o constituyen todavía parte integral de la política económica del respectivo país; otros han alcanzado ya su etapa de rendimientos decrecientes o, siendo todavía novedosos, registran actualmente un ritmo elevado de captación; y, sin tener menor importancia, están aquellos que, en buenas cuentas, no pasan de constituir una actividad más intensa o, si se quiere, más eficiente de los intermediarios financieros tradicionales. En esa diversidad intervienen, además, las diferentes condiciones y coyunturas en las que han tenido lugar y la presencia de otros mecanismos que conforman un marco extremadamente heterogéneo de estímulos al nivel regional. Las experiencias pueden, sin embargo, examinarse con ventajas a la luz de las motivaciones al ahorro financiero de las personas ya que en general todos los mecanismos han estado dirigidos preferentemente a promoverlo.

No ha sido difícil distinguir las motivaciones en que se han inspirado esos mecanismos. El análisis se circunscribe a la experiencia latinoamericana y, por consiguiente, el simple cotejo de los mecanismos de ahorro suministra una lista de las motivaciones que han sido consideradas

/como más

como más importantes o más eficaces por sus creadores. El orden en que se presentan dichas motivaciones no refleja, por lo tanto, la importancia o la eficacia que se atribuye a cada una de ellas.

a) El grado de liquidez

La experiencia latinoamericana muestra en forma patente que una de las condiciones principales que exigen las personas a los intermediarios financieros es la posibilidad de poder retirarlos total o parcialmente sin que se les exija el cumplimiento de los avisos previos legales o convenidos contractualmente. Esta condición tiene un carácter casi universal en la región, pues abarca todos los países y a emisiones financieras tan diversas como los depósitos de ahorro y los valores de renta fija.

Así, por ejemplo, en todos los países de la región domina el requisito legal de un aviso previo exigible a discreción del intermediario afectado para los depósitos de ahorro. De no darse aviso existe una remisión de intereses, que a veces equivale a su total anual. Junto con hacerse más asequible el sector financiero y aumentar el número de libretas de ahorro, se ha elevado la cantidad de retiros antes de los plazos estipulados. Durante la década de 1950 el monto de los retiros anuales representaba el 80 por ciento de los saldos de ahorro a comienzos del año en el Perú. En el decenio de 1960 llega a 90 por ciento en cada uno de los primeros cinco años, aunque ha habido un aumento persistente en los valores corrientes o constantes de los saldos de esas cuentas.

En el caso de las emisiones de renta fija, la mayor o menor liquidez distingue a las colocaciones. En Chile, los bonos del Banco Central, denominados Certificados de Ahorro Reajustable (CAR), tienen una tasa de interés satisfactoria, pues incluyen la revalorización del principal a base de las alzas de precios más una tasa de interés de 5 por ciento anual. Los CAR, que tienen un vencimiento de 4 años, eran redimibles a la vista y a la par en cualquier establecimiento bancario del país. A fines de 1968, el Banco Central, encontrando aparentemente que la colocación de nuevas emisiones no seguía un curso satisfactorio, comenzó a ofrecer mejores condicones que convergieron en su totalidad a acrecentar la liquidez de los bonos. Si anteriormente su conversión

/antes de

antes de doce meses implicaba la remisión del reajuste por alza de precios, con posterioridad obtuvieron la garantía después de 90 días, de ganar intereses de 12 a 14 por ciento, equivalentes en cierta medida al reajuste monetario probable que les hubiera correspondido.[1/]

Otra ilustración de la influencia que ejerce la liquidez en el ahorro personal lo suministra Nacional Financiera S.A. de México. Sus Certificados Financieros son contractualmente redimibles sólo después de un aviso previo de 90 días. Tradicionalmente, sin embargo, Nacional Financiera los vuelve a comprar a la par y a la vista, razón por la cual un estudio reciente sobre el mercado de capitales del país, señala que la función de los certificados "puede compararse con las letras de tesorería en otros países o aún con dinero a la vista". La institución emite, asimismo, Bonos Financieros a plazo fijo que son colocados principalmente entre personas y, en menor grado, entre empresas. El mencionado estudio señala el elevado monto que han alcanzado las emisiones de Bonos Financieros y apunta a que ese éxito se debe, en cierta medida, a que quienes los adquieren "están convencidos de que, si es preciso hacerlo, la Nacional Financiera los comparará a la vista y a la par en cualquier momento".[2/]

Varias son las razones que llevan a las personas a demandar una liquidez casi total en los intrumentos definidos legal o contractualmente como a plazo. En algunos casos puede ser la desconfianza en los intermediarios financieros, como ocurrió en el Brasil a comienzos del decenio de 1960, al producirse una serie de quebrantos en la banca de depósito privada.

Por otro lado, una parte del ahorro financiero de las personas tiene el mismo sentido estacional que sus ingresos. No se trata sólo de la población rural o de la que le sirve, ya que son muchas las economías de América Latina en las cuales los sueldos de un segmento importante de las clases obrera y media comprenden bonificaciones

---

1/ Véase Banco Central de Chile, Boletín Mensual, (julio de 1968), p. 505.

2/ BID-CEMLA, El mercado de capitales en México, (México, D.F., 1968), p. 73.

/otorgadas en

otorgadas en determinados períodos del año.[3/] El saldo de los depósitos a plazo y de ahorro alcanza una cumbre, pese a su tendencia creciente a largo plazo, en el último trimestre de cada año en países de economía o estructura institucional tan diversa como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.

b) La remuneración de los ahorros

Otro factor de reconocida importancia en la movilización del ahorro personal es la remuneración o tipos de interés que se pagan por los depósitos.

A este respecto, la experiencia latinoamericana es confusa ya que en algunos casos, un tipo de interés positivo ha ido acompañado de un caudal creciente de ahorro, pero también ha sucedido lo mismo en países donde esa tasa ha sido insignificante, e incluso, negativa, como en las cuentas de ahorro del Perú.

En esas cuentas, la acumulación aumentó más de 5 veces en valores corrientes entre 1955 y 1965. Deflactada por el índice de costo de vida, se multiplicó sólo en 2.3 veces o, lo que es igual, su valor real creció a una tasa anual (8.7 por ciento) que es superior a la del producto bruto o la del ahorro interno. El tipo de interés que se pagó a las cuentas de ahorro fue de un máximo de 7.2 por ciento durante el decenio, máximo que es aplicable sólo a una porción muy reducida de los montos ahorrados ya que favorece únicamente a los depósitos sin movimiento durante un año. Como en el Perú los retiros durante cualquier año de la década actual equivalen al 90 por ciento de los saldos iniciales, el grueso de los depositantes percibió un tipo de interés muy inferior al señalado.

La proporción de retiros muestra claramente que la mayoría de los poseedores de libretas de ahorro no actúa movida por el interés que podrían redituarles sus cuentas. Aún más, ninguno de ellos, incluyendo a los que efectúan ahorros sobre una base estrictamente anual, parece haber tomado en cuenta que en términos reales no estaban recibiendo intereses, ya que el índice de costo de la vida aumentó durante el decenio a razón de 8.7 por ciento, esto es, a un ritmo superior a la tasa máxima de interés.

3/ Véase Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, Supplement to 1967/68 Issues.

/Una situación

Una situación similar se da en países que han estado o continúan sujetos a presiones inflacionarias que redundan en tipos de interés reales equivalentes a cero o negativos sin que ello aminore el caudal de ahorros. En Colombia, por ejemplo, donde la tasa de inflación casi se duplicó entre 1955-60 y 1960-63, (7.7 y 14.0 por ciento respectivamente) sin que variase la tasa pagada a los depósitos a plazo, el valor real de los mismos continuó creciendo durante el segundo período, aunque a un ritmo más pausado.4/

Las posibilidades de que el monto de los ahorros personales de orden financiero continúen aumentando en esas condiciones han sido aparentemente reconocidas y aprovechadas por las autoridades. Existen varios casos de fijación de tasas nominales que a lo sumo equivalen a la tasa de inflación probable y de otras que se fijan de hecho a un nivel bastante inferior al de ella. En el primer caso se encuentran los depósitos personales a plazo del Brasil, los que sólo podían percibir intereses de hasta 14 por ciento anual antes de 1966 en virtud de la ley de usura que fijaba ese tope. En vista de que esa cifra había pasado a representar una proporción muy pequeña de la tasa de inflación, en dicho año se autorizó el pago de intereses a una tasa mensual de 2 por ciento, la que se consideraba adecuada para corregir las distorsiones monetarias provocadas por el proceso inflacionario. Esta cifra no alcanzaba, sin embargo, a producir el efecto deseado, ya que el nivel general de precios estuvo aumentando a razón de por lo menos 25 por ciento anual.5/

c) El reajuste de los ahorros

Como el alza de precios tiene un efecto negativo sobre la remuneración de los ahorros e implica una pérdida injusta para la persona (en beneficio de quienes reciben o usan los recursos) se han propuesto y aplicado diversos métodos destinados a mantener el valor y remuneración reales de los ahorros. El más común es el reajuste periódico de los fondos según algún índice que refleje el alza de precios.

4/ Véase Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, Supplement to 1967/68 Issues. Los saldos en las líneas A 25 y 45 han sido divididas por el índice de costo de vida (línea 64) para obtener su valor real. Este aumentó en 1960-66 en 8.5 por ciento.

5/ Véase ILPES, op. cit., p. 474.

/El Brasil

El Brasil y Chile, dos países afectados por inflaciones relativamente intensas en este decenio, ofrecen dos ejemplos destacados. En el primero, como parte de la política de estabilización emprendida en 1964-65, la mayoría de los instrumentos de ahorro personal quedaron afectos al sistema de reajuste o, como de "corrección monetaria" como también se le llama. En Chile, los depósitos en las asociaciones de ahorro y préstamos para viviendas, los de ahorro del Banco del Estado y los bonos CAR del Banco Central, que se mencionaron antes, dan la misma garantía, que parece haber contribuido en grado importante a su expansión. En el caso de las asociaciones de ahorro y préstamo, que comenzaron a funcionar a comienzos del decenio de 1960, el número de cuentas superó ya el cuarto millón. Los depósitos a plazo en el Banco del Estado, que mostraban una clara tendencia decreciente hasta 1964, se recuperaron notablemente cuando se hicieron reajustables en 1966. Algo parecido sucedió con los bonos del Banco Central, en especial cuando se mejoró su liquidez, aspecto ya destacado.

Aunque los sistemas de reajuste se han aplicado sobre todo al ahorro personal, también se ha extendido a veces a los créditos externos y a los recursos financieros demandados por las empresas. En ambos casos, sin embargo, los riesgos que envuelve el sistema para el prestatario han limitado su empleo. En Chile, por ejemplo, a solicitud de los deudores, se derogó por ley la disposición que facultaba a la Corporación de Fomento para otorgar créditos reajustables a las empresas. En el Brasil, por otro lado, se suprimió la "corrección monetaria" en el principal instrumento empleado por las empresas, - las letras de cambio, estableciendo un reajuste anticipado que equivale al sistema de descuento.[6/]

Asimismo, los intentos para establecer el servicio de créditos externos en moneda de poder de compra internacional constante han encontrado marcada resistencia en algunos casos. Entre ellos cabe mencionar el que otorgó la AID a la Argentina en 1962, por un monto de 12.5 millones de dólares. La negociación debió ser cancelada porque en ese momento ni el Banco Central Hipotecario que debía recibir el crédito ni el gobierno,

6/ ILPES, op. cit., p. 474.

/que ofrecía

que ofrecía la garantía, estuvieron dispuestos a sufragar las diferencias entre las amortizaciones monetarias en valores corrientes que harían los prestatarios y aquéllas a precios constantes reclamadas por la AID.7/

La renuencia de los sectores empresariales a aceptar créditos internos o externos reajustables no es difícil de explicar. Aparte de perder las ventajas eventuales que implican las tasas reales negativas o bajas que pagan al sector financiero tradicional, encuentran el complejo problema de establecer costos y precios de venta teniendo en consideración el peso de intereses que sólo conocerán con posterioridad.

Algunas dificultades semejantes se han visto con los ahorros y créditos reajustables de las personas. La corrección monetaria de los pagos debe guardar relación con los aumentos del ingreso nominal de los prestatarios, pues, de otro modo, el peso de la deuda se torna muy gravoso. Pero no es fácil establecer métodos de reajuste que armonicen en cada caso las garantías al acreedor y las posibilidades del deudor. Aún en el caso de Chile, donde los reajustes de remuneraciones son siempre generales y están determinados por ley, los aumentos pueden resultar inferiores o superiores al alza de precios y estas diferencias crearán situaciones difíciles para quienes deben servir, por ejemplo, un préstamo reajustable según el alza del costo de vida. Teniendo en vista esta realidad se han propuesto otros sistemas, que tienen distintas dificultades, como que los pagos representen cierta proporción constante del ingreso del prestatario, con lo cual serían reajustables de hecho, pero indeterminados en su monto para el organismo acreedor.

Aparte la influencia que ejercen los demás incentivos analizados, la única explicación posible a la falta de relación entre el tipo real de interés y el ahorro personal puede ser que, cualquiera que sea la tasa de inflación, los ahorros monetarios personales se desvalorizan menos en poder de los intermediarios financieros. Estos no sólo pagan un tipo de

---

7/ Por razones obvias, la rescición de un contrato de crédito no se destaca públicamente. En el caso mencionado pueden compararse, sin embargo, las siguientes publicaciones de AID, Loan terms, debt burden and development, (Washington, abril de 1965), p. C-1; y Status of loan agreements, (Washington, junio de 1966), p. 3.

/interés, sino

interés, sino que ofrecen un servicio que seguramente envuelve, en los escalones más bajos del ahorro individual, una transferencia de productividad.[8/] Las personas pierden estas ventajas cuando retienen consigo sus ahorros, sin impedir con ello que éstos continúen desvalorizándose. La inflación, por lo tanto, puede aconsejar a las personas a adquirir bienes materiales, pero no impide absolutamente que ellas acudan a los intermediarios financieros que les son asequibles. (Todo ello no desmiente el efecto negativo que en general ejerce un proceso inflacionario sobre la formación de ahorros.)

d) El ahorro ligado

El ahorro ligado, o sea el que llevan a cabo las personas en el entendimiento que podrán recibir créditos por una suma mayor a la de su ahorro para la adquisición de viviendas o bienes duraderos, ha probado ser el más eficaz estímulo al ahorro personal en América Latina. Aunque dicha eficacia era por demás conocida, pues algunas "compañías de capitalización" la habían aprovechado antes con resultados satisfactorios, hasta fines de la década pasada los intermediarios financieros latinoamericanos no buscaron este tipo de ahorro.

Su desinterés obedeció en cierto modo a que la condición fundamental para su buena operación es la existencia previa de capitales no personales que sirvan para cubrir la diferencia entre el monto ahorrado y el de los créditos a que se han hecho acreedores las personas después de cumplidos ciertos requisitos. La diferencia aparentemente es grande en un primer momento y, juzgando por algunas cifras parciales, no tiende a contraerse aunque continúe aumentando el número de personas que ingresan al sistema. El desinterés de los intermediarios financieros se debía, por lo tanto, a la circunstancia de que habrían tenido que

---

8/ Debe recordarse que, particularmente en lo que concierne a la banca comercial, las modalidades o instrumentos de ahorro se rigen por estatutos generales que no permiten a los intermediarios distingos basados en el nivel de ingresos o ahorro individual. El intermediario puede dejar de emplear una modalidad existente, como la cuenta de ahorro, pero si la emplea no puede imponer esa distinción. En consecuencia, puede verse obligado, si le conviene, a emplear una modalidad determinada para transferir productividad a un segmento de las personas.

/agenciarse nuevos

agenciarse nuevos recursos o modificar el patrón existente de la asignación de los propios para financiar el desahorro personal que supone inicialmente el ahorro ligado.

Para aprovechar dicho estímulo ha sido, por consiguiente, necesario modificar las operaciones del sector financiero prexistente o introducir nuevos tipos de intermediarios que pudieran especializarse en el ahorro ligado. El primer caso se encuentra sólo en dos países - Argentina y Chile - pues en la mayoría de los demás países latinoamericanos se ha preferido el segundo, vale decir, las cooperativas de crédito conocidas como asociaciones de ahorro y préstamo. Puede agregarse que, en la medida que han satisfecho la condición fundamental antedicha, los resultados han sido igualmente satisfactorios en ambos casos.

De los dos países mencionados sólo uno, Chile, ha establecido un sistema de ahorros ligados directamente a la adquisición de bienes duraderos. Los depósitos de ahorro 9/ en el Banco del Estado incluyen la posibilidad de obtener créditos para la adquisición de una serie diversa de bienes duraderos entre los cuales destacan los de consumo. Aunque influye sobre estos resultados la posibilidad de reajuste que se otorgó a los depósitos a partir de 1966, los saldos correspondientes han registrado un aumento real considerable pues de 159 millones de escudos en 1965 han alcanzado a 290 millones a mediados de 1968.

El otro caso de modificación del sector financiero existente es el de la Argentina. Los bancos de depósitos oficiales y privados fueron autorizados a fines de la década pasada para aceptar ahorros con cargo a la concesión futura de créditos inmobiliarios. Aunque sólo tienen financiamiento no personal en forma parcial, estos depósitos registran un fuerte ritmo de crecimiento de 50 por ciento anual, en términos reales, entre 1960 y 1966. Comparativamente, el total de ahorros recibidos por las instituciones bancarias registró una tasa de aumento bastante menor a las anteriores, pues sólo alcanza a 10 por ciento.

9/ Se está haciendo referencia a los depósitos propiamente a plazo y los llamados "a la vista" por la institución.

/En la

En la mayoría de los países de la región se ha empleado más bien el sistema de asociaciones o cooperativas de ahorro y préstamo. Gracias al estímulo del rubro, mejorado en el caso chileno por el sistema de reajuste, el número de ahorrantes y los saldos correspondientes han aumentado notablemente en la región. En 1967 el número de ahorrantes era superior a un millón en América Latina según la Unión Interamericana de Ahorros y Préstamos.[10/]

En gran parte, dicho crecimiento se ha debido a que las asociaciones han recibido capitales no personales del exterior o de los respectivos gobiernos. En el caso de Chile, donde ambas fuentes sustentan a las asociaciones, el número de cuentas sobrepasa el cuarto de millón. En Perú, donde sólo cuentan con la primera de las fuentes mencionadas y en menor escala que en el caso chileno,[11/] su número no llegaba a 200 000 personas a fines de 1967. En Venezuela, donde no dispusieron de esos recursos ajenos en sus primeros años de operación, las asociaciones debieron enfrentar la perspectiva de una contracción de sus operaciones en 1965. De acuerdo con un estudio sobre el mercado de capitales de Venezuela, el agotamiento de los recursos financieros internos provocó una seria crisis en las asociaciones pues la perspectiva de que no otorgarían nuevos créditos "desalentó a posibles miembros a asociarse y algunos de los inscritos perdieron las esperanzas de conseguir un crédito y se retiraron contribuyendo así a agravar la escasez de fondos".[12/]

10/ Véase, Caja Central de Ahorros y Préstamos, Informativo Estadístico; (Santiago, julio de 1968) p. 8.

11/ Los créditos externos a las asociaciones chilenas tienen un monto autorizado diez veces mayor que en el caso de las peruanas.

12/ Véase BID, El mercado de capitales de Venezuela, (México D.F., 1968) p. 73.

/El caso

El caso venezolano [13] muestra claramente la necesidad de que se cumpla la condición fundamental, esto es, la existencia de capitales no personales, para que las asociaciones atraigan los ahorros ligados. Cabe señalar que el número de asociados en Venezuela aumentó rápidamente en 1967, desde 38 000 en 1966 a 51 000 a fines de dicho año, después que el gobierno del país tomó medidas positivas para financiar las asociaciones y la AID del Gobierno de los Estados Unidos les otorgó un crédito en dólares pagadero en 40 años.

El estímulo del ahorro ligado, aunque eficaz, tiene una seria desventaja en el hecho de que antes de que se llegue al ahorro efectivo de las personas, principalmente a base de las amortizaciones de los préstamos hipotecarios recibidos, es necesario un período de desahorro personal. En parte esto puede deberse a que al ser trasladadas desde los Estados Unidos a América Latina el sistema de asociaciones ha sido objeto de una excesiva especialización. En aquel país son simplemente cooperativas de crédito y, como tales, prestan a sus asociados para los más diversos propósitos. Esto les permite diversificar su cartera en cuanto a vencimientos y, les otorga capacidad para recibir ahorro puro de sus asociados. Comparativamente las asociaciones latinoamericanas entregan activos a largo plazo y, puesto que no ofrecen competencia a la banca comercial de depósitos en el financiamiento de bienes duraderos o de préstamos personales, carecen de atractivo para el ahorro puro.

e) <u>El sistema de fondos mutuos</u>

Los mecanismos de ahorro más corrientes, por ejemplo, los depósitos a plazo, no satisfacen enteramente la necesidad de intermediarios financieros de las personas que se encuentran en los tramos medio y superior de la distribución del ingreso y a las que poseen conocimientos sobre las ventajas comparativas de los instrumentos de ahorro. Presumiblemente estas personas buscan adquirir acciones u otros valores de renta variable que conserven el poder adquisitivo del principal en caso de

---

13/ En otros países también ha ocurrido algo parecido. Por ejemplo, en México, los Bancos de Ahorro y Préstamo para vivienda familiar han descendido en número e importancia. A fines de 1965 quedaban sólo 3 de ellos con ahorros acumulados inferiores a 8 millones de dólares.

/inflación o,

inflación o, de poseer estabilidad monetaria la economía, que resulte en una apreciación del mismo relacionada con el ritmo de crecimiento económico. Sin perder de vista el hecho de que existen índices de cotización de acciones en descenso en varios países de América Latina, cabe señalar que las nuevas emisiones de acciones son generalmente adquiridas por los que ya son accionistas de las empresas que las emiten.

En los países industrializados, donde también las empresas tienden a poseer un carácter cerrado, se ha establecido el sistema de fondos mutuos. Estos colocan acciones propias entre el público y el producto es invertido en activos diversificados, que pueden comprender bienes raíces en valorización y participaciones de capital en empresas nacionales o internacionales. Cuando estos activos aumentan de valor, la mayor suma se reparte entre las acciones del fondo, el que además entrega como dividendos una parte de las utilidades provenientes de tales activos. Puesto que en los últimos años la economía de dichos países ha mantenido un crecimiento sostenido, las acciones de los fondos mutuos se han apreciado considerablemente cuando menos en términos monetarios.

Ese aparente éxito ha contribuido, de un lado, a que los fondos mutuos internacionales procurasen establecer oficinas o filiales en América Latina y, en menor grado, a que se crearan fondos mutuos nacionales en algunos de los países de la región. Los resultados no han sido uniformes, varían según el estado y las reglamentaciones de balance de pagos sobre inversiones en el exterior y las disponibilidades de acciones en el mercado de valores. En México, donde el grueso de las transacciones se efectúa fuera de las bolsas correspondientes, los fondos mutuos (sociedades de inversión) han dado buenos resultados, tanto en términos de inversión en valores como en el precio por acción y, por lo menos uno de ellos, en la colocación de estas últimas. Así, de acuerdo con datos de las dos sociedades principales, la inversión en valores al precio de mercado aumentó de 139 millones de pesos en 1960 a 338 millones en septiembre de 1966, período durante el cual el valor medio por acción subió de 120 pesos a 176 pesos.[14/]

14/ Véase BID-CEMLA, El mercado de capitales en México, (México D.F. 1968) p. 35.

/Salvo en

Salvo en el caso mexicano, los fondos mutuos privados no han sido eficaces para la captación de ahorros. En 1966 los que habían operado en Chile representaban, después de prolongada actividad, una fracción mínima, 2.2 por ciento, de los ahorros financieros y a causa, entre otros factores, de la aparición del ahorro reajustable, su cuantía presentaba una tendencia descendente en términos reales.[15/] En Colombia los fondos comenzaron a operar en 1959 y, durante los primeros años de la década actual tuvieron un éxito considerable, que estaba en parte basado en la compra de letras de cambio, instrumento financiero a corto plazo y de alta redituabilidad. En diciembre de 1964 los activos de los fondos constituidos equivalían a 211.9 millones de pesos, monto que cesó de crecer en 1965 al decretar el gobierno que estas instituciones debían efectuar sus inversiones únicamente en valores registrados en las bolsas del país y en préstamos hipotecarios a compañías de bienes raíces. Dicho activo era, en diciembre de 1967, de sólo 299.7 millones de pesos corrientes, lo que representaba un aumento en términos reales de 5.2 por ciento desde 1964.[16/] En ambos casos ha influido la presencia de un proceso inflacionario pero también la existencia de un mercado de capitales reducido, a consecuencia del carácter cerrado que tienen la mayoría de las empresas del país.

En el caso del Perú el ahorro personal en fondos mutuos ha sido aparentemente elevado. Hasta hace poco las reglamentaciones de balance de pagos permitían la inversión en valores extranjeros, libertad que fue aprovechada por los fondos mutuos radicados en el exterior para establecer oficinas y subsidiaria en el país. Los resultados, en cuanto al monto del ahorro captado, no son conocidos, pero por su cuantía estas operaciones reforzaron las presiones que desde 1967 afectaban el balance de pagos peruano. Esto se advierte por el hecho de que el gobierno de Perú dictó, a mediados de 1968, leyes que prohibían específicamente a los residentes del país la inversión en acciones de fondos mutuos extranjeros, medida que afectaba indirectamente a las subsidiarias peruanas

---

15/ Véase Banco Central de Chile, op.cit., p. 581.

16/ Véase Revista de la Superintendencia Bancaria de Colombia, varios números.

/de los

de los mismos. Con respecto a la influencia del mercado de capitales nacional señalada en el párrafo anterior cabe sólo citar que, después de dicha medida, en el Perú "las sociedades de inversión abiertas no son concebibles y pasará algún tiempo antes de que el mercado adquiera una amplitud suficiente para justificar su establecimiento".[17/] Esta opinión es de una asociación internacional de capital, la Deltec Panamericana S.A., que viene operando en los mercados de capital latinoamericano desde hace varios años.

El comportamiento de los fondos mutuos privados puede contrastarse con el empuje que tuvieron en la Argentina sus equivalentes públicos. A fines de los años cuarenta se estableció en el país una institución, el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias, con el propósito de captar ahorro personal para ser invertido en la adquisición de participaciones de capital de las empresas cuyas acciones se cotizaban en las bolsas de valores del país. Dicho ahorro adoptó la forma de depósitos con un monto máximo y debía recibir un interés básico similar al de las cuentas de ahorro en la banca de depósito, más otro que dependería de las utilidades que obtuviera la institución mediante sus operaciones en dichas bolsas. El sistema quedó a cargo del Banco Industrial a mediados de la década pasada, participando del mismo posteriormente el intermediario financiero de mayor ubicuidad en el país, la Caja Nacional de Ahorro Postal. La adición de esta última provocó un aumento considerable de los depósitos correspondientes, ya que el monto en poder de ambas instituciones equivalía en 1966 al 37 por ciento de los ahorros en las instituciones bancarias.

Desde otros puntos de vista el sistema ha tenido también considerable éxito. En 1960 el monto ahorrado era de 2 000 millones y había aumentado en términos reales, a 12 700 millones en 1965. Aunque este aumento era relativamente menor al que obtuvieron, los depósitos ligados a vivienda, representa una tasa de crecimiento mucho más alta que la correspondiente al promedio del ahorro financiero en el país, que no alcanzó a duplicarse en el período señalado. El incentivo empleado, fuera

---

17/ Véase, BID-CEMLA, El mercado de capitales en Perú (México, D.F. 1968), p. 71.

/de la

de la asequibilidad de la Caja, ha sido siempre el interés dual, la tasa básica y aquella suplementaria originada en las utilidades que obtenían ambas instituciones mediante la compra y venta de acciones más los respectivos dividendos.

Esas utilidades quizá podrían haber sido mayores de no medir ciertas limitaciones en la adquisición de acciones de empresas individuales. Inicialmente el Instituto no podía adquirir más del 10 por ciento del total de acciones de una empresa, proporción que fue eliminada de los estatutos del Banco Industrial en la década pasada pero que, por decisión del directorio, se mantuvo en 20 por ciento. Esta limitación, justificada en muchos aspectos, impedía, sin embargo, la adquisición de acciones que redituaran dividendos favorables o comprar un mayor número de aquellas cuya cotización tuviera perspectivas de aumento. En parte por dichas decisiones las operaciones del Banco y de la Caja contribuyeron más a sustentar el mercado argentino de valores que a promover la inversión real.

f) La ubicuidad de los intermediarios financieros

La posibilidad de ahorro financiero está supeditada a la existencia de intermediarios financieros dentro del área en que se desarrollan las actividades económicas. En el caso del ahorro personal esta condición ha probado no ser suficiente ya que es necesario, asimismo, que los intermediarios tengan la intención de captarlo y que no enfrenten obstáculos que les impidan hacerlo. No siempre poseen los intermediarios tal interés por factores relacionados con las utilidades que pueden obtener y, en muchos casos, sus modalidades de operación corresponden a moldes o legislaciones que coartan sus actividades entre las personas.

Son necesarios, por lo tanto, la existencia de los intermediarios financieros y su acceso efectivo a las personas. Aunque se podrían analizar estas dos condiciones por separado, es preferible tratarlas como un problema único: el de la ubicuidad de los intermediarios financieros. Esto se justifica porque, como problema, la intensidad de una y otra condición varía considerablemente entre los países latinoamericanos, en circunstancias en que la intervención de factores externos al sector financiero viene reduciendo simultáneamente las imperfecciones de ambas

/condiciones. Si

condiciones. Si se las examina desde el punto de vista de lo que fueron en el pasado en los países industrializados se encuentra que el factor más general de imperfección en la ubicuidad de los intermediarios financieros radicaba en la relación inversa entre las utilidades de los intermediarios y el monto individual de sus operaciones con las personas. El hecho de que los intermediarios hayan adoptado en el pasado una actitud de abstención respecto al ahorro personal no significaba que este último careciese de importancia potencial. Debido a este hecho, en dichos países se crearon una serie de instituciones capitalizadas públicamente para ofrecer una posibilidad de ahorro tanto a las personas de ingresos relativamente modestos como a las comunidades que, a pesar de disponer de un monto significativo de ahorros, no eran lo suficientemente compactas como para atraer a los intermediarios financieros tradicionales. No es necesario enumerar dichas instituciones. Pero sí conviene referirse, porque denota la presencia del problema de la ubicuidad en una economía con un sector financiero altamente desarrollado, al Servicio de Ahorro Postal de los Estados Unidos. El número de sus oficinas que manejaban cuentas de ahorro aumentó constantemente desde que inició sus operaciones y, en 1950, era de 8 300, que servían a un total de 3.8 millones de cuentas. Comparativamente, el número de sucursales y agencias de la banca comercial del país fue de 5 100 en dicho año, en tanto que el número de "asociaciones de ahorros y préstamos", que pueden asimilarse a dicha banca siguiendo la legislación bancaria del país, era de 6 000.[18/]

En los Estados Unidos y otros países igualmente industrializados, el problema de la ubicuidad de los intermediarios financieros comenzó a desaparecer hacia 1950. Las innovaciones tecnológicas en la contabilidad bancaria mejoraron la relación inversa entre utilidades y el tamaño de las cuentas individuales, lo que permitió a la banca comercial reducir el saldo mínimo en esas cuentas y el tamaño de sus oficinas. Mejoró así la ubicuidad de la banca de depósitos, como se aprecia por el hecho de que sus agencias y sucursales aumentarán rápidamente (eran 17 800 en 1966) haciendo innecesario el Servicio Postal de Ahorro del Gobierno y finalmente provocando su liquidación.

18/ Véase Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Statistical Abstract, 1967, p. 451.

/En América

En América Latina hubo quizás más necesidad que en los países industrializados de instituciones financieras públicas que compensasen la escasa ubicuidad de los intermediarios financieros privados. Estos surgieron históricamente a base de las actividades relacionadas con el comercio exterior, de conocida concentración geográfica. Aunque posteriormente extendieron sus servicios al sector empresarial fabril, el hecho de que este último tendiese a localizarse donde se efectuaban aquellas actividades, no alivió la concentración geográfica de esos intermediarios. Hacia 1950, por lo tanto, eran mayoría las comunidades de los países latinoamericanos que carecían de intermediarios financieros y en las cuales, salvo por grupos minoritarios, la población debía conservar sus ahorros en moneda.

No siempre fueron las comunidades más alejadas de los centros de concentración financiera las únicas afectadas desfavorablemente por la inexistencia de los intermediarios financieros. Su ubicuidad era imperfecta también en los centros pues sólo se encontraban oficinas bancarias en la zona financiera y comercial de la ciudad y en los más afluentes de los barrios residenciales. Para los pequeños empresarios y otras personas del remanente urbano de dichos centros el ahorro tenía, consecuentemente, un costo que le restaba atractivos. Además del gasto en transporte costaba el tiempo requerido para las operaciones correspondientes dentro de un horario estrecho y que coincidía invariablemente con el usual de trabajo.

Las instituciones de ahorro financiadas por el sector público no contribuyeron a aliviar el problema. La mayoría se radicaron en los centros financieros y cuando abrieron sucursales, por ejemplo, la Caja de Ahorros del Perú, lo hicieron en zonas ya atendidas por otros intermediarios financieros. El caso de dicha Caja, cuyas oficinas no han rebasado el área metropolitana de Lima, refleja fielmente la distribución de estas instituciones en la mayoría de los países latinoamericanos. Hay excepciones. Entre ellas se encuentra la Caja Nacional de Ahorro Postal de la Argentina cuyos servicios, por el sistema empleado, se extendieron a una mayoría de las comunidades argentinas y dieron una oportunidad de ahorro financiero a las clases menos acomodadas del país. Otro caso importante es el de la

/Caja de

Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero de Colombia, institución de fomento que actúa como banca de depósitos y se ha constituido en el intermediario financiero más grande del país. Fundada en 1932 persiguió una activa política de expansión tanto en lo que concierne al tipo de servicios que ofrecía a su clientela como a la cobertura del territorio nacional. En ambos aspectos su influencia llegó a ser considerable. En lo que concierne al segundo, cabe anotar que en 1960, el número de sus oficinas era de 430, mientras que el resto de los intermediarios financieros que operaban en el país sólo contaba con 670. A pesar del menor número de oficinas la posibilidad de acceso a ese intermediario era mayor pues era el único en la mitad de los 430 municipios que contaban con servicios financieros.

La amplia posibilidad de acceso de los sectores financieros de la Argentina y Colombia constituía una excepción en América Latina a mediados de la década de 1950. Esta situación se ha modificado desde entonces conforme las innovaciones tecnológicas en las operaciones y administración del sector financiero de los Estados Unidos y otros países industrializados comenzaron a difundirse en la región. La posibilidad de reducir el tamaño de las oficinas bancarias y de mantener ventajosamente cuentas individuales de saldo reducido [19/] permitieron que la banca de depósito, particularmente la comercial, ampliase el número de sus oficinas y se hiciese más accesible a la generalidad de las personas.

Dicha tendencia es general en América Latina aunque las cifras que lo demuestran no son estrictamente comparables. El proceso de innovación no se inició simultáneamente ni tuvo, como era dable esperar de las diferencias en el nivel de desarrollo económico y en territorio, igual intensidad en todos los países. En Colombia, cuyo equilibrio regional había impulsado desde antes la dispersión geográfica del sector financiero, el número de oficinas de la banca comercial aumentó de 572 a 1 086 entre

---

19/ Por ejemplo, entre 1950 y 1965, el número de empleados de los tres principales bancos comerciales peruanos no registra variación significativa. El número de libretas de ahorro, en cambio, aumentó de 600 000 a 1 218 000.

/1960 y

1960 y 1967. La Caja de Crédito Agrario, Minero e Industrial, por su lado, continuó el proceso de expansión descrito, aumentando sus oficinas de 430 a 611 entre ambos años. Esta expansión ha contribuido a mejorar aún más el acceso al sector financiero colombiano como se puede apreciar observando que en 1960 atendía el 48 por ciento del total de municipios, proporción que en 1967 llegaba a 68 por ciento lo que es un índice elevado para América Latina.[20/]

Una tendencia similar a la colombiana se advierte en el Brasil, país cuya economía presenta conocidos rezagos regionales. Un estudio del Instituto Latinoamericano de Planificación [21/] señala que el número de establecimientos bancarios aumentó de 3 578 a 7 271 entre 1955 y 1965. Aunque este número continuó creciendo en las regiones económicamente más adelantadas, tal como ha ocurrido en otros países latinoamericanos, los aumentos relativos más importantes se dieron en las regiones rezagadas del norte. Así, por ejemplo, el Nordeste disponía de sólo 6.3 por ciento de los establecimientos bancarios en 1955, excluidos los del Banco do Brasil que había situado el 24.2 por ciento de los suyos en esa región siguiendo directivas regionales de la política económica nacional. Diez años después dichos porcentajes eran, respectivamente, 10.1 y 22.4 por ciento.

Probablemente el caso peruano pueda ilustrar mejor que los dos anteriores el efecto de la mayor posibilidad de acceso de los ahorros personales al sector financiero. Esto se explica porque a partir de los años cincuenta la banca comercial recibió los beneficios de la innovación tecnológica pero tropezó con una creciente limitación en los redescuentos que solía obtener del Banco Central, lo que la obligó a buscar recursos financieros en otras fuentes, en especial el ahorro de las personas. Es importante señalar que, al no poder legalmente ofrecer tasas de interés más elevados, el único atractivo de que dispuso fue la mayor facilidad de acceso a sus agencias.

20/ Véase, Superintendencia Bancaria, Revista, (Bogotá, febrero de 1968), p. 64.

21/ Véase, ILPES, Programación monetario-financiera a corto plazo, (Santiago, 1967), vol. II, p. 496.

/En 1955

En 1955 la banca de depósitos contaba con 248 establecimientos que ofrecían sus servicios en el área metropolitana y en otras 62 localidades del país. En el transcurso de los diez años siguientes el número de establecimientos aumentó a 613; y el de localidades, excluida el área metropolitana, a 118.

Por otro lado, el número de cuentas de ahorro aumentó durante dicha década de 830 000 a 2.1 millones de libretas, existiendo una relación directa con la cantidad de establecimientos abiertos al público por los bancos, como puede observarse en el cuadro 14. Esta relación no desaparece ni en el caso de bancos que sólo operan en el área metropolitana ya que la única excepción es uno que sólo había comenzado a operar en 1961.

La prontitud con que el ahorro personal ha respondido a la mayor posibilidad de acceso a la banca de depósitos en el Perú se puede apreciar también examinando otros dos indicadores. En primer término, el número de libretas con un saldo mínimo, menos de doce dólares, es tres cuartas partes del total de las emitidas a lo largo del decenio y en 1965 era de casi un millón más que diez años antes. Este número y dicho saldo apuntan claramente a la mayor intervención de los sectores modestos de la población en estas operaciones del sector bancario.

Otro indicador de importancia es el hecho de que el ahorro financiero de las regiones relativamente rezagadas del país se ha acrecentado a un ritmo algo mayor que el del área metropolitana y la región exportadora de la Costa. Efectivamente, en el interior andino el monto de los saldos en cuenta de ahorro ha crecido durante el decenio en 5.6 veces, a pesar del muy bajo nivel de su ingreso por habitante y de una tasa de crecimiento económico también muy reducida. En la hoya amazónica esa cifra es de 6.5 veces, aunque en su caso un rápido ritmo de crecimiento económico aparentemente ha compensado el bajo nivel y desigual distribución del ingreso personal. En cambio en la Costa, con producciones dinámicas como el cobre, la harina de pescado y el hierro, tal aumento ha sido de sólo 4.7 veces. Estas tendencias tienen, por lo visto, cierta relación con la expansión regional del sistema bancario peruano, ya que de las nuevas comunidades servidas financieramente en 1955-65, sólo doce pertenecen a la Costa, en tanto que las 54 restantes se encuentran en otras regiones del país, donde dicha cuantía aumentó con mayor rapidez.

/Cuadro 14

Cuadro 14

PERU: NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS Y DE CUENTAS DE AHORRO DE LOS BANCOS COMERCIALES, 1965

Organización	Nº de establecimientos	Nº de cuentas de ahorro (miles)
A. Bancos que operan al nivel nacional		
Popular	140	667
Crédito	149	553
Internacional	89	241
Gibson	26	47
Lima	18	27
B. Bancos que operan sólo en Lima		
Continental	42	293
Wiese	28	113
Comercial	22	92
Progreso a/	23	29
Unión	19	26

Fuente: Superintendencia de Bancos, Memoria y estadística bancaria 1965, cuadros Nº 1 y 28.

a/ Fundado en 1961.

/Si bien

Si bien es cierto que los casos que se acaban de señalar no son exactamente iguales a los que se podrían encontrar en otras economías de la región, en lo sustancial son típicos. Pueden variar el territorio ocupado económicamente, el ritmo de crecimiento económico, las presiones inflacionarias y otros factores. El hecho es que en todos ellos ha aumentado el número de establecimientos bancarios y la cuantía de los ahorros financieros de las personas y que, siguiendo un proceso de características mundiales, ha disminuido la necesidad de atesoramiento o, lo que es lo mismo, la retención forzada o deliberada de dinero por las personas.

Dicho proceso puede ponerse en evidencia comparando el monto del dinero que se encuentra fuera del sistema bancario con el de los depósitos a plazo. Esta comparación se efectúa en el cuadro 15 y se puede apreciar que es casi universal la tendencia a un mayor crecimiento de los saldos en dichos depósitos, al menos durante la década actual. Desde el momento en que esto ocurre en economías tan diferentes como lo son las de Estados Unidos, la República Federal de Alemania, Pakistán, Bolivia, México o Venezuela debe convenirse en que uno de los factores que pueden servir de explicación es el mayor acceso en todos ellos al sistema bancario.

2. Incentivos para la formación y orientación del ahorro de las empresas

Al pasar revista a los instrumentos y mecanismos destinados a influir en el ahorro de las empresas, conviene distinguir entre aquellos que buscan estimular directamente el aumento de ese ahorro, de los que tienen por objeto principal orientarlos hacia ciertos fines.

El segundo grupo de incentivos no sólo es más numeroso sino que es el utilizado con mayor frecuencia en los países de la región, ya que están vinculados a políticas destinadas a elevar el ritmo de crecimiento económico, corregir los desniveles sectoriales o regionales, promover la sustitución de importaciones o/y aumentar las exportaciones. Aunque en la mayoría de los casos las medidas están dirigidas a buscar fuentes nuevas de ahorro, los estímulos influyen también sobre el ahorro de las empresas establecidas.

/Cuadro 15

Cuadro 15

PROPORCION ENTRE EL SALDO DE LOS DEPOSITOS A PLAZO Y EL DE DINERO EN CIRCULACION FUERA DEL SISTEMA BANCARIO

(Porcientos)

	1961	1964	1967
Grupo I			
Australia	512	730	831
Estados Unidos	264	343	419
Francia (sólo de ahorro)	112	134	131
Italia (sólo de ahorro)	231	243	278
Alemania occidental	290	413	515
Japón	553	645	665
Grupo II			
India	57	53	65
Pakistán	30	50	80
República Arabe Unida	34	43	45
Grupo III			
Argentina	63	83	95
Bolivia	2	5	14
Chile	118	110	117
Ecuador	44	48	64
México	37	48	69
Nicaragua	23	43	95
Paraguay	23	64	115
Perú	117	140	130
Venezuela	122	179	185

Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics.

/a) Incentivos

a) Incentivos directos

El estímulo directo al ahorro de las empresas existentes no es frecuente en América Latina. Cuando se ha establecido por la vía tributaria, generalmente no se ha dirigido al total de ese ahorro, sino a influir sobre algunos de sus dos componentes: las reservas de depreciación o las utilidades retenidas. Esta especialización no toma en consideración que el límite entre lo que constituye depreciación y lo que constituye inversión nueva o neta puede precisarse sólo en forma teórica.[22/] En la práctica, la delimitación es difusa e impide que se determine la magnitud de dichos componentes antes y después del estímulo.

En principio, la depreciación es el desgaste sufrido por el equipo durante el proceso productivo y las asignaciones correspondientes son los recursos contabilizados anualmente para sufragar el costo de reposición. Asimismo, la inversión neta equivale, en términos de ahorro, a los recursos financieros aplicados a adiciones a dicho equipo. La distinción no puede ser más sencilla, clara y precisa. De hecho, sin embargo, intervienen factores externos que llevan a que las reservas computadas puedan ser mayores o menores que las que deberían haberse acumulado.

Cuando la diferencia resultante es positiva, tomando como base el desgaste del equipo, el exceso de recursos financieros acrecienta la inversión neta o puede seguir otros caminos. Sin embargo, en la experiencia reciente de América Latina parecen ser más frecuentes las diferencias negativas. Como la conservación del capital existente es virtualmente ineludible, son varias las economías donde los empresarios se ven obligados a sustraer para ese propósito recursos financieros que han sido explícitamente separados para la inversión neta.

Esta transferencia de recursos hace dudar de la efectividad del estímulo directo al incremento de las depreciaciones o de la retención de utilidades. Podría ocurrir, por ejemplo, que el componente del ahorro empresarial tenido en vista se incrementara notablemente, pero ello podría haber resultado de una simple transferencia interna de recursos y

22/ Véase National Bureau of Economic Research, Capital in Manufacturing and Mining, (Princeton, 1960), pp. 130 y ss.

/no de

no de un incremento efectivo del ahorro empresarial. También puede suceder que las diferencias positivas se conviertan en utilidades repartidas encubiertamente, con lo cual se llega a una situación contraria a la que se buscaba obtener, sin olvidar el sacrificio fiscal envuelto en la medida.

No habría dudas acerca de la efectividad en estas medidas, si se actuara simultáneamente sobre las dos partes del ahorro empresarial, pero ello supondría una redefinición tributaria de la depreciación y las utilidades que difícilmente sería aceptable a las empresas o al fisco en la región.

a) Las asignaciones de depreciación

En términos globales, las tasas de depreciación e inversión bruta de América Latina son muy inferiores a las de los países industrializados, lo que se debe principalmente a las diferencias en los grados de desarrollo económico. Sin embargo, esta circunstancia no explica por sí sola por qué las tasas de depreciación empresarial de América Latina son apenas la mitad de las usuales en las economías desarrolladas.

La explicación estaría más bien en la legislación tributaria. Las asignaciones para depreciación forman parte de las utilidades brutas, pero representan a la vez un costo para la empresa. Por consiguiente, las variaciones de su magnitud influyen sobre el monto de las utilidades que pagan impuestos a la renta. De ahí que los empresarios tengan interés en acrecentar el cálculo contable de esas asignaciones, en tanto que a los agentes fiscales sólo se les puede atribuir el deseo de imponer una depreciación que, de un lado, sea equitativa y responda a la necesidad real de la empresa, y del otro, pueda determinarse objetivamente. En parte para cumplir con este propósito, la legislación tributaria latinoamericana suele establecer que el valor de adquisición del equipo, que es el único que puede comprobarse documentalmente, constituye la base para el cálculo de la depreciación.

El sistema falla, sin embargo, si los precios de los equipos están sujetos a un alza rápida o persistente. El valor de adquisición puede resultar entonces inferior al precio de reposición, lo que se reflejaría en las asignaciones anuales de depreciación permitidas por el sistema

/tributario. Este

tributario. Este divorcio entre lo contable y lo real frecuentemente se ha traducido en América Latina en una reducción de esas asignaciones a niveles inferiores a los necesarios y ese déficit se ha enjugado por las transferencias de las utilidades hacia la depreciación.

El uso de recursos atribuidos a la inversión empresarial neta, pero que en la práctica son empleados para compensar asignaciones inadecuadas de depreciación, no es el único sentido que tienen esas transferencias. En América Latina es frecuente que algunas industrias que conserven en producción equipos que, por razones tecnológicas o contables, debieran haber sido remplazados. Se trata de empresas de elevada redituabilidad, cuyo mercado crece lentamente o incluso, a veces, se está contrayendo por efecto de la competencia de sucedáneos tecnológicamente más avanzados. Las más comunes son las productoras de textiles a base de fibras naturales, cuyos productos no sólo tienen un mercado estabilizado sino que sufren la competencia de sucedáneos químicos.

En esas industrias, los nuevos equipos de reposición tienen una capacidad de producción unitaria generalmente muy superior a la de los equipos por remplazar y que responde a las características tecnológicas de los países que los fabrica. Cabe a este respecto recordar que la producción fabril de Europa occidental ha crecido casi exclusivamente a base de su mayor productividad y a tasas muy elevadas en esta década. En esta situación se encuentran Austria, Dinamarca, Francia, el Reino Unido y la República Federal de Alemania, donde los índices sectoriales de ocupación casi no varían pese a aumentos de 35 y hasta 50 por ciento en los de producción.

América Latina no ha quedado al margen de estos aumentos en la productividad fabril. Las series de ocupación fabril de Colombia, Chile y Guatemala se han caracterizado en la misma década por una estabilidad similar a la de los anteriores, pero no así la producción, que ha aumentado con relativa rapidez. Puesto que hay varios otros países de América Latina en la misma situación, el problema de la reposición de equipos a que se hacía referencia tiene quizá mayor importancia de la que se le suele conceder.

/Son numerosas

Son numerosas las empresas en que sólo se repone el equipo cuando se dan condiciones favorables en el mercado. Si en éste no se advierten firmes perspectivas de expansión, los empresarios pueden preferir conservar equipo existente, sobre todo si hay posibilidad de transferir la diferencia entre las asignaciones y la depreciación efectiva a la expansión de la capacidad productiva en nuevas líneas o al reparto interno de utilidades entre accionistas y directores.[23/]

Algunas empresas efectúan parte de sus depreciaciones reales a expensas de la inversión neta; otras, con asignaciones de depreciación excesivas, las destinan a la inversión o al reparto de utilidades. Los estímulos para aumentar las asignaciones de depreciación debieran sólo corregir la distorsión provocada por la inflación.

b) Revalorización del activo fijo

Sin embargo, en América Latina los mecanismos de corrección se traducen principalmente en autorizaciones de revaluación de activos fijos,[24/] que benefician a la totalidad de las empresas que no son parte de enclaves exportadores.[25/] Como era de esperar, las autorizaciones varían según los países en cuanto a normas procesales, periodicidad o el tipo de indicador de la desvalorización monetaria del activo fijo.

En Brasil, por ejemplo, las empresas pueden revaluar sus activos fijos y además consolidar sus reservas en la cuenta de capital hasta 120 días después de terminado el año fiscal que les es propio. Esta modalidad permite una revalorización continua, pero la circunstancia de que la mayoría de los años fiscales termine en el mes de junio hace que ese mes resulte decisivo para evaluar la importancia del mecanismo brasileño. Se tiene así, a falta de datos sobre usos de fondos, que del total de

---

23/ En los países donde la legislación laboral lo permite o no lo hace excesivamente costosa, cabe otra posibilidad: renovar el equipo y reducir la mano de obra.

24/ Véase Programa Conjunto OEA-CEPAL-BID, Reforma Tributaria para América Latina, I. Problemas de Administración de Impuestos, Washington 1963, p. 460.

25/ Generalmente éstas contabilizan sus gastos y utilidades en dólares.

/aumentos de

aumentos de capital de las empresas residentes en el país durante junio de 1968, el 44.3 por ciento tenía como origen la revaluación del activo fijo y el 24.5 por ciento la incorporación de reservas. Es de notar que sólo el 14.5 por ciento del valor de dichos aumentos procedía de pasivos vendidos en efectivo.[26/]

La tributación chilena también permite una revalorización periódica del activo fijo. En su caso tampoco se dispone de información sobre fuentes y usos de fondos con el detalle necesario para evaluar la medida en que dichas revalorizaciones influyen sobre la tasa de depreciación. La investigación llevada a cabo conjuntamente por el Banco Central de Chile y la Oficina Nacional de Planificación [27/] no permite discernir, en lo concerniente a fuentes internas y revalorizaciones, entre personas naturales y jurídicas de derecho privado. Pese a ello es interesante señalar que, en 1964, los recursos correspondientes a revalorización equivalían al 45.2 por ciento de los atribuidos a las demás fuentes.

En los dos casos que se han citado, así como en los de Argentina, Colombia y Perú (donde las revalorizaciones carecen de regularidad periódica) es imposible señalar si existe otro resultado que una aproximación imperfecta al sistema de cálculo de activos fijos de acuerdo con su costo efectivo de reposición. Queda reducido a conjeturas si han provocado o no aumentos en el ahorro empresarial o si sólo se está denominando más correctamente como asignaciones para depreciación a los recursos que antes encontraban igual destino, pero eran contabilizados como utilidades netas o fuentes para nuevas inversiones; o, por último, si se ha reducido solamente el monto imponible y aumentado la parte no gravada de las utilidades.

b) La depreciación acelerada

Mientras que los mecanismos que se acaba de describir propenden a equilibrar las reservas deducidas con la depreciación real, corrigiendo el valor de los bienes desgastados, la depreciación acelerada consiste en modificar las tasas o la apreciación de la vida útil del equipo, de modo

---

26/ Véase Fundaçao Getulio Vargas, Cojuntura Economica, (agosto de 1968) p. 28.

27/ Se está haciendo referencia al Estudio de Fuentes y Usos de Fondos, Chile 1960-64, Santiago 1967. Las fuentes financieras, sin embargo, están claramente especificadas.

/que las

que las asignaciones sean superiores al desgaste. El estímulo que ofrece a los propietarios de la empresa es una recuperación de sus capitales más pronta de lo normal.

El sistema se ha utilizado en los países industrializados cuando se promovía la expansión de instalaciones productivas que podían caer en la obsolescencia tecnológica o resultar redundantes en un plazo imprevisible pero relativamente cercano. Aunque utilizado principalmente en tiempos de guerra, cuando se buscaba obtener producciones que necesariamente debían desaparecer a su terminación, también se ha empleado en tiempos de paz para propósitos concretos, como la inversión privada asociada a los programas espaciales de los Estados Unidos. En general, sin embargo, los gobiernos de los países industrializados han rehusado las solicitudes para su aplicación de parte de los empresarios debido a que reduce significativamente los ingresos tributarios.

La depreciación acelerada ha sido aplicada en América Latina en muy pocas oportunidades. Las modificaciones introducidas en el cálculo de las alícuotas de depreciación por algunas leyes tienden, sin embargo, a crear un mecanismo de promoción que le es equivalente. Es notorio, por ejemplo, que los sectores exportadores y en particular aquéllos que comprenden empresas enclaves que explotan recursos no renovables, operan a base de una legislación privativa. En su caso las tasas de depreciación no se rigen por los sistemas empleados en el resto de la economía y, aparentemente, se basan en vidas útiles estimadas para efectos tributarios que son menores que las reales. Esta circunstancia quizá pueda, junto con otros factores, explicar el hecho de que las tasas globales de depreciación de Chile, Perú y Venezuela posean magnitudes que colindan con las de los países industrializados.

El caso más conocido en América Latina de estímulo mediante la utilización expresa del sistema de depreciación acelerada es el de la industria automotriz del Brasil. La ley que promovió el establecimiento de estas fábricas en la década de 1950 aumentó las alícuotas de depreciación de las respectivas instalaciones por el término de diez años.

/En período

En período muy reciente una conocida empresa automotriz norteamericana debió revisar sus planes de nueva producción en el Brasil debido a la negativa del gobierno brasileño a otorgar la depreciación acelerada a las instalaciones que construiría, ya que había expirado el plazo de la ley mencionada.

c) Incentivos tributarios para la orientación de las inversiones

La evaluación de la experiencia latinoamericana en la aplicación de dos incentivos que actúan directamente sobre la orientación de las inversiones, como son las exenciones y los créditos tributarios, se vé dificultada por el hecho de que rara vez son empleados aisladamente de otros mecanismos, con los cuales forma un sistema general de estímulo.

El crédito tributario, es decir, la devolución de impuestos ya causados, ha sido encontrado por un conocido economista 28/ como más eficaz que la exención tributaria, que equivale a la condonación temporal de impuestos por pagar. Su argumento se basa en que si bien la exención efectivamente alienta la inversión durante un período predeterminado, las operaciones estimuladas pueden no dar utilidades y, consecuentemente, deja de actuar el estímulo. Su eficacia, por lo tanto, depende de la medida en que los empresarios pueden anticipar la probabilidad de utilidades a causa de la exención de un impuesto.

El crédito tributario, en cambio, no está relacionado con una utilidad que podría o no obtenerse en lo futuro. Desde el momento en que consiste en una condonación de impuestos ya causados, representa un aumento cierto e inmediato de los activos de la empresa y contribuye al monto de la reinversión por efectuar. El capital propio que debe suministrar la empresa es de menor cuantía que el activo que adquiere, lo que puede darle una tasa relativamente elevada de utilidades o una pérdida relativa menor.

28/ Véase Albert O. Hirschman, "Industrial development in Brazil's Northeast and the tax credit franchise of Article 34/18", Journal of Development Studies, julio de 1967.

/Planteado de

Planteado de esa manera, el crédito tributario aventaja lejos a la exención. Sin embargo, en Colombia por ejemplo, desde 1965, los créditos tributarios a las empresas que amplían su capacidad instalada han sido utilizados por muy pocas empresas del país.[29/]

En determinadas condiciones, la exención es el único mecanismo aplicable. En esta situación se encontrarían iniciativas encaminadas a estimular las inversiones hacia regiones atrasadas o fronterizas, en las cuales no existe una base empresarial que pueda aprovechar los créditos tributarios, pues la exención permite buscar nuevos capitales y no sólo a la reinversión de las utilidades de las empresas existentes.

Sin embargo, el crédito tributario puede emplearse - y así lo atestiguan dos casos en América Latina - para fomentar la inversión de las empresas en sectores o regiones diferentes a las de su giro habitual. Desde 1960, por ejemplo, se han otorgado créditos tributarios en Colombia a las inversiones que logren una mayor diversificación industrial y un mayor aprovechamiento de la capacidad excedente de la producción siderúrgica. Ese crédito consiste en la retención de parte de las empresas de los impuestos a la renta si es que han efectuado nuevas inversiones que contribuyan al desarrollo de industrias básicas, la sustitución de importaciones o al consumo de acero nacional. En lo que concierne al primer objetivo, debe señalarse que los empresarios colombianos se habían abocado ya a diversificar sus producciones y, por lo tanto, el crédito tributario ha impulsado un proceso que estaba en marcha. Por ejemplo, una de las principales empresas textiles ha efectuado fuertes inversiones en la producción de aceites de palma africana, producto que tiene no sólo considerable demanda interna sino que un buen mercado externo. La misma empresa ha invertido después en otros rubros fabriles ajenos al textil y más recientemente ha obtenido las patentes a fin de iniciar la fabricación de vehículos automotrices. En lo que concierne al consumo de acero, los resultados no han sido igualmente satisfactorios, pues queda siempre un remanente de capacidad no usada en la empresa siderúrgica.

29/ Véase BID-CEMLA, El mercado de capitales en Colombia (México, D.F., 1968), p. 82.

/La segunda

La segunda experiencia latinoamericana afecta al Nordeste del Brasil, cuyo rezago ha constituido una preocupación constante de la política económica brasileña durante el último decenio. Uno de los más importantes obstáculos a la corrección de los desequilibrios regionales reside en la dificultad de transferir ahorros privados de las regiones adelantadas a las rezagadas, invirtiendo así el movimiento que suelen tener. En el Brasil ha estado operando un mecanismo que mira a la transferencia de ahorros empresariales desde las regiones Centro-Sur al Nordeste; se trata de los créditos tributarios del artículo 34/18, nombre que deriva de los números de los artículos de las leyes de 1961 y 1963 que lo establecieron. En virtud de esas disposiciones, las personas jurídicas del Centro-Sur pueden depositar la mitad de su impuesto a la renta en el Banco del Nordeste del Brasil. El depósito revierte al fisco al fin de tres años si no es empleado en comprar participaciones de capital u otros pasivos en personas jurídicas del Nordeste que inicien o amplíen proyectos de desarrollo aprobados por la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste, organismo de planificación de esa región. Dichos proyectos cuentan además con créditos del Banco hasta por el 50 por ciento de su valor y otros alicientes tributarios y aduaneros que forman un poderoso sistema de incentivos. La principal exigencia a los inversionistas privados es un aporte de recursos propios que varía entre 12.5 y 25 por ciento del financiamiento requerido por el proyecto, porcentajes que dependen de la prioridad que le asigna la Superintendencia.

El costo de oportunidad para los poseedores de depósitos es cero, lo cual ha movido a numerosas empresas sureñas a instalar subsidiarias en el Nordeste. Asimismo, ha dado lugar a que en esta última región surjan numerosos promotores que activamente buscan asociarse con los poseedores de dichos depósitos y, en lo posible, obtener de ellos parte del financiamiento adicional requerido por el proyecto.

Las empresas del Centro-Sur no sólo transfieren recursos financieros al Nordeste. Además brindan a las empresas que han constituido o ayudado a financiar en esta región, asesoramiento técnico y administrativo, sus conocimientos del mercado nacional y sus contactos con los

/proveedores de

proveedores de equipos del exterior, elementos que pueden ser decisivos en el éxito futuro de las empresas nordestinas creadas bajo el estímulo del artículo 34/18.

El sistema no ha estado en vigor tanto tiempo (los primeros depósitos corresponden a 1962) como para apreciar las cifras de inversión debidamente. Fuera de la demora en la tramitación de proyectos que deben ser aprobados por un organismo público, es preciso tomar en cuenta el tiempo que requiere normalmente la ejecución de proyectos industriales. Por estas razones, el monto girado de los depósitos constituye todavía una proporción reducida del valor total de los mismos o del asignado a proyectos aprobados. Este último ha aumentado de 171 millones de nuevos cruceros en 1963 a algo menos de 680 millones en 1967, cifras que implican una corriente de nueva inversión privada al Nordeste de 35 y 136 millones, respectivamente.

Ese movimiento no habría ocurrido sin el sacrificio del fisco federal brasileño, pero debe recordarse que los demás estímulos que componen el sistema de incentivos del Nordeste también lo representan. Ellos ya habían comenzado a surtir efectos favorables antes de la aplicación del artículo 34/18, pero este completó el sistema de incentivos y aceleró los efectos favorables sobre el desarrollo del Norte.

Ese artículo también ha merecido ciertas críticas. Entre ellas deben destacarse dos: a) al hacerse extensivas a las empresas extranjeras las facilidades del artículo 34/18, el fisco y el Banco del Nordeste resultan financiando el 75 por ciento aproximadamente de su inversión en el Nordeste, ya sea en instalaciones propias o en participaciones de capital, todo lo cual con el tiempo se traducirá en una salida de capitales desproporcionada a la inversión que ellas efectúan; y b) al permitirse la instalación de fábricas y subsidiarias enteramente de propiedad de empresas del Centro-Sur, probablemente se vigorizará uno de los factores que explican históricamente el rezago relativo del Nordeste, esto es, las exportaciones de capitales al Centro-Sur.

d) Disposiciones encaminadas a estimular las exportaciones

Aparte los estímulos para canalizar ahorros e inversiones hacia las regiones atrasadas, hay un número creciente de mecanismos de fomento de la exportación de manufacturas, que se dan no sólo en las economías

/que poseen

que poseen un parque fabril establecido sino también en las que buscan romper las limitaciones inherentes a la pequeñez de su mercado nacional exportando a América Latina y al resto del mundo.

En el pasado sólo se intentaba estimular las exportaciones tradicionales, que recibían apoyo mediante créditos tributarios, devaluaciones externas de la moneda, y, en ciertas ocasiones, la condonación de deudas con los bancos de fomento.

En las economías industrializadas los incentivos a la exportación se han aplicado naturalmente a las manufacturas que representan un papel estratégico en la continuación del desarrollo que han alcanzado. Por ejemplo, en varios países de Europa occidental, el Canadá y el Japón, esa exportación equivale al 20 por ciento de la respectiva oferta global de manufacturas.[30/] Esa proporción explica el interés por establecer un sistema de fomento lo más completo y eficaz posible, que suele comprender garantías contra la falencia de los deudores, créditos de fomento hasta por el 90 por ciento del valor de las exportaciones, créditos bancarios a corto o mediano plazo cuyos intereses han sido rebajados mediante subsidio público, exenciones y créditos tributarios y subvenciones no siempre declarados.

En comparación, los mecanismos que vienen estableciéndose en América Latina están limitados casi exclusivamente a las exenciones tributarias. Algunos bancos de fomento, como el de Comercio Exterior de México y el Industrial del Perú, han iniciado una política de activa intervención crediticia en el fomento de las exportaciones de manufacturas. El sistema bancario, sin embargo, ha permanecido al margen aunque algunos de sus principales instrumentos de estímulo como las tasas selectivas de redescuento, forman parte integral de sus atribuciones legales para estimular a determinados sectores productivos, entre ellos el de exportación tradicional. En lo que concierne a créditos de fomento, salvo por las dos instituciones mencionadas antes, aparentemente sólo tienen importancia los otorgados a base del fondo rotativo creado en varios países por el BID para impulsar la exportación de bienes de capital.

30/ Véase Paul S. Armington, The geographic pattern of trade and the effect of price changes (Washington, 31 de octubre de 1968), p. 5. Documento interno del Fondo Monetario Internacional.

/Dichas limitaciones

Dichas limitaciones podrían, sin embargo, considerarse transitorias. La tendencia a estimular más las exportaciones fabriles puede advertirse por el momento en los mecanismos que se examinan a renglón seguido. Sin embargo, la circunstancia de que se les esté modificando y ampliando indica que la tendencia está en su etapa inicial solamente y que persistirá hasta que se alcance un sistema de estímulos semejante al de las economías industrializadas.

i) El sistema de "drawbacks". El drawback es la devolución de derechos aduaneros causados por mercaderías importadas que han sido incorporadas a un bien que se exporta. Puede, naturalmente, ser total o parcial y, en cuanto a modalidades, constituir una exención, una remisión o una devolución de los derechos correspondientes. La exención total no constituye, sin embargo, el máximo beneficio que puede otorgarse al exportador. Puede complementarse sin violar convenciones internacionales como las del GATT o la ALALC, con la exención o devolución de los gastos de desembarque y desaduanamiento y, asimismo, de los impuestos indirectos.

Son múltiples las derivaciones que puede tener la cláusula de drawback, las que aumentan con las diferencias en la práctica procesal aduanera. Consecuentemente, su inclusión en una ley o en un reglamento no es una indicación del valor que efectivamente posee como mecanismo de estímulos de las exportaciones. En la práctica puede ser una disposición inocua o un mecanismo muy eficaz, según cómo se plantee o utilice. Se hace hincapié en este hecho por dos motivos. Primero, porque para juzgar cada caso particular de empleo del drawback sería necesario adentrarse en detalles no sólo legales sino de procedimiento aduanero, lo que demandaría un estudio más extenso que el presente. En segundo lugar, porque la cláusula ha sido adoptada desde hace varias décadas por la legislación aduanera o los tratados de comercio latinoamericanos pero condicionada de tal manera que carecía de eficacia como incentivo general a la exportación. La tendencia actual en materia de legislación y procedimiento aduanero es a otorgar al drawback dicha eficacia.

En el caso de Brasil, por ejemplo, la legislación sobre drawback fue establecida por decreto en 1934, quedando las aduanas brasileñas autorizadas para devolver los derechos pagados por la importación de

/materias primas

materias primas empleadas en la elaboración de productos "capaces de competir en el mercado internacional". En 1957 una ley modificó dicho decreto en diversos aspectos formales y, en lo fundamental, eliminó la frase entre comillas cuyo objetivo de corte burocrático era salvaguardar al fisco brasileño de posibles abusos en la concesión del estímulo. Sólo en 1961 se eliminó por decreto la restricción restante, con lo cual es aplicable a componentes para exportación con un grado de elaboración superior al de las materias primas. En 1964 se dictó el decreto actualmente en vigencia, que extiende el beneficio del drawback a los envases o materiales de empaque y, lo que revela la intención de la política económica de continuar impulsando al sector manufacturero brasileño a la competencia internacional, a las mercaderías que se importen para producir bienes en el Brasil que sean incorporados a mercancías de exportación.[31/] Aunque es posible trazar la evolución de este mecanismo en la legislación por lo reciente de su aplicación no es posible evaluar sus resultados. Por el momento, sólo es posible indicar que algunas empresas que se han acogido al drawback están exportando compresores de refrigeración, automotores y componentes electrónicos.

El caso del Perú ilustra la situación opuesta, esto es, la posibilidad de que el drawback se constituya en un mecanismo de fomento sin necesidad de modificar su base legal. En el Perú el sistema es tan antiguo como en el Brasil. Hasta hace muy poco benefició a las actividades relacionadas con la exportación tradicional, sobre todo por la exención de derechos sobre los sacos. A partir del decenio de 1940 fue aprovechado por la naciente industria pesquera con la exención de derechos a los envases herméticos, cartones, etiquetas impresas y agentes químicos contenidos en los productos exportados. Sin modificaciones sustanciales, últimamente se ha hecho extensivo a la industria de armaduría de vehículos comerciales que han efectuado exportaciones a países vecinos.

31/ Véase, Fundaçao Getulio Vargas, Cojuntura Economica, setiembre 1968, pp. 73 y ss.

/El caso

El caso del Perú muestra también algunas de las desventajas que podría llegar a tener el drawback. El país posee tierras adecuadas para el cultivo del yute, materia prima principal de los sacos mencionados antes. Esas tierras se encuentran en una de las regiones rezagadas del país y que la política económica busca desarrollar pero que, siendo una zona tropical, requiere del apoyo del mercado nacional para aquellas líneas de producción que potencialmente podrían volcarse en el mercado internacional. Sin ánimo de tomar parte en la controversia que surgió al respecto, cabe señalar solamente que los sectores exportadores que se beneficiaban con la aplicación del drawback a los sacos de yute, se opusieron a que se otorgaran exenciones tributarias y otros alicientes a la agricultura y a la industria peruana del yute.

El caso que se señala puede, en este momento, ser excepcional. Sin embargo, desde el momento en que se otorga tanto a mercaderías incorporables que no se producen en un país como cuando se producen, pero a un costo comparativamente elevado, no deja de ser probable que se repita el caso de los sacos de yute. Esto quizá podría evitarse señalando anticipadamente plazos que, en su caso, serían renovales. En los países industrializados esta medida no ha sido necesaria pero quizá conviniera su adopción en América Latina para evitar contradicciones entre la política de incremento de las exportaciones y la de diversificación del parque fabril.

ii) La exención de impuestos indirectos. Las convenciones internacionales relativas a comercio exterior no se oponen a la exención o devolución de impuestos indirectos a la exportación e incluso aceptan que se emplee para complementar el drawback. Se ha usado muy poco en América Latina, lo que es explicable, porque, de un lado, los impuestos indirectos constituyen la fuente principal y a veces creciente de ingresos fiscales. Esta circunstancia, junto a los esfuerzos de los sectores públicos por acrecentar su inversión, han hecho prescindir de esa exención o devolución. Hay casos, como los del Perú y Chile en que el drawback es usado como mecanismo para estimular las exportaciones pero sin que éstos se eximan de los impuestos indirectos con efecto de cascada.

/Aún en

Aún en los países donde se aplica para fomentar determinadas exportaciones, la exención es sólo parcial. Rige en lo que concierne a los impuestos indirectos que pagaría el bien que se exporta, más no para aquéllos que anteriormente causaron las compras de la respectiva materia prima o los componentes semifabricados que se incorporaron a aquél. Desde el momento en que la mayoría de los sistemas impositivos indirectos de América Latina son de tipo cascada, las exenciones que se han otorgado no evitan que el precio del exportador se encuentre recargado por los impuestos indirectos pagados por los productores y distribuidores nacionales.

Otra circunstancia que merece destacarse es la presunción de que las tasas de los impuestos indirectos latinoamericanos son relativamente bajas. No es posible fijar un promedio para la región pero sí puede señalarse que el margen entre 3 y 10 por ciento convendría a la gran mayoría de ellas.

Ahora bien, si se comparan las tasas por sí solas a un nivel internacional es probable que la mencionada presunción sea correcta. Noruega, país que busca adecuar las suyas a las predominantes en Europa occidental, ha abandonado la tasa de 12 por ciento que tenían sus impuestos indirectos por otra mayor, ya que se espera que su adopción de lugar a un aumento de 5 a 8 por ciento en los precios pagados por los consumidores.[32/]

Lo que importa, sin embargo, es si el nivel de 3 a 10 por ciento mencionado es elevado o no si se toma como objetivo el fomento de las exportaciones no tradicionales. A este respecto pueden recordarse las medidas adoptadas por la República Federal de Alemania a fines de 1968 como parte del sistema de estabilización monetaria internacional convenido por los bancos centrales de las principales economías de mercado. En esa oportunidad Alemania occidental impuso el equivalente de un impuesto indirecto de 4 por ciento a sus exportaciones y rebajó en la misma medida los derechos sobre sus importaciones. El propósito de esta medida era provocar una contracción de aquellas y una expansión de las segundas.

32/ Véase Frankfurter Allgemeine, 13 de enero de 1969.

/Sin desconocer

Sin desconocer la presencia de otros factores que obstaculizan el comercio de manufacturas desde los países en desarrollo a las economías industrializadas de mercado, la comparación entre las tasas latinoamericanas con las impuestas por nuestra Alemania occidental muestra que las primeras son elevadas en lo que respecta a la competencia en dicho mercado.

La solución al problema que significa el recargo de los precios f.o.b. por los impuestos indirectos no es sencilla. Requiere el cambio del sistema actual de impuestos sucesivos a las ventas por su cobro en un solo punto de la transacción, por ejemplo, el mayorista. Esta concentración suele implicar un aumento considerable de la evasión tributaria. Podría optarse por el sistema del valor agregado, que distribuye el cobro del impuesto entre los diferentes productos e intermediarios y no tiene efecto de cascada ya que se aplica sólo al valor agregado en cada etapa del proceso de producción y distribución. Esta somera descripción es suficiente para comprender que su introducción implica una serie de complicadas transformaciones en el sistema impositivo.[33/]

Hasta fines de 1968 sólo había sido empleado en algunas economías de mercado industrializadas o por gobiernos estaduales de las mismas. En esa época, sin embargo, el Gobierno de México promulgó la legislación que provee la conversión del actual sistema mexicano de impuestos indirectos a la venta por el de valor agregado. Este es el primer país latinoamericano que lo hace y sería prematuro evaluar sus resultados.

33/ Para una descripción detallada véase Comunidad Económica Europea, Report of the Commission Concerning the Form and the Method of Application of the Common System of Taxation on Value-Added, Document IV/Com. (64).

3. Algunas características y problemas de la movilización financiera en América Latina

Sería difícil desprender de la variedad de experiencias nacionales observaciones válidas para el conjunto de la región y para el período reciente, pero, vale la pena el intento de descubrir algunas características y problemas que parecen representativos.

Podría examinarse en primer lugar la relación entre los mecanismos de intermediación financiera y las autoridades y las prescripciones de la política económica.

Son muy contados los casos en América Latina en que las autoridades responsables de la política económica ejercen con efectividad el control del sector financiero. Esta situación no es, sin embargo, privativa de la región o de otras con un grado similar de desarrollo, pues también se presenta con frecuencia en las economías industrializadas de mercado. Son ampliamente conocidas, para citar un ejemplo, las controversias que se han suscitado entre el Sistema de Reserva Federal y el Gobierno Federal de los Estados Unidos al disentir sobre la conveniencia u oportunidad de aplicar medidas destinadas a corregir presiones inflacionarias sobre la economía del país o acelerar el ritmo de crecimiento de ésta.[34/]

La ausencia de coordinación tiende a ser, como en el caso mencionado, resultado de una estructura legal que concede a los intermediarios financieros atribuciones que virtualmente los independizan de las directivas de la política económica e, incluso, de las que emiten las autoridades monetarias. Dentro de América Latina el caso que podría llamarse de máxima independencia es el de Panamá, cuyo engranaje institucional carece de banca central y de otras autoridades bancarias usuales en otras economías latinoamericanas. Es innegable que este vacío ha convertido al país en un centro de operaciones sobre el que convergen importantes

---

34/ En discurso pronunciado ante la Asociación de Banqueros del Estado de Nueva York el 20 de enero de 1969, A. Hayes, Presidente del Banco de Reserva Federal de Nueva York aclaró que el sistema no es "independiente del Gobierno, sino independiente dentro del Gobierno".

/elementos de

elementos de la banca comercial internacional para efectuar desde él operaciones asimismo internacionales. De otro lado, dicho vacío parece haberle restado al organismo de planificación, que con tanto esfuerzo estableció el gobierno panameño, una herramienta de singular importancia para su cometido.

En respuesta, aparentemente, a las mayores responsabilidades que han recaído durante la década actual sobre el sector público latinoamericano, existe una tendencia a coordinar más efectivamente al sector financiero con los objetivos de la política económica. En Colombia, la Superintendencia Bancaria y el Banco Central responden desde 1963 a las directivas que imparte la Junta Monetaria. Esta tiene autoridad para estudiar y adoptar medidas monetarias y crediticias y para ejercer funciones complementarias a las recién mencionadas. Es interesante observar que sólo uno de los miembros de su directiva procede del sector bancario, el Gerente del Banco Central. Los tres restantes son dos ministros de Estado y uno de los altos funcionarios de la Comisión de Planeación. Más recientemente, la legislación peruana ha dado lugar a la reforma del sector financiero del país en diversos aspectos. Uno de ellos, que tiene relación inmediata con el tema que se está tratando, son las transferencias de ciertos controles desde el Banco Central a la Superintendencia de Bancos, organismos que pasan a formar parte del Ministerio de Economía; y la constitución de un sistema de "créditos selectivos" que limita las atribuciones que poseía la banca comercial de depósito para disponer libremente de los recursos provistos para esta fuente.

No viene al caso examinar los procesos colombiano y peruano en detalle. Lo dicho demuestra que existe la tendencia a buscar cierto grado de coordinación entre las operaciones del sector financiero y la política económica.

Si se exceptúa Cuba, México resulta el país latinoamericano donde dicha tendencia ha alcanzado su apogeo. Esta circunstancia ha dado lugar a una serie de estudios sobre el sector financiero mexicano que, en conjunto, presentan un panorama de estrecho control por parte de la Secretaría de Hacienda, cuyas Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores

/se coordinan

se coordinan con el Banco de México S.A., a fin de regular tanto el mercado monetario como el de capitales. La última institución es la que posee, desde el punto de vista de los principales intermediarios financieros, los mecanismos requeridos por dicha coordinación. De acuerdo con un estudio reciente:[35/]

> "El mecanismo empleado por el Banco Central fue sencillo y muy efectivo: establecer reservas obligatorias altas sobre nuevos depósitos (en su mayoría equivalentes al 100 por ciento), las que podían ser dispensadas si los bancos respectivos estuvieran dispuestos a invertir sus nuevos depósitos en préstamos e inversiones de acuerdo con un esquema de proporciones específicas determinado por el Banco de México.... La inversión tuvo que seguir prioridades establecidas para la utilización de los depósitos en los bancos y más tarde en las sociedades financieras..."

Utilizando dicho mecanismo el Banco Central (o de México) puede dirigir el crédito otorgado por el sector financiero no sólo al nivel del tipo de intermediarios, sino que, en su caso, del empresario individual.

Le permite, asimismo, promover cambios en los pasivos de los intermediarios, como lo demuestran las directivas que impartió en 1966 a las sociedades financieras privadas para que procuren obtener recursos a largo plazo en remplazo de los a corto plazo con que venían operando. Se les permitió emitir certificados financieros con vencimientos a dos y cinco años con miras a que eventualmente el desarrollo de dichas sociedades, que se dedican a la suscripción de bonos y acciones y conservan parte de su cartera, invertidas en estas últimas, se base en la emisión de valores a plazos aún más largos.[36/]

Como se puede apreciar, el sistema de control del Banco de México permite estimular el desarrollo de los tipos de intermediarios susceptibles de adaptarse a los lineamientos a largo plazo de la política económica mexicana. Asimismo, da lugar a que los intermediarios que no los satisfagan puedan continuar operando pero sin permitirles que factores internos los conduzcan a una expansión inconveniente para dicha política.

35/ Véase BID-CEMLA, El mercado de capitales en México (México D.F., 1968), p. 52.

36/ Véase BID-CEMLA, op. cit., p. 28.

/Al destacar

Al destacar la cuestión de los nexos o integración de los intermediarios financieros con la política económica general o los programas de desarrollo, se parte de la base de que esa política o esos programas establecen guías, objetivos o puntos de referencia para las transacciones de ahorro e inversión. De no existir ese marco o de ser contradictorios algunos fines de la política general, esto no puede dejar de afectar al sistema financiero. Por ejemplo, si las expectativas de expansión del sistema productivo descansan en la ampliación del mercado para bienes de consumo duradero, no puede extrañar que los excedentes de ahorro se desvien hacia el financiamiento de esa demanda y que, por lo mismo, se reduzcan los montos potenciales que habría para otros propósitos.

a) Características de los intermediarios financieros

A la luz de las observaciones anteriores, y también del capítulo segundo, podrían dividirse los intermediarios financieros en dos grandes grupos.

Por un lado estarían los organismos de corte tradicional. Por el otro, los que podrían denominarse "intermediarios desarrollistas". El límite entre una y otra categoría no es muy preciso y no debe suponerse, por ejemplo, que el elemento que las separa es la condición de públicas o privadas. Hay ambos tipos en las dos categorías. La distinción entre ellas surge más bien de la actitud que una y otra muestran frente a las actividades nacientes, que no han podido establecer su solvencia crediticia y ante los sectores establecidos y rentables.

Los intermediarios tradicionales funcionan como un elemento catalítico frente al desarrollo económico. Su actividad responde a una demanda de servicios, de parte de las personas principalmente; y a otra de recursos financieros de parte de clientes (empresas, gobierno, personas) cuyas actividades y solvencia están establecidos. Contribuyen al crecimiento económico haciendo fluir los recursos financieros desde los sectores superavitarios a los deficitarios. Puesto que ambas demandas reflejan el crecimiento global de la economía, teóricamente se encuentran en equilibrio a largo plazo.

/A plazos

A plazos menores, sin embargo, él se rompe frecuentemente. Como ya se señaló en oportunidades anteriores, la innovación tecnológica ha impreso cierta aceleración a la demanda efectiva de servicios financieros, con lo cual los recursos en poder de los intermediarios financieros han tendido a exceder la demanda efectiva de los usuarios dondequiera que presiones de corte inflacionario no han distorsionado la segunda. La mayor liquidez, que equivale a una subutilización de capacidad e implica costos más elevados, no ha instado a esta categoría de intermediarios a promover el financiamiento de actividades que son potencialmente dinámicas pero que, no siendo establecidas, representan un riesgo algo mayor que los clientes habituales. Varios de los intermediarios englobados en esta categoría han preferido volcar su liquidez al financiamiento del consumo suntuario,[37] la compra de valores hipotecarios y, en la medida en que se los permitían los estatutos legales, la adquisición de acciones de empresas existentes o el descuento de documentos a corto plazo. Salvo por la primera y última de estas operaciones, que devengaban crecidos intereses, las demás simplemente permiten mantener ocupados los capitales a réditos suficientes para compensar los pagados por los propios intermediarios financieros. Cabe recordar, por ejemplo, que los cinco fondos de inversión colombianos enfrentaron un sinnúmero de dificultades cuando la nueva legislación de 1965 explícitamente les prohibió operar con letras de cambio, documentos a corto plazo que redituaban una tasa de 3 por ciento mensual y que, como también ha ocurrido en el Brasil pueden contribuir a sostener las presiones inflacionarias por su repercusión sobre los costos y los precios.

El equilibrio también se pierde por el lado de la demanda de recursos financieros cuando un sector no financiero adquiere un crecimiento dinámico. En tal caso la expansión del equipo productivo no

---

37/ No se está haciendo referencia sólo al de bienes duraderos. Existen varios servicios, por ejemplo, los viajes turísticos al extranjero, que son financiados de esa manera.

/puede normalmente

puede normalmente financiarse mediante el ahorro interno de la empresa, déficit que debe ser enjugado mediante créditos u otros sistemas para obtener recursos externos. En la mayoría de los países de América Latina, el sector financiero podría apoyar a un sector que se mostrase dinámico haciendo uso del redescuento hasta que se restablezca el equilibrio entre la demanda de sus servicios con la de sus recursos. Si no poseen facilidades de redescuento o éstas son muy limitadas, las perspectivas de que los intermediarios tradicionales modifiquen el patrón de asignaciones entre clientes establecidos y la demanda de un sector dinámico son aparentemente escasas.

Esta rigidez se habría dado en Perú, por ejemplo, donde la distribución relativa de las colocaciones de la banca comercial cambian con suma lentidud en le decenio 1955-65, durante el cual la nueva industria pesquera tuvo un notable crecimiento. La proporción de dichas colocaciones destinadas al sector fabril, excluidas las empresas pesqueras, fue de 25.3 por ciento y 25.5 por ciento en los dos años extremos de la década; porcentajes que fueron 36.5 y 37.0 en el caso del descuento de documentos originados en la compra venta de mercancías. Igual estabilidad se advierte en la mayoría de los restantes rubros identificados por las estadísticas bancarias del país.[38/] En cuanto a la industria pesquera, dichas estadísticas señalan que el 1965 absorbieron un total de 76 millones de soles en colocaciones de la banca comercial, monto cuya importancia puede evaluarse contrastándolo con el valor de las exportaciones pesqueras en dicho año, el que fue de 5 008 millones de soles.[39/]

Lo anterior sólo muestra que esta categoría de intermediarios no ha respondido a coyunturas que posteriormente se vio que fueron altamente favorables a la economía para el crecimiento potencial de los intermediarios tradicionales. Sería erróneo, sin embargo, presumir

---

38/ Véase, Superintendencia de Bancos, op. cit., p. 290.

39/ Véase, Banco Central de Reserva del Perú, Boletín (Lima, septiembre de 1967) p. 51.

/que tal

que tal falla radica en el tipo de intermadiario. Está a la vista el caso del Japón, donde los mismos tipos de intermediarios financieros han hecho un aporte positivo al crecimiento y diversificación empresarial de la economía del país durante casi dos décadas. Se trata más bien de una actitud general respecto al desarrollo, la cual abarca a veces la totalidad del sector financiero. Dicha actitud, por ejemplo, afecta a los bancos de fomento y particularmente los agrícolas. Estos últimos suelen asignar el grueso dd sus recursos a las áreas modernas del sector agrícola y, dentro de ellas, a los más grandes agricultores. Puede agregarse que, generalmente los bancos de fomento no tienen autorización para recibir depósitos personales; y si la tienen, como el caso mencionado de los "depósitos especiales" del Banco Industrial de Argentina, los recursos correspondientes no pueden ser empleados con toda la potencialidad para el desarrollo que podrían tener debido a disposiciones legales o a restricciones voluntarias de sus ejecutivos.

b) Los intermediarios "desarrollistas"

En este aspecto, el panorama latinoamericano presenta diversas manifestaciones positivas de transformación. Continúa en aumento el número de países donde comienza a cobrar importancia la categoría de intermediarios financieros que ofrecen sus recursos para la formación o crecimiento de actividades que contribuirían a diversificar la economía.

A comienzos de la década de 1950, sólo hubieran sido reconocidos como integrantes de esta categoría tres instituciones latinoamericanas: la Caja de Crédito Agrario, Minero e Industrial de Colombia, Nacional Financiera S.A., de México, y la Corporación de Fomento de la Producción de Chile.[40/] La lista que podría confeccionarse actualmente sería más larga y comprendería tanto a nuevas instituciones del sector público como a bancos de fomento cuyo cambio de política los coloca en esta categoría. En lo que concierne a empresas financieras privadas, la lista sólo incluiría un número muy reducido de las que, con apoyo de recursos financieros internacionales, promueven la inversión privada en algunos países de América Latina.

40/ La CORFO actúa de intermediario entre el Gobierno, el Banco Central e intermediarios financieros del exterior y sectores no financieros chilenos.

/En lo

En lo que respecta a los intermediarios de derecho público, otra vez hay que remitirse al caso de Nacional Financiera (Nafinsa), de México.

Aparte de su estrecha vinculación con los comandos de la política económica y de sus amplias atribuciones, el rasgo original de esa institución es que recurre y tiene acceso a toda clase de personas y entidades con excedentes para movilizar sus ahorros en inversiones prioritarias de los sectores públicos y privados. En casi todos los otros casos las fuentes de recursos, de una manera u otra, están circunscritas a los mecanismos públicos. En cambio NAFINSA, tiene acceso a todas las fuentes potenciales de ahorro.

En cuanto a los intermediarios privados que ofrecen recursos para inversión, sólo pueden destacarse las Corporaciones Financieras de Desarrollo que operan en Colombia, aunque se advierte que también las hay en otros países latinoamericanos. Las principales fuentes de recursos de las corporaciones privadas colombianas son, en cuanto a capital, los accionistas y bancos colombianos que, en un caso, habían suscrito dos tercios del mismo, la Corporación Financiera Internacional e inversionistas extranjeros. Las financieras privadas pueden, además emitir bonos y aceptar depósitos; cuentan con préstamos del Banco Central hasta el equivalente de 100 por ciento de su capital y del Fondo de Inversiones Privadas, constituido por los recursos de contrapartida de los préstamos del Gobierno de los Estados Unidos al de Colombia.[41/] Las financieras se han constituido en una fuente principal de financiamiento del sector fabril colombiano pero, asimismo, han contribuido a asociar empresas extranjeras con firmas locales en el establecimiento de empresas importantes en el campo de la petroquímica, fertilizantes, empacadoras de productos alimenticios, fibras sintéticas,[42/] y otras de considerable importancia para el futuro desarrollo económico del país.

41/ Véase, BID-CEMLA, El mercado de capitales de Colombia, op. cit., p. 49.

42/ BID-CEMLA, Ibid. p. 52.

/c) Coherencia

c) Coherencia interna del sistema de intermediarios

El sistema de intermediarios financieros que ha ido creándose en America Latina, fuera de mostrar que una parte importante de los recursos que reúne se destina a fines ajenos a la expansión de la capacidad productiva en un sentido estricto, también parece adolecer de una manifiesta falta de coherencia interna. Esto no puede extrañar si se tiene en cuenta la rapidez con que han aflorado los distintos organismos y, sobre todo, el trasplante, más o menos mecánico y sin relación al medio general, de mecanismos y procedimientos propios de las economías desarrolladas. Lo anterior ha llevado, en primer lugar, a una suerte de competencia desmedida y costosa, en que muchos organismos parecen estar disputando un potencial relativamente limitado de ahorro.

Así, por ejemplo, los Certificados de Ahorro Reajustables del Banco Central de Chile comenzaron a ser emitidos al mismo tiempo (1966), que se otorgaba la posibilidad de reajuste a los depósitos a término en el Banco del Estado. Si bien es cierto que eran distintos los estímulos adscritos a estos mecanismos, no lo es menos que el ahorro personal que buscaban obtener, una vez descontado el que fluye a los ahorros reajustables en las asociaciones de crédito territorial, representaba un monto que no era suficiente para la acción simultánea de dos mecanismos.

En Argentina se estableció el ahorro hipotecario, en 1966, con resultados altamente favorables. Sin embargo, ello ha traido aparejado una contracción de los recursos principalmente personales de que disponían los dos fondos mutuos oficiales, el del Banco Industrial y el de la Caja de Ahorro Postal, y que eran empleados por estas instituciones en la adquisición de valores en las bolsas del país. Es decir, sólo hubo una transferencia de recursos de uno a otro tipo de intermediario.

Entre otros países, en Colombia y México las "financieras" privadas han sido autorizadas para recibir depósitos a término. En el segundo caso dicha autorización ha permitido que las financieras apoyen la inversión contribuyendo, con capitales a más largo plazo del que

/puede ofrecer

puede ofrecer la banca comercial, al financiamiento de las empresas correspondientes. Esta no es la situación que presenta el primer caso, sin embargo, pues las financieras colombianas han competido con la banca comercial, como se señaló al comentar la ley de 1965 que modificó sus operaciones de descuento de letras de cambio.

Por otro lado, es también frecuente la introducción de nuevos intermediarios en reemplazo o agregados a los existentes.

Un caso al respecto es el de países latinoamericanos donde existen bancos de fomento de especialización sectorial, que financian tanto la gran empresa como al pequeño empresario, pero donde también tienen cabida los organismos financieros que operan a base de capital privado. Si se les asigna a éstas recursos públicos originados en redescuentos, fondos de contrapartida o préstamos externos que incrementan la deuda pública es obvio que se les trata como bancos de fomento en abierta competencia con los existentes. Esta es, sin embargo, la situación por lo menos en dos economías latinoamericanas donde tales recursos públicos han servido de base a la formación de esas empresas financieras o han contribuido a que logren un volumen de operaciones que probablemente no habrían alcanzado si hubieran debido contar exclusivamente con fuentes privadas de ahorro.

Otra duplicación de intermediarios que merece examinarse en términos del costo social correspondiente es el de las asociaciones de ahorro y préstamos en países dotados de bancos hipotecarios oficiales. Si se exeptúan aquellos donde el proceso inflacionario redujo a un mínimo su capital, estas instituciones operaban satisfactoriamente dentro del financiamiento que les permitía el tamaño del respectivo mercado de capitales. Sus operaciones habrían sido mayores si se les hubiera permitido captar ahorro personal fuera del mercado de capital y habrían alcanzado un nivel muy elevado de permitírseles aceptar ahorro ligado a vivienda. Debe agregarse que estas instituciones no operaban sólo a base de consideraciones de rentabilidad, lo que se explica por la naturaleza pública que poseían.

/Los bancos

Los bancos hipotecarios podrían haber cumplido el mismo papel que posteriormente se les ha asignado a las asociaciones de ahorro y préstamos para vivienda. Esta posibilidad tiene comprobación en la Argentina, donde estas últimas no prosperaron hasta 1965, año en que se les apoyó con capital de origen público; o, en Perú, donde la nivelación de las tasas de interés que pagaba el banco hipotecario con las de la banca de depósitos, ambas inferiores a las de las asociaciones, le permitió captar en el mercado de capitales un monto anual de ahorro superior al de estas últimas a partir de 1965.

Otra incongruencia que ofrece el esfuerzo por movilizar el ahorro en América Latina es la importación incompleta de intermediarios financieros que han demostrado su eficiencia en países industrializados. No se está haciendo referencia a ajustes en la estructura de tales intermediarios que los adecúe a las condiciones latinoamericanas sin restarles eficacia. Los que se adelantan son casos en que se recorta su eficacia a fin de no alterar institucionalmente el sector financiero o la capitalización de las empresas.

El sistema de fondos mutuos oficiales de la Argentina corresponde al segundo tipo de reajuste. Copiado originalmente del Instituto Mobiliare Italiano (IMI), el monto de las acciones que podía adquirir se restringió al 10 por ciento del capital de cada empresa, porcentaje que el directorio elevó varios años después a un límite voluntario de 20 por ciento. A diferencia del IMI, que puede apoyar la formación de empresas y contribuir a que los organismo pertinentes del Gobierno de Italia ejerzan sus derechos como accionistas, en la Argentina el grueso de los recursos captados ha servido sólo para apoyar las bolsas de valores.

Las asociaciones de ahorro y préstamo ilustran sobre otra situación. En los países industrializados no son intermediarios especializados, sino un tipo de intermediario que compite con todos los demás que operan con las personas. Siendo cooperativas, sólo reciben depósitos

/y conceden

y conceden créditos a sus asociados. Pueden, sin embargo, efectuar inversiones en un número amplio de valores en el mercado de capital; y, asimismo prestar para cualquier propósito. Esto les permite ocupar remuneradamente sus excedentes de liquidez y recibir ahorro puro de sus asociados.

En su transferencia à la América Latina han sufrido tranformaciones que según el país, restringen severamente su capacidad para disponer de los activos líquidos excedentes y que les imprimen tal grado de especialización, que no pueden captar fácilmente ahorro puro. Los inconvenientes que traen esos ajustes se han comenzado a advertir aún mucho antes de que llegue el momento en que efectivamente las asociaciones se encuentren en posesión de montos sustanciales de activos líquidos excedentes.

Las cuestiones examinadas no sólo ayudan a esclarecer algunos aspectos de la intermediación financiera en América Latina. También sirven para contrastar esta realidad y experiencia con los objetivos y situación relativas al potencial de ahorros que se plantearon en el capítulo II. A este respecto, parece claro que los organismos de intermediación o mercado de capitales se han ampliado y diversificado considerablemente, llegando a muchas fuentes de ahorro antes no aprovechadas. Al mismo tiempo, sin embargo, resulta igualmente claro que todavía son precarios los medios y canales para orientar esos recursos hacia la expansión de la capacidad productiva y, sobre todo, los fines prioritarios en el desarrollo. Desde este ángulo es fácil apreciar la significación de los aspectos planteados, esto es, la integración de las operaciones financieras en el cuadro y decisiones de la política económica; la necesidad de apoyar y discriminar en beneficio de la llamada "intermediación desarrollista"; y la elevación de la eficiencia del sistema de intermediarios a base de una mejor división del trabajo o funcionalidad de sus organismos.