

INT UN
EC 10
C.2

CPE

Boletín Económico de América Latina



NACIONES UNIDAS

Vol. XVI, No. 2, Segundo Semestre de 1971

Sumario: La intermediación financiera en América Latina, *pág. 145* ■ Algunos problemas regionales de América Latina vinculados con la metropolización, *pág. 199* ■ Política agropecuaria subregional en los países signatarios del Pacto Andino, *pág. 230*.

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

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

Desde octubre de 1958, incluyó el *Boletín* con regularidad un suplemento estadístico que llegó a adquirir una extensión que aconsejó su publicación separada. Se publicaron así suplementos estadísticos, en edición bilingüe, los años de 1960, 1961 y 1962. Desde 1964, se publica dos veces al año el *Boletín Estadístico de América Latina*, donde el público puede encontrar con regularidad datos estadísticos sobre la actividad económica.

SÍMBOLOS EMPLEADOS

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima.

Un espacio en blanco () en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425).

La diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1955/56).

El uso de un guión entre fechas de años (1948-53) indica normalmente un promedio del periodo completo de años civiles que cubren los años inicial y final.

El término "tonelada" se refiere a la tonelada métrica, y "dólares" al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Las iniciales "CEPAL" se refieren a la Comisión Económica para América Latina.



096000046

Boletín Económico de América
Latina, Vol. XVI, N° 2 1971 C.2

Precio del *Boletín Económico de América Latina* (Vol. XVI, No. 2), 2,50 dól. o su equivalencia en otras monedas. El *Boletín* puede adquirirse en todas las agencias de ventas de las publicaciones de las Naciones Unidas.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. XVI, No. 2, Segundo Semestre de 1971

NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1971



LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

En este artículo se continúa explorando el tema del desarrollo financiero como parte del problema más amplio que supone la movilización de recursos, elaborando algunos puntos ya abordados anteriormente.¹ Se pretende de un lado aclarar algunos aspectos teóricos que atañen a las funciones generales del sector financiero y sus posibles relaciones con el patrón de desarrollo económico; y del otro, ahondar en los problemas del

¹ Véase "La movilización de recursos internos" en CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, vol. XV, No 2, segundo semestre de 1970.

desarrollo financiero reciente en América Latina. Tras reseñar las etapas históricas del desarrollo latinoamericano en relación con la intermediación financiera, se analizan en general los distintos tipos de instituciones y su función en la nueva etapa de desarrollo de América Latina y se examinan algunos casos nacionales de desarrollo financiero sobre los que se dispone de información más detallada para los últimos años. Para finalizar se presentan algunas conclusiones sobre los sistemas latinoamericanos de intermediación financiera.

I. NATURALEZA Y FUNCIONES DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

Es idea de aceptación más o menos generalizada que la creación de "un mercado de capitales" es condición necesaria y suficiente para elevar la tasa global de ahorro, ya que una intermediación financiera y eficiente se traduciría en mayor movilización de los excedentes de la comunidad y en su inversión en sectores básicos para el proceso de desarrollo económico. No cabe duda de que el desarrollo de una intermediación financiera diversificada provee, a una economía que se torna cada vez más "capitalista", los medios para transferir recursos financieros desde los sectores superavitarios a los deficitarios, y que mientras cumpla esta función de manera más rápida y económica que las transferencias directas de empresas a empresas o de familias a empresas, mejorará la eficiencia general del sistema económico "moderno". Pero derivar de esta afirmación (más o menos axiomática) la suposición de que el progreso financiero lleva por sí solo tanto al incremento de la tasa global de ahorro-inversión como a la canalización del ahorro de los sectores potencial o realmente superavitarios a los sectores estratégicos de mayor significación para el desarrollo a largo plazo, parece no corresponder

a la realidad de la mayor parte de los países ni tiene tampoco asidero en los análisis teóricos sobre esta materia.

La experiencia parece enseñar que, salvo cuando se han creado expresamente instituciones financieras "desarrollistas" bajo el control del sector público, difícilmente puede un país resolver los problemas de transferencia intersectorial (o espacial) de recursos hacia los sectores más atrasados, o a nuevos sectores o regiones, mediante el desarrollo espontáneo de sus intermediarios financieros.

Por otro lado, tampoco se observan correlaciones claras entre el grado de desarrollo financiero y la tasa de ahorro-inversión, salvo en el caso del Japón, por razones que se verán más adelante. Lo dicho no desmiente que el desarrollo reciente de los llamados "mercados de capitales" en América Latina haya diversificado la oferta de recursos financieros e, incluso, en algunos casos, impedido que se desaprovechen ahorros personales por falta de conductos adecuados. Pero ésta es la primera etapa: familias y empresas hacia los intermediarios financieros. El segundo movimiento, desde el sistema financiero hacia los usua-

rios del crédito se rige, evidentemente, por consideraciones de rentabilidad, liquidez y riesgo de las aplicaciones y no por sus fines sociales o “desarrollistas”. El acceso a los recursos de las instituciones financieras está determinado por las garantías que pueden ofrecérseles, lo que significa, por lo general, que sólo se favorece a los que ya están instalados en los sectores de más alta productividad monetaria y ofrecen, por lo tanto, aplicaciones “seguras”. Ahora bien, buena parte de esas operaciones en América Latina se hallan vinculadas con la financiación del consumo de bienes duraderos de las familias y del capital de trabajo de las empresas y no con el financiamiento de la inversión real en nuevas actividades o sectores prioritarios para el desarrollo.

No es muy distinta la situación de los mercados de capital en los países desarrollados.² Ahí también, los principales usuarios de recursos financieros son las grandes empresas ya establecidas en el mercado; las pequeñas empresas o las empresas nuevas siempre se encuentran frente a limitaciones del lado de los proveedores, tanto en cuanto a la cantidad de recursos que se les asignan, como a los costos financieros y a las garantías requeridas. La financiación de la pequeña empresa, que ha constituido un problema común a la mayor parte de los países desarrollados, se solucionó, en mayor o menor medida, con la creación de una intermediación financiera específica, por lo general enteramente desconectada de los mercados financieros corrientes. En varios países desarrollados se presentó también la necesidad de crear fondos especiales para financiar las inversiones en sectores nuevos y estratégicos para el desarrollo, igualmente al margen de la intermediación financiera convencional, y en general con recursos provenientes del sector público. Además, ha sido práctica corriente la de permitir deducciones liberales por concepto de depreciación para ciertas actividades con mayores posibilidades de crecimiento, lo que juntamente con una acentuada retención de utilidades, abrió a muchas empresas la posibilidad de contar con importantes fuentes internas para financiar la inversión e independizarse en mayor medida de los mercados de capital. Así, aunque los mercados financieros están muy desarrollados en los países industriales, las instituciones financieras que constituyen el mercado, en el sentido corriente de la palabra, no intervienen en la financiación de gran parte de las inversiones.³

Las observaciones anteriores obligan a revisar los conceptos sobre las funciones de la intermediación financiera. Ellas son, como se sabe, crear

crédito, traspasar fondos de préstamo y permitir la diversificación y acumulación de activos.

Crear crédito significa permitir que diversos agentes de la economía —empresas, gobierno y familias— se endeuden, o sea, tengan un nivel de gasto superior a su ingreso corriente.

Una economía capitalista en rápido crecimiento multiplica sus relaciones de débito-crédito en forma tal que la acumulación financiera puede crecer mucho más que la acumulación real de capital. Así, los pasivos financieros, constituidos por la deuda directa de las unidades económicas sumada con la deuda indirecta emitida por los intermediarios financieros, se acrecientan más rápidamente que el ingreso y la riqueza nacionales.⁴ Esos créditos pueden destinarse al financiamiento de la formación real de capital de la producción corriente, del consumo y de la adquisición de activos reales o financieros existentes. Sólo en el primer caso la creación de instrumentos financieros se relaciona directamente con el incremento de la capacidad productiva de un país y, por consiguiente, con su proceso de crecimiento a largo plazo.

Esa función es tanto menos importante cuanto mayor sea el grado de autofinanciamiento de las empresas (como en los Estados Unidos y el Reino Unido), y viceversa (como en Italia y sobre todo el Japón). Puede, en cambio, tener mucha importancia para financiar el aumento del gasto público (Reino Unido y casi todos los países de América Latina). Desde este ángulo, sería también importante para el crecimiento económico siempre que el uso de los recursos se correlacionara positivamente con la inversión del sector público.

La segunda función —el financiamiento de la producción corriente— es la fundamental de la intermediación financiera tradicional, sobre todo del sistema bancario, y es común a todos los países sin excepción (tanto capitalistas como socialistas). Esta función está ligada al mantenimiento de determinado nivel de actividad económica y, para que se cumpla con eficacia, los instrumentos financieros de débito-crédito deben crecer más que el producto bruto nacional, en la medida en que la actividad económica se vuelva más monetizada y descentralizada tanto en términos sectoriales como espaciales o institucionales. El desarrollo de un sistema bancario dinámico y capaz de garantizar una tasa adecuada de liquidez ha sido, históricamente, pieza esencial para el financiamiento adecuado de una economía en expansión.

La tercera función —el financiamiento del con-

² Véase Naciones Unidas, *Estudio Económico Mundial 1960*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 61.II.C.1, Nueva York, 1961, capítulo 1.

³ *Ibid.*, pág. 57.

⁴ Véase John G. Gurley y E. S. Shaw, “Financial aspects of economic development” en *The American Economic Review*, vol. XLV, N° 4, septiembre de 1955, Stanford, California.

sumo— está más directamente vinculada con el mantenimiento o ampliación de un nivel de demanda efectiva, lo que adquiere particular importancia por lo menos en dos tipos de situación. La primera, de carácter permanente, implica facilitar los gastos en bienes de consumo duraderos de alto valor unitario, cuyos precios de venta pueden estar divorciados del nivel de los ingresos medios corrientes de la población. La otra sería aquella que persigue elevar el nivel de demanda efectiva cuando haya descendido por una contracción coyuntural o por una distribución del ingreso muy concentrada en la cúpula. En este último caso, la extensión de los montos y plazos de financiamiento al consumo puede ampliar el mercado efectivo a capas de la población de ingresos medianos, permitiendo aumentar su gasto mediante fuertes márgenes de endeudamiento. Sin embargo, a la larga, esa participación ampliada no puede sostenerse si no se modifica la posición relativa de esos grupos en la distribución del ingreso. Este tipo de instrumento de crédito lo han empleado tanto los bancos como las instituciones extrabancarias para resolver el primer problema, en el caso de los países capitalistas desarrollados y, para ambos propósitos, en varios países de América Latina.

Finalmente, la intermediación financiera puede crear crédito para la adquisición de activos reales o financieros ya existentes con fines especulativos o de acumulación, en cuyo caso no tiene relación orgánica con las corrientes reales de producción, consumo e inversión. Como la rentabilidad de estas operaciones depende en alto grado de las condiciones institucionales en vigor, tiende a fluctuar violentamente, amplificando los ciclos normales de una economía capitalista. Por otro lado, debe recordarse que este tipo de acumulación financiera fue el que históricamente originó y promovió los llamados “mercados de capitales”; no tuvo, en consecuencia, como finalidad principal, el financiamiento de la formación de capital fijo. Esto no significa que no tenga efectos directos e indirectos sobre la tasa de inversión real. De hecho, en la medida en que la acumulación financiera permita obtener grandes utilidades estimula la actividad económica, infla la demanda y confirma o acelera una etapa de expansión de la economía. Ésta, a su vez, puede llevar a montos superiores de inversión real que la misma expansión financiera puede ayudar a financiar. Por el contrario, una baja en la tasa de utilidad de la acumulación financiera puede precipitar una situación depresiva mediante una crisis de demanda, que haría desaparecer, por lo menos temporalmente, las oportunidades de inversión lucrativa.

Se tendió a evitar estas fluctuaciones bruscas, características de los mercados de capitales abier-

tos, en que la bolsa de valores es la pieza central, con la estructuración (sobre todo en la posguerra) de un mercado financiero más estable, tanto por ajustes institucionales —y la intervención oficial— como por el control de las grandes empresas financieras de escala nacional o internacional. Estos inversionistas institucionales, entre ellos las grandes compañías de seguros, las organizaciones hipotecarias, los fondos mutuos de participación y principalmente los bancos de inversión —articulados a escala mundial— han dado un grado mayor de estabilidad a la acumulación financiera nacional e internacional y han permitido una relación más orgánica entre ésta y el proceso de expansión real de las economías con la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión y ampliación de los mercados.

Otra gran tarea del sistema financiero es la de *traspasar fondos de préstamo*, función consustancial con su calidad de intermediario entre las unidades económicas acreedoras y las deudoras. En vez del financiamiento directo de las unidades económicas superavitarias a las deficitarias se establece un organismo de enlace que permite la canalización más eficiente de fondos y la multiplicación de las relaciones de débito y crédito de la economía.

En el financiamiento directo, las unidades deficitarias toman prestados recursos mediante la emisión de obligaciones primarias (acciones, bonos, deudas comerciales, hipotecas) que las unidades superavitarias adquieren sea directamente o en los mercados abiertos de valores. En el financiamiento indirecto, el sistema bancario y las distintas instituciones financieras especializadas adquieren las obligaciones primarias emitidas por las unidades deficitarias (deuda directa) y emiten obligaciones propias (deuda indirecta), que adquieren las unidades superavitarias. Este proceso de separación de la deuda directa de la indirecta da lugar a una multiplicación del crédito y al mismo tiempo permite compatibilizar una estructura de pasivos, con distintos plazos, riesgos y garantías, correspondiente a la modalidad de gastos que se necesita financiar, con una composición de activos financieros adecuada a los intereses de los ahorradores. Ello implica una considerable *diversificación de los activos financieros susceptibles de utilización por parte de las unidades superavitarias*, lo cual, a la postre, constituye la tercera función básica del sistema financiero.

Ciertas unidades económicas (en general familias y empresas) tienen superávit en sus presupuestos corrientes que no tienen aplicación inmediata dentro de la unidad, y tampoco son utilizables directamente para la adquisición de activos reales o su aplicación en nuevas actividades porque sus abonos son demasiado pequeños y no

están en situación de enfrentar el riesgo de la inversión. Dadas las características de indivisibilidad de los activos reales, la escala de operaciones de las nuevas actividades, los plazos de maduración de las inversiones y la inseguridad respecto a sus resultados económicos, muchos “ahorros” quedarían sin utilizar si no fuera por la posibilidad de colocarlos en activos financieros. Para ese objeto, precisamente, existe el sistema financiero que se encarga de diversificar los activos confiriéndoles las características de divisibilidad, liquidez, rentabilidad y seguridad que exigen los ahorradores. También es necesario que el sistema sea fácilmente asequible a los sectores o unidades superavitarias y que exista un determinado grado de especialización y de competencia entre los intermediarios, aunque sin generar una presión excesiva sobre las mismas fuentes de recursos.

El funcionamiento del sector financiero concilia los intereses de los agentes envueltos: los usuarios del crédito en unidades deficitarias, que necesitan recursos ajustados a la estructura de gastos que deben financiar, las unidades superavitarias, que son la fuente original de los recursos movilizados, y los propios intermediarios financieros cuya función es extender los créditos de un modo que envuelva el menor riesgo y la mayor ganancia posibles. Cuando se satisfacen los intereses de esos tres agentes —lo que se manifestará en la adecuación de los instrumentos financieros para servir al incremento tanto de los activos como de los pasivos— podrá decirse que el sistema es funcional, independientemente de su eficiencia micro y macroeconómica. Se trata, por lo tanto, de una funcionalidad “neutra” en el sentido que implica un sistema financiero capaz de atender con relativa elasticidad a las necesidades de plazos cortos, mediano y largo, de los sectores dominantes en expansión, aunque no se logre la máxima eficacia microeconómica (costos mínimos de operación o escala óptima de las unidades financieras) ni la máxima eficiencia macroeconómica (asignación óptima de los recursos reales o tasa máxima de crecimiento).

En relación con este asunto, puede ser útil recordar lo que en teoría suele entenderse por estructura óptima del desarrollo financiero y ella sería la que “dentro de un marco de condiciones concretas, utiliza factores de producción hasta el límite en que el costo social marginal de éstos es igual a los beneficios sociales marginales de su empleo, y en que los factores de producción se utilicen del modo más eficiente, en forma que minimice los costos marginales a todos los niveles del producto”.⁵ Esta definición presupone una

teoría de equilibrio general y reconoce como parámetros “un grado dado de descentralización en la adopción de decisiones, una distribución dada de ingresos y una tasa dada de desocupación”.⁶ Una estructura financiera podría, pues, ser “óptima” y no ser capaz de sostener o elevar la tasa de crecimiento del producto bruto o de la inversión que el Estado —o la sociedad— desea.

En verdad, pues, podría considerarse que un sector financiero funcionalmente “neutro” tiene el papel de permitir y facilitar que se materialice un monto de inversiones efectivamente deseado por los agentes económicos, como también el de promover la canalización —y muy probablemente la concentración— de los recursos hacia los sectores o actividades dominantes desde el ángulo de la tasa de rentabilidad y de sus posibilidades ciertas de expansión dinámica dada la conformación de la demanda. Por lo mismo, dentro de esa concepción no sería dable esperar que correspondan al sector financiero deberes como los de corregir las características intrínsecas de un determinado “patrón de desarrollo”, modificar la asignación de los recursos reales en determinada dirección y ni siquiera incrementar la tasa real de inversión.

Naturalmente, es posible concebir una funcionalidad “desarrollista” que, en lo principal, signifique que el sistema financiero asume un papel activo en la asignación de recursos. Este tipo de funcionalidad del aparato de intermediación promueve una canalización de los recursos diferente de la que tiene lugar en una de carácter “neutro”, pues los dirige hacia fines calificados como prioritarios a causa del efecto que tienen en la aceleración del desarrollo económico y social. Estos fines serán distintos, en alta proporción, a aquellos regidos por el criterio de rentabilidad privada.

En esta diferente funcionalidad del sector financiero pueden perseguirse abiertamente, y alcanzarse, dos objetivos adicionales. Primero, la elevación de la tasa ahorro-inversión de la economía y el incremento de los recursos que fluyen por el aparato de intermediación. En segundo, la desconcentración en la asignación de fondos —a la inversa de lo que tiende a ocurrir en la funcionalidad “neutra”— como resultado, por una parte, de que se dejan de utilizar los patrones tradicionales de rentabilidad privada y de garantías para canalizar los recursos (que tienden a favorecer implícitamente a las grandes empresas, muchas de ellas de carácter monopolístico) y, por otra, de que conscientemente se puede desear el fomento de otras unidades productivas distintas de las beneficiadas tradicionalmente o de las que

tura financiera y desarrollo económico, Editorial del Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1968, pág. 89.

⁶ *Ibid.*, pág. 90.

⁵ Véase John G. Gurley, “Hacia una teoría de las estructuras financieras y el desarrollo económico”, *Estruc-*

ya tienen una posición consolidada y que por distintas razones merecen atención preferente, como las actividades de exportación o las industrias medianas y pequeñas.

Entre las formas que puede adoptar el sistema de intermediación para cumplir con la característica de funcionalidad deliberada para el desarrollo económico y social pueden distinguirse dos posibilidades con fisonomías propias.

La primera consiste, en lo esencial, en la readaptación y también reestructuración de la intermediación funcional "neutra", es decir, en la integración del proceso de intermediación con una estrategia explícita de desarrollo y el sometimiento del sistema a una orientación pública rigurosa y eficaz, debidamente coordinada y centralizada. Esto implica que el Estado debe tener efectivamente los medios para influir cuantitativamente y cualitativamente sobre todo el sistema financiero y sobre los intermediarios individuales, sean éstos públicos o privados.

En la segunda posibilidad de organización, que corresponde a la modalidad seguida en la mayor

parte de las economías centralmente planificadas, el sistema de intermediación es íntegramente de propiedad del Estado y está al servicio de la satisfacción directa de las demandas de recursos financieros que resultan de la necesidad de movilizar recursos reales, según lo determinado por el plan de desarrollo vigente. Es decir, la corriente de recursos financieros se adapta estrictamente a las directivas impartidas y a los controles ejercidos por la autoridad planificadora central.

Como es natural, entre estas versiones decantadas o ejemplares de las posibilidades de organización y funcionamiento de un aparato financiero "neutro" o "desarrollista", caben muchas posibilidades intermedias. De ello hay amplia prueba en el ámbito mundial e, incluso, aproximaciones claras en distintas experiencias latinoamericanas, como se comprobará al examinar la evolución particular del sistema en algunos países, como asimismo al discutir, en la parte final, las oportunidades y características que podría tener una intermediación financiera al servicio de los intereses generales del desarrollo.

II. RELACIONES ENTRE DESARROLLO ECONÓMICO Y EVOLUCIÓN FINANCIERA

En la relación entre los elementos reales y financieros en el proceso de desarrollo influyen decisivamente una serie de factores, que establecen grados y tipos diversos de simetrías y asimetrías entre ambos.⁷ Entre ellos cabría señalar los que afectan a la evolución financiera y cuya relación con el desarrollo económico es muy difícil de precisar, como los derivados del grado de centralización de la economía, las relaciones internacionales, el modo de financiamiento de la deuda pública y la presencia de un proceso inflacionario crónico o agudo. Otro grupo de factores afecta a la estructura y modo de funcionamiento tanto de la economía como del sistema financiero, a saber: magnitud de la economía de subsistencia, grado de diversificación sectorial y espacial, patrones y niveles de consumo urbano con relación al ingreso medio disponible, hábitos y formas dominantes de ahorro de los agentes económicos, etcétera. Por último hay que recordar que las instituciones financieras, su sistema de operación,

⁷ Uno de los autores que más se ha preocupado por relacionar teóricamente la evolución del sistema financiero con el desarrollo económico, sostiene que no existe necesariamente una correlación estrecha entre ambos. En efecto, Raymond W. Goldsmith (*La estructura financiera y el crecimiento económico*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1963) opina que "Los aspectos del crecimiento económico que parecen tener mayor influencia sobre el carácter de la estructura financiera de un país y el ritmo de su desarrollo financiero, no son los que se consideran de importancia primaria en la explicación del crecimiento económico mismo", *op. cit.*, pág. 47.

y el tipo de especialización por agentes y funciones, dependen en gran medida de las características de cada país, sobre todo en lo que respecta a orientaciones de política económica, relaciones entre los sectores público y privado en materia financiera, y grado de abertura o de autofinanciamiento de las empresas dominantes en los sectores principales.

Como ilustración y en lo que respecta al primer orden de factores, podría citarse el caso de la economía socialista, en que un nivel muy alto de centralización va de la mano con una organización financiera de escasa diversificación. Aun con las iniciativas recientes de descentralización económica y el surgimiento de un mayor número de unidades económicas superavitarias y deficitarias, la intermediación financiera continúa haciéndose a través de unas pocas instituciones públicas centrales. El sector financiero se reduce prácticamente a un sistema monetario simplificado, con sus funciones básicas de regular la liquidez y garantizar una corriente financiera correspondiente a las transacciones reales, sin olvidar las transferencias del Estado con fines de inversión. El sistema no crea deuda para sustentar un determinado nivel, composición o ritmo de crecimiento de la demanda efectiva. El sistema financiero (además del fiscal) cumple justamente la función de adaptar los niveles globales y sectoriales de demanda a las metas de producción.

En el extremo opuesto, y como casos de evo-

lución financiera máxima, están países como el Reino Unido y Suiza, que por ser banqueros internacionales tienen un alto coeficiente de interrelaciones financieras y, en el caso del primero, también por el peso de la deuda pública y su forma de financiamiento en un mercado abierto, y los Estados Unidos tanto por su posición internacional de exportador neto de capitales como por su gran deuda pública y los hábitos y formas de ahorro personal e institucional.

En los dos países anglosajones, el grado de autofinanciamiento de las empresas productoras, sobre todo la gran empresa, es de los más altos del mundo, y así el gran desarrollo de sus mercados financieros no se vincula principalmente con la formación real de capital en los sectores principales de sus economías internas. (Véase el cuadro 1.) De hecho la función básica de los intermediarios financieros en los países capitalistas "maduros" no es captar recursos para financiar la expansión real del sistema económico, sino al revés, buscar otras aplicaciones para los excedentes netos, permitiendo así mantener una tasa de rentabilidad para el capital global que mantenga las expectativas de expansión y sustente la tasa de acumulación.

En los Estados Unidos, por ejemplo, hace ya mucho que se inició la especialización de los agentes financieros fuera del sistema bancario, y el peso de las distintas instituciones privadas de ahorro y seguro en los activos financieros totales, que ya era grande a comienzos del siglo, seguía

aumentando hasta el decenio de 1960.⁸ Dado el monto creciente de ahorros captados normalmente por estas instituciones, el sistema financiero se orienta más bien a la búsqueda de oportunidades de inversión rentable. De ahí surge la tendencia a la formación de conglomerados, en que se fusionan los intereses de empresas productoras y financieras, correspondiendo a los nuevos grupos financieros la función de permitir una mayor flexibilidad y fluidez intersectorial en la canalización de recursos.

Esta nueva forma de orientar la asignación de recursos se hace sin mayor intervención de las instituciones financieras públicas, ya sea con recursos o políticas de control u orientación. Caben al conglomerado dos funciones básicas, ambas estratégicas para mantener el proceso de acumulación, comandado por las grandes empresas nacionales y multinacionales. La primera es lograr mayor diversificación de la cartera para minimizar los riesgos de las colocaciones y garantizar una rentabilidad razonable. La segunda y más importante es buscar los sectores, actividades o empresas de mayor potencial de crecimiento, ya sea en la economía interna o en el exterior, para realizar inversiones que les permitan controlar la tasa de acumulación de sus empresas y garantizar así el crecimiento del conglomerado a largo plazo.

La situación de Italia y el Japón es distinta

⁸ Véase Goldsmith, *op. cit.*

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE AUTOFINANCIAMIENTO

(En porcentajes de la formación bruta de capital fijo)

País		1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	Promedio
Estados Unidos	a	102.0	106.5	112.0	112.4	106.0	99.6	95.5	104
Reino Unido	a	—	122	113	142	138	136	121	129
	b	—	77	83	104	116	113	99	99
Alemania	a	93	82	77	79	80	72	74	78
	b	82	68	67	77	83	82	—	77
Francia	a	—	67	71	65	65	68	67	67
	b	—	74	73	69	69	71	70	71
Italia	a	56	51	38	34	38	62	—	47
	b	79	59	41	36	40	58	73	55
Japón	a	74	63	69	74	81	82	—	74
	b	—	53	49	66	65	—	—	58

FUENTE: Léopold Jeorger, "Etude comparé du financement des entreprises dans six pays industrialisés", *Economic Appliquée*, Archives de l'Institut de Science Economique Appliquée, Tomo XXI, 1968, N° 3-4, Ginebra, pág. 568.

^a Para los Estados Unidos y el Reino Unido, cuentas financieras anuales; para los demás países: muestras de balances de sociedades.

^b Promedio corregido: cifra media estimada, teniendo en cuenta las correcciones que hay que introducir en las cifras de cada país para hacerlas más comparables.

Cuadro 2

DISTRIBUCIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS Y DE LAS PRINCIPALES APLICACIONES DEL FINANCIAMIENTO

(En porcentajes)

	Alemania		Estados Unidos	Francia		Japón		Reino Unido	
	(A)	(B)		(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
Financiamiento interno	68.3	62.8	66.8	52.9	55.9	30.8	25.2	73.5	55.4
Amortizaciones	43.6	47.4	22.9	—	—	—	18.5	73.1	29.8
Ganancias no distribuidas	19.7	9.7	43.9	—	—	—	3.4		22.3
Transferencias de capital	4.8	2.5	—	—	—	—	—	0.4	—
Otras	—	3.2	—	—	—	—	3.3	—	3.3
Financiamiento externo	31.7	37.2	33.2	44.4	44.1	69.2	74.8	26.5	44.6
Acciones	4.1	11.3	1.5	6.7	10.3	7.3	10.3	10.6	11.6
Obligaciones	1.4	12.8	7.6	3.6	15.3	2.4	1.6		
Préstamos a plazo largo y mediano	11.2		3.6	16.7		59.5	14.6	15.9	7.3
Préstamos de corto plazo	6.8	5.6	3.3	18.5	48.3				
Otras	8.2	13.1	14.4	17.0	—	—	—	—	14.0
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
<i>Usos</i>									
Inversión fija	80.8	74.6	64.3	78.1	59.0	41.8	43.4	55.7	54.1
Existencias	6.3	8.1	8.1	6.3	15.1	7.7	9.1	13.6	13.5
Colocaciones financieras	12.8	17.3	23.1	15.6	—	50.5	47.5	31.7	32.4
Colocaciones a largo plazo (part. etc.)	—	5.8	—	—	22.8	—	7.2	—	18.0
Haberes líquidos	3.8	11.5	9.6	—	—	—	11.2	—	14.4
Créditos comerciales	—		13.5	—	—	—	23.7	—	

FUENTE: Léopold Jeorger, *op. cit.*, pág. 565.

NOTAS: (A) Cifras extraídas de cuentas financieras. (B) Cifras extraídas de muestras de balances. Son razones medias calculadas para los períodos 1959-1965 o 1960-1966.

pese a que su sistema financiero se ha desarrollado intensamente en los últimos decenios.⁹ Por tratarse de economías en proceso acelerado de expansión y modernización con cambios radicales en el patrón de industrialización y en la forma de organización económica, ambos países, y en particular el Japón, tienen problemas de financiamiento de la actividad económica completamente distintos de los países capitalistas "maduros". Sus empresas, más dinámicas, tienen un bajo grado de autofinanciamiento y una alta dependencia de fuentes externas. (Véase el cuadro 2.) Además, como ambos países tienen un

⁹ Si se toma como indicador del grado de desarrollo financiero global la relación de pasivos financieros a ingreso nacional, el Japón e Italia tienen uno de los más altos coeficientes del mundo, inmediatamente después de Suiza. Véase Leopoldo Solís, "El sistema financiero en 1980", en *El perfil de México en 1980*, Siglo XXI Ed. No muy distinta sería la situación si se tomara como indicador el coeficiente de interrelaciones financieras de Goldsmith (activos financieros totales a activos tangibles, en valores corrientes). Véase, además, Goldsmith, *The determinants of financial structure*, N° 1/II de la VIII Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, Buenos Aires, noviembre de 1966.

ingreso medio bastante más bajo que la mayoría de los países desarrollados, las necesidades de financiamiento del consumo interno se acentúan en un proceso de ampliación del mercado de masas que, en cambio, ya se ha estabilizado relativamente en las llamadas sociedades "opulentas". Como contrapartida, esos dos países no cuentan con instituciones de ahorro privado (compañías de seguro, etc.) del porte y significación de las de los países anglosajones. La tercera diferencia está en el grado de intervención pública en la orientación del proceso de desarrollo económico, lo que se manifiesta en el plano financiero en la mayor participación de las instituciones financieras públicas en la captación, suministro y canalización de los recursos financieros a ciertos sectores o empresas prioritarias. El mayor peso del sistema bancario en la intermediación financiera permite, además, la participación y el control más acentuados del Banco Central y de otros organismos financieros centralizados del poder público.

Finalmente, en el caso del Japón, los conglomerados han aparecido mucho antes que en los

demás países capitalistas, aunque con una organización y funcionamiento muy distintos. Los "keiretsu" organizados en la posguerra, que remplazaron a las antiguas "zaibatsu", establecieron desde un comienzo una solidaridad mucho más orgánica entre las grandes empresas productoras, organismos financieros privados y grandes bancas privadas en materia de estrategia de expansión. Además, el Banco Central del Japón representa un papel decisivo en la alimentación financiera de los conglomerados.¹⁰

No se trata, pues, como en los Estados Unidos, de evolucionar de una estructura en que convivían con cierta independencia la gran empresa productora integrada verticalmente con las grandes instituciones financieras ahorradoras-inversionistas, hacia otra más flexible en que el "conglomerado" no toma en cuenta los nexos tradicionales entre sectores eslabonados por el tipo de actividad, sino que se busca más bien una interrelación diversificada entre capital real y financiero, bajo la égida de este último. Desde su origen, en el Japón, el "keiretsu" se instaló apoyándose fuertemente en un banco con su empresa financiera anexa, que constituye el núcleo alimentador de una constelación de empresas productoras, situadas en los grandes sectores dinámicos de la industria japonesa. La organización, por lo tanto, no es vertical ni hay integración productiva entre las empresas de cada grupo. Los siete principales "keiretsu", aparte de estar sustentados por los siete bancos más importantes (que dan el nombre al grupo), compite fuertemente entre sí en las mismas ramas en acelerado proceso de modernización, como la metal-mecánica, química pesada, papel y material eléctrico. En consecuencia, el grupo no busca esencialmente las economías de escala y de especialización, como las antiguas sociedades anónimas norteamericanas, sino la "internalización de las economías externas", sobre todo las de naturaleza financiera, tecnológica y de mercado. El alto grado de competencia entre los grupos e incluso entre empresas de un mismo grupo, ha orientado la expansión hacia la maximización más bien de las ventas que de las ganancias.

Este estilo de desarrollo ha sido apoyado por el sector público japonés con una serie de medidas de política industrial y de comercio exterior, incluso la de "igual tratamiento" a todos los "keiretsu" que se manifiesta en la política del Banco del Japón de otorgar préstamos crecientes, y prácticamente iguales, a los principales bancos privados cabezas de grupo.

Estas características de la intermediación financiera japonesa no son comunes a los demás países desarrollados, aun aquellos en que el sec-

tor público representa también un papel importante en el sector financiero, como Italia y Francia. En ningún otro país capitalista existe esa solidaridad institucional entre la acción del gobierno y de la gran empresa en materia económica y financiera.¹¹ Aun en Francia, donde el Estado controla estrechamente al sistema bancario y predominan las instituciones financieras públicas o semipúblicas, la gran empresa, sea por su alto grado de autofinanciamiento, sea porque recurre al mercado financiero abierto extrabancario, no depende en forma importante del crédito público. Éste se dirige más bien a las empresas pequeña y mediana, a la gran empresa nacionalizada, o a financiar objetivos específicos de desarrollo sectorial y regional.

Tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados donde han adquirido importancia las instituciones públicas "desarrollistas" y hay gran control del sistema bancario (Italia, México, Chile y Brasil, por ejemplo), coexisten dos tipos de intermediación financiera con funciones distintas cuyas formas de actuación y de organización institucional corresponden a los distintos papeles que se asignan a los sectores público y privado. No hay así aquella integración y solidaridad tan manifiesta en el funcionamiento del sistema financiero global del Japón. En el caso de la intermediación financiera del sector privado es relevante, entre otros aspectos, el grado de "desnacionalización" o dependencia financiera del exterior que tienen los sectores o empresas dominantes de la economía.

Por otro lado, la penetración extranjera en sectores estratégicos de las economías nacionales ha ido acompañada en los últimos tiempos por cierto tipo de desarrollo financiero interno controlado desde afuera, que representa una nueva forma de capitalismo financiero internacional, pero sin las características clásicas del movimiento abierto de capitales. De hecho, en la etapa actual se acrecienta la dependencia financiera comercial y tecnológica de las empresas filiales y asociadas a la inversión directa extranjera, tanto en los países centrales como en los en vías de desarrollarse. Los fondos mutuos, los bancos de inversión y las "financieras" de distinto tipo asociados a las empresas multinacionales, remplazan progresivamente al tradicional control directo por participación mayoritaria en el capital de las empresas. Incluso la banca comercial extranjera va dejando de ser el instrumento principal de penetración y control del capital financiero internacional, en la medida en que el

¹¹ Eso puede atribuirse a que en ningún país europeo la gran empresa es tan predominantemente "nacional" como en el Japón, por la mayor penetración en las economías europeas, de las empresas de origen estadounidense o multinacionales.

¹⁰ Véase "Rapid economic growth in post-war Japan". *The developing economies*, vol. V, N° 2, junio de 1967, Tokio.

sistema bancario se ha nacionalizado progresivamente en una serie de países, o se encuentra bajo estricto control de los bancos centrales.

En lo que respecta a la intermediación pública, su importancia y funciones han ido cambiando en los últimos decenios según el estilo de desarrollo económico y social que se haya producido en los distintos países.

En los países de economía madura, y con mayor estabilidad financiera, los organismos públicos más importantes siguen teniendo por función fundamental regular la oferta monetaria y la liquidez general del sistema y mantener el funcionamiento "equilibrado" de un mercado abierto de valores. En cambio, no tienen mayor ingerencia en el financiamiento del desarrollo económico ni participan en forma importante en la orientación o control de los recursos de las empresas financieras privadas.¹²

Las instituciones financieras públicas "desarrollistas" aparecieron en los países europeos para acometer las tareas de reconstrucción de la posguerra y, en los países subdesarrollados, con variados propósitos, desde financiar proyectos de infraestructura e industrias básicas, hasta hacerse cargo de orientar y financiar programas de industrialización o desarrollo regional. Las instituciones públicas que se dedicaron exclusivamente a la primera tarea (como por ejemplo el Banco de Reconstrucción en Alemania occidental) fueron perdiendo paulatinamente sus funciones. En

¹² Sin menospreciar la profunda influencia y gravitación que tienen los gastos y subsidios públicos en el desarrollo de sectores estratégicos, a menudo de importancia militar.

la misma forma disminuyó la importancia relativa de varios organismos de fomento, que sólo trabajaban con proyectos específicos o sin fuentes regulares de captación de recursos.

Entre los organismos públicos que siguieron creciendo o por lo menos mantuvieron su importancia relativa, están las instituciones financieras especializadas en crédito sectorial (agrícola, industria de transformación, vivienda), regional a las industrias pequeña y mediana y al comercio exterior. Entre los países europeos los que más se destacan en este tipo de financiamiento son Francia y, en menor medida, Italia. Entre los latinoamericanos sobresalen México, Chile, Argentina y Brasil. Finalmente, como instituciones financieras públicas que además de fines de financiamiento tienen funciones reguladoras del mercado financiero privado y emiten títulos de deuda pública (fuera del Banco Central), cabe señalar la Nacional Financiera de México, el Instituto Mobiliario de Italia y por un tiempo breve en la posguerra, la copia argentina del último.

Es indudable que en la experiencia latinoamericana ha tenido apreciable influencia sobre el desarrollo financiero la presencia de situaciones inflacionarias en algunos países y períodos. Este aspecto se analizará más adelante a la luz de los casos de aquellos países en particular. De todos modos, cabe anticipar que la evolución reciente de Chile y el Brasil ha mostrado que cuando la etapa de desarrollo lo requiere se puede sobrepasar la barrera inflacionaria y crear mecanismos (como el de la corrección monetaria) que institucionalizan instrumentos financieros de aceptación generalizada para los ahorradores.

III. LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA EN ALGUNAS ETAPAS SIGNIFICATIVAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Se propone este capítulo examinar la evolución financiera de América Latina en respuesta a los requerimientos del proceso de diversificación de su estructura productiva interna. El planteamiento está hecho con vistas a los países de mayor desarrollo relativo de América Latina en que se advierten dos etapas históricas bien definidas en su proceso de desarrollo: hasta el decenio de 1930 con claro predominio del modelo primario exportador o de crecimiento hacia afuera y después de la segunda guerra mundial cuando predomina la sustitución de importaciones como forma de crecimiento hacia adentro.

1. *La intermediación financiera en el modelo primario exportador*

Las necesidades financieras en la etapa de desarrollo hacia afuera fluyen casi enteramente del

sector exportador, sea directamente para financiar la producción y comercialización de sus actividades primarias, sea en forma más mediata para atender a las necesidades de expansión de la infraestructura.

En lo que se refiere a la acumulación de capital, aunque la ampliación de la capacidad productiva en los sectores agropecuarios se hacía básicamente con recursos internos, reales y financieros, estos últimos dependían en gran parte de las altas tasas de utilidad proporcionadas por el comercio exterior. Por otra parte, las necesidades de financiamiento para las inversiones en los sectores de más alta densidad de capital, como la minería, el transporte, la energía, etc., se atendieron en su casi totalidad con capital extranjero, con inversiones directas o, en el financiamiento gubernamental, mediante colocación de títulos públicos en los mercados externos de capital.

Las instituciones financieras más importantes se relacionaban principalmente con las actividades de exportación e importación, estaban también en gran medida formadas por casas bancarias extranjeras, algunas de las cuales eran filiales de los más grandes bancos mundiales. La intermediación propiamente nacional de dimensiones más bien reducidas y organización precaria, surgió en respuesta a las corrientes del comercio interno, para financiar a los agricultores con emisión de instrumentos de crédito hipotecario o a la actividad urbana mediante la creación de títulos de deuda directa comercial.

Las bolsas de valores son bastante antiguas en América Latina y en algunos países (Argentina, Chile, Brasil) en ciertos períodos del esquema primario exportador adquirieron un relieve mucho más marcado que en las etapas siguientes de industrialización interna. Ello se debió no sólo al aumento de las operaciones financieras basadas en el comercio externo y en la especulación cambiaria, sino también, y a veces en forma predominante, a la constitución de una infinidad de sociedades particulares por acciones que lanzaban títulos en el mercado financiero, dando lugar a grandes movimientos especulativos.

El surgimiento de instituciones bancarias con derecho a emisión, las súbitas fluctuaciones en el mercado de cambio, la especulación inmobiliaria y en la bolsa, dieron marcada inestabilidad a los incipientes y poco organizados mercados financieros en América Latina. De hecho, en los últimos años del siglo pasado ocurrieron, en muchos países, violentas fluctuaciones financieras, con bruscas salidas y entradas de capitales externos, períodos de inflación desenfrenada, devaluación de las monedas nacionales y pérdidas considerables en los valores financieros públicos y privados.

Este panorama crítico de la actividad financiera llevó a una mayor intervención del gobierno en el mercado de cambio y a la constitución de bancos públicos con derecho exclusivo de emisión del papel moneda, que empezaron a ejercer ciertos controles sobre la expansión bancaria.

De todos modos, los verdaderos sistemas bancarios nacionales con separación de las funciones financieras, comerciales y especulativas no aparecieron sino mucho más tarde. Pasada la gran crisis mundial, con el retiro de muchos organismos financieros internacionales y la ruptura definitiva del patrón oro, para atender las necesidades del sector público, entraron a funcionar los grandes bancos del Estado como verdaderas cabezas del sistema bancario, aunque no necesariamente con funciones diferenciadas del banco central.

Los rasgos fundamentales del financiamiento durante esta etapa, pueden resumirse de la siguiente manera: en relación con el sector priva-

do, el sistema bancario operaba captando recursos de las unidades excedentarias en la agricultura (sobre todo de exportación) y en las actividades urbanas en rápida expansión (comercio y construcción), transfiriéndolos a las unidades deficitarias en esos mismos sectores. El traspaso de los excedentes de la agricultura de exportación para financiar la acumulación de capital en los principales centros urbanos no parece haberse dado en esta etapa por la vía de los precios ni en muchos casos por el mecanismo fiscal, sino mediante transferencias de las ganancias en la actividad exportadora hacia la inversión urbana, sea directamente, como en el caso de la construcción civil, sea indirectamente por intermedio del sistema financiero. Toda esta acumulación se asentaba en una infraestructura de servicios económicos básicos que, como ya se señaló, era provista directa o indirectamente por el capital extranjero.

La industria naciente no se benefició en esta etapa con transferencias de excedentes en escala apreciable. Por lo general se autofinanció partiendo de su propia base artesanal, aprovechando las mejoras de precios relativos que le proporcionaban situaciones temporales de estrechez de balance de pagos y las oportunidades de expansión que le brindaba la propia diversificación de la demanda urbana de bienes y servicios. Sus momentos de mayor prosperidad estaban ligados a la crisis de comercio exterior o a las etapas de gran actividad financiera cuando el crédito se expandía y aumentaba la especulación. Al estabilizarse la situación financiera por la recuperación del sector exportador, la industria veía debilitadas sus posibilidades de expansión y volvía a sufrir la dura competencia de las importaciones. Pero a la larga, la acumulación interna de grandes ganancias en momentos de prosperidad, junto con un mercado de mano de obra barata y relativamente calificada (propiciado en muchos casos por las inmigraciones) permitieron a la industria subsistir por sí misma, aunque manteniéndose por largos períodos más bien estacionaria como ocurrió en particular en el período entre la primera guerra mundial y la crisis.

2. El financiamiento y la intermediación financiera en el modelo de sustitución de importaciones

a) La etapa de transición

En la etapa de transición, desde la gran crisis hasta después de la segunda guerra mundial, el sector exportador no dejó de ser generador de excedentes y de traspasar en forma neta recursos al desarrollo interno por la vía de instrumentos como la manipulación de los tipos de cambio y la tributación. Sin embargo, el estran-

gulamiento externo y, como consecuencia, el alza violenta de los precios relativos internos, hicieron muy lucrativa la industria establecida y con capacidad sobrante, que resultaba automáticamente protegida del exterior. Se acentuó, así, el autofinanciamiento de la industria. Por otra parte, la entrada de capitales extranjeros se detuvo completamente y la fuga de capitales durante la crisis se compensó con la moratoria de la deuda externa y con los controles cambiarios que los gobiernos debieron emplear para hacer frente al déficit de balance de pagos. En ese proceso, las filiales extranjeras instaladas en los sectores productores de bienes de consumo urbano se vieron obligadas a participar en el proceso de acumulación interna de capital, mediante la retención y reinversión de buena parte de sus ganancias al no poder remitirlas al exterior.

Por otro lado, las casas bancarias extranjeras perdieron su papel dominante en las corrientes financieras y se consolidó un sistema bancario nacional, que empezó a representar el papel de intermediario entre unidades excedentarias y deficitarias proporcionando el financiamiento requerido por la comercialización de la actividad interna, que en este período ganó peso relativo frente a los negocios de exportación e importación.

Las inversiones en la infraestructura económica dejaron de contar con nuevos financiamientos desde el exterior; y la mayoría de las concesionarias extranjeras de servicio público no mostraron mayor interés en seguir ampliando la capacidad productiva con sus propias utilidades tanto porque dejó de ser muy alta la rentabilidad en términos comparativos, cuanto por las dificultades para remesar sus ganancias al exterior o financiar las importaciones necesarias para el efecto.

Los programas de expansión del capital social básico pasaron entonces a pesar cada vez más sobre el sector público, que, por lo general, no disponía de instrumentos fiscales o financieros para cubrirlos adecuadamente.

En esta etapa de transición la actividad de los mercados financieros tradicionales perdió mucha de su animación anterior, ya que tanto la especulación en la bolsa de valores como las transferencias entre los organismos financieros internacionales y las grandes casas exportadoras entraron en franca declinación. Pero en contrapartida, como ya se había señalado, empezó a estructurarse un sistema bancario comercial bajo la égida de los grandes bancos públicos. En la Argentina, dado su mayor desarrollo urbano, funcionó también un verdadero mercado nacional de valores públicos y privados y en varios países se establecieron instituciones de crédito público para atender las necesidades de largo plazo de dife-

rentes sectores de la economía: agricultura, industria y construcción.

El nuevo sistema financiero funcionó tanto a favor del sector privado como del público, con independencia de las fluctuaciones del comercio internacional y de los movimientos de capitales foráneos y permitió establecer los canales internos de captación de recursos para el financiamiento de la producción. Aunque la inversión de las actividades urbano-industriales aparezca financiada por recursos propios de las empresas, no cabe duda de que es el crédito bancario el que alimenta todas las actividades de comercialización entre los distintos sectores y regiones, y que, en consecuencia, da lugar al ensanchamiento de los mercados monetarios que permite a su vez mayores ganancias, mayores ahorros monetarios y el subsecuente proceso de acumulación.

b) *La industrialización "fácil" en la posguerra*

Al terminar la segunda guerra mundial, todo este proceso de capitalización interna ya había adquirido ciertas proporciones sin mayores transferencias de recursos entre sectores, salvo las realizadas del sector exportador hacia la actividad interna; no obstante eran más o menos limitadas las posibilidades de una expansión industrial ulterior con esta estructura. Tanto el desgaste del aparato productivo preexistente, como la capacidad de financiamiento interno, parecían haber llegado a un límite que impedía que la industrialización pudiera ingresar a una etapa de modernización y ampliación de escala.

Indudablemente, la recuperación o expansión del sector exportador, que se prolonga hasta la primera mitad del decenio de 1950 permitió ampliar la capacidad de inversión real (importaciones de equipo) y trasladar hacia la industria buena parte de las utilidades del sector exportador aprovechando para ello el mecanismo de los precios y, en particular, la política cambiaria. Este mejoramiento de la relación de intercambio con el exterior permitió también a los gobiernos apropiarse de parte de los beneficios del sector exportador y aumentar sus recursos financieros por la vía fiscal o parafiscal.

Sin embargo, los presupuestos públicos empezaron también a verse presionados por el incremento de las inversiones en servicios básicos y en prestaciones sociales. Esta tendencia se agravó a tal punto que al final del período (alrededor de 1954) la situación financiera del sector público se deterioró en varios países y se volvió crónicamente deficitaria, lo que, juntamente con la agudización del desequilibrio externo, tuvo severas repercusiones inflacionarias.

En lo que concierne al financiamiento de la expansión industrial, las principales ramas ma-

nufactureras eran demandadoras netas de recursos al sistema financiero, fundamentalmente para capital de trabajo, pues sus altas tasas de utilidad, los subsidios implícitos a la importación de equipos y los créditos de proveedores desde el exterior, bastaban para financiar las nuevas inversiones.

Por otra parte, la afluencia de capital extranjero autónomo tuvo escasa significación para financiar la inversión pública y privada en esta etapa de industrialización extensiva. Lo mismo ocurrió con las inversiones privadas extranjeras y los préstamos foráneos al sector público. De hecho la deuda con el exterior aumentó má bien por efecto de las deudas comerciales de los importadores. La acumulación ayudó a desmejorar la situación de balance de pagos en muchos países, aunque todavía el poder de compra de las exportaciones de los bienes primarios se encontraba en franca expansión.¹³

En general es fácil comprobar que este período de industrialización, íntimamente ligado con la aceleración del proceso de urbanización, tiene grandes necesidades financieras que deben atenderse con recursos internos. Se trata, fundamentalmente, de recursos a plazos corto y mediano para financiar la actividad corriente del sector privado y que la banca comercial puede proporcionar. El problema más grave es a largo plazo y empieza a plantearse con cierta fuerza en relación con los grandes proyectos de infraestructura promovidos por el sector público y ciertas inversiones prioritarias para el desarrollo en sectores básicos.

Comienza a surgir una intermediación financiera pública de carácter "desarrollista" en varios países de América Latina, ya sea por creación de nuevos organismos —Banco Nacional de Desarrollo Económico y Banco del Nordeste en Brasil; Banco Industrial en la Argentina— o por la acción de organismos existentes (la Corporación de Fomento de la Producción en Chile, la Nacional Financiera en México). Estos organismos cumplen una función importante en el período subsiguiente de intensificación del proceso de industrialización, tanto en lo que respecta a promoción y orientación de inversiones públicas y privadas, como en la canalización del financiamiento interno y sobre todo externo para las nuevas actividades.

¹³ La acumulación de la deuda comercial y los violentos déficit de balance de pagos de los primeros dos años del decenio de 1950 se debieron no sólo a la política cambiaria vigente en la mayor parte de los países de América Latina sino, fundamentalmente, al pánico de que la guerra de Corea volviera a interrumpir los abastecimientos desde el exterior, lo que aumentó en forma considerable las importaciones de bienes duraderos y de equipos.

c) *La industrialización intensiva*

Sólo el Brasil, seguido de México y más tarde de la Argentina, entraron en la segunda mitad del decenio de 1950 a la etapa de la industrialización que corresponde a la sustitución de importaciones en ramas más pesadas como la de material de transporte, metal-mecánica, y otros insumos y equipos básicos.

Las necesidades financieras aumentaron considerablemente al intensificarse el proceso de industrialización sustitutiva, mientras que los sectores ligados a la exportación con excedentes transferibles no eran ya proveedores netos de recursos o eran francamente deficitarios. Ese aumento obedece al alargamiento del proceso productivo, a su "internalización" y a la mayor densidad de capital requerida por el cambio de composición de las actividades. Al introducirse una serie de eslabones entre la producción primaria y la producción de bienes finales industriales, que alargan el tramo económico de la producción intermedia, se eleva automáticamente el coeficiente de necesidades financieras directas e indirectas por unidad de producto final. "Internalizar" la producción de insumos y bienes de capital representa aumentar los costos de producción de las industrias de bienes de consumo y perder automáticamente los créditos de proveedores del exterior, lo que también abulta las necesidades de financiamiento corriente con recursos internos. Por último, la introducción de los nuevos sectores sustitutivos significa que aunque la tasa global de inversión en el sector industrial no haya subido en algunos países, el hecho de cambiar su composición en favor de ramas más pesadas de mayor escala y de más largo plazo de maduración, exige inmovilizar gran volumen de recursos financieros.

Buena parte de esas inversiones fueron realizadas directamente por empresas extranjeras, pero ello no impidió una mayor presión sobre los recursos financieros internos y ni siquiera que en algunos casos aumentara la participación relativa de los recursos externos en el financiamiento global de los nuevos sectores. En la mayor parte de las ramas de bienes de consumo duraderos o de bienes de producción, aunque la propiedad del capital fuera casi en su totalidad extranjera, los recursos que entraron en forma de inversiones directas o de préstamos representaban poco más que el financiamiento de las importaciones de equipos. El proceso de acumulación de capital consiguiente se debe, en la etapa de inversión, a la capacidad de atraer recursos internos de otros sectores, en especial del sector público mediante subvenciones (explícitas o no) de tipo cambiario, fiscal y financiero. Una vez puesta en marcha la fábrica, la empresa extranjera, casi

siempre dominante, cuando no la única en el sector, tenía amplias posibilidades de autofinanciamiento. Obtenía grandes utilidades en condiciones de reserva casi absoluta del mercado, y tenía gran facilidad para recurrir al sistema bancario nacional en busca de su financiamiento corriente. En consecuencia, si se distingue la *propiedad* de los recursos (extranjeros) de la *formación* de recursos (mercado interno) se llegará a la conclusión de que, después de una entrada inicial de capital externo, se genera una demanda considerable de recursos financieros de plazos corto, mediano y largo que es atendida, en último análisis, sustrayendo "excedentes" efectivos o potenciales de los demás sectores internos.

Por su parte, el sector gubernamental, al elevar considerablemente sus gastos de inversión y al mantener o aumentar las transferencias corrientes a consumidores y a empresas públicas con crecientes déficit operativos, sin respaldo en un ahorro fiscal, se vuelve crónica y abiertamente deficitario y pasa a ejercer considerable presión sobre el sistema financiero para obtener recursos adicionales.

Aunque muchos países hayan recurrido a la asignación específica de impuestos a las tasas y préstamos obligatorios, vinculando estos ingresos a los gastos de capital, tales procedimientos sólo representaban un medio de garantizar la ejecución de los programas de inversión pública. Como al final, el gobierno no alcanzaba a elevar su ingreso corriente al mismo ritmo que sus gastos totales, siempre resultaban déficit considerables que era necesario financiar en la mayoría de los casos con recursos del sistema bancario.

Por otra parte, y quizá por primera vez en grado importante desde que se inició el modelo de desarrollo "hacia adentro" el crédito externo fue en este período una fuente importante de recursos. Aunque la entrada de inversiones extranjeras o de créditos al gobierno demandaba recursos financieros internos adicionales, el potencial efectivo de ahorro y, sobre todo, de inversión se vio incrementado en esta etapa, por la participación externa, principalmente en los países que presentaban mejores oportunidades de inversión, vale decir, suficiente margen de mercado para la sustitución de importaciones. El hecho de que ese aumento de potencial no se haya traducido aparentemente en una elevación considerable de la tasa efectiva de ahorro-inversión parece derivarse, sobre todo, de dificultades internas en la movilización de recursos.

Sin embargo, las mayores exigencias del lado del financiamiento público y privado no fueron acompañadas por modificaciones importantes en la estructura financiera interna. Faltó, así, capacidad para captar y transferir ahorros voluntarios en la cantidad y forma convenientes al

financiamiento del proceso y también para establecer nuevas formas de captación fiscal y parafiscal que remplazaran a las tradicionales y a las vinculadas con la captación de excedentes del sector exportador. De este modo, la mayor parte de los países comenzaron a utilizar la expansión inflacionaria como medio de equilibrar la presión simultánea del sector público y privado sobre el sistema financiero. En algunos casos, y por períodos más o menos cortos según las características de cada país, éste se convirtió en un efectivo mecanismo de ahorro forzoso que sancionaba *a posteriori* las decisiones de inversión en los sectores con mayores posibilidades, pero que a la larga perdió por completo su eficacia. No es por casualidad que entre las economías más dinámicas que no han tenido que recurrir al mecanismo inflacionario se destaquen México y Venezuela. El primero ha conseguido, bajo el control del sector público, desarrollar instituciones financieras capaces de captar los recursos de buena parte de las unidades económicas potencialmente excedentarias para asignarlos a los sectores deficitarios con mayores posibilidades de expansión, entre ellos el propio sector público descentralizado. En Venezuela se mantuvo durante todo el período la situación favorable del sector exportador, lo que permitió que funcionara como fuente permanente de excedentes transferibles a los demás sectores en proceso de modernización, por la vía fiscal o parafiscal.

El mecanismo de ahorro forzoso que representa la inflación sólo tuvo cierta eficacia y por períodos más o menos breves en los países en proceso de expansión acelerada donde no había el riesgo de fuertes tensiones redistributivas en respuesta al desgaste mecánico inflacionario de captación. Mientras se cumplieran esas condiciones en el período 1957-1961 el Brasil ofreció quizá el ejemplo más notable. La inflación resultó, efectivamente, un instrumento de transferencia intersectorial de recursos, sustrayendo los excedentes potenciales de todos los agentes y sectores económicos que no tuvieran capacidad de reacción y de expansión comparable a la de los sectores más dinámicos. El traspaso se efectuaba por la vía monetaria y gracias a modificaciones bruscas de los precios relativos de los principales bienes y servicios, en desmedro, claro está, de salarios, intereses, alquileres y otras formas de ingresos contractuales relativamente rígidos.

En la medida en que el proceso inflacionario se mantiene por más tiempo, todos los agentes económicos y sociales empiezan a reaccionar más rápidamente y al acelerarse la propagación inflacionaria se pierde la capacidad de transferir efectivamente los recursos. Una vez que el sistema de precios se vuelve extremadamente solidario (cualquier alza de precios en un sector se pro-

paga casi instantáneamente a los demás), las expectativas alcistas pasan incluso a anticipar y extrapolar la tendencia inflacionaria y a tornarla pasiva como mecanismo de financiamiento. La inflación pierde su funcionalidad al volverse autopropulsada e incontrolable.

Estas circunstancias, que se dieron en varios países, llevaron a la aplicación de políticas más o menos radicales de estabilización, que si bien, en general, no eliminaron el fenómeno, por lo menos lograron controlarlo. De este modo, se planteó como necesidad ineludible la de establecer o desenvolver otro tipo de organización financiera, que fuera compatible con una disciplina relativa de las presiones inflacionarias y con las nuevas exigencias que presentaba la transición hacia el nuevo esquema de desarrollo que caracterizó, en lo principal, a la segunda mitad del decenio de 1960.

En los países de mayor desarrollo relativo de la región, la evolución y la política de México representan una excepción frente a las tendencias y problemas que debieron enfrentar otras economías. México, sobre todo a partir de mediados del decenio de 1950, logró controlar con eficacia las presiones inflacionarias, y se caracterizó por su claro empeño en emplear las instituciones y mecanismos de intermediación al servicio de objetivos económicos desarrollistas.

d) *México, un caso de desarrollo financiero atípico*

El desarrollo de la estructura financiera mexicana empezó antes que el de los demás países de América Latina.¹⁴ Su rasgo más sobresaliente desde 1955 es el papel fundamental que representa el sector público, tanto por la participación directa de los intermediarios financieros del gobierno en el financiamiento global como por la acción concreta del Banco de México y de la Nacional Financiera en el manejo de una política conducente a desarrollar un mercado de tí-

¹⁴ Desde 1931-1936, en que se implantó la estructura financiera básica, que rige hasta la fecha, en que el Banco de México actúa con gran efectividad como banco central, mantiene el control de las instituciones de crédito privadas y las finanzas internacionales del país, en tanto actúa simultáneamente como fuente principal de financiamiento del déficit gubernamental. Data de este período, también, la creación de la Nacional Financiera, cuyos mecanismos de operación se fueron perfeccionando hasta la segunda mitad del decenio de 1950.

Para un análisis más profundo de la evolución financiera mexicana, véanse Robert L. Bennett, *The financial sector and economic development: The Mexican case*, John Hopkins Press, 1965; Raymond W. Goldsmith, *The financial development of Mexico*, OCDE; y, sobre todo, Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís M., *Evolución financiera de México*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1967.

tulos a largo plazo. Las decisiones de estos organismos gubernamentales en cuanto a los sistemas y tipos de interés, creación de activos financieros indirectos especializados y control de las compañías financieras privadas, parecen haber sido decisivas en el proceso de orientar las inversiones y una oferta adecuada de fondos hacia proyectos de rentabilidad privada más bien dudosa a corto plazo, pero de interés social.

Los fondos disponibles para los intermediarios financieros del gobierno han provenido de su ingreso fiscal, del resto del mundo y de ventas de títulos de débito al sector privado. Dado el monto de recursos obtenidos del mismo sector público y del exterior, los intermediarios financieros públicos entran a diversificar sus activos financieros indirectos y a manipular sus respectivos tipos de interés, de modo de atraer para sí el máximo de la demanda del público. Finalmente, para redondearlo todo y hacer el puente entre la cantidad de fondos asignados por los organismos financieros públicos y los precios y tipos de interés del mercado, controlaban las empresas financieras privadas, sometiendo las corrientes de fondos dentro del sistema financiero a reglamentaciones cuantitativas y cualitativas estrictas. En esta forma no son solamente las preferencias de los empresarios o de los individuos por determinados tipos de activos indirectos los que determinan la cantidad de fondos asignados por las instituciones financieras, sino que pesan considerablemente las determinaciones impuestas por la política financiera gubernamental con el intento de orientar la corriente de fondos hacia sectores considerados prioritarios.

La importancia cuantitativa de la intermediación financiera pública puede evaluarse teniendo en cuenta que de todo el financiamiento nuevo al sector privado entre 1945 y 1953, el 30 % de los recursos son imputables a fuentes financieras gubernamentales.¹⁵ Esto no significó una elevada participación de fuentes externas en el financiamiento de los gastos de inversión de las empresas, toda vez que en el período 1940-1960, del 70 al 90 % de la inversión privada bruta se financió con recursos propios.¹⁶

Otro rasgo sobresaliente es que la expansión monetaria a favor del sector público, que en varios países resultaba automáticamente en una expansión secundaria a favor del sector privado, en México era contrarrestada por el mecanismo

¹⁵ Véase Robert L. Bennett, *The financial sector and economic development: The Mexican case*, op. cit. En tre las fuentes de financiamiento nuevo se excluyen los créditos a corto plazo del sistema financiero convencional, las reservas para depreciación, las ganancias retenidas y la inversión directa de ahorro acumulado.

¹⁶ Véase *Evolución financiera de México*, op. cit.

del 100 % de reservas obligatorias sobre todos los incrementos de depósito del sistema financiero en general.¹⁷ El control monetario y financiero, que se ejerció a partir de la devaluación de 1954, impidió que la banca comercial, primero, y las demás instituciones financieras, después, operaran como propagadoras de la presión de caja ejercida por el sector público. Además, el plan de control selectivo de crédito forzó a las instituciones financieras privadas a financiar el desarrollo económico, al obligarlas a adquirir determinados valores públicos y conceder créditos de fomento a actividades prioritarias.

Los valores públicos que componían en forma obligatoria las carteras de las instituciones financieras privadas eran una proporción cada vez mayor de sus depósitos netos marginales, y, además, su rendimiento era muy inferior al tipo corriente de interés. Este procedimiento redundó en un acceso preferencial del gobierno a los recursos de esas instituciones, con lo que se posibilitaba la realización simultánea de una política de financiamiento público y de estabilización monetaria heterodoxa.

Este modo de funcionamiento de las instituciones financieras fue, sin duda, un elemento importante para evitar que ciertas presiones inflacionarias —normales en un intenso proceso de urbanización con cambios acentuados en la composición de la demanda y en la estructura productiva— dieran lugar a mecanismos de propagación inflacionaria de tipo financiero. México fue capaz de evitar el desarrollo encadenado de las presiones por financiamiento del sector privado y público al practicar una política de crédito selectivo que hiciera compatible los requerimientos de expansión de los sectores prioritarios con la necesidad de mantener un alto grado de estabilidad en el sistema.

Por otra parte, las autoridades financieras propiciaron y controlaron un desarrollo más intenso de la intermediación financiera no monetaria, estimulando la diversificación de los activos financieros privados. Para ello, el Banco de México respaldó las cotizaciones de una amplia gama de valores de interés fijo y garantizó la liquidez de prácticamente todo crédito contra las instituciones financieras. Para ofrecer a los poseedores de títulos una garantía contra el riesgo de devaluación, autorizó también que las entidades financieras privadas y públicas recibieran depósitos en moneda extranjera. Esta medida, si bien supuso una merma de las reservas oficiales de divisas, no parece haber representado para el país una pérdida sustancial de reservas globales de cambio, ya que los fondos en moneda extran-

jera ingresados en cuenta de depósitos no fueron masivamente utilizados en la compra de giros contra instituciones financieras en el exterior. O sea, dada la relativa estabilidad financiera mantenida después de 1956, la confianza en los valores de renta interna, el control sobre casi todo el mercado que mantenía el Banco de México y la competencia de la intermediación pública, no se verificaron transferencias de fondos importantes a mercados financieros externos.

El desarrollo de la intermediación financiera no monetaria (o extra bancaria) privada, fue muy grande en toda la posguerra y se aceleró después de 1955 a raíz de las medidas apuntadas. Así, del total de valores de renta fija en circulación, la participación del Banco de México bajó de 51.5 % en 1942 a 10.6 % en 1960, mientras la de las instituciones privadas subía del 5.3 al 28.3 % en igual período.

De 1956 a 1960 el activo de las instituciones privadas no monetarias subió con gran rapidez y llegó a representar un tercio del aumento total en el activo del sistema financiero. El tipo más importante de institución de crédito privado no monetario fue el de las llamadas "financieras". Su participación en los recursos totales de este subsector financiero subió de 4.5 % en 1940 a 37.9 % en 1950, 37.6 % en 1955 y 60 % en 1960. Más del 70 % del crecimiento de los recursos totales de todas las instituciones financieras durante el período estuvo representado por las "financieras".¹⁸

Los fondos de las "financieras" se usaron principalmente para préstamos y créditos a empresas particulares y otras instituciones financieras, y, a raíz de la extensión de los controles selectivos a su área de actuación, a partir de 1958, fueron obligadas a incrementar considerablemente el crédito al gobierno.

El funcionamiento de todo este aparato institucional permitió a la economía mexicana desarrollarse con adecuadas tasas de liquidez y con una provisión regular de recursos financieros internos a mediano y largo plazo, correspondientes a los requerimientos de diversificación de la capacidad productiva, en un período (1956-1961) en el que varios países de América Latina ya enfrentaban dificultades crecientes de financiamiento interno, tanto privado como público.

No hay ninguna señal de que la evolución financiera de México haya influido en el sentido de elevar la tasa de ahorro interno bruto de la economía en su conjunto, que no fue, hasta hace poco, de las más altas en América Latina.¹⁹ Además, en el período 1956-1960, como en casi todos

¹⁸ Véase *Evolución financiera de México*, op. cit.

¹⁹ Fluctuó en el período 1950-1960 entre 13 y 14 % del producto nacional bruto. Véase *Evolución financiera de México*, op. cit.

¹⁷ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1969 (E/CN.12/851/Rev.1).

los demás países latinoamericanos, lo que sí aumentó fue la participación del ahorro externo a causa del incremento de los déficit de balance de pagos. Sin embargo, a la actuación financiera pública parecen deberse tanto la estabilidad relativa de la economía mexicana, cuanto la posibilidad de mantener un ritmo de inversiones sin aumento de la participación directa del gobierno en la formación de capital, que se mantuvo en cerca de 40 % desde 1940 a 1960 (incluyendo los gastos de inversión de las empresas públicas cuya participación relativa ha aumentado).²⁰

La creación de la Nacional Financiera y de ciertas entidades públicas financieras no monetarias contribuyó en forma decisiva a mantener la posibilidad de acción del gobierno en la orientación y financiamiento de las inversiones prioritarias, sin un aumento muy fuerte de su participación directa, ni en la carga fiscal.

La Nacional Financiera es la institución nacional más importante después del Banco de México. Funciona principalmente como banco de fomento y es el mayor proveedor de fondos para financiar los gastos de inversión industrial, pero también es una importante emisora de valores. Las condiciones en que se ofrecen sus valores al público tienden a regir la estructura de tipos de interés y vencimientos para el conjunto del mercado. Además, sirve de agente fiscal federal en la venta de valores gubernamentales y como agente de gobierno en la gestión y administración de préstamos externos. A pesar de que no hay cuentas de usos y fuentes de fondos que muestren la participación de la Nacional Financiera en el total de las instituciones financieras, se estima que en el decenio de 1950 sus recursos representaron entre 30 y 40 % de los recursos combinados de todas las instituciones nacionales de crédito no monetario, excluidas las del Banco de México. Gracias a la sólida reputación financiera de este organismo público, el gobierno ha sido capaz de colocar títulos públicos no sólo en el mercado interno, sino también en el exterior.

²⁰ Véase Raymond W. Goldsmith, *The financial development of Mexico*, OCDE. Esta proporción de 40 % es válida si se aceptan las antiguas estimaciones de cuentas nacionales; con las nuevas la participación sería mucho menor, de cerca de 30 %.

Los fondos de la Nacional Financiera se utilizaron principalmente para apoyar los gastos en infraestructura (evitando así un aumento de la carga fiscal) y otros gastos de inversión en la industria y en las manufacturas, tanto del sector público como del privado. También una proporción relativamente pequeña y decreciente de esos fondos se ha puesto a disposición de diversas empresas comerciales y de servicios, así como de otras instituciones financieras y unidades gubernamentales.

La experiencia mexicana es, en sus rasgos fundamentales, totalmente distinta de la de los demás países de América Latina. Primero, en ninguno de ellos se ha desarrollado una intermediación pública destinada a entregar recursos a largo plazo de magnitud relativa y de la antigüedad de la mexicana. Segundo, aunque algunas bancas o entidades de fomento estatales hayan tenido importancia en proporcionar fondos a largo plazo y en orientarlos hacia inversiones prioritarias de los sectores privado y público (como el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico del Brasil y la Corporación de Fomento de la Producción de Chile), ninguna de ellas, como la Nacional Financiera, entró a ofrecer títulos indirectos en el mercado financiero, a controlar las aplicaciones de las entidades financieras privadas, ni, mucho menos, a regular en conjunto con el Banco Central las corrientes intrasectoriales dentro del mismo sistema financiero. En ningún otro país de América Latina se montó un aparato institucional público dirigido a organizar y desarrollar un mercado de títulos a largo plazo, bajo su control, y capaz incluso de transferir recursos de la intermediación financiera privada a la pública, siempre que el gobierno tuviera proyectos prioritarios sin cobertura financiera propia.²¹

²¹ La contribución hecha por las entidades financieras privadas al financiamiento de los déficit públicos fue poco importante antes de 1955; sin embargo, durante el período 1956-1960 representó cerca del 50 % del incremento de las tenencias totales del sistema financiero, a cargo del sector gubernamental, cantidad igual a cerca del 51 % del aumento de sus activos durante el período. Véase de nuevo *Evolución financiera de México*, op. cit.

IV. EVOLUCIÓN EN EL DECENIO DE 1960

1. Problemas que planteó esta nueva etapa del desarrollo latinoamericano

Al comenzar el decenio de 1960 varios países de América Latina habían alcanzado cierto grado de industrialización, con mayor o menor diversi-

ficación de la estructura interna de su sector industrial. A la vez casi habían agotado las posibilidades dinámicas que ofrecía la sustitución de importaciones basada en una reserva anterior del mercado o en una ampliación restringida de éste.

La estrechez del mercado interno se puso de

manifiesto cuando el proceso de expansión dejó de alimentarse de las demandas intersectoriales de complementación y diversificación inherentes a un proceso de cambio rápido del mecanismo productivo. Indicación de este fenómeno fue la tendencia a la desaceleración del ritmo de crecimiento que se manifestó en muchos países de América Latina en la primera mitad del decenio de 1960, y que se debió a varios tipos de problemas estrechamente vinculados.

En primer lugar los problemas relacionados con la base del mercado interno, agravados por los ingresos bajos, en términos absolutos, de la mayor parte de la población y por su acentuada concentración en un grupo reducido, constituyeron limitaciones del dinamismo derivadas de la estructura y la dimensión de la demanda.

En seguida los problemas relacionados con la estructura de la oferta, que reflejaba la falta de un bloque integrado de nuevos proyectos que pudiese sostener y activar los nexos intersectoriales y ampliar en forma autónoma el ingreso y el empleo, tuvieron su origen en un conjunto de circunstancias entre las cuales sobresalen la dificultad de financiar los proyectos públicos y el escaso interés del capital extranjero por avanzar en la sustitución de importaciones mediante proyectos más complejos que resultaban de dudosa rentabilidad.

En tercer lugar, se observaron limitaciones —a veces radicales— de la capacidad de importar, a causa del escaso dinamismo de las exportaciones tradicionales y de la dificultad de colocar exportaciones más diversificadas en los mercados internacionales. Y por último, hubo ciertas perturbaciones muy concretas, como la crisis de estabilización en el Brasil o la progresiva disminución de la liquidez por una política monetaria restrictiva en la Argentina.

En esta etapa, cuando como se dijo antes comenzó a revelarse el agotamiento de los mecanismos para ampliar el mercado interno, se fue poniendo de manifiesto que no era posible mantener el nivel de operación de las actividades industriales más modernas recurriendo a nuevas transformaciones de la estructura productiva y que, en cambio, iba adquiriendo una importancia casi decisiva la necesidad de ampliar y diversificar la demanda. En otras palabras, pasó a primer plano el problema de disponer de recursos de mediano plazo para financiar la venta de los bienes que podían producirse con la capacidad instalada existente.

De ese modo, las empresas de los principales sectores dinámicos que, hasta llegar a esta etapa, se habían limitado de preferencia a utilizar el crédito bancario para financiar sus operaciones corrientes y a emplear sus utilidades retenidas para financiar la expansión, pasaron a enfrentar

varios problemas que obstaculizaron su proceso de acumulación interna.

En primer lugar, se limitó la rentabilidad esperada de nuevas inversiones por la restricción general de la expansión y surgió una apreciable capacidad ociosa en varios sectores industriales.

Como consecuencia, se hizo necesario aprovechar mejor las posibilidades de un mercado que se caracterizaba por una distribución del ingreso concentrada en la cumbre y por estratos medios urbanos muy vulnerables al efecto de demostración del consumo conspicuo de los estratos con ingresos altos. Esto obligó a financiar en forma creciente las ventas de bienes de consumo finales de todas clases empezando por los duraderos. Pero al extender los montos y plazos de los créditos al consumidor urbano se enfrentaban de inmediato las rigideces del mecanismo financiero, basado en un sistema bancario tradicional incapacitado para extender el crédito en forma elástica por el control creciente que ejercían las autoridades monetarias sobre la expansión secundaria de los medios de pago, con la intención de evitar la propagación inflacionaria.

En estas circunstancias comenzó a surgir como respuesta un mercado financiero "extrabancario", paralelo o superpuesto al mercado tradicional, constituido por una serie de nuevas instituciones financieras que suministraron a las empresas recursos adicionales para financiar sus ventas o permitieron a los consumidores un endeudamiento creciente, con lo que se fue ampliando la brecha entre sus ingresos corrientes disponibles y la capacidad de incrementar su gasto.

El capital inicial para desencadenar un proceso de acumulación financiera que permitiera ampliar estas operaciones de crédito para el consumo (requisito indispensable para recuperar el ritmo de actividad y aprovechar la capacidad sobrante) provino de las fuentes siguientes:

En la mayoría de los casos, del propio sistema bancario convencional, que tendió a crear filiales financieras para utilizar mejor sus ganancias y ampliar su capacidad de crédito, generalmente con independencia de la expansión de los medios de pago que permitían las autoridades monetarias.

En segundo lugar, de capitales extranjeros de corto plazo atraídos por la elevada rentabilidad de un sector financiero nuevo con perspectivas dinámicas y, en el caso de países de una alta tasa de inflación, por las posibilidades de especulación cambiaria que ofrecían devaluaciones sucesivas.

Por último, de los excedentes de algunas empresas de los sectores productivos directamente interesados en ampliar sus ventas, como por ejemplo, las industrias de bienes de consumo duraderos que en muchos casos crearon sus pro-

pías filiales de venta o compañías de financiamiento del consumo.

Una vez iniciado el proceso, la expansión queda asegurada por las posibilidades de acumulación interna de las mismas empresas financieras y muy pronto se transforma en autosostenida, siempre que los títulos de deuda directa de las familias o empresas se liquiden en proporción inferior a las nuevas emisiones de deudas "indirectas" de las entidades de financiamiento. Por lo general, las colocaciones de los títulos de estas últimas están aseguradas, porque ofrecen a los proveedores de recursos un tipo de interés más alto que las demás operaciones del mercado financiero. En países con severa inflación, como Chile y el Brasil, se establecieron mecanismos de "corrección monetaria" para actualizar la rentabilidad de títulos que brindan una renta fija e impedir la reducción del valor real de los activos financieros.

En el decenio de 1960 los problemas de financiamiento del sector público se presentaron con complejidad y urgencia mucho mayores que en etapas precedentes. Los gobiernos, obligados a mantener una participación elevada y a veces creciente en el gasto total de la economía por compromisos asumidos con programas de desarrollo que significan múltiples gastos de inversión en los sectores básicos de la infraestructura económica y social, ya no contaban con el "fácil" arbitrio de sustraer recursos por la vía inflacionaria.

Por otra parte, hubo pocas posibilidades de comprimir los gastos de consumo; lo que se hizo generalmente como medida de corto plazo fue adoptar políticas de "choque" por la vía de la congelación o la disminución relativa de salarios, y a más largo plazo, confiar en la eficiencia de reorganizaciones administrativas sin despido masivo de gente, que el mercado del trabajo no estaba en condiciones de absorber. Tampoco fue factible disminuir los gastos de inversión sin comprometer seriamente la actividad económica, en general, y la de los sectores productores de insumos y de equipos en particular, ya que su dependencia de la demanda pública iba en aumento.

En estas circunstancias, el sector público se vio obligado a aumentar la carga fiscal, a utilizar nuevos mecanismos para obtener crédito público interno compitiendo en el mercado financiero privado o, en varios casos, a acrecentar el endeudamiento externo. Las combinaciones de estos tres medios dependieron mucho de las condiciones de cada país.

Aunque en un período de desaceleración del crecimiento, y de transición hacia un nuevo estilo de desarrollo, la propensión a invertir del sector público es mayor que la del sector privado, resulta muy difícil sustraer todo el excedente de

las familias de altos ingresos o de las empresas con pocas oportunidades de inversión productiva, cuando es ese mismo potencial de ahorro "ex-ante" el que financia la producción y las ventas de los principales sectores industriales más modernos, que a veces tienen considerable capacidad ociosa.

Por esta razón, en el decenio de 1960 la política económica en materia de financiamiento del sector público, por lo menos en los países del cono sur, estuvo orientada por un doble propósito, a veces contradictorio: el control de la inflación y el reinicio del crecimiento, lo que obligó a manejar los instrumentos fiscales y monetarios en forma más cautelosa y sofisticada que en el decenio anterior.

Para encontrar nuevas fuentes de recursos y poder ampliar el gasto sin aumentar la presión inflacionaria, algunos gobiernos latinoamericanos tuvieron que hacer reformas fiscales más o menos profundas (el Brasil y Chile) o aumentar sensiblemente la carga fiscal con la misma estructura de impuestos. En ambos casos, la mayor carga tributaria recayó de preferencia sobre los consumidores y no sobre los empresarios, protegidos por diversas exenciones fiscales o políticas compensatorias de transferencias.

En materia de política financiera, por lo general se dotó a las instituciones públicas de nuevos instrumentos para captar recursos (títulos reajustables de la deuda pública, fondos especiales) y en casi todos los países se aumentó fuertemente la deuda externa.

La mayor expansión de las exportaciones, incluidas las tradicionales, permitió que en ciertas economías mejorara la situación de la parte del sector fiscal que se sigue apoyando en los ingresos del comercio exterior.

La acción gubernamental encaminada a recuperar el ritmo de expansión de sus propias actividades y de las actividades del sector privado y a mantener una tasa de inflación manejable no siempre logró cumplir sus propósitos con facilidad. En algunos países, como Chile, se consiguió la expansión financiada del gasto público pero no se pudo recuperar el dinamismo del sector privado ni mantener estable la tasa de inflación.

En otros, como el Brasil y la Argentina, se controló la inflación, se acrecentó la participación del sector público en la actividad económica y se recuperó el dinamismo de los sectores privados más dinámicos (con tecnología más compleja).

A esto último contribuyó tanto el efecto de la demanda derivada de la inversión autónoma del gobierno en los principales sectores de bienes de capital y de producción, como el nuevo interés mostrado por el capital extranjero en

invertir en la modernización y expansión de ciertas industrias ligadas a la sustitución de importaciones (petroquímica y otros insumos de bienes de capital), a la diversificación del consumo de las capas medias y altas (y nuevos servicios) y a la exportación de productos no tradicionales, sobre todo dentro de las zonas latinoamericanas que están integrando sus mercados.

En resumen, hacia mediados del decenio se inició en varios países de América Latina una transición más o menos acentuada hacia una nueva etapa y estilo de desarrollo, fundado en la ampliación del consumo de las capas medias urbanas, y el avance progresivo del Estado no sólo como líder del proceso y promotor de una serie de actividades privadas, sino también como inversionista autónomo.

En este proceso de transición cumplieron un papel fundamental las nuevas formas de financiamiento público y privado vinculadas a las organizaciones financieras internacionales. Ellas permitieron ampliar los mercados de bienes de consumo duraderos y lograron mayor complementación entre los recursos financieros internos y los externos, con relativa independencia de los problemas de financiamiento del balance de pagos.

Así, por ejemplo, el fuerte aumento de la deuda externa de corto plazo en los países de mayor desarrollo relativo de América Latina se desvinculó, por primera vez en la posguerra, de los problemas ligados a la capacidad para importar. De hecho, México, el Brasil, Chile y la Argentina entre otros, consiguieron en los últimos años del decenio una entrada neta de capitales que les permitió acumular reservas, en vez de servir sólo para financiar el déficit en el balance de pagos. Dicho de otro modo, las corrientes de capital de corto plazo fueron "financieras" y se destinaron a establecer nuevas formas de crédito interno en remplazo o en complementación del financiamiento bancario tradicional.²² Se acentuó, así, la importancia de los organismos financieros extrabancarios (no monetarios) ligados a las corporaciones financieras internacionales, y se deterioró la posición relativa de la banca comercial tradicional y a veces de la misma intermediación pública "desarrollista". En los casos en que esta última mantuvo o mejoró su posición, esto se debió sobre todo a haber sido depositaria de nuevos fondos externos, sobre todo de los programas especiales financiados por el BID o el Banco Mundial.

²² En algunos países se impartieron instrucciones especiales del Banco Central para facilitar la entrada de capitales financieros de riesgo no asignados a proyectos específicos ni regidos por cláusulas estipuladas de reembolso (plazos, tasas, etc.): en el Brasil, la instrucción 289 y la circular 63 del Banco Central; en Chile el artículo 14 del decreto 1272.

2. Elementos del análisis de tendencias en la intermediación financiera

Antes de revisar algunas tendencias del proceso de intermediación en América Latina, poniendo de relieve los rasgos más característicos en varios países, es interesante especificar el esquema de análisis que parece más adecuado.

En primer lugar, incide sobre el desarrollo de la intermediación financiera cuanto se refiere a presiones inflacionarias, políticas de estabilización y, específicamente, políticas monetarias que se han observado en el pasado reciente en diferentes países de América Latina. Así, las tendencias que pueden considerarse "normales" en el sector financiero a medida que crece el ingreso por persona —como, por ejemplo, el aumento del grado de liquidez de la economía y cierta disminución progresiva de la importancia de los intermediarios tradicionales—, es posible que se vean alteradas por la preocupación con las presiones inflacionarias y las influencias eventuales de la expansión global del circulante.

En segundo término, debe considerarse una dimensión institucional del asunto. Aquí se perfilan tres rasgos fundamentales:

a) La modernización de los aparatos financieros tradicionales, sobre todo del sistema bancario, desde dos puntos de vista: el de nuevas instalaciones y equipos (con incorporación de la moderna tecnología bancaria) y el de la búsqueda de formas más especializadas de captación y asignación de recursos que les permitan extender su cobertura en términos sectoriales y personales.

b) La creación de nuevas instituciones públicas y privadas con mecanismos distintos de captación de recursos y funciones diferenciadas en cuanto a la utilización de fondos.

c) La mayor integración de las nuevas instituciones, o reacomodación de las tradicionales, con los cambios en la organización financiera internacional, tanto respecto al comportamiento de los nuevos grupos privados internacionales como en cuanto a los organismos supranacionales de financiamiento (BIRF, BID y USAID). Incluso, la creación de algunos de estos organismos tuvo como objeto captar directamente ciertos recursos externos.

Donde ha ocurrido ese proceso han sido necesarios cambios sucesivos en el marco legal e institucional del sector financiero, tanto para agilizar las formas de actuación privada como para permitir una política financiera gubernamental que adecuara mejor los intermediarios a los nuevos requerimientos de expansión de los sectores de "punta". En algunos casos se ha logrado o se tiende a acrecentar la coherencia interna del sistema mediante un mayor control de las autoridades financieras; en otros, el carácter tradicio-

nal de la política monetaria limitó prácticamente la acción pública al sistema bancario o a las agencias estatales de fomento y dejó margen a la proliferación de varias agencias extrabancarias que no operan en forma coordinada y compiten por el mismo monto global de recursos.

En tercer lugar, el desarrollo de la intermediación financiera latinoamericana tiene una dimensión esencialmente funcional, en la que pueden distinguirse lo relativo a la captación y a la asignación de los recursos. Desde este ángulo, se destacan algunos elementos principales:

a) En lo referente a la absorción de fondos se observa, por una parte, la introducción de varios mecanismos de captación de ahorros internos que, valiéndose en mayor o menor medida de ciertas motivaciones (grado de liquidez, rentabilidad, reajustabilidad, ubicuidad, ahorro ligado, etc.),²³ han significado un incremento sustancial de los ingresos del sistema de intermediación y un campo de maniobra más amplio para distribuirlos entre los organismos de percepción y entre las funciones a que se destinan.

Conviene destacar que en esta materia de absorción de ahorros internos, han continuado privando los mecanismos de ahorro voluntario, sin llegar a establecerse en forma generalizada las modalidades de ahorro forzoso, lo que si hubiera sucedido podría haber transformado toda la estructura de relaciones existentes entre ahorrantes e intermediarios. Sólo en algunos países se han establecido, por excepción, descuentos a los sueldos y salarios con el propósito de financiar la construcción de viviendas.

Por otra parte, se aprecia la absorción de ahorro externo en cantidades crecientes y en volumen importante dentro de la corriente de recursos del sistema de intermediación.

b) En la asignación de fondos, predomina la tendencia a que los recursos se canalicen hacia cuatro destinos principales. En primer término, una fracción sustancial de los nuevos fondos captados se ha dedicado al incremento del consumo en bienes duraderos. En segundo lugar, ha adquirido especial desarrollo la aplicación de recursos para financiar la construcción de viviendas. La asignación de recursos a estos dos destinos es un proceso relativamente nuevo en América Latina, ya que empieza a tener lugar, en varios países, a partir de fines del decenio de 1950 o de principios del pasado.

En tercer lugar, los fondos del sistema de intermediación han continuado dirigiéndose a objetivos de tipo tradicional, para lo cual se han utilizado, principalmente, criterios de rentabilidad privada y de garantías ofrecidas por los solicitantes.

²³ Véase, al respecto, *La movilización de recursos internos*, op. cit., pág. 226 y siguientes.

Por último, una cuota de recursos, bastante diferente en cada país latinoamericano, se ha orientado hacia el financiamiento de la formación real de capital en sectores prioritarios para el crecimiento, empleando pautas más flexibles y “desarrollistas” para evaluar las inversiones programadas.

3. Principales aspectos institucionales y funcionales en la intermediación financiera latinoamericana

Siguiendo el esquema de análisis sugerido, se distinguen dos bloques institucionales y una tercera subsección complementaria destinada a considerar la “extranjerización” que ha tenido lugar en distintas partes del sistema financiero. Así, se observará lo sucedido, por un lado, con la intermediación financiera pública y, por otro, con la privada y, dentro de ambas se considerarán los aspectos funcionales.

a) La intermediación financiera pública

i) *Modernización de los aparatos tradicionales.* Se observa, en primer término, que los *bancos centrales* o autoridades monetarias equivalentes han modificado su actividad reguladora mediante la utilización, por una parte, de nuevos mecanismos de absorción de recursos y el refuerzo, por otra, de su capacidad operativa general. Sobre la primera modalidad, cabe señalar que en varios países (particularmente el Brasil, Chile, Colombia y la Argentina, y México desde hace tiempo) las autoridades monetarias recogen fondos a través de la venta de títulos. Incluso en el Brasil y Chile —dadas las tendencias inflacionarias de ambas economías—, los documentos emitidos son reajustables, de acuerdo al alza de precios. Es decir, los institutos emisores se han especializado en la captación de ahorro interno puro, entendiéndose por esto los fondos que las unidades superavitarias ponen a disposición del sistema de intermediación, motivadas por razones de índole financiera y no con el propósito de obtener, posteriormente, recursos del mismo sistema para hacer frente a desembolsos con fines específicos.

A su vez, ha sido general la tendencia a reforzar la capacidad de operación de los bancos centrales, lo que se ha logrado a través de modificaciones administrativas y legales de los sistemas financieros y del empleo mayor y más acucioso de los medios de que disponen estas instituciones.

No obstante la orientación dada por las autoridades monetarias latinoamericanas al proceso de intermediación y el control que han ejercido sobre los aspectos globales de éste, su influencia ha sido mucho menor en la distribución secto-

rial de los recursos, pese a los esfuerzos desplegados en este sentido. El caso mexicano, como se vio, constituye una excepción en esta materia.

En segundo lugar, los *bancos estatales* que operan como bancos comerciales, no han experimentado una modernización muy importante, sobre todo en lo que respecta a su forma de operar para captar y asignar recursos. Si bien se observan algunos progresos en los métodos utilizados para recoger fondos, como en el Banco del Estado de Chile con sus cuentas de ahorro reajustable, en general, no varió fundamentalmente el papel desempeñado por estas instituciones y su funcionamiento, en líneas gruesas, se ha asemejado al de los bancos comerciales.

Tercero, en las *agencias o corporaciones públicas de fomento* tampoco se aprecia una renovación importante, especialmente porque, carentes de fuentes propias de recursos, su expansión y grado de penetración sectorial han quedado supeditados a la entrada de préstamos externos oficiales —principalmente de los provenientes de las agencias internacionales— y a los fondos que les pueden proporcionar los gobiernos, que generalmente han tenido sus propios problemas de estrechez presupuestaria.

En varios países analizados (la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay) se observa que los recursos externos oficiales destinados a propósitos específicos (industriales, agropecuarios, energéticos, etc.) ya no se entregan a través de los organismos públicos de fomento, sino directamente a organismos especializados públicos y privados e incluso a las propias empresas inversionistas. Esta tendencia la siguen especialmente el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional; solamente el Banco Interamericano de Desarrollo ha continuado canalizando sus créditos por las organizaciones públicas de fomento.²⁴

De la misma manera, los recursos de capital extranjero a corto plazo se han dirigido preferentemente hacia las nuevas sociedades financieras privadas, sin tener en cuenta a los citados organismos públicos de fomento.

En consecuencia, por esta limitación de fondos, parece haber disminuido la significación de los organismos tradicionales de fomento en la promoción del desarrollo económico latinoamericano pese a los progresos en su organización interna y en los métodos utilizados para prestar fondos. Nuevamente México constituye una experiencia distinta, según se observó más atrás.

En cuarto lugar, pueden agruparse los *bancos o agencias especializadas públicas*. Sobre estas instituciones puede anotarse, como comentario

²⁴ Véase más adelante, un análisis más detallado sobre este asunto.

previo, que su existencia no es generalizada (en el sentido de que no existe una para cada sector, verbigracia, industria, agricultura y vivienda) en América Latina. Entre los países examinados, el Brasil, Colombia y el Perú figuran entre los que han desarrollado más estas agencias especializadas.

Puede señalarse, en líneas generales, que la modernización de estos intermediarios ha estado ligada a la contratación, creciente en los países, de préstamos externos con las agencias internacionales, ya que no se ha ampliado la absorción de recursos internos mediante el uso de nuevos mecanismos. Asimismo, la asignación de fondos para fines de inversión se ha continuado efectuando sobre la base de patrones más bien tradicionales y también de orientaciones que se desprenden de los propios préstamos externos contratados.

Por último, entre los intermediarios públicos tradicionales se encuentran las *instituciones de previsión*. En casi todos los países latinoamericanos estudiados, con la probable excepción del Perú, la escasa modernización de estos organismos ha ido acompañada de una disminución persistente de los ahorros generados por el sistema de previsión social. Se ha acentuado así, la tendencia a que los sistemas de previsión social sean mecanismos de reparto y no de capitalización. Si se tiene en cuenta la decreciente formación de ahorros previsionales no puede extrañar que no se haya innovado mucho en materia de administraciones previsionales ni en los métodos empleados para captar y asignar recursos.

ii) *Creación de nuevos organismos*. Se aprecia, en primer lugar y según se desprende de lo ya indicado, que en el decenio de 1960 se fundaron nuevas instituciones públicas de fomento especializadas para cada sector productivo —cuando éstas no existían— a consecuencia, por un lado, de la escasa modernización y diversificación ocurrida en las agencias tradicionales de fomento y, por otra, del carácter especializado que adquirieron los fondos externos prestados por algunas agencias internacionales de crédito. Éstas han adquirido, por lo tanto, creciente importancia en la contratación de recursos externos oficiales y en el financiamiento de inversiones correspondientes a los distintos sectores específicos.

Un segundo caso de nuevos intermediarios públicos es el de los organismos centrales y controladores de las asociaciones de ahorro y préstamo para la vivienda. Entre estos organismos, que son verdaderos “bancos centrales” del subsistema financiero de la vivienda, figuran, entre otros, el Banco Nacional de Habitación del Brasil, la Caja Central de Ahorro y Préstamos de Chile y el Banco Central Hipotecario del Perú. Entre sus funciones se encuentran, además de la orienta-

ción y fiscalización de las operaciones de las asociaciones de ahorro y préstamo, la de canalizar fondos públicos y la de obtener ahorros internos y externos para dar respaldo y liquidez al subsistema de la vivienda. Para la captación de ahorro interno "puro" estas instituciones han utilizado preferentemente la venta de títulos emitidos por ellas mismas, en tanto que los recursos externos han provenido especialmente del Banco Interamericano de Desarrollo.

b) *La intermediación financiera privada*

i) *Modernización de los aparatos tradicionales.* Este conjunto está constituido por la mayor parte del sistema bancario y por las compañías de seguros. Por otro lado, el nuevo sector de intermediación privada estaría formado por los bancos de inversión y por casi todo el sector extrabancario: instituciones de ahorro y préstamos, fondos mutuos y sociedades financieras.

En la intermediación tradicional privada el proceso de modernización ha consistido, preferentemente, en mejorar la eficiencia de operación de las instituciones, mediante la adquisición de nuevos equipos y la introducción de sistemas de organización y métodos más modernos. Este proceso ha estado ligado en varios países, sobre todo en la banca comercial, a la creciente participación de los bancos extranjeros, especialmente estadounidenses, que se han establecido en distintos puntos de América Latina abriendo nuevas sucursales o comprando bancos nacionales.²⁵

En la mayoría de los países examinados, *los bancos de depósitos y los bancos de ahorro* no han experimentado una renovación significativa en el campo de la captación y de la asignación de recursos. Prácticamente, no se ha recurrido a nuevas formas para la absorción de fondos internos, introduciéndose pocas modificaciones en los sistemas de depósitos a plazo, salvo en el Brasil, que ha incorporado en éstos una cláusula de reajuste monetario.

En cambio, los bancos comerciales sí han tenido trascendencia en la obtención y canalización de una parte sustancial de los préstamos externos privados contratados por la región.

La concesión de préstamos ha continuado rigiéndose por patrones tradicionales, a pesar de que en algunos países se empezaron a utilizar procedimientos de porcentajes de encaje más elevados para los aumentos de depósitos —con posibilidad de desbloquear estas reservas para propósitos especificados por la autoridad mone-

taria—, y de líneas de créditos según presupuestos de caja acordados entre las empresas y los bancos comerciales. Por otro lado, los bancos comerciales pueden haber mantenido o acrecentado su financiamiento indirecto de la expansión del consumo en bienes duraderos, a través de los créditos generales concedidos a los productores de estos bienes.

Es interesante señalar que la escasa modernización de los bancos de depósitos y ahorros del sector privado, se debe frecuentemente a las políticas monetarias más o menos restrictivas seguidas en muchos países latinoamericanos, dentro del marco de una estrategia antinflacionaria más amplia, las que afectan especialmente a las posibilidades de expansión de esos intermediarios financieros. De hecho, el área más manejable para la política monetaria ha estado constituida por los márgenes globales de absorción y colocación de recursos operados por la banca privada.

En *los bancos hipotecarios* tampoco ha tenido lugar una modernización significativa y, en la práctica, el movimiento de recursos a través de compra y venta de hipotecas ha ido perdiendo importancia en América Latina, salvo el realizado por el sector de financiamiento de la construcción de viviendas.

Por último, entre los intermediarios tradicionales del sector privado están las *compañías de seguros*. Éstas, en general, no se han modernizado y, simultáneamente, ha disminuido mucho su aporte dentro del sistema de intermediación. En América Latina, a diferencia de lo ocurrido en algunos países industrializados, particularmente en los Estados Unidos, el procedimiento de los seguros de capitalización, que representa una forma de ahorro ligado, ha adquirido poco dinamismo.

ii) *Creación de nuevos organismos.* Mientras la renovación de las estructuras ha caracterizado al sector público en esta materia, se ha vivido la situación inversa en el privado, especialmente en el área extrabancaria, donde ha tenido más importancia la creación de nuevos organismos.

En el campo bancario, el hecho primordial corresponde a la creación de *bancos de inversión*, aunque esta modalidad no se haya generalizado y sólo destaca en el Brasil, Colombia y México, entre los países examinados.

Los bancos de inversión han pasado a desempeñar funciones en cierto sentido complementarias de las asignadas a los organismos públicos de fomento, o sea, se dedican a la movilización de recursos hacia las empresas con el propósito de financiar ampliaciones de la capacidad productiva y también, aunque en menor medida, necesidades de mayor capital de explotación.

²⁵ Véase, al respecto, Miguel S. Wionczek, *La banca extranjera en América Latina*, documento presentado a la Novena Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano, Lima, Perú, noviembre de 1969.

Estas instituciones han mostrado algunas características sobresalientes, que se repiten en los distintos bancos establecidos en América Latina. En primer término, han tenido versatilidad en la captación de fondos, recurriendo a procedimientos diversos que van desde la colocación de títulos y de recepción de depósitos en el mercado interno hasta la contratación de préstamos, principalmente privados de corto plazo y atraídos por la rentabilidad que pueden obtener en el mercado externo. En segundo lugar, la creación y expansión de estos organismos ha estado directamente relacionada con agencias o grupos financieros del extranjero, entre otros, la Corporación Financiera Internacional, ADELA Investment Co., el conglomerado estadounidense DELTEC y el grupo europeo Hanneman. Tercero, se aprecia que estos bancos de inversión han tendido a asociarse o a actuar coordinadamente con grupos financieros nacionales importantes surgidos de la propia banca comercial —sobre todo si ésta se halla restringida en su expansión propia por las autoridades monetarias— con empresas privadas o de grupos de ellas de cierta dimensión y con otros intermediarios del sector extrabancario, particularmente los fondos mutuos y algunas sociedades financieras. En cuarto lugar, el uso de sus fondos ha sido flexible y diversificado, lo que significa, por un lado, que han movido con rapidez recursos en forma de préstamos y de aporte al capital social de las empresas y, por otro, que no han tendido a especializarse en el financiamiento de algún tipo de actividades productivas, sino que han distribuido sus operaciones en negocios tan distintos como la petroquímica, la ganadería, la construcción y los supermercados.

Un factor importante en el papel que han desempeñado los bancos de inversión reside en la proporción de sus recursos que se han dirigido a sectores prioritarios. En esto influye la propia orientación dada a su actividad por estos organismos y el grado de control a que han estado sujetos por parte de alguna entidad estatal. En este último sentido, el caso de la Nacional Financiera de México es el más representativo, como ya se señaló, de la existencia de una dirección centralizada en este campo.

En el área extrabancaria, el primer grupo de nuevos intermediarios que conviene destacar está constituido por las *asociaciones de ahorro y préstamo* para la vivienda. Éstas han tenido un desarrollo muy sustancial en algunos países, particularmente en el Brasil y Chile, y, en menor medida, en el Perú. Constituyen un caso típico de ahorro ligado a una motivación poderosa, como es la de la casa propia, que lleva a una modificación importante del sistema de intermediación. En otros países, en cambio, como Co-

lombia y México, el mecanismo no ha tenido significación cuantitativa y en otros no se ha desenvuelto con mucha intensidad.

También se ubica entre los esquemas de ahorro asociados con ciertos propósitos identificados la creación de *las sociedades financieras* destinadas a financiar el consumo de bienes duraderos, entre los que se destacan los automotores. Estas sociedades financieras han sido respaldadas, en general, por las empresas productoras de los mismos bienes, las cuales son de propiedad total o parcial de las casas matrices extranjeras.

En algunos países, como la Argentina, el Brasil, y el Uruguay entre otros, las sociedades financieras también han pasado a participar en el financiamiento corriente de las empresas, lo que ha dado lugar a un verdadero “mercado paralelo” al del crédito de los bancos comerciales.

Los antecedentes cuantitativos sobre las sociedades financieras privadas existentes en América Latina son exiguos, por lo que no es fácil evaluar con alguna precisión el desenvolvimiento que han tenido, pero su importancia es creciente en la mayor parte de los países latinoamericanos examinados, en los que su expansión está influida por el módulo de crecimiento de la demanda y la participación en ella de los estratos urbanos de ingresos altos y medios, así como por las limitaciones eventuales que han constreñido al sistema bancario. La aplicación de políticas monetarias restrictivas y de prohibiciones legales para pagar intereses más realistas a los ahorrantes llevó a favorecer la dilatación del sector extrabancario, que, generalmente, podía evadir o no estaba sujeto a los controles. Se aprecia, además, que las sociedades financieras, para continuar expandiendo sus operaciones, han recurrido a la colocación de documentos representativos de los compromisos de sus deudores, a la capitalización de sus utilidades y a la contratación de préstamos externos a corto plazo, aparte de que han conseguido fondos de la propia banca comercial.

No parece que haya tenido importancia el encauzamiento de los recursos manejados por las sociedades financieras hacia la expansión de la capacidad productiva en los sectores prioritarios. Ello por dos razones principales. Por una parte, la asignación queda condicionada a la índole misma de estas sociedades y, por otra, es casi inexistente la orientación y el control de las autoridades públicas centrales sobre el comportamiento de estos intermediarios extrabancarios.

Los *fondos mutuos* constituyen el otro grupo de intermediarios privados no bancarios creados recientemente en América Latina. Éstos han tomado cierta importancia en países como el Brasil, Colombia y México. Su desarrollo ha quedado en gran medida supeditado al de los bancos de inversión y, también, al funcionamiento y di-

namismo de las bolsas de valores. La participación de algunos grupos extranjeros ha sido decisiva en la creación y funcionamiento de estos fondos, con lo que se ha reforzado y multiplicado la influencia que ejercen esos grupos a través de los bancos de inversión.

En lo que respecta a su funcionalidad, se puede señalar que los fondos mutuos han logrado cierta importancia en la captación de recursos internos y de préstamos externos de corto plazo y en la asignación de estos fondos hacia la compra de activos ya existentes.

c) *La "extranjerización" del sistema financiero*

La influencia extranjera cada vez mayor sobre el sistema de intermediación financiera hace necesario considerar este punto con más detalle.

En primer lugar, es evidente que la "extranjerización" ha ocurrido en la intermediación privada y no en la pública. No obstante, como ya se señaló, en varios países ha sido importante el papel de la corriente financiera externa en la creación y refuerzo de agencias públicas especializadas, en contraposición con la menor importancia de las instituciones tradicionales de fomento. Aún más, en algunas, la tendencia a la descentralización en la contratación y asignación de recursos externos de organismos del sector público ha avanzado más, observándose que estos fondos se han movido directamente hacia las empresas públicas o privadas y, también, hacia los organismos de intermediación del sector privado. De lo que se deduce que el primer elemento que merece destacarse en la "extranjerización" del sistema, es el hecho de que ésta ha sido provocada, en alguna medida, por la forma en que ha tendido a evolucionar la relación existente entre los intermediarios públicos y los prestamistas extranjeros.

La "extranjerización" misma de los intermediarios privados ha mostrado distintas modalidades. En algunos casos, las instituciones extranjeras han adquirido una proporción mayoritaria del capital social de organismos nacionales existentes, con lo que han asegurado el manejo del intermediario. Ésto ha ocurrido, preferentemente, con algunos bancos comerciales en varios países latinoamericanos.

Otras veces, y también en lo que respecta a los bancos comerciales, se ha recurrido directamente a la creación de sucursales de la casa matriz. Este procedimiento lo han seguido especialmente, como se indicó, los principales bancos estadounidenses, en muchas capitales y otras ciudades de importancia de América Latina.

Sin embargo, la "extranjerización" ha tenido especial relieve en el subsistema de intermediación no tradicional, particularmente en la crea-

ción de nuevos bancos de inversión y de nuevos fondos mutuos. Para este propósito, los agentes extranjeros han actuado a menudo en coordinación con grupos privados nacionales y han tomado proporciones minoritarias o mayoritarias, en distintos ejemplos, del capital social de los intermediarios creados.

Pero la influencia de los grupos extranjeros en la intermediación financiera privada latinoamericana no puede medirse solamente por su participación en los capitales de los organismos. A veces, una proporción minoritaria puede ejercer un control muy fuerte en la administración del intercambio e, incluso, en la decisión sobre políticas que deberán seguirse y nombramientos en los puestos claves.

Ahora bien, los agentes nuevos "extranjerizados" operan concediendo préstamos y aportando capitales frescos. Realizan esta función con sus propios recursos y también actuando de intermediarios de inversionistas extranjeros, y, aun de nacionales, los que, generalmente, delegan sus poderes en los agentes. Por otra parte, también hacen uso, que parece haber sido creciente, de recursos internos para sus propios fines. De esta forma, el impacto de estos organismos, particularmente bancos de inversión y fondos mutuos, se ve multiplicado.

Se observa que, mediante este procedimiento, los intermediarios "extranjerizados" han pasado a ejercer control o a influir en las decisiones de un número importante de empresas, especialmente manufactureras, de la región. O sea, la "extranjerización" de los intermediarios financieros se ha difundido también hacia la esfera productiva. Este proceso ha adquirido importancia considerable en varios países latinoamericanos.

4. *Aspectos particulares de la evolución de la estructura financiera en algunos países*²⁶

a) *Características generales*

Como se ha visto, en México, que pasó sin grandes crisis de la etapa de sustitución fácil de las importaciones a la de diversificación y aumento del consumo y de la producción, las instituciones financieras públicas desempeñaron en el decenio de 1950 un papel central en la tarea de financiar y hacer compatibles las metas públicas y privadas. En 1960-1968, el Banco de México y las demás instituciones nacionales desarrollistas disminuyeron su participación en los activos financieros de 55 % a 46 %, pese a haber seguido aumentando sus créditos. (Véase el cuadro 3.) La mayor reducción correspondió a

²⁶ Más adelante se examina con algún detenimiento la evolución de Colombia, Chile, Ecuador y Perú.

Cuadro 3

MÉXICO: ACTIVOS TOTALES, CRÉDITOS Y DEPÓSITOS
(Millones de pesos)

	Activos											
	Total	Instituciones nacionales			Instituciones privadas							
		Banco de México	Otras ^a	Subtotal	Bancos		De ahorro y préstamo para viviendas familiares	Financieras	Hipotecarias	De capitalización	Fiduciarias	Subtotal
					De depósito	De ahorro						
1960	59 467	13 205	19 545	32 750	13 351	2 903	116	9 058	471	627	191	26 717
1968	188 017	29 845	56 896	86 741	33 010	9 740	115	45 870	11 074	955	512	101 276
					Porcentaje sobre el total							
1960	100.0	22.2	32.9	55.1	22.5	4.9	0.2	15.2	0.8	1.1	0.3	44.9
1968	100.0	15.9	30.2	46.1	17.6	5.2	0.1	24.4	5.9	0.5	0.3	53.9
					Crédito							
1960	33 024	3 465	14 783	18 248	7 929	(Dep. y ahorro)	109	6 312	96	325	5	14 776
1968	101 673	3 193	43 184	46 377	16 612	4 125	101	25 767	8 176	503	12	55 296
					Porcentaje sobre el total							
1960	100.0	10.5	44.8	55.3	24.0	(Dep. y ahorro)	0.3	19.1	0.3	1.0	—	44.7
1968	100.0	3.1	42.5	45.6	16.3	4.1	0.1	25.3	8.0	0.5	—	54.4
					Depósitos en moneda nacional y extranjera							
1960 ^b		2 470	811	3 281	11 304	(Dep. y ahorro)	89	22	—	—	—	11 415
1960 ^c		522	14	536	2 018	(Dep. y ahorro)	—	2	—	—	—	2 020
	17 252	2 992	825	3 817	13 322		89	24	—	—	—	13 435
1968 ^b		7 251	1 239	8 490	25 581	7 798	69	264	—	—	—	33 712
1968 ^c		568	15	583	2 124	783	—	2	—	—	—	2 909
	45 694	7 819	1 254	9 073	27 705	8 581	69	266	—	—	—	36 621
					Porcentaje sobre el total							
1960	100.0	17.3	4.8	22.1	77.2	(Dep. y ahorro)	0.5	0.1	—	—	—	77.9
1968	100.0	17.1	2.8	19.9	60.6	18.8	0.2	0.6	—	—	—	80.1

FUENTE: Banco de México, *Informe anual*, 1961 y 1968.

^a Incluye créditos y valores de los fondos comunes de Certificados de Nacional Financiera, S. A.

^b Moneda nacional.

^c Moneda extranjera.

la participación del Banco de México (de 22 a 16 %).

Mientras tanto las sociedades financieras privadas, que ya habían experimentado un desarrollo acelerado en la segunda mitad del decenio de 1950, siguieron acrecentando su importancia relativa al subir de 15 % a 24.5 % de los activos financieros totales, frente a una merma de la participación de la banca privada de depósitos, que bajó a 18 % en 1968.

El *Brasil* experimentó una transformación todavía más acentuada, ya que en 1964 se iniciaron una serie de modificaciones institucionales en el sistema financiero, que dieron lugar a un cambio profundo en la canalización de las corrientes financieras y a una acentuada disminu-

ción de la importancia relativa de las instituciones tradicionales.

Así el sistema bancario brasileño, incluidos el Banco del Brasil y los bancos comerciales, que en 1964 proporcionaba 80 % del crédito al sector privado, bajó su participación a 55 % en 1969. (Véase el cuadro 4.)

Por otra parte, lo que ahora se denomina sistema financiero de vivienda y que no existía en 1964, se expandió a un ritmo tal que en 1969 representaba el 13 % del total del financiamiento al sector privado.

Los grupos financieros privados como las compañías de crédito y bancos de inversión que proporcionaban el financiamiento extrabancario, tenían en 1964 una participación de apenas 6 %;

Cuadro 4

BRASIL: PRÉSTAMOS Y FINANCIAMIENTO PARA EL SECTOR PRIVADO

<i>Instituciones</i>	<i>Fines de 1964</i>		<i>Fines de 1969</i>	
	<i>Millones de nuevos cruceros</i>	<i>%</i>	<i>Millones de nuevos cruceros</i>	<i>%</i>
Sistema bancario	3 267	79.9	25 040	55.3
Bancos comerciales	2 226	54.4	15 693	34.7
Banco do Brasil	1 041	25.5	9 347	20.6
Organismos de fomento y desarrollo	571	14.0	5 569	12.3
Compañías de crédito e inversión y Banco de Inversión	245	6.0	7 648	16.9
Sistema de financiamiento de la vivienda	—	—	5 876	13.0
Otros	—	—	1 132	2.5
<i>Total</i>	<i>4 089</i>	<i>100.0</i>	<i>45 265</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: Banco Central do Brasil.

Cuadro 5

BRASIL: ACTIVOS EN PODER DEL PÚBLICO

	<i>Fines de 1963</i>		<i>Fines de 1969</i>	
	<i>Millones de nuevos cruceros</i>	<i>%</i>	<i>Millones de nuevos cruceros</i>	<i>%</i>
Moneda corriente	684	21.3	5 422	12.4
Depósitos a la vista	2 254	70.2	23 868	54.7
<i>Subtotal</i>	<i>2 938</i>	<i>91.5</i>	<i>29 290</i>	<i>67.1</i>
Depósitos de ahorro	—	—	887	2.0
Depósitos a plazo	99	3.1	2 033	4.7
Letras de cambio	73	2.3	6 174	14.2
Letras inmobiliarias	—	—	933	2.1
Obligaciones reajustables del tesoro nacional	—	—	4 280	9.8
Otros	100	3.1	—	—
<i>Total</i>	<i>3 210</i>	<i>100.0</i>	<i>43 602</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: Banco Central do Brasil.

en los años 1968-1969 lograron elevarla a 17 %.

Los organismos públicos de desarrollo, en cambio, perdieron posición en términos globales, pese a haberse diversificado mucho en términos regionales y por la creación de una serie de fondos nuevos de financiamiento estrechamente relacionados con los organismos internacionales.

Todos estos cambios se reflejaron en la composición de los activos financieros en poder del público. (Véase el cuadro 5.) En 1963, el 95 % de los activos financieros en manos de las unidades económicas estaba constituido por papel moneda y depósitos bancarios y los títulos con rendimiento fijo o variable alcanzaban apenas

a 2.3 %. En 1969 los nuevos títulos privados y públicos introducidos luego de la cláusula de corrección monetaria llegaron a 26 % de los activos financieros en circulación.

En la *Argentina*, las instituciones bancarias no vieron mermar su participación en los activos financieros entre 1960 y 1965 (último año para el cual se dispuso de cifras). Las de crédito hipotecario bajaron su participación a 4 % después de haber alcanzado casi 13 % en 1955. (Véase el cuadro 6.) En lo que se refiere a la intermediación extrabancaria, las sociedades financieras privadas aumentaron lentamente su participación a partir de 1955, y casi la doblaron entre 1960 y

Cuadro 6

ARGENTINA: ACTIVOS FINANCIEROS DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

(Porcentajes)

	1955	1958	1960	1962	1964	1965
A. Instituciones bancarias	69.8	72.4	75.0	68.1	72.2	74.3
Banco Central	5.6	20.2	28.3	20.0	22.7	22.8
Bancos comerciales	49.0	38.4	37.9	40.4	45.2	43.1
Instituciones bancarias de crédito hipotecario	12.8	11.9	7.3	6.1	4.1	4.0
Caja Nacional de Ahorro Postal	2.4	2.0	1.6	1.6	2.8	4.4
B. Instituciones extrabancarias	30.2	27.6	25.0	31.9	27.8	25.7
Cooperativas de créditos	0.2	0.2	0.4	0.6	1.1	1.3
Sociedades de ahorro y préstamo	—	—	—	—	0.6	0.5
Compañías de seguros	2.3	1.8	1.9	2.8	2.4	2.4
Instituciones de seguridad social	25.8	22.4	15.9	16.2	10.7	9.6
Otras	1.9	3.2	6.8	12.3	13.0	12.9
<i>Valor del total de los activos en miles de millones de pesos de 1960^a</i>	771.7	775.5	519.8	452.8	508.2	507.6

FUENTE: S. Itzcovich, *Los intermediarios financieros extrabancarios en la República Argentina*, Instituto Torcuato Di Tella, septiembre de 1966, cuadro 2.

^a Deflactor: Índice del costo de vida, 1960 = 100.

Cuadro 7

ARGENTINA: OBLIGACIONES INDIRECTAS EMITIDAS POR INTERMEDIARIOS FINANCIEROS, SALDOS DE LOS DISTINTOS TIPOS DE OBLIGACIONES

(Distribución porcentual)

	1955	1958	1960	1962	1964	1965
Moneda en poder del público	30.5	30.1	26.7	23.0	21.7	22.6
Depósitos a la vista	18.9	19.2	18.9	14.7	16.8	16.5
Depósitos a plazos	24.9	28.1	27.3	30.4	32.4	32.2
Suscripciones de acciones y títulos públicos	12.9	11.8	14.8	20.2	16.4	15.1
Primas de compañías de seguros	3.0	2.9	3.0	3.8	3.2	3.2
Contribución de instituciones de previsión	9.8	7.9	9.4	7.9	9.6	10.5
<i>Saldos totales en miles de millones de pesos de 1960^a</i>	533.2	544.6	394.9	403.8	476.5	462.7

FUENTE: S. Itzcovich, *Los intermediarios financieros...*, cuadro 5.

^a Deflactor: Índice del costo de vida, 1960 = 100.

Cuadro 8

ARGENTINA: DEPÓSITOS A PLAZOS RECIBIDOS POR INTERMEDIARIOS FINANCIEROS (SALDOS)
(Distribución porcentual)

	1955	1960	1962	1965
Bancos comerciales	73.0	55.5	47.5	57.7
Cooperativas de crédito	—	0.3	0.4	1.0
Sociedades de ahorro y préstamo	—	—	—	1.6
Caja Nacional de Ahorro Postal	14.1	7.7	5.2	4.2
Otras instituciones financieras extrabancarias	12.9	36.5	47.0	35.6
<i>Total depósitos (miles de millones de pesos de 1960)^a</i>	<i>131.3</i>	<i>107.8</i>	<i>122.7</i>	<i>148.7</i>

FUENTE: S. Itzcovich, *Los intermediarios financieros...*, cuadro 8.

^a Deflactado por el índice del costo de la vida, 1960 = 100.

1966, alcanzando en 1965 a 16 % del total de los activos financieros reclamables a sectores no financieros. En cambio, la participación de los institutos de previsión social bajó ininterrumpidamente desde 1955 (26 %) hasta 1965 (menos de 13 %).

Conviene señalar que en la Argentina ha habido una disminución continua del coeficiente de liquidez y de interrelaciones financieras en todo el sistema desde 1955 hasta fines del decenio de 1960, a causa de una política monetaria extremadamente rígida. Como consecuencia, los saldos de las obligaciones indirectas emitidas por los intermediarios financieros tradicionales disminuyeron en términos reales para todas las instituciones. (Véase el cuadro 7.) Las sociedades financieras extrabancarias fueron las únicas que pudieron elevar considerablemente su deuda in-

directa por el gran incremento de sus depósitos a plazos. (Véase el cuadro 8.)

En Colombia tampoco disminuyó la participación del sistema bancario tradicional en los activos del sistema financiero, pues se mantuvo en torno a 60 %, y se dividió casi por igual entre el Banco de la República y los bancos comerciales, a lo que cabe agregar un 10 % correspondiente a los bancos hipotecarios y al Banco Popular. La causa fue principalmente la intensa modernización del sistema, como se mostrará con más detalle en la sección respectiva.

En Colombia los cambios se verificaron sobre todo en la intermediación extrabancaria. El conjunto de compañías de seguro y capitalización sufrió una pérdida de posición considerable, pues su representación bajó de 12 % en 1960 a poco más de 5 % en 1969. A esto correspondió un au-

Cuadro 9

COLOMBIA: ACTIVOS DEL SISTEMA FINANCIERO
(Millones de pesos corrientes)

Instituciones	1960		1969	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
Banco de la República	3 915	29.1	24 622	31.8
Bancos comerciales	4 479	33.3	24 241	31.3
Bancos hipotecarios	1 022	7.6	5 648	7.3
Caja Agraria ^a	1 795	13.4	8 364	10.8
Corporaciones financieras	200 ^b	1.5	5 983	7.7
Fondos de inversión	4	—	1 110	1.4
Almacenes generales de depósito	52 ^c	0.4	505 ^c	0.7
Compañías de seguro	662	4.9	2 810 ^b	3.6
Sociedades de capitalización	922	6.9	1 363 ^b	1.8
Banco Popular	394	2.9	2 675	3.5
<i>Total</i>	<i>13 445</i>	<i>100.0</i>	<i>77 331</i>	<i>100.0</i>

FUENTES: *Revista del Banco de la República*; *Revista de la Superintendencia Bancaria*.

^a Caja Agraria y Banco Ganadero.

^b Estimaciones.

^c Enero de cada año.

Cuadro 10

CHILE: FONDOS Y COLOCACIONES EN MONEDA CHILENA EN ALGUNAS INSTITUCIONES Y MECANISMOS FINANCIEROS

(Millones de escudos de diciembre de 1965)

Instituciones	Fondos				Instituciones	Colocaciones			
	Fines de 1960		Fines de 1968			Fines de 1960		Fines de 1968	
	Escudos	%	Escudos	%		Escudos	%	Escudos	%
<i>Bancos comerciales y del Estado</i>	1 615.6	72.4	2 824.2	64.9	Bancos comerciales	641.3	52.2	1 118.5	42.6
Depósitos a la vista	1 101.9	49.4	2 035.9	46.8					
Depósitos a plazo	513.7	23.0	788.3	18.1					
<i>Banco Central</i>	563.1	25.3	986.1	22.6	Banco del Estado ^a	562.7	45.8	982.2	37.4
Billetes y monedas en libre circulación	563.1	25.3	930.2	21.3					
Certificados de ahorro reajutable	—	—	55.9	1.3					
<i>Bancos hipotecarios</i>					Bancos hipotecarios	25.7	2.1	17.7	0.7
Valor de mercado de los bonos	51.6	2.3	14.9	0.3					
<i>Sistema nacional de ahorros y préstamos</i>					Asociaciones de ahorros y préstamos	—	—	509.0	19.4
Depósitos, hipotecas, pagarés y bonos	—	—	529.7	12.2					
<i>Total</i>	2 230.3	100.0	4 354.9	100.0	<i>Total</i>	1 229.7	100.0	2 627.4	100.0

FUENTE: Cifras tomadas de Pedro Jęftanovic, *Estudio sobre el mercado de capitales chileno*, Centro de Estudios Socio-Económicos (CESEC), agosto de 1969 (mimeografiado).

^a No incluye el sobregiro de la cuenta única del sector público.

Cuadro 11
PERÚ: PARTICIPACIÓN EN LOS ACTIVOS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

(Millones de soles)

	<i>Total</i>	<i>Banco Central de Reserva</i>	<i>Bancos comerciales y de ahorro</i>	<i>Banco Central Hipotecario</i>	<i>Banco de Fomento Agropecuario</i>	<i>Banco Industrial</i>	<i>Banco Minero</i>	<i>Banco de la Vivienda</i>	<i>Banco de la Nación</i>	<i>Compañías de seguros</i>	<i>Mutuales</i>	<i>Cooperativas de ahorro y crédito</i>
1960	22 793	6 338	13 418	522 ^a	1 659 ^a	526 ^a	330 ^a	— ^b	— ^c			
1969	98 547	20 916	44 943	3 767	7 318	4 266	1 204	1 005	15 128			
<i>Porcentajes sobre el total</i>												
1960	100.0	27.8	58.9	2.3	7.3	2.3	1.4	—	—			
1969	100.0	21.2	45.6	3.8	7.4	4.3	1.2	1.0	15.5			
<i>Créditos</i>												
1960	14 555	4 170	6 785	495	1 470	514	240	— ^b	— ^c	855	1.0	25
1969	64 622	11 988	19 538	2 451	6 446	3 901	902	615	11 207	2 099	3 025	2 450
<i>Porcentajes sobre el total</i>												
1960	100.0	28.6	46.6	3.4	10.1	3.5	1.6	—	—	5.9	—	0.2
1969	100.0	18.6	30.2	3.8	10.0	6.0	1.4	1.0	17.3	3.2	4.7	3.8
<i>Depósitos</i>												
1960	11 549	1 764	9 073	30	669	11	2	— ^b	— ^c			
1969	45 736	2 766	26 913	151	2 150	962	193	271	12 330			
<i>Porcentajes sobre el total</i>												
	100.0	15.3	78.6	0.2	5.8	0.1	—	—	—			
	100.0	6.0	58.8	0.3	4.7	2.1	0.4	0.6	27.0			

FUENTE: Superintendencia de Bancos y Seguros, *Memoria 1969*, Perú.

^a Sólo fondos disponibles, colocaciones e inversiones.

^b 1963: Activos, 195; créditos, 91; depósitos, 5.

^c 1966: Activos, 5 522; créditos, 3 158; depósitos, 4 592.

mento de la participación de las corporaciones financieras, incluidos los fondos de inversión, de 1.5 % en 1960 a 9 % en 1969. También bajó la participación relativa de los activos de la Caja Agraria, el mayor organismo de fomento del país. (Véase el cuadro 9.)

Chile mostró una situación parecida a la de la Argentina respecto al coeficiente de liquidez global o a la relación entre los activos financieros y el producto interno bruto. Esta última que era de cerca de 36 % en 1940, bajó continuamente hasta 1959, año en que alcanzó apenas a 13.2 %. Luego se recuperó lentamente, con fluctuaciones, y más acentuadamente a partir de 1964-1966, gracias a cambios en la política monetaria y financiera, y llegó a 22.6 % en 1968.

El sistema bancario, pese a su ampliación en términos reales, perdió posición relativa, lo que afectó tanto al Banco del Estado como a los bancos comerciales. El primero, que en 1960 originaba poco menos de la mitad de las colocaciones de los principales organismos financieros, disminuyó su participación a 37 % en 1968; la banca comercial bajó de 52 % a 42 %.

Las asociaciones de ahorro y préstamo, en cambio, que casi no tenían importancia en 1960, aumentaron bruscamente sus colocaciones, tanto por ser instituciones de ahorro ligado al programa de vivienda, como por nuevas condiciones de ahorro reajutable, y alcanzaron en 1968 a más de 19 % del total del sistema financiero. (Véase el cuadro 10.)

Al igual que en el Brasil, esta expansión de la intermediación extrabancaria cambió la composición de los activos financieros, disminuyendo la participación de los activos propiamente monetarios y bancarios (moneda y depósitos), que entre 1960 y 1968 bajó de 98 a 86 % de los fondos en moneda chilena en las principales instituciones del sistema financiero. En otras palabras, casi todo el aumento del coeficiente de relaciones entre los activos financieros y el producto interno bruto desde 1964 en adelante se ha debido casi exclusivamente a las nuevas formas de financiamiento ligadas al sistema financiero de ahorro y préstamo.

En el Perú también hubo cambios importantes en la estructura financiera, tanto dentro del sistema bancario como del extrabancario, además de una reciente y profunda transformación institucional que significó normas de financiamiento y formas de operación muy distintas de las anteriores.

Aparte la pérdida de importancia relativa de los activos y créditos concedidos por el Banco Central y los bancos comerciales, aparecieron nuevos bancos públicos, tanto de crédito general (Banco de la Nación) como especializado (Banco de la Vivienda). El Banco de la Nación, en

particular, adquirió gran importancia, y en 1969 abarcaba 15 % de los activos y 27 % de los depósitos del sistema bancario, y más de 17 % del crédito total del sistema financiero conocido. (Véase el cuadro 11.)

En lo que se refiere a los bancos de fomento especializados, se estabilizó la importancia relativa del Banco Central Hipotecario, del Banco Agropecuario y del Banco Minero y aumentó considerablemente la del Banco Industrial. En conjunto, los organismos estatales de fomento otorgaron en 1969 más de 20 % del total del crédito concedido por el sistema financiero, cuota sólo superada por el total de los bancos comerciales. La participación de las instituciones financieras públicas del Perú en su conjunto en el sistema financiero alcanzó en 1969 a casi 60 % y su participación en el sistema bancario a 70 %.

Igual que en otros países, disminuyó la importancia relativa de las compañías de seguros y aumentó apreciablemente la intermediación extrabancaria ligada a los grupos financieros extranjeros, sobre todo en las mutuales y en las cooperativas de ahorro y préstamo; estas últimas, que casi no existían en 1960, proporcionaron más del 8 % del crédito total en 1969.

También en el Ecuador se notaron tendencias generales a la merma relativa de los activos del sistema bancario, aunque menos acentuadas (véase el cuadro 12), y el surgimiento de nuevos organismos públicos especializados de financiamiento. Sobresale entre ellos la Corporación Financiera Nacional, fundada en 1962 para financiar el capital fijo de la industria, y que entró a desempeñar las funciones principales que antes se asignaban al Banco Nacional de Fomento. A pesar de que éste ha continuado expandiendo sus operaciones, perdió gran parte de su importancia como organismo de desarrollo general e industrial, y se convirtió en el principal agente público de financiamiento para el sector agropecuario.

La especialización de la intermediación financiera privada fue menos vigorosa en el Ecuador que en otros países latinoamericanos y la importancia relativa de la banca comercial privada sigue siendo muy elevada, y con creces la mayor que se observa en los países estudiados. La diversificación más importante surgida en la intermediación extrabancaria fue la formación de una sociedad financiera privada, la Corporación Financiera Ecuatoriana (COFIEC), con capital inicial nacido de una acción conjunta de la Corporación Financiera Internacional (creada por el Banco Mundial) y ADELA (grupo internacional privado).

Contrariamente a las tendencias generales de los países estudiados, en el Ecuador ha aumentado la importancia de la intermediación extra-

Cuadro 12

ECUADOR: PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS EN LOS CRÉDITOS
(Millones de sucres)

	Total	Banco Central	Bancos privados	Banco de Fomento	Banco de Cooperativas	COFIEC	Corporación Financiera Nacional	Caja Nacional de Seguro Social
1960	4 160.8	1 058.4	2 579.0	241.4	—	—	—	282.0
1968	8 994.3	2 217.1	5 004.3	549.3	11.4	218.3	185.4	808.5
<i>Porcentaje sobre el total</i>								
1960	100.0	25.4	62.0	5.8	—	—	—	6.8
1968	100.0	24.6	55.6	6.1	0.1	2.4	2.1	9.0
<i>Depósitos</i>								
		<i>Banco Central</i>			<i>Bancos privados</i>		<i>Banco de Fomento</i>	
		<i>Gobierno general</i>	<i>Público</i>	<i>Bancos</i>	<i>Moneda nacional</i>	<i>Moneda extranjera</i>		
1960	1 894.2	151.4	56.1	311.9	1 181.7	44.9	148.2	
1968	4 829.4	218.6	54.3	740.5	3 386.7	185.6	243.7	
<i>Porcentaje sobre el total</i>								
	100.0	8.0	3.0	16.5	62.4	2.4	7.8	
	100.0	4.5	1.1	15.3	70.1	3.8	5.0	

FUENTE: Junta Nacional de Planificación y Coordinación, *Indicadores Económicos*, julio de 1970.

bancaria de seguridad social, representada por la Caja Nacional de Seguro Social, cuya participación en los activos financieros subió en 1968 a 9 % del total. (Véase de nuevo el cuadro 12.)

b) Relaciones con las organizaciones internacionales

Como ya se indicó, las formas de operación de las organizaciones internacionales de financiamiento de derecho público (BIRF, AID y BID) influyeron mucho en la creación de nuevos organismos públicos, y en su forma de captar los recursos y de asignarlos sectorialmente. En particular, dado el carácter especializado de los nuevos fondos externos, a menudo contribuyeron a descentralizar los organismos públicos de fomento y a mermar la importancia relativa de los organismos de fomento tradicionales. Para que se tenga una idea de su influencia, se describen en seguida algunos rasgos generales de su actuación en el decenio de 1960 y del monto de los préstamos de las organizaciones internacionales de financiamiento a los organismos de fomento públicos de los diversos países, que se pueden cotejar con los montos globales prestados hasta 1970. (Véase el cuadro 13.)

En América Latina, el BIRF ha financiado principalmente los sistemas de vías y transporte

y de energía eléctrica. En los últimos años del decenio de 1960 generalmente otorgó préstamos directos a los organismos públicos descentralizados o empresas extranjeras, con la garantía del gobierno, para que los fondos se canalizaran por intermedio de los organismos nacionales de fomento (como la CORFO en Chile y el BNDE en el Brasil) o los bancos de fomento en Colombia, el Perú, el Ecuador y la Argentina. En los últimos dos años también otorgó préstamos para desarrollo ganadero en Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Uruguay y el Brasil, pero éstos se entregaron directamente a organismos especializados, o se asignaron por intermedio de los bancos del Estado. Los préstamos a la industria se hicieron habitualmente a través de sociedades financieras y también de bancos de inversión privados.

Como única excepción importante, el Banco Mundial canalizó fondos destinados a programas de energía, transporte y otros, a través de un organismo central de fomento nacional, que fue la Nacional Financiera de México.

La AID presta para fines múltiples que van desde estudios de factibilidad hasta financiamiento de importaciones, programas de vivienda, educación, salud, agricultura, etc. También presta a organismos descentralizados, públicos, paraestatales, autónomos y privados, sin centra-

Cuadro 13

AMÉRICA LATINA: PRÉSTAMOS DE AGENCIAS INTERNACIONALES AL 30 DE JUNIO DE 1970
(Millones de dólares)

País	Banco Mundial				BID ^a		AID		Totales	
	Desembolsado	Total autorizado	En negociaciones	Total	Desembolsado	Total autorizado	Desembolsado	Total autorizado	Desembolsado	Autorizado y en negociaciones
Argentina	168.2	329.5	—	329.5	175.2	459.1	105.5	137.1	448.9	925.7
Bolivia	—	—	23.3	23.3	48.8	95.1	88.8	113.6	137.6	232.0
Brasil	225.8	473.2	205.0	678.2	365.0	678.1	823.7	1 179.0	1 414.5	2 535.3
Colombia	322.9	465.9	127.6	593.5	145.9	324.1	491.9	636.5	960.7	1 554.1
Costa Rica	33.9	68.9	—	68.9	28.5	42.9	38.2	70.5	100.6	182.3
Chile	97.7	147.7	19.3	167.0	153.7	273.1	499.9	566.0	751.3	906.1
Ecuador	33.7	41.2	—	41.2	14.4	78.8	66.0	102.8	144.1	222.8
El Salvador	24.8	32.2	—	32.2	27.0	42.2	30.2	51.2	82.0	125.6
Guatemala	11.4	28.7	—	28.7	28.0	78.2	16.7	61.7	56.1	168.6
Haití	0.5	0.5	—	0.5	4.8	7.2	4.5	4.6	9.8	12.3
Honduras	25.2	37.1	5.5	42.6	31.4	52.5	25.4	48.4	82.0	143.5
México	532.2	763.0	21.8	784.8	192.0	428.9	64.5	65.0	788.7	1 278.7
Nicaragua	22.4	37.9	—	37.9	33.5	56.3	46.5	72.1	102.4	166.3
Panamá	7.6	7.6	42.0	49.6	22.6	41.5	49.7	103.4	79.9	194.5
Paraguay	5.8	11.2	6.0	17.2	41.2	96.8	20.5	39.1	67.5	153.1
Perú	119.3	154.0	—	154.0	76.7	152.1	66.7	102.1	262.7	408.2
Rep. Dominicana	1.7	25.0	—	25.0	25.6	53.8	136.0	167.8	163.3	246.6
Uruguay	51.6	54.0	6.3	60.3	25.3	70.6	32.1	51.0	109.0	181.9
Venezuela	212.1	274.7	—	274.7	116.0	168.4	55.0	55.0	383.1	498.1

FUENTES: Banco Mundial, *Informe Anual*, 1970; BID, *Décimo Informe Anual*, 1969; AID, *Statement of Loan*, 30 de junio de 1970.

^a Al 31 de diciembre de 1969.

lizar los préstamos en los grandes organismos públicos nacionales de fomento.

En el Brasil, por ejemplo, se autorizaron créditos por un total de 1 179 millones de dólares hasta mediados de 1970, los que se destinaron a decenas de proyectos regionales, estatales y sectoriales, la gran mayoría de los cuales escapan al control de los organismos financieros centralizados.

En Chile, de los 566 millones autorizados hasta 1970, apenas 58.3 millones se adjudicaron por intermedio de la CORFO.

En la Argentina, de un total de 137 millones, 24.7 millones se registraron bajo "Desarrollo Económico" y a nombre del gobierno, pero sin hacer mención de ningún organismo financiero de fomento.

En Colombia, de 636.5 millones sólo se prestaron 20 directamente al Fondo de Inversiones del Banco de la República, y 4 al Banco Ganadero.

En el Ecuador, casi la totalidad de los 103 millones de dólares concedidos hasta 1970, se destinaron al financiamiento del presupuesto del gobierno o a proyectos específicos descentralizados. Los organismos financieros de fomento recibieron en conjunto apenas 10.4 millones.

Finalmente, en México, donde los préstamos

de la AID tienen mucho menor significado, éstos alcanzaron a 65 millones de dólares, que excepto 3 millones destinados a la Universidad de Guadalajara, se canalizaron por intermedio de la Nacional Financiera.

El BID fue el único organismo internacional que siguió prestando en forma importante por intermedio de las organizaciones públicas centrales de fomento, aunque en muchos casos ha prestado directamente a compañías descentralizadas de servicios públicos (energía, transportes y comunicaciones), y con menos frecuencia, a empresas privadas, sobre todo en países cuyos organismos de fomento tienen escasa importancia relativa.

En Chile la mayoría de los préstamos importantes se negociaron y encauzaron a través de la CORFO, cualquiera fuese su destino: la industria, la reforma agraria, el crédito agrícola y comercial o las universidades. Las excepciones más importantes estuvieron vinculadas al financiamiento de la vivienda y de la construcción pública en general, para lo cual se negociaron créditos por intermedio de distintos organismos descentralizados, desde la Corporación de Servicios Habitacionales hasta la Caja Central de Ahorro y Préstamos.

En México, igual que en los créditos externos,

la Nacional Financiera tuvo predominio absoluto. De 429 millones de dólares que el BID autorizó a fines de 1969, apenas cinco millones fueron directamente a empresas privadas. Incluso 35 millones del Fondo Fiduciario de Progreso Social pasaron a través de la Nacional Financiera.

En el Brasil, por el contrario, se observó una completa descentralización de los préstamos. No sólo los créditos concedidos a organizaciones financieras públicas de fomento pasaron por organismos federales (Banco Nacional de Desenvolvimento Económico, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco Nacional de Vivienda, bancos estaduais), sino que también el financiamiento para la infraestructura y los recursos que otorgó el Fondo Fiduciario de Progreso Social se distribuyeron a gran número de organismos públicos o paraestatales descentralizados.

El BNDE, que en el decenio de 1950 fue el principal organismo de fomento del Brasil, sólo recibió del BID, de distintos fondos, préstamos por 74 millones de dólares, de un total de 678

millones autorizados para este país hasta el cierre del ejercicio de 1969.

Los demás países latinoamericanos se encontraron en una situación intermedia entre las de México, Chile y el Brasil. En los países donde las organizaciones de fomento no tenían mayor gravitación, gran parte de los préstamos de los organismos internacionales de desarrollo fueron directamente a empresas privadas, apenas con el aval de alguna institución central de carácter público.

En la Argentina, aunque el Banco Industrial de la República intervino en la concesión de préstamos internacionales a las empresas industriales (química, frigoríficos, papel, petroquímica) los créditos se otorgaron a nombre de las empresas. La única excepción fue un crédito industrial de 33 millones de dólares concedido al Banco Industrial para que éste lo transfiriera a la pequeña y mediana empresa, del cual fueron autorizados 10 millones en 1968. Éste es un tipo de crédito similar a los otorgados al BNDE del Brasil en 1964 y 1967.

V. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

1. Los antecedentes y observaciones presentados en este documento permiten señalar que, durante el decenio de 1960, en América Latina ha tenido lugar un importante desenvolvimiento de los sistemas de intermediación financiera.

2. Se ha comprobado también que en los distintos países se distinguen características singulares determinadas por un conjunto de factores. Entre éstos sobresalen la etapa del proceso de desarrollo económico y social en que ellos se encuentran, el estilo y ritmo que ha adquirido dicho proceso y, por último, las políticas económicas generales y las específicas para el sector financiero que han seguido los diferentes gobiernos. Entre los factores citados parecen ser los vinculados a las exigencias objetivas de la modalidad de desarrollo los que han influido con más fuerza sobre los cambios en la estructura del aparato de intermediación.

3. Una característica sobresaliente de la experiencia reciente es la constatación de que en América Latina existía un importante potencial de ahorros personales, el cual casi no había sido captado y canalizado por el sistema de intermediación.

La introducción, en la mayoría de los países examinados, de varios mecanismos de ahorro ligado y "puro" ha permitido un cambio fundamental en la estructura del aparato de intermediación, al participar éste sustancialmente de los nuevos recursos provenientes de las unidades familiares. Éstos, a su vez, se han dirigido en

buena medida a financiar la construcción de viviendas y la expansión del consumo de bienes duraderos.

4. Se desprende también que no existe una asociación necesaria y sincrónica entre el grado de avance y refinamiento alcanzado por el sistema de intermediación y el fomento y orientación del desarrollo económico y social. En efecto, la funcionalidad de los sistemas de intermediación latinoamericanos ha estribado en que, dada una estructura básica de la economía, se ha facilitado la corriente de recursos financieros de las entidades superavitarias a las deficitarias, aunque éstas no representan siempre, ni con frecuencia, las actividades o fines que se estiman habitualmente como prioritarios.

La experiencia parece probar que estos sistemas de intermediación funcional "neutra" acentúan ciertas tendencias desfavorables o no ayudan a resolver problemas destacados en la generalidad de los diagnósticos, como son la desigualdad en la distribución social, los desequilibrios regionales o el rezago de actividades esenciales para el consumo de la mayoría o la sustentación del crecimiento. De esta manera, los efectos sobre la asignación de recursos y sobre la tasa de ahorro-inversión pueden ser negativos y hacer mayores las desigualdades sectoriales, regionales y sociales que se aprecian en los distintos países.

5. Asimismo, se observa en varios países que se ha producido una "extranjerización" notable del sistema de intermediación, lo cual, a su vez,

ha implicado la desnacionalización de algunas empresas, especialmente manufactureras. En este proceso han tenido participación los recursos externos de corto plazo que han fluído hacia la región atraídos, principalmente, por la rentabilidad y el dominio de mercados que pueden obtener.

En cambio, la mayor parte de los préstamos externos oficiales de largo plazo se han concedido a los organismos públicos de fomento, particularmente a los especializados, para que a su vez canalicen esos recursos hacia las empresas. No obstante, en muchos países también se observa la contratación directa de estos recursos por parte de las empresas públicas y privadas.

Parece interesante señalar que la “extranjerización” de varios sistemas de intermediación latinoamericanos ha coincidido con el aumento del control de las autoridades monetarias públicas sobre el sector financiero. Esto indica que en algunos casos la política financiera ha favorecido o ha aceptado la “extranjerización” y que, en otros, más bien no ha habido definición al respecto. En cualquier forma, al centrarse la acción de las autoridades monetarias en los aspectos globales de orientación y control del sistema de intermediación ha sido posible que ocurran, incluso inadvertidamente, cambios estructurales como el anotado.

6. Teniendo en cuenta lo anterior, parece útil ofrecer algunas sugerencias para el funcionamiento más adecuado de los sistemas de intermediación financiera para acelerar y reorientar ese proceso en los sentidos planteados por las estrategias de desarrollo nacionales.

En términos generales, lo fundamental consiste en dar al sistema financiero una funcionalidad que esté al servicio inmediato de las necesidades básicas del desarrollo económico y social, por lo que su orientación no puede definirse en el vacío y tendrá que corresponder a la política económica aplicada por cada país.

Una manera de alcanzar esta clase de funcionalidad consiste en introducir modificaciones al sistema prevaleciente en la región manteniendo, en algún grado, la estructura actual.

Otra orientación estriba en modificar sustancialmente el sistema a fin de que cumpla los requisitos económicos y sociales del desarrollo. Dentro de este enfoque más radical del problema parece encontrarse la línea de acción que está siguiendo Chile en la actualidad. En ésta, el sistema de intermediación, o gran parte de éste, pasa a ser de propiedad del Estado con el fin, como ya se señaló, de que la corriente de recursos financieros se adapte estrictamente a las directivas impartidas y a los controles ejercidos por el gobierno.

En todo caso, el funcionamiento apropiado del

sistema requiere, en primer lugar, que la política financiera se integre con la económica. Para este propósito, es esencial que los planes de desarrollo incluyan explícitamente y con alguna profundidad la programación del sector financiero. Es decir, no puede suponerse —como a veces se ha hecho en el pasado— un ajuste prácticamente automático de los recursos financieros a la movilización planificada de recursos reales, sino que, por el contrario, cabe definir anticipadamente las formas en que se utilizarán los medios financieros para colaborar en el logro de las metas establecidas.

Cabe considerar, además, otros elementos de importancia para la funcionalidad “desarrollista” del sistema, de especial utilidad en el caso de una reconversión del mismo.

a) Es interesante el refuerzo de la tuición ejercida por las autoridades públicas sobre los aspectos globales y sectoriales del sistema de intermediación, en sus dimensiones institucional, funcional y en lo relativo al origen nacional o extranjero de los fondos. En este último punto, interesa cómo sean definidos el grado y formas de “extranjerización” del sector y el control que se ejerza sobre ellos.

b) Reviste importancia, asimismo, la ejecución de una política financiera realista que permita a los intermediarios, especialmente a los públicos y a los privados bancarios, ofrecer condiciones atractivas —por ejemplo, en materia de tasas de interés y de grados de liquidez— a las unidades superavitarias, de suerte que éstas lleven sus fondos al sistema.

Experiencias como la mexicana ofrecen algunas fórmulas apropiadas para lograr los requisitos precedentes. A la inversa, cuando las orientaciones y restricciones no han sido explícitas o han fracasado los controles de las autoridades monetarias, el aparato de intermediación ha tendido a expandirse desordenadamente, especialmente en el sector privado extrabancario, dando lugar a una especialización y competencia estéril y al mal uso y encarecimiento de los recursos.

c) En el aspecto institucional se desprende la conveniencia de apoyar a los organismos públicos como las agencias o corporaciones de fomento, cuya influencia declinó en el último decenio en casi todos los países que las emplearon antes como palanca del desarrollo. Ellas podrían utilizar una amplia gama de mecanismos para abrir sus accesos al ahorro “puro” de la comunidad y para canalizarlo hacia la inversión en sectores prioritarios. Adicionalmente, el ahorro externo, en forma de créditos oficiales y de préstamos a corto plazo, podría fluir en máxima proporción hacia y desde esos organismos, con el objeto de garantizar una mayor eficiencia en la contratación y en la asignación de los recursos externos

y de evitar una "extranjerización" no deseable del aparato de intermediación.

d) El refuerzo y modernización de los intermediarios públicos tradicionales podría ir acompañado de la creación muy selectiva de nuevos organismos públicos desarrollistas, sin que esto lleve a la especialización excesiva de funciones y, por lo tanto, a la proliferación de organismos y a la competencia superflua en la captación de recursos. Para ello es importante la flexibilidad en la asignación de los fondos dentro del sector público, con el propósito de evitar esa competencia y de distribuir apropiadamente los recursos entre los fines más prioritarios.²⁷

e) El ahorro ligado a la vivienda puede continuar teniendo en el futuro trascendencia significativa y probablemente creciente dentro del monto de recursos que moviliza el aparato de intermediación. Por esto, parece conveniente sugerir que el desarrollo de este subsistema se programe y oriente hacia la solución de los problemas habitacionales de los estratos de menores ingresos. Se requiere, en este sentido, que se formulen y apliquen políticas definidas que permitan que estos grupos tengan mejor y más fácil acceso al mecanismo de ahorro y préstamo para la vivienda.

f) Es posible que el ahorro ligado destinado a financiar la expansión del consumo de bienes duraderos también continúe ganando importan-

²⁷ Véase, al respecto, "Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo", parte II, en CEPAL, *Boletín Estadístico de América Latina*, vol. XVI, No. 1, 1971.

cia en el desarrollo económico de América Latina. Teniendo esto en cuenta, será preciso calcular el monto de recursos que se dedicará a este propósito y, asimismo, incluir lo referente a esta área en la programación financiera y en las políticas que se formulen y ejecuten.

En la política conveniente en este campo destacan las medidas que pueden adoptar las autoridades públicas para influir sobre la magnitud del consumo y sobre las formas y tipos que éste puede tomar.²⁸ De esta manera, actuando sobre el volumen y composición del consumo, se puede intervenir en el proceso de intermediación.

Finalmente, conviene insistir en que si bien todos estos aspectos son particularmente importantes cuando se trata de readaptaciones del sistema, muchos de ellos también son pertinentes para el caso de modificaciones más radicales de la organización financiera.

²⁸ En el caso de los automóviles, que es el más representativo, lo que tiene trascendencia es especificar los planes de producción y venta anual de vehículos y el precio de éstos. En ambas variables, cantidad y precio, reside la flexibilidad para determinar el monto de recursos financieros que será necesario para comercializar la producción del año. Aunque sea al pasar, resulta interesante anotar que los modelos de automóviles que los países latinoamericanos exigen para producirlos internamente tienen una gran influencia sobre las necesidades de intermediación. Así, dado un nivel de producción, un vehículo del tipo "compacto" estadounidense exige aproximadamente el doble de financiamiento que uno europeo de tamaño reducido. Desgraciadamente, se ha permitido con cierta liberalidad la producción de automóviles relativamente caros, en contraste con lo ocurrido en algunos países europeos, como Francia e Italia, hace 20 años.

Anexo

LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA EN COLOMBIA, CHILE, ECUADOR Y PERÚ

COLOMBIA

I. ASPECTOS GENERALES

La evolución del sistema de intermediación financiera colombiano en el decenio de 1960 muestra ciertos rasgos característicos, que serán considerados en algún detalle en este documento. Destaca entre ellos la flexibilidad del aparato financiero para adaptarse al ritmo y patrón de desarrollo del país. En efecto, los intermediarios colombianos han desempeñado un papel activo en la movilización de recursos financieros desde las unidades superavitarias a las deficitarias, de acuerdo con las tendencias que ha seguido el desarrollo económico colombiano.

Asimismo cabe señalar que en la orientación del desenvolvimiento del aparato financiero del país ha representado un papel fundamental la Junta Monetaria.¹

¹ Véase, al respecto, "La movilización de recursos internos", *op. cit.*, pág. 243.

En la evolución financiera colombiana se advierte un incremento bastante rápido del total de activos del sistema, los que expresados como proporción del producto interno bruto aumentaron sostenidamente de alrededor del 50 % en 1960 a cerca del 70 % en 1969. En esta tendencia expansiva pueden analizarse los cambios de estructura que han tenido lugar en el aparato financiero del país, de acuerdo con las cifras que se presentaron anteriormente en el cuadro 9.

Se observa, en primer lugar, que el subsistema bancario comercial ha mantenido e, incluso, ha aumentado levemente su participación en el total de activos financieros. En efecto, considerando conjuntamente el Banco de la República, los bancos comerciales y el Banco Popular, la proporción correspondiente sube de 65.3 % en 1960 a 66.6 % en 1969. Sólo en la parte hipotecaria del

subsistema bancario se aprecia una reducción muy pequeña de la importancia relativa en esta área institucional.

El resto del sector financiero tradicional de Colombia —incluyendo en este concepto a la Caja Agraria, a los Almacenes Generales de Depósito, a las compañías de seguro y a las sociedades de capitalización— pierde fuertemente participación en el total de activos financieros: de 25.6 % en 1960 a 17.0 % en 1969. Más de la mitad de esta baja se explica por la sustancial reducción expe-

rimimentada por las sociedades de capitalización (véase nuevamente el cuadro 9).

La baja anotada coincide con el acelerado crecimiento de los activos de los nuevos intermediarios —corporaciones financieras y fondos de inversión— que aumentan su participación de 1.5 % en 1960 a 9.1 % en 1969. Como se verá más adelante, el desarrollo de estos intermediarios y las características que tuvo, constituyen otro elemento sobresaliente de la evolución de la intermediación financiera colombiana en el decenio de 1960.

II. LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA PÚBLICA

En el desenvolvimiento de la intermediación financiera pública del país se confunden, en cierta medida, los elementos de modernización del sistema tradicional con los de creación de nuevos organismos. La Junta Monetaria constituye un caso típico en el cual ambos procesos ocurren paralelamente. Por esto parece conveniente analizar la intermediación pública refiriéndose a lo institucional, considerando en ello los aspectos de renovación y de creación.

A. LA JUNTA MONETARIA

1. Antecedentes generales

Hasta comienzos del decenio de 1960 las funciones de banco central estaban asignadas al Banco de la República. Al establecerse, esta institución era propiedad de los bancos privados, de accionistas particulares y del gobierno, pero el Estado fue siempre accionista minoritario e incluso vendió a comienzos del decenio de 1950 la totalidad de las acciones que poseía. El Banco era dirigido por los bancos nacionales y extranjeros y por los representantes de las asociaciones gremiales de la agricultura, la caficultura, el comercio y la industria. La Junta Directiva del Banco constituía la máxima autoridad monetaria y, entre otras atribuciones, tenía las de descontar y redescantar operaciones con los sectores público y privado.

Esta organización hacía difícil la coordinación entre la política financiera y la económica, pese a que se hicieron algunos intentos —los principales en 1959 y 1960— de reorientar el sistema con un criterio más “desarrollista”. Así, se estableció primero que los bancos debían destinar el 15 % de los depósitos a la vista y a plazo para otorgar préstamos a la agricultura, ganadería y pesca a un interés básico de 10 % anual. Luego, se determinó que los bancos debían dedicar el 70 % de los depósitos de ahorros que tuvieran al financiamiento de inversiones en ciertos sectores calificados como prioritarios.

Una orientación “desarrollista” del sector financiero y, específicamente, la coordinación de sus operaciones con la política económica, empezó en noviembre de 1963 al iniciar sus funciones la Junta Monetaria, y se intensificó en 1967 con la ampliación de sus atribuciones. La coordinación anotada es producto de la circunstancia de que, a diferencia de la Junta Directiva del Banco de la República en que predominaban los usuarios del crédito, la Junta está integrada por funcionarios de alto nivel a cargo de la formulación y ejecución de la política económica del país. Estos funcionarios son los mi-

nistros de Hacienda, de Fomento y de Agricultura, el jefe del Departamento Administrativo de la Comisión Nacional de Planeación y el gerente del Banco de la República. La Junta cuenta, además, con dos consejeros permanentes que participan sin derecho a voto en sus deliberaciones y que la asesoran: uno en materias monetarias y el otro en asuntos económicos. Cabe agregar que la Junta Monetaria ha absorbido las atribuciones sustantivas de la Junta Directiva del Banco de la República y, en consecuencia, ésta y últimamente el propio Banco se han convertido, en cierto sentido, en una especie de secretaría de la Junta Monetaria.

2. Funciones y características de operación

a) Orientación general del sistema financiero

La Junta Monetaria pasó a desempeñar las funciones de instituto emisor que tenía el Banco de la República y, adicionalmente, se le otorgaron otras. Entre éstas se incluyen las de establecer los tipos máximos de interés o descuento que pueden cobrar los intermediarios financieros; determinar los plazos de pago que éstos pueden otorgar, los tipos de documento por emplear y los montos correspondientes a cada operación; prohibir el uso de instrumentos de créditos específicos, por ejemplo, el otorgar avales de obligaciones en moneda legal; y determinar las condiciones en que pueden efectuarse las ventas minoristas al crédito de bienes muebles o de servicios.

La Junta Monetaria tiene atribuciones muy amplias, particularmente si se tiene en cuenta la situación imperante en otros países latinoamericanos. De especial interés es el hecho de que puede asignar recursos directamente a los intermediarios financieros a través del Banco de la República y también por medio de otros fondos que se examinarán más adelante. Asimismo, tiene atribuciones para determinar cuáles títulos de deuda indirecta pueden emitir los intermediarios y las características de éstos.

Por otra parte, es singular su función de ordenamiento de las operaciones de compraventa a plazo, especialmente de bienes de consumo duraderos. Por ejemplo, ha establecido la tasa de interés máxima que puede cobrarse en esta clase de operaciones.

El sistema utilizado por la Junta Monetaria para orientar los recursos del sector financiero tradicional consiste, en lo esencial, en imponer la distribución de los fondos de los intermediarios, dando énfasis a la concesión de préstamos a los sectores que se consideran prioritarios. Cada intermediario debe atenerse a esa distribución,

o en caso contrario, debe inmovilizar los fondos de que dispone en forma de encaje obligatorio constituido en dinero efectivo o en valores mobiliarios de bajo rendimiento.

Es decir, los intermediarios no pueden emplear los recursos disponibles para conceder préstamos o efectuar inversiones según la distribución que ellos estimen conveniente, salvo una proporción de libre disposición que es igual al 20 % de los depósitos de ahorro que reciben.

La atribución de la Junta Monetaria de asignar los recursos del sistema financiero tradicional, adquiere aún más importancia si se considera que las tasas de interés vigentes en el último decenio en Colombia han sido en general negativas, en términos reales, teniendo en cuenta las alzas de precios que se han registrado en el país. O sea, ha habido un claro elemento de fomento o subsidio a los usuarios del crédito, acentuado para algunos sectores prioritarios al fijarse tasas aún más bajas que las generales para los préstamos que reciben.

Para cumplir con el patrón de distribución señalado por la Junta, los intermediarios colombianos se han visto instados a efectuar una labor de promoción en los sectores donde la demanda de recursos ha sido relativamente floja. Por otro lado, también han estado dispuestos a otorgar recursos a las unidades productivas que no ofrecen las mejores garantías para reembolsar los préstamos en comparación con las grandes empresas tradicionales ya consolidadas, con lo cual se ha tendido a cierta desconcentración del crédito bancario.

Se tiene, entonces, que los intermediarios tradicionales, con el propósito de acrecentar sus ganancias, han dado cierta funcionalidad "desarrollista" al sistema financiero del país, al atender preferentemente a los sectores considerados prioritarios para la aceleración del crecimiento.

Aunque el papel desempeñado por la Junta Monetaria en la dirección del sector financiero colombiano ha sido de gran significación, ha enfrentado ciertas limitaciones. En primer término, la Junta Monetaria, si bien ha estado en situación de orientar la acción del sistema bancario comercial, no ha ejercido la misma influencia sobre el resto del aparato de intermediación e, incluso, casi no ha tenido influencia en algunos agentes extra-bancarios.

En segundo lugar, dentro de la movilización de recursos realizada por la banca comercial y orientada por la acción de la Junta, ha sido reducida la captación de ahorros provenientes sobre todo de las personas. Por lo tanto, se observa que la provisión de recursos del sistema bancario comercial ha continuado dependiendo muy principalmente de la evolución de los depósitos a la vista y de los redescuentos otorgados por el Banco de la República. Sin embargo, para contrarrestar lo anterior, en 1970 se propuso elevar el tipo real de interés pagado sobre los depósitos de ahorro y a plazo teniendo en consideración el proceso inflacionario.

b) Los fondos de desarrollo de la Junta Monetaria

Los fondos especiales constituyen un mecanismo de importancia para orientar los movimientos del sector financiero. Los recursos nacionales con que éstos cuentan provienen, en general, de los bonos que emite la Junta, los cuales pueden adquirir los intermediarios financieros con propósitos de encaje.

Los fondos de la Junta tienen dos características principales. La primera, reside en que los recursos disponibles, captados vía emisiones de bonos y endeudamiento externo, los utiliza para financiar en forma directa a sectores prioritarios que los intermediarios no podrían atender regularmente. Esta operación amplía mucho la función de organismo canalizador de recursos que tiene la Junta Monetaria, aproximándola a la posición y funciones de la Nacional Financiera de México.

La segunda es el papel que cumplen estos fondos en la orientación de los recursos del sector bancario comercial. En efecto, el sistema de encaje obligatorio descrito antes implica que los bancos, con sus excesos de recursos, pueden adquirir valores mobiliarios emitidos por el gobierno y por la propia Junta que cumplen con ciertas condiciones. De esta forma, los bonos emitidos por la Junta sirven a los bancos para cumplir con los requisitos de encaje y confieren flexibilidad a la canalización permanente y estacional del crédito.

i) *Fondo de Inversiones Privadas (FIP)*. Como su nombre lo indica, este Fondo tiene como objetivo fortalecer la inversión privada en Colombia. Se creó en 1963, al acordarse entre los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos que los préstamos por programa concedidos por la AID generarían una contrapartida en moneda nacional que se destinaría al financiamiento de las operaciones de este Fondo. Adicionalmente, se ha contado con recursos en moneda extranjera, los cuales han provenido de la propia AID, del BID y de organismos públicos de la Alemania occidental y de los Países Bajos.

El FIP se ha dedicado, fundamentalmente, a fomentar la producción exportable y la sustitución de importaciones. Esta labor la realiza directamente o por intermedio de recursos que traspasa a otros intermediarios, en especial a las sociedades financieras. A fines de 1969, de los fondos prestados en moneda nacional (1013 millones de pesos), el 45.7 % había sido asignado a las exportaciones en tanto que el 36.5 % había ido a sustitución de importaciones. En los créditos en moneda extranjera (17.8 millones de dólares), las proporciones eran 30.6 % y 64.4 %, respectivamente.

Los préstamos que otorga el FIP, provenientes de fondos nacionales y extranjeros, son a plazos de hasta 10 años y a tasas de interés básicas de 15.1/2 % anual para el grueso de las operaciones y de 12 % anual para el plantío de cacao. Considerando que entre 1963 y 1969 el alza media de los precios internos alcanzó a cerca del 11 % anual, las tasas de interés han sido moderadas si se expresan en términos reales.

Conviene señalar que los préstamos que concede el FIP son, en general, para financiar inversiones reales. No obstante, a partir de 1970, se permite que hasta el 20 % de cada operación individual se destine al financiamiento de capital de explotación.

ii) *Fondo Financiero Industrial (FFI)*. Este fondo fue establecido en 1968 con el propósito de redescantar los créditos que los bancos y las financieras otorgan a la pequeña y mediana industria. Estos créditos deben destinarse al financiamiento de capital de trabajo, de asistencia técnica y, en determinadas condiciones, de la adquisición o montaje de equipos. Recientemente las funciones del FFI se ampliaron e incluyen ahora el financiamiento de hasta el 80 % de las compras de bie-

nes de capital producidos en el país que efectúan la pequeña y mediana industria.

El principal rubro de captación de recursos por parte de este Fondo es la emisión de bonos a seis meses plazo, los cuales devengan un interés anual del 11 %. Adicionalmente, para conferir mayor liquidez a estos documentos, el Banco de la República los redescuenta a una tasa inferior en tres puntos a la que devengan.

iii) *Fondo Financiero Urbano (FFU)*. Se creó en 1968 con el propósito fundamental de redescantar títulos emitidos por las municipalidades para financiar obras de desarrollo urbano. También, como en el caso del FFI, se concede el redescuento a los bancos y financieras que han comprado esas obligaciones, lo que se hace con el mismo margen de castigo ya anotado.

El FFU no sólo otorga recursos para el financiamiento del desarrollo urbano emprendido en forma autónoma por las municipalidades, sino que contribuye a proporcionar los fondos nacionales requeridos por éstas como contrapartida de los créditos externos que contratan.

iv) *Fondo Financiero Agrario (FFA)*. La operación de este Fondo fue transferida al Banco de la República en 1966 por decisión de la Junta Monetaria. Los bonos que emite son de suscripción obligatoria por parte de los bancos, pero éstos pueden redescantarlos hasta en un 65 % de su valor en dicho Banco, a una tasa de redescuento de 7 % anual.

Los recursos captados se utilizan para otorgar préstamos subvencionados al sector agropecuario, en virtud de un programa de crédito dirigido, destinado a promover la inversión en ciertos rubros señalados en los planes de desarrollo del país.

III. LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA PRIVADA

Como ya se indicó, lo más sobresaliente en el desenvolvimiento de la intermediación financiera privada de Colombia es la creación de varios bancos de inversión y el incremento de la actividad de los ya existentes.

A. LOS BANCOS DE INVERSIÓN

Estos bancos quintuplicaron durante el decenio de 1960 su participación en el total de activos financieros (de 1.5 % en 1960 a 7.7 % en 1969). Este crecimiento se relaciona, en lo fundamental, con el desarrollo que han tenido tres bancos de inversión: la Corporación Financiera Colombiana, la Corporación Financiera Nacional y la Corporación Financiera de Caldas. El capital y reservas de estas tres instituciones representaban, a fines de 1969, las dos terceras partes del correspondiente a todos los organismos de inversión del país, a pesar de que se crearon varios a partir de 1967. Se obtiene parecida proporción si se consideran los activos de esta clase de organismos.

En las tres instituciones señaladas participa mayoritariamente la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial que, en total, ha aportado al capital de éstas, 4.7 millones de dólares (2 millones a la Colombiana, 2 millones a la Nacional y 0.7 millones a la de Caldas).

Sobre la operación de los bancos de inversión colom-

B. OTROS INTERMEDIARIOS PÚBLICOS

Es poco lo que se puede agregar acerca de la evolución en el decenio de 1960, del resto del sistema de intermediación pública, sobre todo por la escasa envergadura de los cambios que tuvieron lugar.

En primer término, el Banco Popular —que es el banco comercial de propiedad del Estado— no tuvo un desenvolvimiento sustancial y, en la práctica, elevó su participación en el total de activos financieros de 2.9 % en 1960 a 3.5 % en 1969 (véase de nuevo el cuadro 9). Junto a este aumento se observó también cierto mejoramiento técnico en la organización del Banco. Sin embargo, no se apreciaron modificaciones importantes en los aspectos cualitativos de la función que desempeña por lo que, en general, puede afirmarse que su evolución ha estado ligada con la de la banca privada comercial.

En segundo lugar, como ya se señaló, la Caja Agraria pierde importancia cuantitativa y cualitativa dentro del aparato de intermediación. Se observa que entre 1960 y 1969 su cuota en el total de activos financieros se reduce de 13.4 % a 10.8 %, lo que es un reflejo de la escasa renovación experimentada por este organismo y, también, de la porción de recursos que pasó a ser encauzada, a partir de 1966, por el Fondo Financiero Agrario de la Junta Monetaria.

El caso del Instituto de Fomento Industrial (IFI) es interesante porque ha crecido en importancia paralelamente con el fuerte desarrollo experimentado por los bancos de inversión privados. Aunque no es muy precisa la coordinación de funciones entre los bancos de fomento privados y el público, no cabe duda de que la competencia entre ellos no ha frenado el dinamismo de todo el subsector.

bianos pueden destacarse algunos aspectos singulares. En primer lugar, en lo que respecta a la captación de recursos que realizan, se observa que éstos han recibido fondos distintos de los propios por varios conceptos: a) del Fondo de Inversiones Privadas de la Junta Monetaria, institución que, como ya se señaló, además de prestar directamente a los usuarios también transfiere fondos a otros intermediarios. De estos recursos la mayor parte proviene de la moneda nacional que han generado los préstamos por programa de la AID; b) del Banco de la República, que ha canalizado hacia las corporaciones financieras recursos originalmente prestados por organismos internacionales y por organismos públicos de otros países, y c) de otras fuentes externas, principalmente bancarias, distintas de las identificadas.

Así, del saldo de los préstamos y descuentos otorgados por las corporaciones que estaba vigente a fines de 1968, el 41 % se financiaba con fondos propios, el 18 % con recursos del FIP, el 11 % con créditos del Banco de la República y el 30 % con recursos internacionales contratados directamente. O sea, se había multiplicado por alrededor de 2.5 la capacidad crediticia de los bancos de inversión proveniente de sus propios recursos. (Véase el cuadro A.)

En lo que respecta a la evolución que han tenido los diferentes tipos de ingresos, puede anotarse que el rápido crecimiento de los recursos propios se explica fun-

Cuadro A
COLOMBIA: CORPORACIONES FINANCIERAS
(Millones de pesos corrientes)

	1965	1966	1967	1968
<i>Activo/pasivo total</i>	1 557	1 751	2 159	3 829
A. Efectivo	79	54	94	295
Caja/Bancos (moneda nacional)	25	31	80	287
Caja/Bancos (moneda extranjera)	54	23	14	8
B. Inversiones totales	227	286	455	660
Inversión en valores	216	268	407	580
Acciones y participaciones en empresas no financieras	(215)	(266)	(380)	(542)
Cédulas hipotecarias	(1)	(2)	(27)	(38)
Otras inversiones	11	18	48	80
C. Cartera	1 052	1 179	1 477	2 706
Préstamos y descuentos	625	779	1 183	2 272
Con recursos propios	(268)	(332)	(547)	(931)
Con recursos FIP	(142)	(213)	(353)	(419)
Con recursos Banco de la República	(211)	(231)	(237)	(241)
Con recursos internacionales	(4)	(3)	(46)	(681)
Créditos y aceptaciones	427	400	294	434
D. Activo fijo y diferido	11	13	33	55
E. Otros activos	188	219	100	113

FUENTE: *Revista de la Superintendencia Bancaria.*

damentalmente por la capitalización de nuevos aportes y de utilidades que no se han distribuido. En cambio, la captación vía depósitos de ahorro que reciben las corporaciones —que se consideran en el rubro recursos propios— no ha tenido mayor trascendencia. Este hecho ha significado una limitación importante en la acción desarrollada por estos organismos.

Por otra parte, los fondos proporcionados por el FIP y los recursos internacionales contratados directamente por las corporaciones también han crecido rápidamente (en el último caso a partir de 1968). No ocurre lo mismo con los fondos canalizados por el Banco de la República, que han aumentado muy lentamente en valores nominales (véase de nuevo el cuadro A).

En segundo término, en lo que se refiere a la asignación de recursos que efectúan las corporaciones financieras, sobresale la modalidad que éstas han tenido de efectuar aportes de capital en la mayoría de las empresas que han apoyado financieramente.² Además, han complementado dicho apoyo por medio de préstamos que les han concedido y de otros recursos que se han orientado hacia ellas, en forma de créditos o aportes, provenientes de fuentes nacionales y extranjeras. Es decir, las instituciones financieras han cumplido un papel centralizador en materia de asignación de recursos, lo que significa que esta función ha ido mucho más allá de la relacionada con los fondos otorgados directamente por ellas.

² En 1968 los aportes de capital de las corporaciones financieras representaban alrededor de una quinta parte de los préstamos concedidos por éstas.

Por otro lado, la importancia de los bancos de inversión también ha tenido una dimensión cualitativa. En efecto, su vinculación con las empresas a las cuales han concedido ayuda financiera ha sido, en general, bastante estrecha.³ Ha ido desde el control de la política y administración de éstas hasta diferentes niveles de influencia sobre sus principales líneas de acción y sobre los nombramientos en los puestos claves.

En este sentido, no cabe duda de que las corporaciones financieras colombianas se han preocupado simultáneamente de las ganancias que pueden obtener de sus operaciones y del desarrollo de las empresas a las cuales han apoyado, entre las que se cuentan varias nuevas y otras establecidas, pero con problemas de mala administración o de incapacidad para obtener los fondos que necesitan para su operación corriente o para su expansión. Así, es indiscutible que las corporaciones financieras han pasado a desempeñar en Colombia, y en otros países de la región, algunas funciones que cumplen los mercados de valores en los sistemas financieros de los países más industrializados, al permitir que las empresas recojan fondos mediante la venta de acciones y debentures.

En suma, parece claro que las corporaciones financieras colombianas han desempeñado un papel importante en la promoción del crecimiento de muchas empresas, a la vez que han sido fundamentales para la materialización de la influencia externa sobre el aparato de inter-

³ Se trata de empresas pertenecientes, preferentemente, al sector industrial manufacturero (petroquímicas, textiles, etc.).

mediación y, a través de éste, en especial sobre la esfera productiva.

B. OTROS INTERMEDIARIOS PRIVADOS

Si se examinan los cambios que han ocurrido en el decenio de 1960 en otras partes del subsistema de intermediación privado, y sobre todo en lo que toca a la creación de nuevos mecanismos, resalta el caso de los fondos mutuos o de inversión por la relativa importancia que han adquirido y porque complementan la acción realizada por las corporaciones financieras y la influencia ejercida a través de ambos tipos de organismos por grupos financieros nacionales y extranjeros. Cabe anotar que Colombia es uno de los pocos países latinoamericanos en que la modalidad de fondos mutuos ha tendido a ganar significación.

Aparte la creación de corporaciones financieras y de fondos mutuos, la intermediación privada de Colombia no ha visto aparecer nuevas instituciones de especial trascendencia. Así, no se ha creado un mecanismo de ahorro y préstamos para financiar la construcción de viviendas, similar al establecido en otros países de nivel de desarrollo económico parecido al colombiano, con el objeto de captar y orientar esta clase de ahorro ligado.

Por otro lado, en el financiamiento de la expansión del consumo, particularmente de bienes duraderos, tampoco ha habido creación de nuevos intermediarios comparable al de otras naciones de la región. Influye en este hecho, en primer término, la circunstancia de que el desarrollo de la industria automotriz colombiana empezó a acelerarse sólo muy a fines del decenio de 1960. En segundo lugar, el financiamiento del consumo no ha llevado a una significativa instauración, por ejemplo, de sociedades financieras, porque los recursos para este fin han fluído por otras vías, especialmente por la banca tradicional.⁴

En lo que se refiere a la modernización de la intermediación privada tradicional, parece evidente que las modificaciones de más trascendencia ocurrieron en la banca comercial.

Así, se observa que el sector bancario pudo, en la práctica, mantener su participación en el total de activos financieros a pesar de que, como ya se señaló, no

⁴ Ha habido también otras formas de financiar el aumento del consumo. Se ha recurrido, por ejemplo, a las tarjetas de crédito, algunas de las cuales han sido respaldadas por bancos estadounidenses y europeos.

se le autorizó durante el decenio de 1960 para ofrecer condiciones atractivas en los depósitos a plazo que permitieran absorber recursos de las unidades superavitarias. Para compensar este factor la banca comercial recurrió a dos procedimientos principales. Por un lado, se modernizó internamente sobre todo en materia de organización y métodos administrativos y de dotación de equipos contables más avanzados. Por otro, y simultáneamente con lo anterior, recurrió a la apertura de gran número de sucursales bancarias en distintas regiones del país.⁵ Este mejoramiento en la ubicuidad del sector bancario permitió generalizar el uso de las cuentas corrientes bancarias y captar fondos en forma de mayores depósitos a la vista.

Los recursos absorbidos por los bancos han continuado dedicándose, especialmente, al financiamiento de la operación corriente de las empresas de acuerdo con la tuición ejercida por la Junta Monetaria. No obstante, los antecedentes de los cuales se dispone permiten señalar que parte de estos fondos ha fluído indirecta y directamente hacia la expansión del consumo de bienes duraderos, aunque no es posible cuantificar la magnitud de este uso de los recursos.

Ha influido en esta canalización de fondos hacia el financiamiento del consumo —en la parte que los bancos tienen libre facultad de disponer por no estar sujetos a la dirección de la Junta—, la autorización que se les concedió para cobrar una tasa de interés total de hasta 50 % anual en los préstamos concedidos a las personas naturales. Como es obvio, esta tasa permitió un margen muy atractivo de utilidad para los bancos comerciales y los estimuló a otorgar créditos para el financiamiento de un aumento del consumo.

Sin embargo, por el crecimiento acelerado que está experimentando la producción nacional de bienes de consumo duraderos se puede prever la dificultad que tendrá el sistema financiero vigente en Colombia para hacer frente a la necesidad de financiar las mayores ventas a plazo que tendrán lugar. Es posible, por lo tanto, que se requiera un cambio profundo en el sistema actual.

Cabe finalizar esta revisión señalando que en otros intermediarios financieros privados tradicionales como, por ejemplo, en los bancos hipotecarios y en las instituciones de seguro y de capitalización, no se observaron procesos de modernización que hayan revestido alguna trascendencia.

⁵ Sólo en 1969 la Superintendencia Bancaria estableció limitaciones para autorizar la apertura de nuevas agencias bancarias.

CHILE

I. ASPECTOS GENERALES

El decenio de 1960 se caracterizó en Chile por la tentativa de sacar el sistema financiero del rezago en que se encontraba y de establecer mecanismos capaces de restaurar la liquidez del sistema en creciente deterioro a partir de 1940.

Junto con un mayor control sobre el sistema a través del Banco Central, se han creado y modernizado varios mecanismos financieros mediante el establecimiento de nuevos intermediarios y de innovaciones en la estructura financiera tradicional.

En el sector público las transformaciones esenciales consistieron en la modernización de las instituciones tradicionales, con la emisión de certificados de ahorro reajustables por el Banco Central, y la creación de cuentas de ahorro reajustables en el Banco del Estado y de nuevos mecanismos de financiamiento al sector público en ese mismo banco. Por otro lado cabe mencionar el establecimiento de la Caja Central de Ahorros y Préstamos, entidad controladora del sistema nacional de ahorro y préstamo.

En el sector privado las mayores transformaciones consistieron en la creación de nuevas instituciones especializadas de ahorro ligado, principalmente en el sector de financiamiento de viviendas (sistema nacional de ahorro y préstamo). Aunque desde 1965 se venían dictando disposiciones que facultaban otras transformaciones, ellas no se aplicaron o sólo se aplicaron en años muy recientes, lo que dificulta la evaluación de sus resultados. Los organismos tradicionales privados no se han modernizado como lo hicieron los públicos en cuanto a la utilización de nuevos mecanismos de captación y asignación de recursos. La modernización sólo ha tenido lugar en materia de instalaciones y equipos. En consecuencia, han perdido participación en el sistema financiero.

La integración con el sistema financiero internacional no se ha realizado a través de la fundación de nuevas instituciones, salvo las de ahorro y préstamo, sino que por la entrada de capitales de corto plazo por el sistema bancario. En consecuencia, no son aparentes las vinculaciones de los grupos nacionales con los extranjeros. La legislación restrictiva a la asociación de capitales nacionales y extranjeros en la constitución de nuevas instituciones (v.g. bancos privados de fomento) ha impedido su creación y hecho difícil conocer los vínculos existentes.

El análisis de algunos indicadores financieros para el caso chileno muestra que en los últimos treinta años el crecimiento de los medios de pago y de los activos totales del sistema financiero no concuerda con el desarrollo real de la economía.

El coeficiente de liquidez real (relación entre medios de pago y producto nacional en términos reales) y la relación activos financieros totales y producto nacional bajaron entre 1940 y 1959. (Véase el cuadro B.) En la primera relación (coeficiente de liquidez real) la disminución alcanzó a un 50% en el período; aún más

grande fue el decrecimiento de la relación entre activos totales y producto: en 1959 era poco mayor de un tercio de lo que había sido en 1940.⁶

El proceso inflacionario explica en gran parte esos hechos: desalentó el mantenimiento de activos líquidos y planteó constantemente la necesidad de aplicar medidas de política monetaria. Hasta la fecha las tentativas de estabilización hechas, al restringir la expansión secundaria de los medios de pagos, han reducido el grado de liquidez efectiva del sistema, lo que ha agravado el problema de desarrollo insuficiente de la estructura financiera hasta límites difíciles de sostener.

Como ejemplo de las medidas que se tomaron en el decenio de 1960, cabe citar las adoptadas en 1959 y 1960, que lograron por lo menos detener la tendencia hacia un creciente deterioro. En los primeros cinco años (1960-1964) la liquidez de la economía aumentó en relación con 1959 pero sin afirmar una tendencia ascendente. A mediados del decenio, un nuevo esfuerzo que se tradujo en nuevas medidas de estímulo al desarrollo financiero logró aumentar constantemente el grado de liquidez del sistema. (Véase de nuevo el cuadro B.)

La evolución reciente del sistema financiero chileno puede dividirse en dos períodos distintos según los valores medios de los indicadores de liquidez de la economía. Uno que va de 1960 a 1964 con un coeficiente de liquidez (relación de medios de pago a producto nacional bruto) de 11.8% y una relación de activos financieros a producto nacional bruto de 15.8%; y otro, de 1965 a 1968, en que esos valores medios fueron respectivamente 14.1% y 19.7%.

La diferencia en la evolución del sistema financiero

⁶ Véase Pedro Jofanovic, *Estudio sobre el mercado de capitales chileno*, Centro de Estudios Socio-Económicos, Santiago, 1969 (mimeografiado).

Cuadro B

CHILE: RELACIONES ENTRE MEDIOS DE PAGOS, ACTIVOS FINANCIEROS Y PRODUCTO NACIONAL BRUTO

(Millones de escudos de diciembre de 1965)

	Billetes y monedas en circulación	Depósitos a la vista Bancos Comerciales y del Estado	Total medios de pagos	Total activos ^a sistema financiero	Producto Nacional Bruto	Producto Nacional Bruto	
						Medios de pagos (%)	Activos financieros (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1940	386	926	1 312	2 443	6 740	19.5	36.2
1950	485	1 113	1 598	2 161	9 677	16.5	22.3
1955	445	954	1 399	1 548	11 294	12.4	13.7
1959	465	790	1 255	1 706	12 954	9.7	13.2
1960	563	1 102	1 665	2 230	13 828	12.0	16.1
1961	565	1 081	1 646	2 311	14 686	11.2	15.7
1962	582	1 390	1 972	2 609	15 373	12.8	17.0
1963	517	1 200	1 717	2 297	16 130	10.6	14.2
1964	610	1 452	2 062	2 642	16 775	12.3	15.7
1965	725	1 518	2 243	2 921	17 547	12.8	16.6
1966	872	1 768	2 640	3 609	18 510	14.3	19.5
1967	918	1 705	2 623	3 770	18 900	13.9	19.9
1968	930	2 036	2 966	4 355	19 297	15.4	22.6

FUENTE: *Boletines mensuales del Banco Central de Chile*, datos citados por P. Jofanovic, *op. cit.*

^a Activos de los bancos comerciales, Banco Central, Bancos Hipotecarios y Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos.

en los dos períodos es aún más evidente si se analiza el crecimiento real de los activos y de las colocaciones del sistema financiero. En efecto, en el primer período los activos totales del sistema financiero crecieron en 18 % y las colocaciones totales del sistema financiero en 46 %. En el segundo período las tasas respectivas fueron 65 % y 47 %. El incremento real de las colocaciones no ha sido distinto en ambos períodos, lo que indica que las necesidades de financiamiento de la economía son más o menos rígidas: no pueden estar sujetas al comportamiento experimentado por los activos. Si los activos no se incrementan en la misma medida, el financiamiento del sistema queda más dependiente del aumento de la velo-

cidad de circulación de los activos monetarios y también de un mayor coeficiente multiplicador del sistema bancario.

Esa fue la característica de los primeros años del decenio. Las medidas adoptadas en 1964 y 1965 tuvieron como objetivo justamente crear mecanismos capaces de inducir a las entidades superavitarias a mantener sus ahorros en la forma de activos financieros. Con ello se produjo un brusco aumento en el crecimiento real de los activos en poder de los intermediarios financieros, lo que permitió que el financiamiento de la economía en el segundo período dependiera en menor grado del poder multiplicador de las emisiones primarias.

II. LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA PÚBLICA⁷

A. EL BANCO CENTRAL DE CHILE

El Banco Central actúa como entidad controladora del sistema financiero y a la vez como un intermediario que realiza operaciones con el público.

En cuanto a la primera función, el Banco Central ha aumentado su importancia en el sistema financiero en el último decenio, pero más bien por los reglamentos que ha dictado que por la práctica misma del control. Más recientemente se ha estado propugnando una reforma cuyo carácter esencial es dotar al Banco Central de mayor capacidad real para orientar el sistema financiero chileno.

La importancia del Banco Central en sus relaciones con el público ha disminuido. Éstas se limitan hoy al sistema de Almacenes Generales de Depósitos (Warrants) y a algunas operaciones con la industria salitrera y siderúrgica, principalmente, y, en las operaciones de mercado abierto, a las efectuadas entre los bancos. A partir de 1965 se introdujo una innovación que lo ha transformado también en entidad de captación de ahorros. Opera desde entonces con los Certificados de Ahorro Reajustables (CAR) que mantienen de alguna manera el valor real de los ahorros líquidos del público. Su importancia ha ido en aumento (véase el cuadro C) y las perspectivas más recientes son de que esa tendencia se mantenga e intensifique. Los recursos captados por medio de las emisiones de esos títulos se han destinado preferentemente al financiamiento a largo plazo del sector privado y de algunas empresas públicas y, en particular, a la expansión de las empresas exportadoras y productoras de bienes de capital.

B. OTROS INTERMEDIARIOS PÚBLICOS

La tendencia general a una menor participación pública en el crédito al sector privado y en la intermediación financiera misma también se aprecia en el caso chileno, aunque en menor medida, porque el sector público

ha modernizado su forma de actuar en el sistema financiero por la creación de nuevos mecanismos en sus instituciones tradicionales.

1. *El Banco del Estado*

La principal modificación, introducida a mediados del decenio de 1960, en la manera de operar del sistema bancario fue la creación de los depósitos de ahorro reajustables en el Banco del Estado y la facultad dada a ese banco para actuar como banco de fomento con préstamos reajustables a largo plazo.

El Banco del Estado, igual que los bancos comerciales, ha mantenido un sistema de depósitos de ahorro a la vista o a plazo, cuya importancia como mecanismo de movilización de ahorros había sido declinante hasta 1965 a causa de la inflación. A comienzos de 1966 se introdujo en ese tipo de activos el sistema de reajuste según la tasa de inflación hasta un monto depositado de 1.5 sueldos vitales anuales por cuenta.

El financiamiento del reajuste se debería hacer con el producto de los préstamos de fomento otorgados por el Banco. En la práctica éste ha aportado sólo una pequeña parte del monto necesario y se ha cubierto en su mayor proporción por aportes fiscales nominales (reconocimiento de deudas). De todas maneras los depósitos de ahorros reajustables han logrado bastante éxito como mecanismo de captación de ahorros. (Véase nuevamente el cuadro C.)

También se han introducido innovaciones en las formas de financiamiento al sector público del Banco del Estado. Todas las entidades públicas poseen cuenta en ese Banco y para efectos de sobregiro por la Tesorería se consideran como una sola: la "cuenta única del sector público". El sobregiro puede llegar hasta el 70 % del saldo de esa cuenta; si se pone en práctica el mecanismo de depositar el sobregiro inicial en las cuentas de los distintos organismos públicos y nuevamente sobregirar, la Tesorería puede disponer, además del saldo de su cuenta, de un monto igual a 2.3 veces los fondos depositados en las cuentas de los demás organismos públicos.

Este mecanismo de financiamiento adquirió creciente importancia en el decenio de 1960. Los datos disponibles

⁷ La división entre sector público y privado se altera en alguna medida por actuar el Banco del Estado como institución de fomento y de financiamiento al sector público, por una parte, y como simple banco comercial por otra. Para fines de análisis se le considerará como una institución pública en cuanto se refiera a las primeras formas de actuar y como institución privada en cuanto actúe como banco comercial. Lo mismo pasa con la Caja Central de Ahorros y Préstamos que se analiza junto con

el sistema nacional de ahorro y préstamo dadas sus características especiales en relación con los demás intermediarios financieros.

Cuadro C

CHILE: ESTRUCTURAS DE LOS ACTIVOS DE ALGUNAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

(Millones de escudos de diciembre de 1965)

	Bancos comerciales y del Estado				Banco Central				Bancos hipotecarios		Sistema nacional de ahorro y préstamos		Total activos	
	Depósitos a la vista (excluyendo canje)	% sobre activos totales	Depósitos a plazo		Billetes y monedas en circulación	% sobre activos totales	Certificados de ahorro	% sobre activos totales	Bonos hipotecarios en circulación	% sobre activos totales	Depósitos, hipotecas, pagarés y bonos	% sobre activos totales		
Bancos comerciales y del Estado		Banco del Estado	Bancos comerciales y del Estado	% sobre activos totales										
1940	926.0	37.9	(586.8)	808.1	33.1	385.7	15.8	—	—	323.1	13.2	—	—	2 442.9
1950	1 112.8	51.5	(356.1)	446.3	20.6	484.6	22.4	—	—	117.7	5.4	—	—	2 161.4
1955	954.3	61.7	(92.6)	122.9	7.9	444.6	28.7	—	—	26.0	1.7	—	—	1 547.8
1960	1 101.9	49.4	(249.5)	513.7	23.0	563.1	25.2	—	—	51.6	2.3	—	—	2 230.6
1961	1 080.9	46.8	(336.7)	592.7	25.7	565.4	24.5	—	—	71.5	3.1	—	—	2 310.5
1962	1 390.4	53.3	(321.4)	550.6	21.1	581.5	22.3	—	—	51.3	2.0	35.4	1.4	2 609.2
1963	1 200.0	52.2	(304.4)	486.5	21.2	516.9	22.5	—	—	30.1	1.3	63.6	2.8	2 297.1
1964	1 452.0	55.0	(275.9)	457.9	17.3	610.1	23.1	—	—	19.4	0.7	102.6	3.9	2 642.0
1965	1 518.2	52.0	(286.7)	476.0	16.3	724.5	24.8	—	—	15.5	0.5	186.3	6.4	2 920.5
1966	1 768.4	49.0	(434.3)	641.2	17.8	871.5	24.2	14.9	0.4	13.5	0.4	299.1	8.3	3 608.6
1967	1 705.3	45.2	(516.3)	726.0	19.3	917.6	24.3	21.2	0.6	13.8	0.4	386.4	10.2	3 770.3
1968	2 035.9	46.7	(577.0)	788.3	18.1	930.2	21.4	55.9	1.3	14.9	0.3	529.7	12.2	4 354.9

FUENTE: Boletines mensuales del Banco Central, datos citados por P. Jęftanovic, *op. cit.*

hasta 1965 muestran que en ese año los recursos obtenidos por el sector público por medio del sobregiro de la cuenta única representaban el 85 % de todos los créditos obtenidos por el sector en el Banco del Estado.⁸ La comparación de los índices de crecimiento de los préstamos al sector público por el Banco del Estado y de las colocaciones totales del sistema bancario revelan que los mayores valores de los primeros se dieron justamente a partir de 1960, lo que muestra que fue el mecanismo de sobregiro de la cuenta única el que permitió que el sector público chileno no se enfrentara con problemas de financiamiento corriente más graves de los que tuvo.

2. Los organismos públicos de fomento

El sector público en Chile mantiene organismos especializados de crédito destinados esencialmente al financiamiento a largo plazo de inversiones fijas y de infraestructura. Entre ellos se destacan la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la más antigua, que cumple la finalidad de promover el desarrollo en todos los sectores por medio de préstamos, inversiones directas y participaciones en la constitución de empresas; la Corporación de la Vivienda (CORVI), que participa decisivamente en el financiamiento a la construcción de viviendas populares y en la actualidad opera de manera similar al sistema de ahorro y préstamo, pero estrechamente vinculada con las instituciones de seguridad social; la Empresa Nacional de Minería, (ENAMI), financiadora de la pequeña y mediana minería, y el INDAP y la CORA, organizados para fomentar el desarrollo agropecuario y financiar el proceso de reforma agraria.

⁸ Véase, P. Jęftanovic, *op. cit.*, pág. 114.

Los préstamos de esas instituciones representaban a mediados del decenio pasado alrededor del 25 % del total de préstamos concedidos por el sistema bancario.⁹ Los recursos de esos organismos provienen fundamentalmente de los aportes fiscales y de préstamos externos. La única excepción es la CORVI, que obtiene fondos de las Cajas de Previsión y de depósitos de ahorro del público.

Como se señaló, se observa en América Latina una tendencia reciente hacia la disminución de la importancia de los organismos centralizados de fomento en cuanto a canalizadores de los créditos externos al sistema productivo. En el caso chileno, sin embargo, los organismos públicos consiguieron mantener cierto control sobre los créditos externos. (Véase el cuadro D.) Mientras los créditos externos directos al sector privado se mantuvieron más o menos constantes en el período 1965-1968, los negociados con garantía del sector público —y por lo tanto con la aprobación o supervisión de la CORFO, generalmente— aumentaron. Con ello se invirtió la proporción del crédito garantizado por el sector público con relación al crédito externo directo: de 16 % en 1965 llegó a representar casi 60 % en 1968. Excluyendo el crédito de proveedores, es decir, considerando solamente el crédito de los organismos internacionales, de los bancos y de los gobiernos, la tendencia creciente del crédito externo con garantía del sector público fue aún más marcada: subió de 15.4 % a 87.3 % entre 1965 y 1968. (Véase nuevamente el cuadro D.)

La situación externa chilena en 1964 y 1965 hizo que los propios prestamistas pasasen a exigir la garantía del gobierno, lo que explica en buena medida que la proporción aumentara bruscamente, de 15 % en 1965 al 80 % en 1966. Sólo más tarde se notó una preocupación

⁹ *Ibid.*, pág. 170.

Cuadro D

CHILE: UTILIZACIÓN DE CRÉDITOS EXTERNOS POR EL SECTOR PRIVADO
(Millones de dólares)

	1965		1966		1967		1968	
	Dólares	%	Dólares	%	Dólares	%	Dólares	%
<i>Con garantía del sector público</i>	11.3	15.8	21.0	25.6	21.0	30.6	81.8	59.2
Organismos internacionales	5.6	7.8	10.5	12.8	8.7	12.7	45.4	32.9
Gobiernos	—	—	2.2	2.7	5.5	8.0	10.2	7.4
Bancos privados	—	—	—	—	6.8	9.9	4.0	2.9
Proveedores varios	5.7	8.0	8.3	10.1	—	—	22.2	16.1
<i>Deuda privada directa</i>	60.5	84.2	61.0	74.4	47.6	69.4	56.3	40.8
Organismos internacionales	21.7	30.2	1.6	1.9	5.5	8.0	8.7	6.3
Bancos privados	9.1	12.7	1.4	1.6	—	—	—	—
Proveedores varios	29.7	41.8	58.0	70.7	42.1	61.4	47.6	34.5
<i>Totales</i>	71.8	100.0	82.0	100.0	68.6	100.0	138.1	100.0
Organismos internacionales	27.3	38.0	12.1	14.8	14.2	20.7	54.1	39.2
Gobiernos	—	—	2.2	2.7	5.5	8.0	10.2	7.4
Bancos privados	9.1	12.7	1.4	1.6	6.8	9.9	4.0	2.9
Proveedores varios	35.4	49.3	66.3	80.9	42.1	61.4	69.8	50.5

FUENTE: ODEPLAN, División de Comercio Exterior, citado en *Análisis y Diagnóstico*, Santiago, año VI, N° 5 (mimeografiado).

creciente por parte de las autoridades monetarias de mantener la garantía gubernamental en los préstamos externos como medio de influir en la asignación de ese tipo de recursos.

Todo lo anterior no significa que la situación de Chile sea distinta de la de América Latina en cuanto a la

centralización del crédito externo. Los recursos, en proporción cada vez mayor vienen ya asignados desde afuera para proyectos específicos y no en forma global para su asignación posterior. El mayor control a que se hizo referencia es consecuencia de la manera misma de actuar de la CORFO al avalar los créditos externos.

III. LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA PRIVADA

A. EL SISTEMA BANCARIO

La participación de los activos del sistema bancario (incluso el Banco del Estado y los bancos comerciales) en el total de activos ha disminuido continuamente en los últimos años, aunque no en forma muy acentuada. Tomando en cuenta los depósitos a la vista y a plazo, la participación ha disminuido del 72.4 % en 1960 al 64.9 % en 1968. (Véase nuevamente el cuadro 10.) Sin embargo, esta relación general es poco explicativa de la evolución real del sistema.

Los depósitos a la vista fueron aumentando su participación en el período 1960-1964, hasta llegar a 55 % en el último año. A partir de entonces han perdido importancia continuamente, aunque en ese período hayan crecido más en términos reales que en el anterior. Esto revelaría que las mayores participaciones anteriores se deben en gran medida al insuficiente desarrollo del sistema como un todo. Mientras tanto, los depósitos a plazo han experimentado tendencias justamente opuestas. Su participación en los activos totales del sistema financiero se redujo hasta 1965 y a partir de entonces experimentó un incremento, el que se explica por la introducción de las cuentas de ahorro reajutable del Banco del Estado. (Véase nuevamente el cuadro C.)

Los bancos comerciales no han podido adaptar sus depósitos a plazo a las modalidades nuevas de ahorro reajutable puestas en práctica por el Banco del Estado. Los intereses pagados en los depósitos a plazo comerciales fluctuaron en torno del 15 % al año; a causa de los índices inflacionarios, esos intereses se tornaron negativos en términos reales, salvo en 1960 y 1961.

La participación del sistema bancario en los préstamos totales del aparato financiero también ha disminu-

do a lo largo del decenio (véase el cuadro 10): representaba el 98 % en 1960 y en 1968 sólo el 80 %.¹⁰

B. EL SISTEMA NACIONAL DE AHORRO Y PRÉSTAMO

La modernización del sistema financiero chileno empieza en 1959 con la formulación de normas de incentivo al financiamiento y construcción de viviendas económicas.¹¹ Se ha establecido el sistema de "ahorro-ligado" y se dispuso que la Corporación de la Vivienda habría de ser el intermediario financiero a cargo de las operaciones de este tipo. En 1960¹² se extendió al alcance de la medida permitiendo la organización de asociaciones privadas de ahorro y préstamo controladas y financiadas por la Caja Central de Ahorros y Préstamos organizada como entidad pública.

Las 25 asociaciones de ahorro y préstamo hoy existentes captan recursos en forma de depósitos de ahorro del público, de venta de valores hipotecarios reajustables y de préstamos de la Caja Central de Ahorro y Préstamo. El cuadro E indica que la mayor parte de los recursos de las asociaciones proviene de los depósitos de ahorro del público (62 % en 1968). Los préstamos que otorgan se destinan a la construcción de viviendas, son reajustables y de largo plazo (máximo 25 años).

La Caja Central de Ahorros y Préstamos es la enti-

¹⁰ Estas cifras están sobreestimadas en lo que se refiere al total del financiamiento otorgado en Chile debido a la no inclusión de entidades estatales de fomento (CORFO, CORVI, etc.), de las instituciones de seguridad social y de las entidades que otorgan crédito al consumo.

¹¹ Decreto con Fuerza de Ley (D.F.L.) No. 2, de 1959.

¹² D.F.L. No. 205, de 1960.

Cuadro E

CHILE: ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRÉSTAMOS

(Millones de escudos de diciembre de 1965)

	Fondos			Total fondos
	Préstamos	Depósitos de ahorro	Valores hipotecarios reajustables	
1962	52.0	35.4	—	35.4
1963	140.8	63.6	—	63.6
1964	179.5	95.1	3.4	98.5
1965	298.0	164.1	20.2	184.3
1966	283.0	252.0	44.3	296.3
1967	375.0	301.4	75.9	377.3
1968	509.0	344.7	162.4	507.1

FUENTE: Boletines mensuales del Banco Central, citado por P. Jeftanovic, *op. cit.*

dad fiscalizadora y de respaldo financiero del sistema de ahorro ligado. Sus fondos provienen principalmente del fisco y de créditos externos y, complementariamente, de la venta de hipotecas y pagarés reajustables al público. Los datos presentados en el cuadro 10 dan una idea aproximada de la expansión de estas instituciones financieras en Chile. En 1968 sus activos representaban ya el 12 % del total del sistema y, a su vez, las colocaciones ascendían casi al 20 % del mismo total.

C. OTROS INTERMEDIARIOS PRIVADOS

Los *bancos hipotecarios* (actualmente son dos, más el departamento de crédito hipotecario del Banco del Estado) han perdido importancia dentro del sistema financiero chileno. (Véase de nuevo el cuadro 10.) En 1965 sus normas de funcionamiento se alteraron para permitir que operaran con la modalidad de reajuste monetario. La autorización previa del Banco Central necesaria para poner en práctica esta modificación se retardó hasta 1968, cuando se autorizaron dos emisiones de bonos reajustables por montos determinados, por parte de los bancos privados.

El volumen real anual de transacciones efectuado en las dos *bolsas de comercio* que existen en el país se redujo de 73.4 millones en 1940 a 9.7 millones en 1968, ambas cifras expresadas en escudos constantes de 1958. A su vez, el índice real de cotización de acciones bajó de 3 562.4 en 1940 a solamente 698.0 en 1968.¹³

Durante el decenio pasado se tomaron algunas medidas con el propósito de modificar las tendencias descritas, sin obtener resultados concretos. En verdad, las variaciones bursátiles transitorias que se observaron respondieron más bien a circunstancias políticas que a situaciones objetivas.

A partir de 1960, en virtud del Decreto con Fuerza de Ley 324 de ese año, se crearon cuatro *fondos mu-*

¹³ Véase P. Jeftanovic, *op. cit.*, pág. 166.

tuos y una sociedad de inversión. Como es lógico, en las condiciones en que se ha desarrollado el mercado de valores chileno, éstos no han tenido éxito.

En 1965 se dictó una ley de *bancos de fomento*, que contiene además una serie de disposiciones que reglamentan el funcionamiento de los bancos hipotecarios y las actividades de fomento del Banco del Estado.

Se establece en la ley que los bancos de fomento deben conceder préstamos en unidades reajustables a plazos superiores a tres años y que a lo menos el 51 % de su capital social debe ser propiedad de chilenos. No obstante, no se ha creado una institución de esta especie porque no ha existido acuerdo sobre la forma de estructurarla. Esto ha significado que las funciones de banco de fomento las ha continuado llenando la CORFO y, en menor escala, el Banco del Estado.

D. EL CRÉDITO AL CONSUMO

En el decenio de 1960 el crédito al consumo en Chile se expandió en forma bastante acentuada, aunque no se pueda medir con exactitud toda la magnitud de ese crecimiento por la falta de información sistemática.¹⁴

Pese a ello, las instituciones que lo otorgan no se han estructurado en forma orgánica y funcional, recayendo la mayor carga sobre instituciones no especializadas. La participación de las instituciones financieras en la movilización de recursos hacia el crédito al consumo es pequeña debido a los límites de redescuento fijados por el Banco Central (caso de los préstamos populares de los bancos comerciales) y al hecho de que ésta la realizan instituciones que no poseen capacidad para establecer relaciones de deuda indirecta en forma generalizada. Por este motivo, la gran parte del crédito al con-

¹⁴ Un esfuerzo importante para subsanar esta escasez es el trabajo de Erna Kunz y Marina Weinstein, *El crédito para el consumo en Chile*, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, 1969 (mimeografiado).

Cuadro F

CHILE: ESTRUCTURA DEL PASIVO DE PRODUCTORES Y DISTRIBUIDORES DE BIENES DE CONSUMO DURADEROS

(En porcentajes)

	Artefactos	Vestuario	Calzado	Textiles
<i>Productores</i>				
Crédito proveedores	9.0	13.0	24.0	5.0
Crédito bancario	16.0	11.5	2.5	29.0
Capital propio	48.0	27.0	27.0	38.5
Otros pasivos	27.0	48.5	46.5	27.5
<i>Total pasivo</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
<i>Distribuidores</i>				
Crédito productores	57.0	42.8	24.7	40.5
Crédito bancario	8.0	1.9	1.0	1.7
Capital propio	23.0	42.5	63.0	41.3
Otros pasivos	12.0	12.8	11.3	16.5
<i>Total pasivo</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: Universidad Católica de Chile, *Algunos aspectos del crédito al consumo*, citado por Erna Kunz y Marina Weinstein, *op. cit.*

sumo la otorgan los productores y distribuidores de los bienes financiados. Aún más, la razón esencial que explica la existencia de ese tipo de crédito reside en que los productores financian sus ventas a los distribuidores. Éstos y las demás instituciones (sociedades financieras) solamente cumplen el papel de ampliar y facilitar el crédito a los consumidores.

El análisis de la estructura del pasivo de los productores y distribuidores de bienes de consumo duraderos permite comprobar en parte lo señalado. Además, permite apreciar que la participación del sistema bancario en el crédito al consumo no es tan pequeña como se podría creer en principio. De hecho, los recursos del sistema bancario participan de manera indirecta en el financiamiento al consumo, pues en buena medida son los créditos corrientes obtenidos por los productores lo que les permite financiar sus ventas. (Cuadro F.)

Por otra parte, según estudio del Banco Central de Chile, en septiembre de 1968 el crédito otorgado por productores y distribuidores para la compra de textiles, muebles, vestuario, calzado, artefactos para el hogar y automóviles sumaba 775.8 millones de escudos, o sea, el equivalente al 20 % del total de las colocaciones del sistema bancario.

Puede concluirse que los mecanismos con que opera el crédito al consumo en Chile son más bien tradicionales y, por lo tanto, no ofrecen perspectivas de mayor incremento en el proceso expansionista hasta ahora verificado. El sistema bancario en su forma directa de participación en el crédito al consumo (desde 1965) está restringido por cuotas estrictas de redescuento; las 13 instituciones financieras de crédito al consumo existentes no disponen de mecanismos eficaces que les garanticen un crecimiento muy acentuado —su expansión depende en la práctica de la reinversión de utilidades y de incorporación de nuevos clientes ya que no disponen de ninguna fuente de fondos independientes de las comisiones que cobran de las casas comerciales y de los clientes— y las instituciones de previsión participan también en el crédito al consumo por medio de los préstamos concedidos a imponentes, pero su importancia es declinante y hoy no son muy significativas con relación al total del crédito al consumo. La expansión futura de este tipo de financiamiento dependerá en gran parte de la ampliación del número de productores y distribuidores que financien sus ventas y de que sea el mayor número de productos susceptible de ser financiado.

ECUADOR

I. ASPECTOS GENERALES

El sector financiero ecuatoriano tuvo un desarrollo moderado en el decenio de 1960. La primera indicación en este sentido la da el hecho de que la relación entre activos financieros y producto interno bruto subió de 29.4 % en 1960 a 33 % en 1968;¹⁵ es decir, un incremento más bien lento en comparación con el observado en otros países de la región.

En lo que toca a la estructura de la intermediación, puede señalarse, en primer lugar, que el Banco Central y los bancos comerciales han concentrado gran parte de la concesión de préstamos, pese a que se registró una baja en esa participación durante el decenio pasado. Las proporciones correspondientes ascendían a 87.4 % en 1960 y a 80.2 % en 1968. Como se verá más adelante, se justifica considerar conjuntamente al Banco Central y a los bancos comerciales, porque en el Ecuador la primera institución desempeña normalmente la función de otorgar créditos al sector privado.

La reducción anotada se vio compensada con la mayor importancia en el crédito total adquirida por la Caja Nacional de Seguro Social y por la participación que tuvieron las dos corporaciones financieras que se crearon en el período analizado: una pública, la Corporación Financiera Nacional y otra privada, la Corporación Financiera Ecuatoriana. En cambio, la importancia relativa del Banco Nacional de Fomento experimentó poca variación (véase de nuevo el cuadro 12).

El sistema financiero del país tiene un grado de diversificación comparable al de otras naciones latino-

americanas de mayor desarrollo relativo. Así, al lado del sector bancario tradicional (Banco Central y bancos comerciales) se encuentran un organismo público de fomento, corporaciones financieras públicas y privadas, organismos para el financiamiento de la vivienda, cooperativas de crédito y compañías de seguros.

No obstante, esta diversificación se da con dos características particulares. En primer término, el número de intermediarios de cada tipo es pequeño, y, como ya se ha visto, en la estructura del sistema financiero sigue siendo predominante la influencia de los créditos otorgados por el Banco Central y los bancos comerciales, habiendo aumentado lentamente la participación de los nuevos intermediarios. En segundo lugar, es escasa la especialización de los diferentes organismos. Así, la banca comercial además de otorgar préstamos para el financiamiento corriente de las empresas a menos de un año plazo, funciona también como banco hipotecario (la cartera hipotecaria alcanza a un quinto aproximadamente del total de colocaciones de los bancos) y, en general, concede créditos a más de un año plazo. Por otra parte, en la práctica funcionan dos bancos públicos de fomento (el Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional) que se superponen, en alguna medida, en el financiamiento de la industria manufacturera y, a la vez, se agrega un banco privado (la Corporación Financiera Ecuatoriana) que atiende el mismo campo. Por último, el Banco Central opera simultáneamente como banco comercial, según ya se indicó.

¹⁵ Véase de nuevo el cuadro 12. Por otra parte, entre 1960 y 1968 el producto interno bruto creció de 14 140 a 27 288 millones de sucres corrientes. (Fuente:

Boletín Estadístico de América Latina, Vol. VII, N° 1-2, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S. 70.II.G.5, pág. 180).

II. LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA PÚBLICA

A. LOS INTERMEDIARIOS TRADICIONALES

En líneas generales, los intermediarios públicos tradicionales no experimentaron en el decenio de 1960 una renovación importante, especialmente en los aspectos de captación y de asignación de recursos. En cambio, se observaron algunos avances en la organización administrativa y en la dotación de equipos de los intermediarios.

1. El Banco Central

El Banco Central ha continuado desempeñando sus funciones de autoridad monetaria de acuerdo con patrones tradicionales; ha actuado preferentemente sobre las magnitudes globales del sistema, salvo en lo que respecta a los préstamos directos que concede al sector privado.

En lo que se refiere a la captación de fondos, el Banco no ha entrado a emitir títulos que le podrían haber permitido participar en el mercado financiero y recoger ahorro "puro" de las unidades familiares. Ha visto limitada, por lo tanto, su posibilidad general de acción sobre la canalización de recursos financieros.

Sobre la actividad prestamista del Banco Central interesa señalar, en primer término, que hasta 1967 inclusive fue muy lento el crecimiento de su cartera de créditos, comprendiendo en esta tendencia los préstamos al sector público, a las empresas privadas y a la banca comercial y de fomento. Solamente a partir de 1968 empieza a aumentar con cierta rapidez el monto de créditos del Banco Central, particularmente los concedidos al sector público y a la banca de fomento y en menor medida a las empresas privadas. O sea, es relativamente reciente el mayor aprovechamiento por parte de la autoridad monetaria ecuatoriana, de la posibilidad que tiene de actuar sobre el sistema financiero por vía de la emisión directa y la adopción de medidas complementarias para orientarla y controlarla.

En segundo lugar, se observa que el monto de créditos otorgados por el Banco Central a la banca comercial ha sido muy reducido en todo el decenio pasado y que esta cifra no mostró tendencia a subir.¹⁶ Por lo tanto, la ca-

pacidad que tuvieron los bancos de ampliar el crédito estuvo determinada casi solamente por los recursos que éstos lograron captar directamente. Esta circunstancia debe haber hecho más difícil la función de orientación del crédito ejercida por el Banco Central, al no disponer éste de un instrumento directo de acción como es el manejo de las "ayudas de encaje".

Por último, con respecto a los préstamos directos que el Banco Central concede al sector privado, se advierte que éstos alcanzaron a fines de 1969 alrededor de una quinta parte de los otorgados por la banca comercial. Esta proporción, que había llegado a reducirse a aproximadamente un séptimo a fines de 1967, es similar a la observada a principios del decenio de 1960.¹⁷

Los datos disponibles sobre la evolución de la distribución sectorial de este tipo de crédito directo otorgado por el Banco Central indican que se dio prioridad a la entrega de recursos al sector industrial a la vez que se redujo la concesión de préstamos a la actividad comercial. Con ello entre 1962 y 1968 el saldo de colocaciones a la industria aumentó de 252 a 624 millones de sucres corrientes, en tanto que para el sector comercial se registró una baja de 826 a 558 millones de sucres corrientes.¹⁸

2. El Banco Nacional de Fomento

Este organismo público tradicional tiene asignada, según sus estatutos, la función de financiar el desenvolvimiento del sector fabril. No obstante, a partir de la transformación en 1963 de la Comisión Nacional de Valores en la Corporación Financiera Nacional, el Ban-

diente alcanzó a 106 millones de sucres corrientes, lo que equivalía a menos de una duodécima parte de las reservas de los bancos comerciales. Véase Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Véase Junta Nacional de Planificación y Coordinación, *Indicadores Económicos*, julio de 1970. Las cifras que se dan sólo sirven para apreciar tendencias generales, ya que son conocidas las serias limitaciones conceptuales que tienen las estadísticas de distribución sectorial del crédito.

¹⁶ Por ejemplo, a fines de 1969 el saldo correspon-

Cuadro G

ECUADOR: BANCO NACIONAL DE FOMENTO, CRÉDITOS OTORGADOS POR DESTINO ^a

(Millones de sucres corrientes)

1958	17.9	67.1	265.6	0.5	351.1
1959	14.3	40.5	189.4	0.8	245.0
1960	12.8	39.5	188.8	0.3	241.4
1961	22.9	45.5	234.2	32.0	334.6
1962	19.4	41.7	183.9	18.3	263.3
1963	20.8	44.3	201.9	27.6	294.6
1964	20.7	81.4	246.9	27.1	376.1
1965	13.3	42.0	253.4	27.0	335.7
1966	16.7	39.7	304.8	17.2	378.4
1967	19.0	46.5	354.0	46.0	465.5
1968	23.1	39.8	438.9	47.5	549.3
1969	23.2	49.2	470.1	60.5	603.0

FUENTE: Junta Nacional de Planificación y Coordinación, *Indicadores Económicos*, julio de 1970.

^a Saldos al 31 de diciembre.

co sólo atiende de este sector a la pequeña industria y al artesanado. El resto de los recursos que maneja se ha dirigido principalmente hacia el financiamiento del crecimiento agrícola.

En el cuadro G se observa que entre 1958 y 1966 el total de créditos otorgados por el Banco, expresado en moneda corriente, experimentó fluctuaciones pero sin mostrar ninguna tendencia ascendente. Sólo a partir de 1967 se aprecia con claridad que se expandió la actividad crediticia del organismo. Es decir, durante varios años el principal organismo público fue perdiendo importancia dentro del sistema de intermediación.

Influyó sobre esta evolución el hecho de que no se aumentaron, durante gran parte del decenio de 1960, los recursos públicos que se dan al Banco. No obstante, el Banco no aprovechó o no pudo aprovechar la posibilidad que tenía de captar fondos a través de las atribuciones que se le han dado para recibir depósitos a plazo y a la vista en condiciones de competencia con las de los bancos comerciales.

En la distribución por sectores de la cartera de préstamos de la institución han venido ganando participación los fondos destinados al sector agrícola, en desmedro de los dirigidos a los demás sectores (véase, nuevamente, el cuadro G).

3. Otros intermediarios públicos tradicionales

En este campo, merece especial mención la Caja Nacional de Seguro Social, por la mayor importancia relativa que han adquirido los créditos que concede. Esta tendencia al aumento (del 6.8 % al 9 % del total de créditos del sistema según el cuadro 12) es distinta de la que se ha observado en muchos otros países latinoamericanos. Desgraciadamente, no se dispone de información suficiente que permita analizar lo que está detrás de esta evolución.

B. LOS NUEVOS INTERMEDIARIOS PÚBLICOS

1. La Corporación Financiera Nacional

Como ya se señaló, esta institución tuvo su origen en la reestructuración de la Comisión Nacional de Valores y se hizo cargo desde 1963 del fomento de la inversión industrial, salvo la de la pequeña industria y del artesanado.

Los créditos concedidos por la Corporación alcanzan, a fines de 1968, a 185.4 millones de sucres corrientes, lo que correspondía a 2.1 % del total de préstamos

del sistema financiero. De este modo, cerca del 70 % estaba clasificado como préstamos a la industria manufacturera, en tanto que el 20 % se había dirigido al financiamiento de inversiones en energía eléctrica. El 10 % restante era para otros sectores.¹⁹

Los ingresos de este nuevo banco de fomento provienen, en lo esencial, de aportes públicos y de la contratación de créditos externos con organismos internacionales y con organismos gubernamentales de otros países. En cambio, la Corporación Financiera Nacional no ha desempeñado un papel activo en la captación de ahorros provenientes de las unidades familiares. Por este motivo, en el futuro puede ver limitada su capacidad de expansión como le sucedió anteriormente al Banco Nacional de Fomento.

Parece interesante señalar que la Corporación se está preocupando especialmente, en la actualidad, de promover proyectos de inversión orientados hacia el mercado ampliado de la subregión andina. Incluso, ha iniciado en esta dirección una labor conjunta con la Corporación de Fomento de la Producción de Chile.

2. El Banco Ecuatoriano de la Vivienda

Esta institución inició sus operaciones en 1962. Se le asignó la función de financiar la construcción de viviendas, para lo cual concede préstamos hipotecarios, directamente o a través de las asociaciones mutualistas.

El desarrollo mostrado por este organismo ha sido bastante limitado porque, por un lado, la banca comercial ha continuado dedicándose a esta actividad y, por otro, porque han sido escasos los recursos de que ha dispuesto el Banco. Éstos han provenido de aportes públicos y de recursos externos. En la práctica la división del trabajo que se ha establecido entre el Banco de la Vivienda y la banca comercial consiste en que la cartera del primero está predominantemente constituida por créditos a más de 20 años plazo, en tanto que la de la banca comercial se ciñe a plazos bastante más breves.

La importancia cuantitativa adquirida por el Banco de la Vivienda ha sido reducida. Sus préstamos alcanzan a fines del decenio pasado a menos del 10 % de los otorgados por la banca comercial.²⁰

¹⁹ Véase Junta Nacional de Planificación y Coordinación, *op. cit.* De los préstamos otorgados a la industria manufacturera, el 75 % aproximadamente fue absorbido por las ramas tradicionales (principalmente la alimenticia y la textil).

²⁰ Véase Junta Nacional de Planificación y Coordinación, *op. cit.*

III. LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA PRIVADA

A. LOS INTERMEDIARIOS TRADICIONALES: LA BANCA COMERCIAL

Entre los organismos privados tradicionales predomina la banca comercial. Ésta cumple con la función, que le es característica, de otorgar préstamos a corto plazo para el financiamiento corriente de las empresas. No obstante, como ya se señaló, también participa activamente en la concesión de créditos a más de un año plazo y en el financiamiento de la construcción de viviendas.

La banca comercial ecuatoriana no ha mostrado un

proceso de modernización muy sustancial. Por ejemplo, no se ha observado una creación importante de sucursales a lo largo del país que permitiera difundir el uso del mecanismo de cuentas corrientes bancarias. En la práctica, la red bancaria está muy concentrada en las zonas céntricas de Guayaquil y Quito. Tampoco se han registrado avances significativos en las formas de captar y asignar recursos.

No obstante la escasa modernización de los bancos privados, éstos han mantenido gran trascendencia dentro del aparato de intermediación, sobre todo en lo que

se refiere a captación de fondos (véase nuevamente el cuadro 12). Esto constituye una demostración indirecta del poco desarrollo que han tenido los nuevos intermediarios y, por otra parte, de la importancia que puede llegar a tener en el Ecuador la captación de fondos provenientes de las unidades familiares superavitarias en el caso de emprenderse una política decidida en este campo.

B. LOS NUEVOS INTERMEDIARIOS PRIVADOS: LA CORPORACIÓN FINANCIERA ECUATORIANA

Esta Corporación (COFIEC) inició sus actividades en 1966. En su capital social participan residentes ecuatorianos con un 48.9 % del total, bancos privados extranjeros con un 41.5 % y organismos financieros internacionales, como la Corporación Financiera Internacional y ADELA, con el 9.6 % restante.

La función principal de la COFIEC es establecer relaciones entre el capital privado internacional y empresas ecuatorianas que llevan a una modernización y ampliación de las actividades productivas de éstas. Con

este propósito la Corporación recurre a tres procedimientos: concesión de préstamos, compra de participaciones del capital social de empresas y otorgamiento de avales a los créditos externos que contratan algunas compañías nacionales. En las dos primeras modalidades, lo operado por la COFIEC ha sido relativamente modesto; en cambio, dentro de la tercera ha otorgado avales por más de 10 millones de dólares.

La actividad realizada por la COFIEC se ha dirigido a varios sectores productivos. Entre éstos, la industria manufacturera, la agricultura y ganadería, la construcción y los transportes han absorbido la mayor parte del financiamiento concedido por esta institución. La proporción respectiva alcanzó en 1969 cerca del 90 % del total, siendo la industria la que absorbió algo más del 55 % del mismo total.²¹

Se observa, por lo tanto, que en la acción desarrollada por este nuevo intermediario privado se repite la característica general de la escasa especialización sectorial con que opera el sistema financiero del país.

²¹ Véase COFIEC, *Informe anual 1969*, Quito, pág. 32.

PERÚ

I. ASPECTOS GENERALES

En su dimensión cualitativa el sector financiero del Perú ha seguido los grandes rasgos que se advierten en muchas economías latinoamericanas. Hasta fines del decenio de 1950 se mantuvo la estructura financiera tradicional, la que preveía un banco central que regulaba los movimientos totales de la banca comercial hacia los sectores productivos. Esta banca constituía el elemento fundamental del sistema financiero, pues de ella dependía la captación de recursos excedentes de los sectores público y privado y su asignación de acuerdo con las demandas estacionales —importantes en un país agrícola y pesquero— y las originadas por el crecimiento de la economía. Participaban complementariamente en ese sistema las compañías de seguros y de capitalización y, como entidades de derecho público, los bancos de fomento y el hipotecario. No obstante, estos intermediarios tenían poca envergadura.

En el decenio de 1960 se agregaron a los organismos anteriores los mismos tipos de intermediarios privados especializados que configuran el actual panorama financiero de muchos países. Entre otros, se tiene a las cooperativas de ahorro y crédito, las mutuales (asociaciones de ahorro y préstamo) ligadas fundamentalmente a la construcción de viviendas, los bancos de inversión y las sociedades financieras. Además, en el subsector público se crearon el Banco de la Nación y el Banco de la Vivienda.

La evolución del sistema financiero peruano ha significado que la relación existente entre activos financieros y producto nacional bruto creció aproximadamente de 41 % en 1960 a 49 % en 1969. Dentro de este aumento lo esencial está explicado por el desenvolvimiento mostrado por el Banco de la Nación, creado en 1966. (Véase de nuevo el cuadro 11.)

También elevan su importancia relativa en el total de activos financieros el Banco Hipotecario, el Banco Industrial y el Banco de la Vivienda. En cambio, reducen

significativamente la suya el Banco Central de Reserva y los bancos comerciales.

El sector financiero peruano adquiere singularidad si se tienen en cuenta más bien los aspectos funcionales del sistema. En efecto, al iniciarse el decenio pasado, la banca central dejó de desempeñar su papel tradicional con respecto a la banca comercial pues, en virtud principalmente del fuerte crecimiento del gasto del gobierno central, los recursos de la primera quedaron reservados casi exclusivamente para uso gubernamental. Adicionalmente, en la segunda mitad del decenio empieza a adquirir creciente trascendencia la actividad del Banco de la Nación, que viene a ser el agente financiero del gobierno.

Las operaciones del sector de intermediación privado quedaron, por esto, supeditadas a su capacidad para atraer recursos de las unidades superavitarias nacionales y del exterior. Así, aunque la primera posibilidad se constituyó en fuente principal, la segunda también tuvo importancia, ya que fluyeron al mercado financiero capitales privados extranjeros, en forma de préstamos o en calidad de participaciones en el capital de los intermediarios privados, principalmente de la banca comercial y de los bancos de inversión.

Los distintos tipos de intermediarios privados entraron a competir en la segunda parte del decenio pasado por los mismos recursos internos, en circunstancias menos favorables que las del primer quinquenio, considerando que había disminuido la tasa de crecimiento de la economía y que se aplicaron algunas políticas financieras más o menos restrictivas para hacer frente a las presiones inflacionarias que se presentaron. En estas condiciones de relativa escasez de recursos líquidos se vio limitada la captación de fondos provenientes de las unidades superavitarias por parte de los intermediarios privados tradicionales y también de los nuevos.

Más adelante se volverá sobre este asunto, especial-

mente al examinar la reducción de la actividad prestamista de los bancos comerciales a partir de 1966.

Por último, interesa destacar que en 1969 empiezan a producirse cambios muy importantes en la estructura financiera del país, lo que coincide con una modificación sustancial de la política económica general. Algunas

repercusiones de estos cambios se aprecian en el mismo año 1969, como se verá más adelante. Sin embargo, no cabe duda de que las modificaciones en el aparato financiero se proyectan hacia el decenio de 1970. Por este motivo, deben quedar obligadamente al margen de este documento.

II. LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA PÚBLICA

El subsistema de intermediación pública tradicional del Perú incluye a varias instituciones que operan en distintos campos de acción. Así, se distinguen, por un lado, el Banco Central de Reserva y, por otro, bancos de fomento especializados que se fundaron hace bastante tiempo (entre 1929 y 1942 se crearon el Banco de Fomento Agropecuario, el Banco Industrial y el Minero). De la misma época data la fundación del Banco Central Hipotecario. Se trata, por lo tanto, de un subsistema tradicional amplio y diversificado.

En el decenio pasado se crearon dos nuevos intermediarios: el Banco de la Vivienda,²² en 1962, con el propósito de constituirlo en una especie de banco central del aparato de ahorro y préstamo para la vivienda, y el Banco de la Nación, en 1966 como ya se ha visto.

A. LOS INTERMEDIARIOS TRADICIONALES

1. El Banco Central de Reserva

En el decenio de 1960 la autoridad monetaria del país no experimentó un proceso de modernización importante, sobre todo en la actividad de captar y asignar recursos. Por lo tanto, su acción continuó centrándose, fundamentalmente, en el manejo y control de los aspectos más bien globales de la expansión monetaria.

Un elemento de trascendencia lo constituyó el hecho de que la emisión directa del Banco Central se canalizó en altísima proporción hacia el gobierno, en tanto que los préstamos a la banca comercial fueron esporádicos y de montos reducidos. Por otra parte, también tuvo cierta importancia el aumento de los créditos concedidos a los bancos de fomento, particularmente en la primera mitad del decenio.²³

En la acción desarrollada por el Banco Central se destaca, adicionalmente, la formación de fondos especializados, en una modalidad parecida a la seguida en otros países de la región, por ejemplo, en Colombia. El Fondo de Inversiones Privadas responde a este criterio, pero éste no ha tenido un desenvolvimiento sustancial.

2. Otros intermediarios tradicionales

La actividad desplegada por los bancos Agropecuario, Industrial, Minero e Hipotecario llevó a que su participación conjunta en la concesión de créditos se elevara

²² Se le clasifica como público pese a que, a fines de 1969, la AID era propietaria del 56 % de su capital social, siendo el resto aporte del gobierno. No obstante, en mayo de 1969 se dictó un Decreto Ley que establece que el directorio del Banco es designado por resolución suprema.

²³ Véase Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*.

de 18.6 % del total en 1960 a 21.2 % en 1969 (no obstante, prácticamente todo este incremento lo explica la evolución mostrada por el Banco Industrial).²⁴ Es decir, la importancia relativa de los bancos especializados del sector público, que ya era grande en 1960, aumentó aún más durante el decenio pasado.

Interesa reiterar, al respecto, que el incremento anotado tuvo lugar a pesar de que el apoyo crediticio del Banco Central a los bancos de fomento se redujo en la segunda mitad del decenio. Sin embargo, en la misma época se autorizó al Banco Agropecuario y al Industrial para recibir depósitos del público en general. Esta autorización tuvo mayor éxito relativo en el Banco Industrial, lo que se verifica al analizar las cifras sobre depósitos del cuadro ya citado.²⁵

Los bancos de fomento especializados han contado con otros recursos para hacer frente a la expansión de su cartera de créditos, además de aquellos entregados por el Banco Central y de los depósitos del público. Estos han provenido directamente del gobierno, de la venta de cédulas hipotecarias y de sus propias acciones y de la contratación de créditos externos. Sin embargo, el ritmo de captación de éstos ha resultado inferior a las necesidades de otorgamiento de préstamos a mediano y largo plazo por parte de estas instituciones.

Durante el decenio pasado los bancos especializados fueron desempeñando un papel más activo en la concesión de créditos de carácter desarrollista, pese a la relativa limitación de ingresos con que operaron. Adicionalmente, se autorizó al Banco Industrial y al Minero a adquirir participaciones de capital social de empresas con el objeto de promover su creación o de establecerlas directamente. Pero esta modalidad se utilizó muy poco hasta 1968 inclusive.

De la actividad crediticia desarrollada por los bancos de fomento, destaca por su envergadura la del Banco Agropecuario. Éste mantuvo, a lo largo del decenio, una participación de alrededor del 10 % en el crédito total otorgado por el sistema financiero.

Tuvo especial importancia esta estabilidad, lograda en circunstancias de que se redujo su captación proporcional de depósitos (véase de nuevo el cuadro 11), por dos razones principales; en primer lugar porque, como se verá más adelante, la banca comercial disminuyó sensiblemente a contar de 1964 el monto real de préstamos otorgado a este sector productivo; en segundo término porque, según una disposición aprobada a comienzos del decenio en estudio, la mitad de las colocaciones del Banco la absorbieron las empresas agrícolas más pequeñas

²⁴ Véase nuevamente el cuadro 11.

²⁵ Considérese, para la comparación con los depósitos recibidos por los bancos comerciales, que a fines de 1969 los dos bancos de fomento tenían menos de una décima parte de las oficinas creadas por los primeros.

del país. Cabe señalar que estas empresas fueron las más afectadas por las catástrofes naturales que afectaron al Perú en el decenio de 1960.

B. LOS NUEVOS INTERMEDIARIOS PÚBLICOS

Como complemento a lo que ya se ha indicado sobre el Banco de la Vivienda, puede anotarse que éste tuvo un lento desarrollo entre 1962 y 1968. Solamente a partir de 1969 se observa un incremento en su ritmo de crecimiento, el cual se relaciona directamente con la promulgación en octubre de ese año del decreto ley 17863. Por éste, se faculta al Banco para ejecutar la política financiera de nuevos programas de construcción de viviendas de tipo económico y para emitir títulos denominados Bonos de Fomento Hipotecario. Además, se establece una serie de nuevas medidas de regulación del sistema de ahorro y préstamo para la vivienda.

Una indicación general del impacto que puede tener el nuevo sistema de funcionamiento lo da el hecho de que entre fines de 1968 y de 1969 se quintuplicaron en valores nominales las obligaciones de este Banco.²⁶

El Banco de la Nación es el segundo nuevo interme-

²⁶ Véase Superintendencia de Banca y Seguros, *Memoria 1969*, Lima, 1970, pág. 63.

diario público creado en el decenio de 1960. Su papel de agente financiero del gobierno explica el rápido crecimiento que ha mostrado y las nuevas tareas que ha ido asumiendo. Aún más, a contar de 1969, las nuevas funciones que se le han entregado deben tender a acelerar su ritmo de desenvolvimiento. Entre otras funciones se le asignaron las de "recaudar las rentas del gobierno central y del sub-sector público independiente y las de comprar y vender bonos, títulos y otros valores públicos o privados".²⁷

La envergadura adquirida por el Banco de la Nación —que es intrínsecamente una combinación de Tesorería General y de Banco del Estado— se advierte al considerar que, a fines de 1969, concentró el 27 % del total de depósitos del sistema de intermediación (véase de nuevo el cuadro 11) y, adicionalmente, que el monto de sus depósitos se duplicó, en valores nominales, entre fines de 1968 y de 1969.²⁸

Ahora bien, su participación creciente en los depósitos totales del sistema no cabe duda de que fue un factor fundamental en la limitación que tuvo la banca comercial para disponer de mayores fondos que le permitieran expandir su capacidad prestamista.

²⁷ *Ibid.*, pág. 36.

²⁸ *Ibid.*, pág. 37.

III. LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA PRIVADA

A. LOS INTERMEDIARIOS TRADICIONALES: LA BANCA COMERCIAL

En primer término, parece útil recordar lo señalado en un estudio anterior²⁹ en el sentido de que el aspecto más esencial en la modernización de la banca comercial del país lo constituyó la introducción en el decenio de 1950, y su intensificación especialmente en la primera parte del decenio pasado, del sistema de cuentas de ahorro y, simultáneamente, la apertura de un gran número de nuevas oficinas bancarias. Así, a fines de 1969 el número de libretas de ahorro alcanzó a 2 724 000, con un monto medio por libreta de algo más de 2 700 soles, considerando que el saldo total ascendía a cerca de 7 500 millones de soles. (Véase el cuadro H.)

O sea, en 1969 del total de depósitos captado por la banca comercial, alrededor de 28 % provenía de este mecanismo, lo que permite apreciar la trascendencia que ha tenido en la movilización de ahorros de los estratos de ingresos más bajos y en la compensación de las limitaciones enfrentadas por la banca comercial para obtener otros fondos.

Interesa destacar, no obstante, que se ha observado un desequilibrio regional marcado entre los procesos de captación y de asignación de los recursos provenientes de las cuentas de ahorro. En efecto, una parte sustancial de los montos recogidos ha salido de las regiones más rezagadas del país, en tanto que en los préstamos concedidos la proporción dedicada a esas mismas zonas ha sido muy reducida. Para remediar esta situación, el gobierno impartió instrucciones en 1969 para que los fondos captados en cada circunscripción política (departamento) se presten en ellas mismas.

²⁹ Véase "La movilización de recursos internos", *op. cit.*, págs. 234 y 235.

Por lo que se refiere a la actividad crediticia de la banca comercial puede señalarse, en primer lugar, que el total de sus colocaciones se elevó de 6 785 millones a fines de 1960 a 19 538 millones a fines de 1969, ambas cifras expresadas en soles corrientes. Esta evolución significó por un lado, que los préstamos concedidos por estos intermediarios disminuyeron su participación en el total del sistema de 46.6 % en 1960 a 30.2 % en 1969 y, por otro, que la proporción de esta clase de préstamos en el producto nacional bruto se redujo, entre los mismos años, de 12.2 % a 9.7 %, en circunstancias en que la misma relación calculada para el total de créditos del sector de intermediación se elevó de 26.2 % a 32.3 % (véase otra vez el cuadro 11).

Cuadro H

PERÚ: NÚMERO DE LIBRETAS DE AHORRO Y SUS MONTOS^a

	Número de libretas	Monto (millones de soles corrientes)	Promedio por libreta (en soles)
1955	828 653	1 037.6	1 252
1960	1 388 766	2 014.5	1 451
1965	2 098 151	5 402.4	2 575
1966	2 269 745	6 502.3	2 865
1967	2 430 316	6 548.0	2 694
1968	2 589 345	7 111.9	2 748
1969	2 723 567	7 459.9	2 739

FUENTE: Superintendencia de Banca y Seguros, *Memoria 1969*, Lima, 1970, pág. 228.

^a Saldos al 31 de diciembre.

La reducción de la función prestamista de los bancos comerciales no tuvo lugar durante todo el decenio pasado. Entre 1960 y 1965 la participación de sus créditos en el producto nacional se elevó de 12.2 % a 12.8 %, para bajar en 1969 al 9.7 % comentado. Se aprecia; por lo tanto, que esta contracción de la actividad crediticia de la banca comercial tiene su origen en la creación del Banco de la Nación, y su desenvolvimiento por un lado, y en la política de no otorgar redescuentos seguida por el Banco Central, por otro.

Como se sabe, no es fácil ni muy significativo trabajar con cifras de distribución sectorial del crédito, por las limitaciones conceptuales a que está sujeta la elaboración de éstas. Por lo tanto, sólo parece apropiado anotar algunas tendencias generales al respecto.

Se observa que la contracción crediticia de la segunda mitad del decenio afectó principalmente al financiamiento del comercio (que redujo su participación en el total de créditos otorgados por la banca comercial de 40 % en 1965 a 30 % en 1969)³⁰ y, en menor medida, a la agricultura y ganadería (que bajó de 11 % a 9 %) y a la pesquería (que disminuyó de 5 % a 3.5 %). En cambio, la industria manufacturera vio aumentada su proporción (de 25 % en 1965 a 30 % en 1969) y la construcción la llegó a duplicar (de 4.5 % a 9 %).³¹

Cabe señalar que el aumento de las asignaciones al sector de la construcción está estrechamente relacionado con el crecimiento del subsistema de intermediarios especializados en el financiamiento de la construcción de viviendas. En efecto, los bancos comerciales se han dedicado a adelantar a las empresas constructoras y urbanizadoras una parte de los fondos que éstas deben obtener de estos intermediarios, con lo que han pasado a desempeñar una función de interfinanciamiento que ha sido creciente.

³⁰ Pero esta baja se vio compensada, en parte, con la mayor participación de un rubro denominado "Diversos", que creció en el mismo período de 10 % a 17 %.

³¹ Véase Superintendencia de Banca y Seguros, *op. cit.*, págs. 208 y 209.

B. LOS NUEVOS INTERMEDIARIOS PRIVADOS

Los dos bancos privados de fomento que existen han adquirido gran trascendencia, como ha sucedido en otros países de la región. El más importante, la Compañía de Fomento e Inversiones, S. A., constituido por capitales de la Corporación Financiera Internacional, de ADELA y de inversionistas privados extranjeros y nacionales, había otorgado créditos totales hasta fines de 1969, por el equivalente de sólo algo más de 6 millones de dólares.

En segundo término, interesa destacar el desenvolvimiento de las mutuales de vivienda que se fueron creando durante el decenio pasado. Éstas pasaron a conceder en 1969 cerca del 5 % de los créditos totales del sistema de intermediación, lo que se compara con el hecho de que su participación era nula, como es obvio, a fines de 1960.

Con relación al crecimiento anotado, puede indicarse, por una parte, que éste se logró en circunstancias en que el subsistema se ha ido perfeccionando poco a poco y, por otra, en que el apoyo externo recibido fue reducido en comparación con lo que aconteció en otros países, especialmente en Chile. Por este motivo, es dable esperar que el mayor respaldo que se le ha otorgado a contar de 1969, incluido el refuerzo de la labor del Banco de la Vivienda, lleve a acelerar el crecimiento de la organización de ahorro y préstamo para la vivienda en los próximos años.

Por último, un rasgo peculiar de la evolución financiera peruana lo constituye el rápido desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito, sobre todo en las zonas distintas de las urbanas con mayores concentraciones de población. Éstas aumentaron su participación en el total de préstamos del aparato de intermediación de 0.2 % en 1960 a 3.8 % en 1969 (véase otra vez el cuadro 11).

El funcionamiento de las cooperativas lo rigen los reglamentos que estas instituciones se han dictado. De cualquier manera deben destinar a sus asociados ahorrantes la totalidad de su capacidad de préstamo, asignando los recursos según las prioridades que se han determinado previamente. Con esta forma de operar han pasado a ser competidoras de la banca comercial, particularmente en las regiones ya señaladas.

ALGUNOS PROBLEMAS REGIONALES DEL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA VINCULADOS CON LA METROPOLIZACIÓN

1. *Propósitos*

Entre los problemas regionales del desarrollo, el de la metropolización aparece como uno de los más importantes para América Latina. En efecto, diversas causas de orden histórico, económico y social han llevado a la concentración creciente de la población y de la actividad económica en determinadas zonas urbanas. Este hecho plantea dos tipos de problemas relacionados entre sí: por una parte, el significado intrínseco del proceso y, por la otra, sus repercusiones para otras regiones, dada su interdependencia.

En este trabajo se presentarán algunos antecedentes y se plantearán ciertos interrogantes respecto a este problema. Para ello, se utilizarán materiales elaborados por la CEPAL para un trabajo más extenso que se prepara sobre el tema y, además, se aprovecharán otros estudios, que si bien versan sobre temas distintos, contienen informaciones que atañen al desarrollo regional (como la distribución del ingreso).

Ante todo, se procurará ubicar el problema y en seguida se describirán brevemente dos situaciones típicas distintas, según haya, en un país, una o varias concentraciones urbanas de magnitud. Por último, se plantearán algunos aspectos relativos a las economías externas, el uso de la tierra urbana y las relaciones interregionales y urbano-rurales.

2. *Características generales*

a) *El problema regional y la metropolización*

En el interés por los problemas regionales del desarrollo convergieron dos movimientos, uno desde la perspectiva nacional y otro desde el punto de vista local. En la perspectiva nacional, surgió la necesidad de considerar la distribución territorial de la población y de los recursos en las estrategias y planes nacionales de desarrollo, a partir de tres tipos fundamentales de comprobaciones: por una parte, el hecho de que en los diferentes países existan zonas con elevada densidad de población cuyos ingresos por habitante y niveles de vida son muy inferiores a los de las zonas más desarrolladas de esos países; asimismo, la agudización constante de los problemas derivados del crecimiento demográfico de las

grandes ciudades; y, por último, la consideración de los beneficios que podría reportar la explotación de regiones potencialmente ricas pero carentes de población, o el mejor aprovechamiento de los recursos de las zonas retrasadas. A estas comprobaciones, cuya importancia relativa varía de uno a otro país, se agregan también, muchas veces, el interés por la consolidación de las fronteras nacionales y la preocupación de ganar eficacia administrativa por medio de procedimientos de descentralización en las decisiones. En la perspectiva local, en los intentos de programación o definición de estrategias a ese nivel, tanto en la planificación física como en la organización social o en la valorización de los recursos económicos, se advertía que muchos de los problemas encontrados había que ubicarlos en un ámbito regional más amplio o en el cuadro nacional.

Fue así cómo la convergencia de esos dos movimientos llevó a la definición de este nuevo sector de trabajo en la programación del desarrollo: en el nivel nacional, agregando las consideraciones interregionales y de localización territorial de las inversiones a las consideraciones globales e intersectoriales; y en la perspectiva local, creándose progresivamente nuevas técnicas de planificación a nivel regional. En este nuevo sector de trabajo, sin embargo, han sido las consideraciones sociales y políticas las que más han contribuido a la formulación y ejecución de políticas. En general faltan los estudios empíricos y queda mucho por hacer antes de poder fundamentar opciones de desarrollo regional con elementos de juicio estrictamente económicos. Desde ese punto de vista, interesa determinar —aunque sólo sea en el plano analítico— cuál es la distribución territorial que más conviene para corregir los actuales defectos y establecer mejores pautas de desarrollo. En otras palabras, se trata de determinar cuál sería la mejor ubicación en el territorio de un país, de la población y del capital, dados los recursos naturales existentes, y otros factores económico-sociales.

Entre los problemas de planificación regional —a nivel nacional o a nivel regional— que más falta hace estudiar, se encuentra el de la metropolización.

Se podría decir que la metrópoli es “una ciudad excepcionalmente grande, sea por la pobla-

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: URBANIZACIÓN SEGÚN LAS CINCO CIUDADES PRINCIPALES DE MAYOR POBLACIÓN

(Cifras absolutas [en miles] y porcentajes)

País	Ciudad principal	1970			1960			1950		
		Población nacional ^a	Población ciudad principal ^b	Porcentaje	Población nacional ^a	Población ciudad principal ^b	Porcentaje	Población nacional ^a	Población ciudad principal ^b	Porcentaje
Argentina	Buenos Aires *	24 352	8 400	34.5	20 850	6 700	32.1	17 085	4 500	26.3
	Rosario *		803	3.3		672	3.2		570	3.3
	Córdoba *		791	3.2		589	2.8		426	2.5
	Mendoza *		573	2.3		427	2.0		256	1.5
	La Plata *		556	2.2		414	2.0		325	1.9
Bolivia	La Paz *	4 658	564	12.1	3 696	427	11.6	3 013	821	10.7
	Cochabamba		123	2.6		96	2.6		81	2.7
	Oruro		112	2.4		87	2.4		63	2.1
	Santa Cruz		97	2.0		69	1.9		43	1.4
	Potosí		82	1.8		57	1.5		46	1.5
Brasil	São Paulo *	93 244	7 849	8.4	70 327	4 383	6.2	52 326	2 450	4.7
	Río de Janeiro *		6 821	7.3		4 392	6.2		2 890	5.5
	Recife *		1 626	1.4		1 027	1.5		650	1.2
	Belo Horizonte *		1 436	1.5		730	1.0		370	0.7
	Porto Alegre *		1 410	1.5		780	1.1		430	0.8
Colombia	Bogotá	22 160	2 551	11.5	15 877	1 662	10.5	11 629	655	5.6
	Medellín		1 012	4.6		718	4.5		328	2.8
	Cali		872	3.9		618	3.9		241	2.1
	Barranquilla		695	3.1		493	3.1		276	2.4
	Cartagena		307	1.4		218	1.4		111	1.0
Chile	Santiago *	9 780	2 781	28.4	7 683	2 072	27.0	6 058	1 413	23.3
	Valparaíso		314	3.2		253	3.3		219	3.6
	Concepción		183	1.9		147	1.9		120	2.0
	Viña del Mar		169	1.7		115	1.5		85	1.4
	Antofagasta		128	1.3		87	1.1		62	1.0
Ecuador	Guayaquil	6 028	766	12.7	4 323	511	11.8	3 207	259	8.1
	Quito		532	8.8		354	8.2		210	6.5
	Cuenca		80	1.3		60	1.4		40	1.2
	Ambato		71	1.8		53	1.2		31	1.0
	Manta		60	1.0		34	0.8		19	0.6
Paraguay	Asunción	2 419	464	19.2	1 740	310	17.8	1 337	207	15.5

	Encarnación		22	0.9
	Concepción		21	0.9
Perú	Lima-Callao *	13 586	2 815	20.7
	Arequipa		172	1.3
	Trujillo		141	1.0
	Chiclayo		135	1.0
	Cuzco		113	0.8
Uruguay	Montevideo *	2 889	1 415	49.0
	Salto		72	2.5
	Paysandú		64	2.2
	Rivera		49	1.7
	Las Piedras		48	1.7
Venezuela	Caracas *	10 755	2 277	21.2
	Maracaibo		695	6.5
	Barquisimeto		328	3.0
	Valencia		280	2.6
	Maracay		245	2.3
Costa Rica	San José *	1 798	440	24.5
	Alajuela		24	1.3
	Punta Arenas		24	1.3
	Limón		24	1.3
	Heredia		24	1.3
Cuba	La Habana *	8 341	1 963	23.5
	Santiago de Cuba		276	3.3
	Camagüey		185	2.2
	Guantánamo		149	1.8
	Santa Clara		144	1.7
El Salvador	San Salvador	3 441	370	10.8
	Santa Ana		97	2.8
	San Miguel		55	1.6
	Nueva San Salvador		38	1.1
	Villa Delgado		34	1.0
Guatemala	Guatemala *	5 179	772	14.9
	Quezaltenango		59	1.1
	Escuintla		33	0.6
	Puerto Barrios		29	0.6
	Mazatenango		24	0.5
Haití	Puerto Príncipe	5 229	283	5.4
	Cap. Haitien		50	1.0
	Gonaives		29	0.6

	19	1.0		13	0.9
	18	1.0		15	1.1
10 024	1 784	17.8	7 969	614	7.7
	135	1.3		77	1.0
	100	1.0		37	0.5
	96	1.0		32	0.4
	80	0.8		41	0.5
2 542	1 159	45.6	2 198	800	36.4
	58	0.0			
	52	0.0			
	41	0.0			
	41	0.0			
7 740	1 336	17.3	5 330	694	13.0
	422	5.5		236	4.4
	199	2.6		105	2.0
	164	2.1		89	1.7
	135	1.7		65	1.2
1 233	320	26.0	849	180	21.2
	20	1.6		14	1.6
	20	1.6		13	1.5
	19	1.5		11	1.3
	19	1.5		12	1.4
6 819	1 607	23.6	5 520	1 211	21.9
	223	3.3		163	3.0
	150	2.2		110	2.0
	118	1.7		65	1.2
	114	1.7		77	1.4
2 512	256	10.1	1 922	162	8.4
	73	2.9		52	2.7
	40	1.6		27	1.4
	27	1.1		18	0.9
	24	1.0		13	0.7
3 868	573	14.8	2 907	284	9.8
	45	1.2		28	1.0
	25	0.6		10	0.3
	22	0.6		15	0.5
	20	0.5		11	0.4
4 138	195	4.7	3 380	134	4.0
	35	0.8		24	0.7
	20	0.5		14	0.4

(Continúa)

Cuadro 1 (continuación)

País	Ciudad principal	1970			1960			1950		
		Población nacional ^a	Población ciudad principal ^b	Porcentaje	Población nacional ^a	Población ciudad principal ^b	Porcentaje	Población nacional ^a	Población ciudad principal ^b	Porcentaje
Honduras	Tegucigalpa	2 583	223	8.6	1 849	134	7.2	1 389	72	5.2
	San Pedro Sula		117	4.5		59	3.2		21	1.5
	La Ceiba		35	1.4		25	1.4		17	1.2
	Puerto Cortés		23	0.9		17	0.9		12	0.9
México	Ciudad de México *	50 718	8 360	16.5	36 046	4 900	13.6	26 640	2 880	10.8
	Guadalajara *		1 135	2.2		737	2.0		378	1.4
	Monterrey *		920	1.8		597	1.7		333	1.3
	Puebla de Zaragoza *		450	0.9		289	0.8		211	0.8
	Ciudad Juárez *		403	0.8		262	0.7		123	0.5
Nicaragua	Managua	2 021	353	17.5	1 501	235	15.7	1 133	109	9.6
	León		53	2.6		44	2.9		31	2.7
	Granada		34	1.7		29	1.9		21	1.9
	Masaya		30	1.5		23	1.5		17	1.5
	Chinandega		29	1.4		22	1.5		13	1.1
Panamá	Panamá	1 406	412	29.3	1 021	273	26.7	765	128	16.7
	Colón		68	4.8		60	5.9		52	6.8
	David		35	2.5		23	2.3		15	2.0
	La Chorrera		26	1.8		14	1.4		9	1.2
Rep. Dominicana	Santo Domingo	4 348	671	15.4	3 129	370	11.8	2 303	182	7.9
	Santiago de los Caballeros		155	3.6		86	2.7		57	2.5
	San Francisco de Macorís		44	1.0		27	0.9		16	0.7
	San Pedro de Macorís		42	1.0		22	0.7		20	0.9
	Barahona		38	0.9		20	0.6		15	0.6

^a CEPAL, *Boletín Estadístico de América Latina*, volumen VI, N° 1, 1969.

^b CEPAL, a base de los censos nacionales.

* Incluye el área suburbana.

ción aglomerada, que se cuenta en centenares de miles de habitantes, sea por su área continuamente urbanizada, que se mide en centenares de kilómetros cuadrados, sea por la importancia de las regiones y ciudades que se encuentran bajo su comando económico. La metrópoli es normalmente una ciudad-región que, a partir de un núcleo principal y gracias a los recursos de la sociedad industrial, induce a la rápida urbanización de las áreas vecinas, abarcando antiguos núcleos, integrándolos en una nueva realidad socioeconómica más amplia que las unidades político-administrativas que les correspondían".¹

En América Latina es bien visible ese proceso de metropolización, sea con un fuerte predominio de un solo centro nacional, o bien con la existencia de varios centros regionales. Aunque en algunos casos la red de ciudades se presenta con cierta articulación, en general el ritmo de crecimiento de los grandes centros nacionales —y de ciertos centros regionales— les hace adquirir dimensiones varias veces superiores a los mayores centros secundarios, llegándose así a una situación de metropolización. En el cuadro 1 se presenta una visión de la importancia absoluta y relativa de las cinco ciudades más grandes de cada país en los años 1950, 1960 y 1970. Puede advertirse cómo —salvo excepciones, entre las que sobresale São Paulo— el "orden jerárquico" de las ciudades se ha mantenido en el tiempo. En cuanto a la importancia relativa del principal centro urbano, se advierte que en ocho países reúne más del 20 % del total de la población nacional, en cuatro esta proporción oscila entre el 15 y el 20 % y en ocho es menor del 15 %. Sin embargo, pese a la importancia que por ese motivo adquiere el problema de la metropolización en América Latina, los estudios disponibles profundizan más bien sus ventajas o desventajas sociales y las características de sus funciones políticas.

En este trabajo no se pretenderá sino plantear algunos interrogantes desde un punto de vista económico; no obstante, también se presentarán ciertos datos relacionados con aspectos socioeconómicos como el de la distribución de ingresos, y se procurarán definir algunas opciones económicas involucradas en las decisiones de inversión en las metrópolis.

En esta perspectiva, se presentarán en primer lugar los rasgos fundamentales del funcionamiento de la economía en el ámbito espacial, para en seguida dar algunos datos sobre la situación en dos tipos de países, según tengan o no un centro urbano dominante, tomando como ejemplo a Chile y Colombia. A continuación, se presentarán

¹ Luiz Carlos Costa, "Metropole e Planejamento" *Revista de Administração Municipal*, Río de Janeiro, Brasil, marzo-abril, 1970.

los antecedentes que se han podido reunir sobre ciertas condiciones económicas del proceso de metropolización, consideradas las metrópolis en sí mismas y en sus relaciones con las demás regiones del país.

b) *El funcionamiento de la economía en el ámbito espacial*

En las economías de mercado, como las que existen en la mayoría de los países latinoamericanos, el funcionamiento de la economía en el ámbito espacial presenta algunos rasgos característicos, a saber:

i) Una tendencia a la concentración espacial de las actividades económicas en uno o en pocos puntos, en torno a los cuales se han configurado grandes aglomeraciones urbanas. En una primera etapa, en las economías primario-exportadoras, el factor aglutinante fue el sector exportador y ciertas actividades político-administrativas. Posteriormente las actividades económicas que dieron mayor dinamismo a las aglomeraciones fueron las relacionadas con los sectores industrial y de servicios. Esta tendencia se ha producido aun en casos en que se aplicaron políticas encaminadas a reducir la concentración.

ii) Las economías externas de aglomeración que se generaron en esos puntos determinaron ventajas comparativas para la concentración industrial, en especial una mayor productividad del capital. Consecuentemente, un porcentaje significativo del ingreso generado en las regiones periféricas tiende a canalizarse hacia los centros.

iii) La concentración en estos centros de las actividades del sector industrial —y sobre todo de los servicios concomitantes— origina un incremento del empleo, que estimula el aumento de las corrientes migratorias desde las regiones de la periferia hacia el centro, que generalmente se componen de la mano de obra de más alta calificación de que dispone la periferia en cada ámbito nacional. Como resultado de ello, dentro de cada país los centros adquieren una importancia demográfica creciente, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

iv) La concentración demográfica y de actividades económicas, que generalmente va acompañada de una alta centralización de las actividades administrativas, determina que esos centros incrementen su gravitación en el plano político y aumenten su capacidad de negociación en el proceso de toma de decisiones en relación con la de las diversas partes de la periferia; por ello, el centro se beneficia de una más alta participación relativa en la asignación de los recursos que el sector público destina a inversión (en su mayor parte en obras de infraestructura social y básica).

v) La mayor ocupación de mano de obra en los centros se traduce en un incremento del ingreso personal disponible, lo cual constituye un estímulo para la diversificación y expansión de las actividades del sector terciario. El desarrollo de estas actividades, a su vez, contribuye a generar mayor ocupación y —por consiguiente— a incrementar el ingreso disponible. Todo ello se traduce en una continua ampliación del mercado interno del centro, lo cual favorece las escalas de producción con la consiguiente repercusión en el aumento de la productividad del capital; ello a su vez supone condiciones más favorables para la obtención de una mayor rentabilidad para el empresario privado. En esas circunstancias se estimula la traslación de recursos financieros para la formación de capital desde la periferia hacia el centro, lo cual se concreta en el establecimiento de nuevas actividades en el centro; estas nuevas actividades, a su vez, contribuirán a dar mayor dinamismo al proceso ya descrito que, de tal forma, se autoalimenta en forma circular.

vi) El hecho de que la economía se articule en torno a las actividades localizadas en los centros determina la conformación de la infraestructura básica a nivel nacional, que es concebida en función de las necesidades del centro, con lo cual generalmente se contribuye a favorecer el proceso de concentración.

Consideradas las tendencias generales arriba indicadas, veamos cómo se presenta ese proceso en dos países latinoamericanos, Chile y Colombia.

c) *Caso de un país con un centro urbano nacional dominante*

Para mostrar las características básicas y algunos rasgos importantes del funcionamiento regional de un país latinoamericano con un gran centro urbano dominante, se expondrá a grandes rasgos el caso de Chile. En un análisis acerca de la metropolización interesa sobre todo el grado de concentración de la población y de la actividad económica en el gran centro urbano. A continuación se analizará lo ocurrido a ese respecto en Santiago y, paralelamente, en el resto de las regiones.

i) *Características generales.* El cuadro 2 muestra las diferencias de habitabilidad, densidad demográfica y vial entre las diferentes regiones. Existen grandes disparidades en la ocupación del territorio y prácticamente el país está dividido entre regiones “consolidadas” (que tienen más del 50 % de la superficie habitable y densidades superiores al promedio nacional) y regiones “de colonización”² (que tienen menos del

50 % de la superficie habitable y densidades inferiores al promedio nacional).

Las regiones “de colonización” situadas al extremo norte y sur del país se caracterizan por explotar uno o dos recursos básicos que dominan la actividad productiva de la zona. Hay zonas de producción en el interior (cobre en el norte, petróleo y ganadería en el sur) y ciudades de servicios escasamente industrializadas en la costa, desde donde se organiza el comercio y se establecen toda clase de vinculaciones con el resto del país y en medida muy importante con el exterior. A pesar de que en estas regiones la densidad es muy baja, ellas presentan las tasas más altas de urbanización (cerca al 90 %), lo que unido a la alta productividad de las explotaciones mineras, petroleras y otras, determina niveles de vida que son muy superiores al promedio nacional.

En la zona “consolidada”, por el contrario, se cuenta con una mayor diversificación de recursos, un medio físico más fácil y condiciones climáticas más favorables, todo lo cual junto a las razones históricas de colonización, ha determinado un alto grado de ocupación del territorio. Esta zona se caracteriza no sólo por la alta densidad demográfica y vial, sino también por constituir un sistema territorial unificado por la estrecha relación entre las ciudades y los eficientes y variados medios de transporte y comunicación que las conectan.

En estas regiones, las ciudades se van ubicando alternadamente entre la costa (Valparaíso, Concepción, Valdivia) y el interior del Valle Central (Santiago, Rancagua, Talca, Chillán, Temuco, Osorno); la radicación en las zonas interiores se basa fundamentalmente en la explotación agropecuaria, que históricamente ha sido la más estable. La red de transporte, comunicaciones, centrales eléctricas y obras hidráulicas es bastante densa en la zona consolidada, que corresponde casi exactamente al área del sistema de interconexión eléctrica que va desde La Serena hasta Castro.

ii) *La población.* Con respecto a la distribución de la población por regiones, los últimos censos (cuadro 3) muestran que, fuera de Santiago, solamente la región de Tarapacá logró aumentar su participación en el total y que las regiones de Los Canales y Magallanes mantuvieron sus porcentajes entre 1960 y 1970. Sin embargo, estas regiones en su conjunto no representan más del 8 % del total de la población. En otras palabras, las disparidades regionales medidas en función de la población han aumentado en estos últimos años principalmente debido al extraordinario crecimiento de Santiago.

² Una caracterización de las regiones “consolidadas” y “de colonización” véase en Oficina de Planificación

Nacional, *El desarrollo económico y social de Chile en la década 1970-1980*, tomo II, volumen I, pp. 25 y 26.

Cuadro 2

CHILE: HABITABILIDAD, DENSIDAD DEMOGRÁFICA Y VIAL

Región	Habitabilidad ^a (porcentaje)	Densidad población hab/km ² 1970	Densidad vial km camino/ sup. total 1967
I. Tarapacá	29,0	2,6	5,2
II. Antofagasta	7,1	2,2	3,6
III. Atacama-Coquimbo	35,7	4,8	7,1
IV. Valparaíso-Aconcagua	79,6	65,5	16,3
Z. M. Zona Metropolitana	70,0	191,3	19,1
V. O'Higgins-Colchagua	59,6	33,9	22,4
VI. Maule (Curicó, Talca, Linares y Maule)	75,5	23,9	24,4
VII. Bío-Bío (Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío y Malleco)	84,5	33,3	26,1
VIII. Cautín	80,0	25,7	37,3
IX. Los Lagos (Valdivia, Osorno)	79,5	19,0	17,2
X. Los Canales (Llanquihue, Chiloé, Aysén)	43,3	2,6	3,3
XI. Magallanes	42,5	0,7	2,4
<i>Total</i>	<i>43,5</i>	<i>12,9</i>	<i>8,6</i>

FUENTE: ODEPLAN.

^a Porcentaje de la superficie habitable con respecto a la superficie total.

Cuadro 3

CHILE: POBLACIÓN TOTAL Y COMPOSICIÓN PORCENTUAL POR REGIONES^a

Región	1952	Por- cen- taje	1960	Por- cen- taje	1970	Por- cen- taje	Tasa de crecimien- to media anual 1960-70
I. Tarapacá	108 751	1,7	129 716	1,7	187 600	2,0	3,76
II. Antofagasta	195 544	3,1	226 841	2,9	268 032	2,8	1,68
III. Atacama-Coquimbo	362 135	5,8	448 189	5,8	533 942	5,5	1,55
IV. Valparaíso-Aconcagua	662 977	10,6	798 988	10,3	949 378	10,0	1,74
Z. M. Zona Metropolitana	1 856 741	29,6	2 569 046	33,0	3 450 005	36,5	2,99
V. O'Higgins-Colchagua	385 243	6,2	440 549	5,6	507 265	5,4	1,42
VI. Maule (Curicó, Talca, Linares y Maule)	509 193	8,9	593 446	7,6	660 091	7,0	1,07
VII. Bío-Bío (Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío y Malleco)	1 092 817	17,3	1 325 551	17,1	1 518 668	16,1	1,37
VIII. Cautín	386 246	6,2	415 965	5,4	449 030	4,7	0,77
IX. Los Lagos (Valdivia, Osorno)	376 337	6,0	425 604	5,5	463 401	4,9	0,85
X. Los Canales (Llanquihue, Chiloé, Aysén)	272 417	4,5	321 103	4,1	384 846	4,1	1,83
XI. Magallanes	58 408	0,9	77 319	1,0	94 418	1,0	2,02
<i>Total</i>	<i>6 277 109</i>	<i>100,0</i>	<i>7 772 317</i>	<i>100,0</i>	<i>9 455 676</i>	<i>100,0</i>	<i>1,97</i>

FUENTE: ODEPLAN, Departamento de Planificación Regional a base de datos censales.

^a Corregida la omisión censal y llevada al 30 de junio de cada año.

Las regiones con mayor desarrollo industrial (después de Santiago) como Valparaíso-Aconcagua y Bío-Bío, y las de desarrollo minero como Antofagasta y O'Higgins tuvieron una tasa de crecimiento demográfico superior a la de las regiones predominantemente rurales, pero no lo suficientemente alta como para superar el promedio

nacional y, en consecuencia, perdieron también importancia relativa.

Durante el período 1960-1970, del total de la inmigración neta en el período, correspondió a Santiago el 91,5 % con 324 545 inmigrantes, a Tarapacá el 8,4 % con 29 790 y a Magallanes sólo el 0,1 % con 353 inmigrantes. De tal modo,

Cuadro 4
CHILE: SERVICIOS URBANOS

<i>Región</i>	<i>Habitantes por teléfono 1965</i>	<i>Ejemplares vendidos de periódicos 1967 (miles)</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Cines 1967</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Radioemisoras 1967</i>	<i>Porcentaje</i>
I. Tarapacá	31.8	3 488.6	1.5	9	2.3	6	4.9
II. Antofagasta	41.2	11 294.4	4.4	18	4.6	8	6.6
III. Atacama-Coquimbo	86.0	4 972.3	1.9	31	8.0	8	6.6
IV. Valparaíso-Aconcagua	26.2	28 538.4	11.2	53	13.7	19	15.6
Z. M. Zona Metropolitana	19.2	162 899.1	63.7	130	33.5	29	23.8
V. O'Higgins-Colchagua	89.4	3 418.9	1.3	38	9.8	5	4.1
VI. Maule (Curicó, Talca, Linares y Maule)	86.3	6 046.9	2.4	16	4.1	9	7.4
VII. Bío-Bío (Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío y Malleco)	72.6	20 373.9	8.0	51	13.2	16	13.1
VIII. Cautín	85.2	4 948.4	1.9	12	3.1	5	4.1
IX. Los Lagos (Valdivia, Osorno)	100.9	4 858.3	1.9	12	3.1	7	5.7
X. Los Canales (Llanquihue, Chiloé, Aysén)	160.5	2 604.7	1.1	9	2.3	6	4.9
XI. Magallanes	26.5	1 675.7	0.7	9	2.3	4	3.2
<i>Total</i>	<i>34.2</i>	<i>255 526.6</i>	<i>100.0</i>	<i>388</i>	<i>100.0</i>	<i>122</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: ODEPLAN.

Santiago es el gran receptor de emigrantes que provienen de todo el país.

Como resultado del crecimiento de la población y de los movimientos de migración, Chile ha experimentado un proceso acelerado de urbanización, que elevó la proporción de población urbana de 52.5 % en 1940 a 74.3 % en 1970. La población de las principales áreas urbanas representaba 62.8 % del total de la población urbana del país en 1970 y Santiago aportaba el 43.4 %.

El proceso de urbanización se ha reforzado en parte por las facilidades que ofrecen las grandes ciudades para incorporarse a formas de vida más modernas. Entre ellas, cabe destacar la disponibilidad de teléfonos, número y variedades de periódicos, número de cines y radioemisoras. Todos estos indicadores se encuentran en el cuadro 4, que muestra una gran concentración de estos medios en Santiago, y sobre todo teléfonos y prensa. En los otros dos indicadores —cine y radio— interesa la calidad y variedad de los programas, que son mejores en Santiago.

iii) *Producto e ingreso.* El crecimiento del producto geográfico bruto sigue acusando una marcada disparidad territorial que se caracteriza por una mayor concentración en la zona metropolitana de Santiago. Durante este período el producto geográfico bruto creció a una tasa de 4.9 % acumulativo anual y en Santiago lo hizo

al 6.7 %. Las cifras anteriores determinaron un aumento de la participación de Santiago del 40 % en 1960 a un 45 % en 1967 (véase el cuadro 5). Durante el mismo período solamente tres regiones tuvieron un crecimiento superior al promedio nacional (Tarapacá, Antofagasta y Magallanes).

Las regiones de Valparaíso-Aconcagua y Bío-Bío, que están llamadas a contrapesar el crecimiento de Santiago, según la política nacional de desarrollo regional, y que representan en conjunto el 25 % del producto geográfico bruto, tuvieron un crecimiento inferior al promedio nacional.

Los ingresos por habitante, medidos como los ingresos familiares medios mensuales del jefe del hogar, muestran diferencias importantes entre la zona rural, la urbana y el Gran Santiago. Así, frente a un ingreso medio nacional de E° 845.5, la zona urbana tiene E° 1 037.5, la rural E° 536.0 y el Gran Santiago E° 1 215.6. Existen —por tanto— fuertes presiones para instalarse en los centros urbanos y, particularmente, para dirigirse a Santiago. En el conjunto del país, mientras el 30 % de las personas perciben ingresos inferiores a un sueldo vital, en las zonas rurales ese porcentaje aumenta al 46.6 % y en el Gran Santiago disminuye al 15.5 %. En el otro extremo las personas que perciben más de 10 sueldos vitales representan el 2 % en todo el

Cuadro 5

CHILE: PRODUCTO GEOGRÁFICO BRUTO, POR REGIONES

Región	Total 1967 (miles de E° 1965)	Porcen- taje res- pecto al país	Produc- to por habi- tante	Produc- tividad por ha- bitante	Tasas de crecimiento 1960-1967		
					Producto geográfico bruto		
					Total	Por ha- bitante (porcen- taje med. an.)	Por persona ocupada
				E° 1965-1967			
I. Tarapacá	489 472	2.5	3 500	10 500	8.88	7.36	7.82
II. Antofagasta	1 297 251	6.6	4 980	15 200	5.55	3.18	3.56
III. Atacama-Coquimbo	998 879	5.1	1 890	6 500	4.45	2.41	2.96
IV. Valparaíso-Aconcagua	1 996 545	10.1	2 180	6 900	2.51	0.20	0.64
Z. M. Zona Metropolitana	8 878 928	44.9	2 770	8 200	6.71	3.35	3.61
V. O'Higgins-Colchagua	1 049 694	5.3	2 190	7 300	4.04	2.93	3.34
VI. Maule (Curicó, Talca, Li- nares, Maule)	861 168	4.4	1 180	4 200	2.74	0.94	1.44
VII. Bío-Bío (Ñuble, Concep- ción, Arauco, Bío-Bío y Malleco)	2 207 147	11.1	1 430	4 800	3.09	0.82	1.25
VIII. Cautín	405 847	2.0	940	3 200	0.98	0.61	0.93
IX. Los Lagos (Valdivia, Osor- no)	673 266	3.4	1 410	4 500	2.72	1.07	1.34
X. Los Canales (Llanquihue, Chiloé, Aysén)	496 886	2.5	1 390	4 500	3.89	2.37	2.45
XI. Magallanes	410 368	2.1	4 330	10 600	5.55	2.76	3.20
Total	19 765 451	100.0	2 170	6 800	4.94	2.63	3.09

FUENTE: Departamento de Planificación regional de ODEPLAN.

Cuadro 6

CHILE: INVERSIÓN PÚBLICA REGIONALIZADA (PROMEDIO ANUAL, 1965-1968)

(En millones de escudos de 1965)

Región	Sectores productivos ^a		Infraestructura y otros ^b		Total	Porcenta- je respec- to país
	Cifras absolutas	Porcen- taje	Cifras absolutas	Porcen- taje		
I. Tarapacá	30.8	6.17	81.7	6.16	112.5	6.2
II. Antofagasta	7.9	1.58	34.2	2.58	42.1	2.3
III. Atacama-Coquimbo	30.9	6.19	50.8	3.83	21.7	4.5
IV. Valparaíso-Aconcagua	53.6	10.74	133.2	10.04	126.0	10.2
Z. M. Zona Metropolitana	63.3	12.68	555.3	41.85	618.6	33.9
V. O'Higgins-Colchagua	33.7	6.75	44.6	3.36	78.3	4.3
VI. Maule (Curicó, Talca, Linares y Maule)	44.0	8.81	45.6	3.44	89.6	4.9
VII. Bío-Bío (Ñuble, Concepción, Arauco, Bio- Bío y Malleco)	109.7	21.98	213.5	16.09	323.2	17.7
VIII. Cautín	12.7	2.54	32.7	2.46	45.4	2.5
IX. Los Lagos (Valdivia, Osorno)	14.5	2.90	57.5	4.33	72.0	3.9
X. Los Canales (Llanquihue, Chiloé, Aysén)	20.9	4.19	61.5	4.63	82.4	4.5
XI. Magallanes	77.2	15.47	16.3	1.23	93.5	5.1
Total	499.2	100.00	1 326.9	100.00	1 826.1	100.0

FUENTE: ODEPLAN.

^a Agricultura, minería e industria.^b Transporte, vivienda, electricidad, gas y agua, educación, salud y gobierno interior y otros.

país, 0.3 en las zonas rurales y el 5 % en el Gran Santiago.

Las cifras anteriores no sólo indican los desequilibrios entre zonas rurales y urbanas, sino que la distribución interna del ingreso es más desigual en las rurales que en las urbanas.

La industria muestra un mayor grado de concentración geográfica que la del conjunto de la economía. Así, Santiago en 1967 concentraba el 57.8 % del producto industrial mientras participaba del 45 % del producto geográfico bruto. Con respecto a la ocupación, las cifras son aún más disímiles: 55.6 % para la ocupación industrial y 38.5 % para la ocupación total.

iv) *Inversión pública y préstamos bancarios.* Se observa que en la distribución total de las inversiones públicas existe un menor desequilibrio regional que en la distribución del producto y la población (véase el cuadro 6). En el período 1965-1968, solamente el 34 % de la inversión pública se localizó en Santiago, generando esta región el 46 % del producto interno bruto y albergando a 36.5 % de la población. En las regiones de Valparaíso-Aconcagua y Bío-Bío la proporción de la inversión pública corresponde casi exactamente a la de la población y el producto. En la única región donde se observa una mayor proporción de inversión pública es Tarapacá, que absorbe el 6.2 % de la inversión con 2.7 % del producto interno bruto y 2 % de la población.

La inversión en infraestructura registra un crecimiento importante de Santiago, que representa 42 % del total. La mayor participación de Santiago no se hace a expensas de Valparaíso-Aconcagua y Bío-Bío, sino principalmente de las regiones rurales. La fuerte participación de San-

tiago se debe principalmente a las inversiones realizadas en vivienda que representan el 53.6 % del total nacional y de los servicios urbanos como electricidad, gas y agua que constituyen el 46 % del total.

El comportamiento de los mecanismos financieros, particularmente los préstamos bancarios, tiene gran influencia en el proceso de concentración y por ello en los desequilibrios regionales. El 65.6 % de los préstamos se otorga en Santiago, y este porcentaje ha venido aumentando marcadamente en los últimos años; cabe señalar que para juzgar con mayor precisión esta cifra debería considerarse el lugar de la utilización final de esos recursos financieros, pues podría ocurrir que un crédito otorgado en Santiago se aplique en provincias. Al propio tiempo, en las demás regiones, la tasa de crecimiento de las colocaciones fue negativa o muy inferior al promedio nacional, salvo en las regiones del extremo norte (Tarapacá y Antofagasta). Con respecto a los depósitos y a pesar de que Santiago tiene un alto porcentaje, se observa la tendencia opuesta, ya que su tasa de crecimiento fue muy inferior al promedio nacional en el período 1960-1968, y paralelamente aumentó en mayor proporción la tasa de las demás regiones.

v) *Aspectos sociales.* Además del análisis de las variables económicas, es útil observar la evolución de las variables sociales vinculadas con el bienestar de la población, como la vivienda, la salud y la educación.

El gran esfuerzo de construcción de viviendas se ha realizado en Santiago, que reúne cerca del 53 % de la superficie construida (véase el cuadro 7). De tal modo, Santiago y la región Valparaíso-Aconcagua han bajado su porcentaje de

Cuadro 7

CHILE: PORCENTAJE DE LA CONSTRUCCIÓN HABITACIONAL INICIADA POR EL SECTOR PÚBLICO Y PROYECTADA POR EL SECTOR PRIVADO EN EL PERÍODO 1960-1969 POR REGIÓN

Región	Población 1970	Unidades construidas	m ² cons- truidos
I. Tarapacá	2.0	1.9	1.8
II. Antofagasta	2.8	2.6	2.8
III. Atacama-Coquimbo	5.5	3.5	3.1
IV. Valparaíso-Aconcagua	10.0	13.4	14.2
Z. M. Zona Metropolitana	36.5	51.2	53.5
V. O'Higgins-Colchagua	5.4	3.3	3.3
VI. Maule (Curicó, Talca, Linares y Maule)	7.0	3.2	2.8
VII. Bío-Bío (Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío y Malleco)	16.1	10.7	9.9
VIII. Cautín	4.7	3.0	2.5
IX. Los Lagos (Valdivia, Osorno)	4.9	3.7	3.0
X. Los Canales (Llanquihue, Chiloé, Aysén)	4.1	2.2	1.8
XI. Magallanes	1.0	1.3	1.3
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: Central de estadísticas del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

Cuadro 8

CHILE: MATRÍCULA EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y UNIVERSITARIA, 1969

<i>Región</i>	<i>Porcentaje de matrícula con respecto a la población de 6 a 14 años</i>	<i>Porcentaje de matrícula de población universitaria (19 a 23 años) en relación con la ciudad principal de la región</i>
I. Tarapacá	97.4	29
II. Antofagasta	86.0	29
III. Atacama-Coquimbo	84.2	59
IV. Valparaíso-Aconcagua	87.7	34
Z. M. Zona Metropolitana	79.3	16
V. O'Higgins-Colchagua	78.4	0
VI. Maule (Curicó, Talca, Linares y Maule)	76.8	23
VII. Bío-Bío (Nuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío y Malleco)	83.0	45
VIII. Cautín	92.3	37
IX. Los Lagos (Valdivia, Osorno)	89.5	33
X. Los Canales (Llanquihue, Chiloé, Aysén)	81.8	1
XI. Magallanes	93.5	8
<i>Total</i>	<i>82.6</i>	<i>—</i>

FUENTE: ODEPLAN.

déficit habitacional entre 1961 y 1969 de 36.3 a 31.5 % y de 10.4 a 6.7 %, respectivamente. En cambio los déficit han aumentado fuertemente en el norte y, en menor grado, en el sur.

Con respecto a la salud, al analizar los indicadores de camas hospitalarias y médicos por 1 000 habitantes, puede observarse que las "instalaciones físicas", como son los hospitales, favorecen a las regiones de Santiago y Valparaíso, y a las regiones de Tarapacá y Antofagasta en el norte, y Magallanes en el extremo sur. Los desequilibrios se agravan cuando se toma el número de médicos por habitante, pues existe una exagerada concentración en Santiago, en detrimento no sólo de las regiones periféricas, sino también de las demás grandes zonas urbanas como Valparaíso y Concepción, y de las regiones altamente urbanizadas como Tarapacá y Antofagasta.

El sector de la educación es uno de los que menos desequilibrios regionales presenta en el país. Los indicadores cuantitativos de que se dispone colocan a la población de Santiago por debajo del promedio nacional, con respecto a la educación básica y a la matrícula universitaria. Con todo, una evaluación más cuidadosa del problema debería tener en cuenta la calidad y diversidad de la educación impartida, que favorece a Santiago y Valparaíso. (Véase el cuadro 8.)

vi) *Clasificación general.* Se ha hecho también una clasificación de tipo económico, de acuerdo con los indicadores que figuran en el cuadro 9. Este cuadro muestra la gravedad de las actuales disparidades regionales, ya que las regiones en

que se encuentran los dos grandes centros urbanos que pudieran equilibrar la situación de Santiago por tener una estructura económica diversificada y gran importancia en función de su población y participación en el producto interno bruto, registran bajas tasas de crecimiento económico, que no muestran —en el período examinado— signos importantes de superación. En todo caso conviene recordar que se están comparando regiones enteras y no zonas urbanas, en que la situación podría mejorar ya que las regiones IV y VII tienen importantes sectores agrícolas y rurales, que hacen bajar los índices de crecimiento para toda la región.

Por otra parte, las regiones de colonización —Tarapacá, Antofagasta y Magallanes— tienen altos índices, tanto en términos del producto por habitante como de la tasa de crecimiento. Cada una debe su alto grado de desarrollo a un sector en particular o a uno o dos productos; la de Tarapacá a la industria, la de Antofagasta al cobre y la de Magallanes al petróleo y la ganadería.

Dos regiones son de transición (III y V). Ambas se sitúan en un nivel intermedio, tanto por el producto geográfico como por su tasa de crecimiento; en la región III predomina la minería por la generación del producto, pero la agricultura tiene importancia por la ocupación, mientras que en la región V predomina la agricultura, pero en ella está enclavado el mineral El Teniente, que tiene gran peso en la generación del producto.

Finalmente, cabe mencionar las regiones pre-

Cuadro 9

CHILE: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE REGIONES

<i>Producto geográfico bruto por habitante</i>	<i>Estructura productiva diversificada</i>	<i>Estructura productiva con predominio industrial</i>	<i>Estructura productiva con predominio minero</i>	<i>Estructura productiva con predominio agrícola</i>
Alto	Crecimiento rápido	Z. M. Santiago	I. Tarapacá	II. Antofagasta
	Crecimiento medio			XI. Magallanes
	Crecimiento lento			
Medio	Crecimiento rápido			
	Crecimiento medio			III. Atacama-Coquimbo ^a V. O'Higgins-Colchagua ^a
	Crecimiento lento	IV. Valparaíso-Aconcagua		
Bajo	Crecimiento rápido			
	Crecimiento medio			X. Los Canales
	Crecimiento lento	VII. Bío-Bío		VI. Maule VIII. Cautín IX. Los Lagos

FUENTE: ODEPLAN.

^a Ambas regiones son minero-agrícolas, ya sea por el lado del producto o de la ocupación.

Cuadro 10

CHILE: TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO GEOGRÁFICO BRUTO POR HABITANTE Y TOTAL

			<i>Tasa de crecimiento anual por habitante 1960-1967</i>	<i>Tasa de crecimiento anual 1960-1967</i>
Regiones de crecimiento rápido	Región I	Tarapacá	7.36	8.9
	Zona Metropolitana	Zona Metropolitana	3.35	6.7
	Región II	Antofagasta	3.18	5.6
Regiones de crecimiento medio	Región V	O'Higgins-Colchagua	2.93	4.0
	Región XI	Magallanes	2.76	5.6
	<i>Promedio país</i>		2.63	4.9
Regiones de crecimiento lento	Región III	Atacama-Coquimbo	2.41	4.5
	Región X	Llanquihue a Aysén	2.37	3.9
		Valdivia-Osorno	1.07	2.7
	Región IX	Curicó a Linares	0.96	2.7
	Región VI	Ñuble a Malleco	0.82	3.1
	Región VII			
	Región VIII	Cautín	0.61	1.0
Región IV	Valparaíso-Aconcagua	0.20	2.5	

FUENTE: Departamento de Planificación Regional de ODEPLAN.

dominantemente agrícolas, con bajos índices, ya sea en el monto del producto por habitante o en su tasa de crecimiento (VI, VIII, IX y X).

Las regiones con un elevado producto por habitante son las que han registrado las más altas tasas de crecimiento en los últimos años (véase el cuadro 10). Ellas son la zona metropolitana de Santiago y los extremos norte y sur del país. Sin embargo, Santiago representa 36 % de la población del país y 46 % del producto interno bruto, en tanto que Tarapacá, Antofagasta y Magallanes no representan más del 5 % de la población y el 12 % del producto interno bruto; además, en estas últimas regiones hay una importante transferencia de ingresos al exterior y al resto del país.

Las regiones de bajos índices medios han tenido un lento crecimiento, determinado, por una parte, por sus condiciones intrínsecas y, por la otra, por una transferencia de ingresos hacia el centro del país.

En suma, la ordenación de los centros urbanos daría la más alta jerarquía a Santiago, que es el polo indiscutible de desarrollo nacional; luego seguirían Valparaíso-Viña y Concepción-Talcahuano, las dos únicas zonas urbanas importantes fuera de Santiago. A continuación vendrían Antofagasta en el norte, Talca en la región agrícola central, La Serena-Coquimbo en el Norte Chico y Punta Arenas en el extremo austral. Cabe destacar que Arica no tiene alto rango porque se tomó su población de 1960 y desde aquel entonces la ciudad ha registrado el crecimiento más acelerado del país (7 % anual) y su estructura económica ha sufrido una profunda transformación, lo que la llevaría a superar a Iquique y colocarse cerca de La Serena o Talca (véase el cuadro 11).

Las variaciones en el período son interesantes; Santiago se distanció más de Valparaíso y Concepción entre 1960 y 1968, pese al crecimiento que experimentarían estas dos ciudades y de las

Cuadro 11

CHILE: ÍNDICE DE JERARQUÍA DE CENTROS URBANOS *

Centro urbano	Población total 1960	Población (25 %)	Jerarq. Polit. Adm. (15 %)	Jerarq. Instit. (20 %)	Export. Serv. (20 %)	Export. de bienes (20 %)	Índice jerarq.	Rango
Arica	43 344	1.86	1.54	1.96	0.90	1.63	1.58	12
Iquique	50 655	2.06	2.31	1.54	1.41	1.14	1.69	10
Antofagasta	87 860	2.68	2.31	2.83	1.73	1.76	2.26	4
Copiapo	30 123	1.46	2.31	1.38	—	—	1.03	18
Serena-Coquimbo	79 603	2.50	2.31	2.83	1.11	1.78	2.11	6
San Felipe-Los Andes	43 496	1.76	2.31	1.21	1.57	0.58	1.49	14
Quillota-Calera	47 581	1.98	1.54	0.88	—	0.58	1.00	20
Valparaíso-Viña	422 251	4.46	2.31	2.54	3.73	3.55	3.32	2
Santiago	2 032 188	6.25	3.75	5.00	5.00	5.00	5.00	1
San Antonio	41 474	1.84	1.54	0.46	—	0.17	0.80	26
Rancagua	53 318	2.11	2.31	2.04	—	1.48	1.59	11
San Fernando	21 774	1.09	2.31	0.92	—	—	0.86	22
Curicó	32 562	1.55	2.31	0.92	—	0.76	1.11	17
Talca	68 148	2.38	2.31	2.92	1.65	1.65	2.18	5
Cauquenes	17 836	0.85	2.31	0.88	—	—	0.81	25
Linares	27 568	1.36	2.31	1.13	—	—	0.96	21
Chillán	65 112	2.34	2.31	2.38	1.35	1.57	1.99	8
Concepción-Talcahuano	269 169	3.95	2.31	3.33	2.97	2.15	2.94	3
Lota-Coronel	82 563	2.61	1.54	—	—	—	0.83	24
Los Ángeles	35 511	1.64	2.31	1.17	—	—	1.02	19
Lebu	6 248	—	2.31	0.58	—	—	0.58	29
Angol	18 637	0.90	2.31	1.04	—	—	0.85	23
Temuco	72 132	2.45	2.31	2.71	0.87	1.19	1.91	9
Valdivia	61 334	2.26	2.31	2.29	1.03	—	1.58	12
Oscorno	55 091	2.15	2.31	1.67	—	—	1.23	16
Puerto Montt	41 681	1.84	2.31	2.21	—	—	1.27	15
Ancud	7 390	—	2.31	1.00	—	—	0.66	27
Castro	7 001	—	1.54	0.63	—	—	0.43	31
Puerto Aysén	5 488	—	2.31	0.88	—	—	0.64	28
Coyhaique	3 782	—	1.54	1.21	—	—	0.55	30
Punta Arenas	5 488	2.03	2.31	2.75	2.46	0.83	2.08	7

FUENTE: ODEPLAN.

* Combina la población, la jerarquía política administrativa, la jerarquía institucional, la exportación de servicios y la exportación de bienes. Para un análisis más detallado, véase ODEPLAN, *Planteamientos para una política de desarrollo urbano nacional*, informe preliminar, septiembre de 1970.

Cuadro 12

JERARQUIZACIÓN DE POLOS DE DESARROLLO

<i>Jerarquización</i>	<i>Índice</i>	<i>Polos</i>
Polo de importancia nacional	5	Santiago
Polo regional de importancia nacional	2.94 - 4.99	Valparaíso, Concepción
Polo regional de importancia multirregional	2.26 - 2.93	Antofagasta
Polo de importancia regional ^a	1.23 - 2.25	Arica, Iquique, La Serena, Coquimbo, San Felipe, Los Andes, Rancagua, Talca, Chillán, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt, Punta Arenas

FUENTE: ODEPLAN.

^a Arica y Punta Arenas tienen el carácter de polos de desarrollo fronterizos.

políticas de descentralización aplicadas. Concepción sigue ocupando el tercer lugar y tiende a acercarse a Valparaíso, con lo cual surge un centro de desarrollo de importancia nacional en el sur del país. Los centros del norte (Antofagasta, Arica, La Serena-Coquimbo e Iquique) han ganado importancia. Hay una gran solución de continuidad entre Santiago y los otros dos grandes centros urbanos, y entre éstos y las demás ciudades, sobre todo las del sur del país.

La interrelación entre los centros urbanos permite establecer el grado de dominación de unos centros sobre otros y la formación de sistemas y subsistemas (véase el cuadro 12). Si se miden esas interrelaciones por los indicadores convencionales como movimientos de carga y pasajeros, llamadas telefónicas, correspondencia, etc., Chile tendría un solo sistema nacional cuyo centro dominante sería Santiago.

d) *Caso de un país con más de un centro urbano importante*

i) *Población.* En Colombia, cuatro regiones principales comparten la población y la producción en forma más o menos equilibrada. Sus centros son Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla y no distan de sus municipios y aldeas más lejanas más de 300 km por tierra, aunque con bien conocidas dificultades de transporte. La capital —Bogotá— está en el centro del territorio nacional y la red urbana está formada por aproximadamente 100 poblaciones con más de 1 000 habitantes y alrededor de 30 con más de 30 000. En 1967, los cuatro centros urbanos más grandes concentraban el 22 % de la población total y el 58 % de la urbana.

Colombia cuenta con 2 900 km de costa sobre dos océanos, posee extensas tierras bajas, sabanas y llanuras en el centro, el norte y el oriente y buena parte de su territorio forma parte de la Amazonia. La casi totalidad de la población habita en las zonas montañosas centro-oeste y sur-

oeste y, en menor escala, al norte, en el litoral atlántico y regiones próximas a él. De tal modo, el 97.8 % de la población vive en el 45 % del territorio. Como se observa en el cuadro 13, los departamentos andinos presentan una alta densidad de ocupación, superior a los 93 habitantes por km² en Cundinamarca, Quindío, Risaralda, Caldas y Valle, seguidos de Antioquia, Tolima, Santander y Norte de Santander; en cambio, los departamentos costeros de Bolívar, Córdoba, Chocó, Guajira y Magdalena y el departamento llanero de Meta tienen bajas densidades, que van de 3 a 20 habitantes por km². Si se consideran las relaciones urbano-rurales, se advierte que el porcentaje de población que vive en zonas urbanas aumentó del 39.6 al 48.0 % entre los años 1938 y 1964. Además, se ha manifestado una tendencia a la concentración en grandes ciudades. Así, en 1938 el 22.6 % de la población vivía en centros de más de 100 000 habitantes, en tanto que en las menores de 5 000 habitantes residía el 39.4 %; en cambio, en 1962 se concentraba en los primeros el 51.2 % y en los segundos permanecía sólo el 12.3 % de la población total.

En los últimos decenios, la población colombiana ha estado sometida a un intenso proceso de migración; según el censo de 1964, una tercera parte de los colombianos reside en un área administrativa diferente a aquella en donde nació y una tercera parte de éstos migró dentro de las propias áreas rurales; el fenómeno es tan intenso que la mitad de los habitantes de Bogotá y dos quintas partes de los de las otras áreas urbanas eran migrantes en esa fecha. Por otra parte, se trata de un proceso muy dinámico, pues alrededor del 40 % de los 6.5 millones de migrantes se trasladaron durante los últimos cinco años anteriores al censo. En 1964, las corrientes migratorias eran absorbidas en su casi totalidad por cuatro zonas: Bogotá (36.0 %), Valle (26.7 %), Antioquia (17.5 %) y Atlántico (17.4 %).

ii) *Producto, ingreso y servicios sociales.* De

Cuadro 13

COLOMBIA: DENSIDAD DE POBLACIÓN SEGÚN DIVISIONES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

	Habitantes por km ² a		
	1961	1964	1968
<i>Departamentos</i>			
Antioquia	37	39	45
Atlántico	117	219	256
Bolívar	23	26	30
Boyacá	14	16	17
Caldas	105	95	107
Cauca	17	20	22
César	—	11	13
Córdoba	16	23	28
Cundinamarca	90	118	139
Chocó	3	4	4
Huila	17	21	23
La Guajira	6	7	8
Magdalena	11	24	28
Mata	1	2	3
Nariño	19	23	24
Norte de Santander	21	26	28
Quindío	—	167	182
Santander	29	32	35
Risaralda	—	115	121
Tolima	39	36	38
Valle del Cauca	85	82	93
<i>Promedio departamentos</i>	24.5	28.2	31.9
<i>Intendencias</i>			
Arauca	1	1.0	1.2
Caquetá	1	1.2	1.5
San Andrés y Providencia	91	380.3	526
<i>Comisarias</i>			
Amazonas	1	0.1	0.1
Putumayo	2	2.2	2.7
Vaupés	1	0.1	0.2
Vichada	1	0.1	0.1
Guainía	—	0.5	0.6
<i>Promedio para territorios nacionales</i>	1.4	0.5	0.5
<i>Promedio para el país</i>	13	15.4	17.4

FUENTE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

a Cifras ajustadas.

acuerdo con estimaciones del Departamento Administrativo de Planeación de Colombia, tres departamentos —los de Antioquia, Bogotá D. E. y Valle— con el 33.8 % de la población nacional, aportaban el 42.5 % del producto bruto interno. Otro grupo de ocho departamentos —Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima— totalizaban el 45.7 %

de la población y el 43.0 % del producto. Los ocho departamentos restantes tenían el 19.1 % de la población y el 13.5 % del producto; por último los llamados “territorios nacionales” reunían el 1.4 % de la población y el 1.0 % del producto (véase el cuadro 14). En términos de comparación interna del producto, los tres departamentos principales —Antioquia, Valle y Bogotá— concentraban el 60 % del generado en el sector manufacturero, mientras los dos primeros y Caldas reunían el 31.1 % del sector primario. Por su parte, Bogotá D. E. acumulaba el 24.3 % de las actividades terciarias, seguido por Antioquia (13.8 %) y Valle (12.3 %).

Con respecto a la distribución regional del ingreso, en una primera aproximación podría afirmarse que alrededor del 60 % de la población tiene ingresos próximos al promedio nacional, mientras un 20 % los tiene por encima y otro porcentaje igual por debajo.³ En particular, Bogotá D. E. y el departamento de Valle, con una población equivalente al 20 % del total nacional tenían en 1964 un producto por habitante superior en un 44 % al promedio nacional; por su parte, seis departamentos —Boyacá, Cauca, Chocó, Huila, Guajira y Nariño— y los “territorios nacionales”, aparecen con un producto por habitante muy inferior al promedio nacional (dos de ellos —Guajira y Nariño— sólo llegan a la mitad, y uno —Chocó— al tercio) (véase el cuadro 15).

En los servicios sociales, la situación es similar. Los tres principales centros regionales —Bogotá, Medellín y Cali— concentraban en 1964 el 79 % de la matrícula en educación superior y el 72 % de los médicos de las ciudades mayores de 30 000 habitantes. Los tres departamentos correspondientes a dichos centros acusaban analfabetismo del 20 % mientras que en otros como Córdoba, Chocó y Guajira era superior al 50 %.

iii) *Industria y energía.* En 1967, el Distrito Especial de Bogotá y los departamentos de Antioquia y Valle concentraban el 65.4 % del valor agregado bruto generado por la industria manufacturera, con aportes de 21.4, 23.7 y 20.3 %, respectivamente; por su parte, un segundo grupo de cinco departamentos (Atlántico, Cundinamarca, Santander, Bolívar y Boyacá) reunía el 24.6 %. En general, la actividad manufacturera está emplazada en torno a las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, que en conjunto llegaban en 1965 al 80 % del empleo industrial nacional.

A este respecto, es interesante señalar que his-

³ Véase Naciones Unidas, Programa de Asistencia Técnica, *Tentativa de distribución del producto bruto interno de Colombia por secciones administrativas del país (1964)*. Informe presentado por el señor Francesco Marabelli, Bogotá, diciembre de 1966.

tóricamente se ha producido un desplazamiento del centro manufacturero más dinámico. Así, hasta 1930 no aparecía un centro predominante, pero ya entre 1930 y 1940, Barranquilla se coloca al frente del proceso industrial gracias a su función de puerto marítimo de exportación e importación. Posteriormente, durante el decenio de 1940, Medellín toma el liderazgo sobre la base de la capitalización que permite el auge cafetero y la política de sustitución de importaciones provocada por la guerra mundial. Después, a lo largo del decenio de 1950, Cali se convierte en el nuevo centro manufacturero, al impulso del ingreso de capitales extranjeros; en especial, se establecen allí laboratorios farmoquímicos e industrias afines y complementarias —química, envases, cristalerías, etc.—, así como importantes industrias de alimentos y papeles y cartones. Durante el

decenio siguiente y por diversas causas —entre ellas la centralización política— la ciudad más dinámica fue Bogotá. Cabe señalar que este proceso de traslación del centro industrial predominante no implicó el debilitamiento en términos absolutos de los anteriores centros, sino su desarrollo a un ritmo más lento. De tal modo, en 1965, mientras Bogotá concentraba el 28.4 % del valor agregado industrial, Medellín retenía el 24.4 %, Cali el 16.3 % y Barranquilla el 8.8 % (véase el cuadro 16).

Con respecto a la energía eléctrica, también existe un alto grado de concentración. Así, en 1967, el 82 % de la potencia instalada de servicio público estaba en cinco departamentos, a saber, Cundinamarca y Bogotá D. E. (29 %), Antioquia (27.6 %), Valle (13.8 %), Atlántico (6.3 %) y Caldas (5.3 %). Existía análoga con-

Cuadro 14

DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE COLOMBIA AL COSTO DE FACTORES Y DE LA POBLACIÓN Y ESTRUCTURA DE LAS ECONOMÍAS SECCIONALES, 1964

Secciones	Producto interno bruto al costo de factores (contribución departamental)				Población 15/7/64 (porcentaje)	Producto interno bruto al costo de factores (composición departamental del PIB)			
	Primario (porcentaje) ^a	Secundario (porcentaje) ^b	Otras actividades (porcentaje)	Total (porcentaje)		Primario (porcentaje) ^a	Secundario (porcentaje) ^b	Otras actividades (porcentaje)	Total
Antioquia	10.9	21.0	13.8	14.3	14.2	26	31	43	100
Atlántico	0.7	6.7	5.6	4.1	4.1	6	34	60	100
Bolívar	6.2	4.6	4.3	5.1	5.8	43	19	38	100
Boyacá	6.9	3.3	2.8	4.3	6.1	55	16	29	100
Caldas	10.2	3.9	7.3	7.6	8.3	46	11	43	100
Cauca	3.8	0.8	1.4	2.1	3.5	62	8	30	100
Córdoba	5.8	0.4	1.6	2.8	3.4	72	3	25	100
Cundinamarca ^c	8.5	3.8	6.1	6.4	6.4	46	13	41	100
Distrito Especial (Bogotá)	0.7	21.0	24.3	15.5	9.7	1	29	70	100
Chocó	0.4	0.2	0.4	0.3	1.0	40	14	46	100
Huila	3.1	0.5	1.6	1.9	2.4	57	6	37	100
La Guajira	0.7	0.1	0.3	0.4	0.8	60	7	33	100
Magdalena	8.2	0.7	3.4	4.5	4.5	63	3	33	100
Meta	2.0	0.3	0.8	1.1	0.9	63	6	31	100
Nariño	3.4	0.9	1.8	2.1	4.0	54	9	36	100
Norte de Santander	2.5	3.2	2.7	2.8	3.1	32	25	43	100
Santander Sur	5.0	9.1	5.2	6.0	5.7	29	32	39	100
Tolima	9.3	1.3	3.5	5.0	4.8	64	5	31	100
Valle	10.0	18.0	12.3	12.7	9.9	27	30	43	100
<i>Subtotal</i>	<i>98.3</i>	<i>99.8</i>	<i>99.2</i>	<i>99.0</i>	<i>98.6</i>	<i>34</i>	<i>22</i>	<i>44</i>	<i>100</i>
Territorios nacionales	1.7	0.2	0.8	1.0	1.4	60	4	36	100
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>35</i>	<i>21</i>	<i>44</i>	<i>100</i>

FUENTE: Naciones Unidas, Programa de Asistencia Técnica, *Tentativa de distribución del producto bruto interno de Colombia por secciones administrativas del país (1964)*. Informe presentado por el Sr. Francesco Marabelli, Bogotá, diciembre de 1966.

NOTA: Algunos de los totales pueden no corresponder a 100 por redondeo.

^a Agricultura, caza, pesca y silvicultura.

^b Industria minera y manufacturera.

^c Sin Distrito Especial.

Cuadro 15

COLOMBIA: EVALUACIÓN DEL NIVEL DE INGRESO POR HABITANTE
POR SECCIONES ADMINISTRATIVAS, 1964

Secciones	PIB cf (millones de pesos)	Población (miles)	PIB cf por habitante (pesos)	Índice prome- dio nacional por habitante = 100
Antioquia	6 904.1	2 477.3	2 786	101
Atlántico	1 999.3	717.4	2 787	101
Bolívar	2 432.8	1 006.3	2 418	88
Boyacá	2 073.8	1 058.2	1 960	71
Caldas	3 653.6	1 455.9	2 510	91
Cauca	1 015.4	607.2	1 672	61
Córdoba	1 346.6	585.7	2 299	83
Cundinamarca ^a	3 114.5	1 120.1	2 780	101
Distrito especial (Bogotá)	7 460.1	1 697.3	4 395	159
Chocó	161.2	181.9	886	32
Huila	907.5	416.3	2 180	79
Guajira	209.1	147.1	1 421	52
Magdalena	2 144.9	789.4	2 717	99
Meta	541.4	165.5	3 271	119
Nariño	1 026.0	705.6	1 454	53
Norte de Santander	1 332.6	534.5	2 493	90
Santander	2 874.0	1 001.2	2 871	104
Tolima	2 430.9	841.4	2 889	105
Valle	6 123.9	1 733.1	3 533	128
<i>Subtotal</i>	<i>47 751.7</i>	<i>17 241.4</i>	<i>2 770</i>	<i>100</i>
Territorios nacionales	461.6	241.6	1 914	69
<i>Total</i>	<i>48 213.3</i>	<i>17 482.4</i>	<i>2 758</i>	<i>100</i>

FUENTE: Naciones Unidas, Programa de Asistencia Técnica: *Tentativa de distribución del producto bruto interno de Colombia por secciones administrativas del país*. Informe presentado por el Sr. Francesco Marabelli, Bogotá, diciembre de 1966.

^a Sin Distrito Especial.

centración en la producción de energía eléctrica de servicio público, ya que esos cinco departamentos llegaban al 83.1 %, con la mayor proporción en Antioquia (28.8 %), seguida por Cundinamarca-Bogotá D. E. (23.0 %), Valle (16 %), Atlántico (8.1 %) y Caldas (7.2 %).

Además, en 1969, Bogotá reunió el 44.7 % de la inversión extranjera, mientras Medellín y Cali juntas recibieron un 21.3 % y el resto de las ciudades del país sólo el 24.0 %;⁴ y el 49.0 % de las licencias de importación de maquinarias en 1969 y 1970 estuvo destinado a Bogotá. Este creciente predominio de la capital también opera en el campo de la pequeña y mediana industria; por ejemplo, el 34 % del crédito otorgado a esos fines en 1969 correspondió a Cundinamarca, incluida Bogotá.⁵

iv) *Jerarquización de las ciudades*. Una jerarquización de las ciudades colombianas realizada por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia muestra este liderazgo de Bogotá, que

⁴ Véase Departamento Administrativo de Planeación, doc. VEIA-028-IP, octubre de 1970.

⁵ Véase Departamento Administrativo de Planeación, doc. VEIA-029-DI.

queda como la única metrópoli de influencia nacional. A continuación, figuran las tres "metrópolis de equilibrio", que son Medellín, Cali y Barranquilla; por último, se establecieron "centros regionales" y "locales". Estas calificaciones se establecieron a base de indicadores demográficos, económicos y sociales, que incluyen la consideración de la población urbana, el valor agregado industrial, el valor de los cheques pagados directamente y por compensación, el número de camas en los hospitales, la matrícula en la educación superior y la matrícula en centros de capacitación profesional. En el cuadro 17 se muestra el resultado de este trabajo con respecto a las treinta ciudades más grandes.

3. Algunos problemas e interrogantes

De los dos casos expuestos en el capítulo precedente y de los datos contenidos en el cuadro 1, puede concluirse que el proceso de concentración urbana se manifiesta con gran vigor, y esto incluso en países que han aplicado políticas descentralizadoras como es el caso de Chile. Más aún, parecería que hasta en países en donde existió

Cuadro 16

COLOMBIA: ESTRUCTURA INDUSTRIAL DE LAS CIUDADES, 1965

Ciudades	Pobla- ción urbana	Valor agdo. indust. total (miles de \$ 1965)	Valor agdo. in- dustrial en por- centaje	Valor agdo. in- dustrial per capita (\$)	Importancia del empleo industrial con relación a la población	
					Urbana	Activa urbana
1 Bogotá D. E. y Soacha	1 789 607	3 036 776	28.4	1 697	4.60	13.31
2 Medellín y suburbano	972 628	2 617 394	24.4	2 686	7.00	22.44
3 Cali y Yumbo	678 752	1 733 486	16.3	2 554	5.60	16.98
4 Barranquilla y Soledad	514 255	946 045	8.8	1 840	4.40	16.63
5 Bucaramanga y suburbano	228 899	305 165	2.9	1 333	3.10	9.95
6 Cartagena	228 823	302 080	2.8	1 320	2.10	7.07
7 Manizales y Villa María	200 831	163 223	1.5	813	2.50	7.80
8 Pereira y Sta. Rosa	189 448	191 099	1.8	1 014	3.40	8.05
9 Armenia y Calarcá	164 385	60 131	0.6	366	1.00	3.93
10 Cúcuta	155 288	77 186	0.7	497	1.30	3.89
11 Ibagué	133 071	67 549	0.6	508	1.30	3.38
12 Palmira	111 850	190 461	1.8	1 728	4.00	9.65
13 Sta. Marta	95 099	42 309	0.4	445	1.30	3.85
14 Pasto	85 756	41 775	0.4	487	1.30	3.19
15 Neiva	80 623	31 457	0.3	390	0.80	2.40
16 Montería	76 380	11 894	0.11	156	0.50	0.92
17 Buenaventura	73 695	16 106	0.16	219	1.20	2.88
18 Girardot	69 677	79 468	0.8	1 142	1.70	4.90
19 Buga	69 030	156 530	1.5	2 268	2.20	6.21
20 Barrancabermeja	63 807	238 527	2.2	3 787	2.70	8.46
21 Popayán	61 142	42 221	0.4	691	1.00	2.31
22 Tulúa	59 395	31 520	0.3	531	1.30	3.33
23 Cartago	58 098	18 268	0.2	314	1.40	4.05
24 Ciénega	....	....	...	...	...	...
25 Villavicencio	48 886	18 971	0.2	388	1.10	2.49
26 Sincelejo	46 334	2 405	0.02	52	0.40	1.19
27 Valledupar	48 840	31 197	0.31	639	0.70	1.34
28 Tunja	42 145	38 598	0.4	915	2.00	4.24
29 Sogamoso y Nobsa	37 887	130 676	1.2	3 495	6.90	12.54
30 Duitama	35 325	53 227	0.5	1 506	1.70	3.17
<i>Total</i>		10 670 744	100 %			

FUENTE: Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Regional y Urbano.

un cierto equilibrio regional, como en Colombia, existe una tendencia a la concentración en una sola zona metropolitana.

Las consecuencias sociales de ese proceso, especialmente en lo relativo a las condiciones de vida en las grandes metrópolis son bien conocidas; pero no ocurre así en lo que respecta a los aspectos económicos. Desde este punto de vista —si tal perspectiva pudiera ser aislada de las demás— existen fundadas dudas acerca de las ventajas o desventajas que implica la formación y crecimiento de las grandes metrópolis nacionales latinoamericanas, sobre todo cuando éstas traspasan determinados límites.

No se dispone de suficientes elementos de juicio para dar una respuesta categórica a esta cuestión, ya que se carece tanto de estudios empíricos como de antecedentes con el grado necesario de

desglose. No obstante, en este trabajo se ha reunido una serie de elementos de juicio referidos al mantenimiento de las economías externas, al control del uso de la tierra urbana, a las relaciones sociales y económicas entre lo urbano y lo rural y, por último, a la distribución del ingreso dentro de algunas grandes ciudades. Se ha considerado que el enfoque crítico de estos problemas parciales puede ser útil —y hasta condicionar— un tratamiento global del tema.

a) Las economías externas

Es bien conocida la ponderación que tienen los factores relacionados con las economías externas en el análisis económico de opciones de localización y su peso decisivo en las decisiones sobre distribución regional de las inversiones. A fin de

examinar su significado frente al proceso de metropolización presente de las economías latino-americanas, conviene distinguir, entre los diversos factores determinantes de esas economías externas, aquellos que se vinculan más directamente con determinada unidad productiva —abastecimiento de insumos, acceso a mercados financieros y de subcontratación, proximidad a los centros de decisión y a los servicios técnicos de investigación y capacitación de mano de obra, etc.—, de los que corresponden a la infraestructura, generalmente de responsabilidad pública, necesaria para el desenvolvimiento de la actividad productiva, como vías de transportes y medios de comunicación, y a la infraestructura urbana y sus servicios complementarios (vivienda, suministro de agua, servicios médicos, escuelas, etc.).

La distinción es importante tanto desde el ángulo de la duración efectiva de las economías externas correspondientes como de la gravitación que tienen uno y otro tipos de factores en las de-

cisiones privadas y públicas sobre localización de inversiones.

En general, puede admitirse que los factores que se vinculan directamente con las unidades productivas acrecientan permanentemente, sin limitaciones en el tiempo, las economías externas que representan. Cuanto más crezca y más actividad concentre determinada área urbana —lo que no implica necesariamente la misma superficie— mayores y más variadas serán las ventajas que desde ese ángulo ofrecerá a nuevas actividades. Pero no ocurre necesariamente lo mismo con el segundo tipo de factores, y particularmente con los que tienen que ver con la infraestructura urbana.

En términos ideales, una vez consolidado un centro urbano determinado, con dotación adecuada de los servicios públicos correspondientes, éste estará en condiciones de albergar una población mayor, justificada por la instalación de nuevas empresas. Se aprovecharán más intensamente las instalaciones generales de que ya se dispone y

Cuadro 17

COLOMBIA: JERARQUIZACIÓN URBANA (1965 Y 1966)

Ciudades	Niveles			Jerarquización adoptada
	Demográficos	Sociales	Económicos	
1. Bogotá D. E. + Soacha	VI	VI	VI	VI
2. Medellín + Municipio Valle de Aburrá	V	V	VI	V
3. Cali + Yumbo	V	V	V	V
4. Barranquilla + Soledad	V	IV-V	V	V
5. Bucaramanga + Girón, Florida Blanca	IV	IV-V	IV	IV
6. Cartagena	IV	IV-V	IV	IV
7. Manizales + Villa María	IV	IV-V	IV	IV
8. Pereira + Santa Rosa	IV	IV	IV	IV
9. Armenia + Calarca	IV	IV	III	IV
10. Cúcuta	IV	III-IV	III	IV
11. Ibagué	IV	III-IV	III	IV
12. Palmira	III	IV	IV	IV
13. Santa Marta	III	III-IV	III	IV
14. Pasto	III	III-IV	III	III
15. Neiva	III	III	III	III
16. Montería	III	III	III	III
17. Buenaventura	III	III	III	III
18. Girardot	III	III	III	III
19. Buga	III	III	IV	III
20. Barrancabermeja	III	III	IV	III
21. Popayán	III	III	III	III
22. Tulúa	III	III	III	III
23. Cartago	III	III	III	III
24. Ciénaga	III	II-III	II-III	II-III
25. Villavicencio	III	III	III	III
26. Sincelejo	III	II-III	II-III	II-III
27. Valledupar	III	II-III	III	III
28. Tunja	III	III	III	III
29. Sogamoso + Nobsa	III	III	IV	III
30. Duitama	III	II-III	III	III

FUENTE: Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Regional y Urbano.

REFERENCIAS: VI: Metrópoli nacional; V: Metrópoli de equilibrio; III y IV: Centros regionales; I y II: Centros locales.

por lo tanto los costos serán decrecientes por cada persona agregada.

Esa relación no puede ser lineal, puesto que necesariamente se alcanzarán puntos críticos sucesivos en que se saturará la densidad de utilización de determinados servicios y se harán necesarias inversiones relativamente cuantiosas de ampliación, las que ofrecerán nuevas posibilidades de economías externas hasta llegar a un nuevo punto crítico. En una determinada ciudad, por ejemplo, las obras de agua potable o de electricidad dan abasto para 100 000 habitantes; pasado ese límite debe construirse un acueducto o instalarse nuevos grupos electrógenos, que podrían atender a 300 000 habitantes, y cuando se llegue a esa magnitud se plantearía nuevamente el problema.

Lo anterior pone de manifiesto que las economías externas que cabe asociar a asentamientos de nueva población en una región dada dependen de cada situación y de cada momento particular. A más largo plazo interesaría saber si el costo de la infraestructura urbana tiende a aumentar o a disminuir en relación con el tamaño de la población correspondiente. Sobre este tema hay escasas investigaciones empíricas, y sus resultados no siempre concuerdan aun para un mismo país. Por ejemplo, en un trabajo efectuado en Italia por la SVIMEZ en 1956, en el que se estimaron los costos de la inversión social fija por cada habitante de un centro urbano, se consideró que esa cifra llegaba a 123 000 liras en las ciudades de 30 000 habitantes, a 194 000 liras en las de 30 000 a 200 000 habitantes y a 357 000 liras en las mayores de 200 000 habitantes.⁶ En cambio, otro estudio, realizado también en Italia, asigna un mayor costo de construcción, dotación y mantenimiento a las ciudades de alrededor de 100 000 habitantes, valor que disminuye tanto en las ciudades más pequeñas como en las más grandes.⁷

En el caso de América Latina, se ha realizado un intento de medir los costos de la urbanización tomando como base datos de la ciudad de Caracas.⁸ Se consideró que deberían tomarse en cuenta cuatro elementos fundamentales: tierra, servicios domiciliarios, vivienda y servicios comunales.

⁶ Véase Svimez, "La localizzazione industriale ed il costi sociali dell'insediamento di nuova unità lavorative" en *Informazioni SVIMEZ*, Roma, mayo de 1957. Citado por Alessandro Busca y Salvatore Cafiero en "Costo social del asentamiento", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, agosto de 1966, p. 40.

⁷ Véase Tekno, *Ricerca sui costi di insediamento urbani ed industriali in varie città d'Italia*, Milán, 1963. Citado por Busca y Cafiero, *op. cit.*, p. 41.

⁸ Véase Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo, *Desarrollo urbano y desarrollo nacional*, Caracas, marzo de 1971, pp. 217 a 248.

Los principales elementos que influyen en el aumento de los valores de la tierra urbana son la zonificación —es decir, la asignación a usos urbanos— y sus cambios, la instalación de servicios, la realización de accesos importantes u otras obras y la demanda. El resultado de la acción de estas variables es el costo del asentamiento que, en el referido estudio del CENDES, se comparó con la densidad de la población. Se consideró la estimación de los organismos públicos acerca del valor de la tierra zonificada en Caracas y se la relacionó con la densidad por habitante. Según estos datos, el costo por habitante, con una densidad de 100 habitantes por hectárea, es de 17 000 bolívares; a medida que la densidad aumenta, se rebaja el costo por persona hasta un mínimo de 8 000 bolívares con una densidad de 400 habitantes y a partir de ese punto, los precios pagados casi se estabilizan, no obstante el aumento de la densidad. Ello produce grandes ganancias a los propietarios en las zonas de mayor aglomeración.

Con respecto a los servicios, el trabajo del CENDES se basa en datos sobre su costo en algunos proyectos de urbanización realizados en Caracas por el Banco Obrero y por empresas privadas. Se consideraron por separado los costos de los servicios de acueducto, cloacas, electricidad y calles de servicio directo a las parcelas y se les comparó con la densidad de la población. Se comprobó, primero, una disminución de costos a medida que aumenta la densidad, hasta que se produce una estabilización; después, al superarse la densidad de 1 000 habitantes por hectárea, los costos comienzan a elevarse. El citado estudio advierte que estos resultados constituyen sólo una primera aproximación y que sólo deben tomarse como representativos de una tendencia.

Una comparación entre la importancia relativa de los costos de la tierra, de la construcción y de los servicios mostró —para la densidad de costos más bajos de los servicios que corresponde a 1 000 habitantes por hectárea— que el costo de los servicios es de alrededor de 100 bolívares por persona, mientras que el de la construcción fluctúa entre 5 000 y 7 000 bolívares y el de la tierra es de 7 500 bolívares por habitante.

En todo caso, cabe tener presente que en muchos países latinoamericanos se dan actualmente otros factores que pueden debilitar o frustrar las posibilidades de aprovechar las economías externas más grandes de las zonas metropolitanas. Baste recordar los altísimos índices de concentración urbana alcanzados ya —altos en comparación con otros países más desarrollados y en relación con el carácter de la economía urbana respectiva—, la intensidad del proceso de migración interna, y los pronunciados déficit de servicios sociales acumulados en esas zonas.

La rápida urbanización ha rebasado en muchos casos la capacidad de satisfacer la demanda de servicios públicos, situación fácilmente explicable si se considera que la población urbana latinoamericana aumentó en el decenio de 1950 en 71 %⁹ (en Europa sólo lo hizo en 18 %). Es común que en ciudades que han crecido rápidamente decaiga la aptitud para prestar esos servicios con eficiencia y se originen graves inconvenientes, sobre todo en el transporte y comunicaciones dentro de la misma ciudad. En algunas zonas metropolitanas, la movilización diaria afecta a decenas de miles de personas que habitan a distancias de 30 a 60 km del lugar en que trabajan; el costo de este traslado no ha sido medido, pero sin duda significa indirectamente un aumento de las horas de trabajo, una disminución de salarios y una baja en la productividad individual determinada por el cansancio, además del costo directo del transporte.

Por su parte, los déficit acumulados de servicios sociales son exorbitantes. Así se calcula que en 1961 el déficit habitacional urbano de América Latina era de 14 millones de viviendas, con el agravante de que tiende a aumentar. Alrededor de 30 % de la población urbana carece de servicios de agua. En cuanto a educación, en 1960 existían en el conjunto de la región 40 millones de adultos analfabetos y la escolaridad media de la población adulta era de 2.2 años.

En el caso particular de Venezuela, considerado en el citado estudio del CENDES, la situación de las ciudades mayores de 20 000 habitantes en lo que respecta a vivienda y servicios públicos básicos muestra déficit de 37.8 % en vivienda, 38.9 % en acueductos, 60.9 % en cloacas, 16.3 % en electricidad, 25.0 % en educación primaria, 51.0 % en educación media y 25.1 % en asistencia médica (hospitales generales).

En esas condiciones, es dudoso que hubiera oportunidades de aprovechar economías externas en la ampliación de muchas zonas metropolitanas latinoamericanas; por el contrario, es probable que en algunos casos el costo de la infraestructura urbana por persona para la creación de ciudades enteramente nuevas sea inferior al que implicaría la extensión de los grandes centros urbanos existentes.

Estas condiciones ponen claramente de manifiesto cuán distinto significado tienen las economías externas y, por lo tanto, los criterios de asignación regional de recursos, según se enfocan desde el punto de vista de una empresa o proyecto en particular o de la economía nacional

⁹ De este incremento, alrededor de un tercio —en proporción decreciente en los países más grandes— se debe a que nuevas ciudades sobrepasan los 20 000 habitantes; el resto obedece al aumento de población en las ciudades preexistentes.

en su conjunto. En el primer caso, y mientras se comparan los resultados de operación previsible con las inversiones directamente productivas, las ventajas estarán del lado de la aglomeración ilimitada y éste es en definitiva uno de los criterios principales en que se apoyan las decisiones privadas de inversión. Pero en esos cálculos de productividad o rentabilidad no se tienen en cuenta las exigencias a veces cuantiosas de inversiones públicas (nacionales o municipales) complementarias, que en el hecho representan una subvención indirecta a las empresas. En otras palabras, los costos de urbanización están a cargo del Estado, las economías de escala son aprovechadas por las empresas y las familias, y cuando se producen deseconomías de aglomeración, están a cargo del sector público. Puesto de otro modo, se podría preguntar si para la economía nacional no sería más beneficioso el emplazamiento de nuevas empresas en polos de desarrollo de segundo o tercer orden —a cuyo proceso de modernización podrían contribuir— que su ubicación en grandes aglomeraciones, en la medida en que éstas registran costos crecientes para la ampliación de la infraestructura y los servicios públicos adicionales. Desafortunadamente, no se dispone de antecedentes que permitan estimar en qué medida esta apreciación es válida ni siquiera para algunas zonas metropolitanas latinoamericanas. Por otra parte, un enfoque dinámico del problema muestra que en una primera etapa las aglomeraciones urbanas sirvieron de base de sustentación al desarrollo regional y aun al nacional. Pero parecería que a partir de un determinado momento, sobre todo a causa de su expansión controlada, su funcionamiento requiere gastos públicos y transferencias de ingresos del resto del país, que implican verdaderas “deseconomías” externas. Además, un análisis histórico más profundo podría vincular este proceso al fenómeno de concentración económica y del ingreso que parece caracterizar el desarrollo reciente de países latinoamericanos con industrialización diversificada y compleja.

b) *El control del uso de la tierra urbana*

Paralelamente a las ventajas o problemas que el proceso de concentración urbana puede traer debido a las economías externas, se ha observado muchas veces que el crecimiento de las metrópolis, por ser acelerado y casi siempre desordenado, tiene repercusiones sociales negativas. Entre otros, se presentan problemas relativos a la intensidad del tráfico urbano, a la contaminación atmosférica, a la salubridad de la vivienda, que terminan por bajar sensiblemente el nivel de bienestar de las poblaciones así concentradas, lo que a su vez lleva a exigencias de inversiones en

la apertura de nuevas vías de comunicación, de espacios verdes y aun de renovación urbana. Pero el costo de estas intervenciones en el espacio urbano de las metrópolis es muy grande y aun creciente, en especial debido a la importante valorización de la tierra urbana determinada por el proceso mismo de concentración.

Un dato, que aisladamente no sería significativo pero que podría indicar una situación generalizada, es el que resulta de comparar la evolución del costo de la tierra en ciudades centrales y periféricas. El caso de Venezuela —siguiendo siempre el estudio del CENDES citado en la sección anterior— muestra que en las ciudades del centro metropolitano (Caracas, Valencia, Maracay, Maiquetía, La Guayra, Puerto Cabello y Los Teques) el costo de la tierra se ha elevado considerablemente; el aumento en Caracas supera con mucho al de las otras ciudades, pero en las demás la tasa anual de crecimiento ha sido del 10 %. En cambio, en las ciudades del resto del país la tasa de aumento ha sido mucho menor y en algunos casos se ha estancado.

La extensión incontrolada de las zonas urbanas, por su parte, trae nuevos problemas en lo que toca a medios de transporte y a los equipos urbanos básicos, como el sistema de alcantarillado y agua potable, y a los servicios de salud y de educación. La limitación de los instrumentos jurídicos disponibles en América Latina para un control social más estricto sobre el uso de la tierra lleva a una extensión indefinida de la superficie ocupada por las ciudades y se produce así una disminución de las densidades demográficas. De tal modo, se anulan las ventajas que la concentración urbana puede significar en la disminución de los costos por habitante de los medios de transporte y de los equipos y servicios urbanos y es casi imposible para las municipalidades, aun con la ayuda del poder central, hacer frente a las inversiones exigidas para por lo menos mantener una cierta equivalencia en las condiciones de vida urbana. Por otra parte, las distancias excesivas que hay que recorrer diariamente llevan a un desgaste que afecta a parte significativa de las poblaciones urbanas. Los gobiernos se han visto entonces obligados a procurar la solución de este problema del transporte diario por medio de sistemas en general bastante costosos en términos de inversión, como es el caso, por ejemplo, de los transportes subterráneos. En São Paulo y Río de Janeiro, por ejemplo, se ha calculado el costo de cada kilómetro de línea en 10 millones de dólares.

La continua expansión de las zonas metropolitanas, para ser aceptable, debería ser controlada de tal modo que pudieran obtenerse costos por habitante óptimos en los diferentes tipos de servicios urbanos; la técnica urbanística podría qui-

zás neutralizar ciertas desventajas de las grandes concentraciones y valorizar sus ventajas, pero en América Latina son notorias las limitaciones existentes en los controles urbanísticos y las dificultades para obtener un crecimiento urbano que obedezca a patrones previamente programados. Son excepcionales los casos de grandes ciudades que hayan podido someterse enteramente a esos controles. El crecimiento incontrolado y desordenado que se produce, casi siempre se traduce en el deterioro de las condiciones de vida urbana y plantea la necesidad de determinados tipos de inversión precisamente por esa falta de control. Por lo demás, esos problemas se encuentran también en las grandes ciudades de los países desarrollados, a veces, con mayor gravedad. Es significativo, en este sentido, el interés creciente de esas naciones en los problemas del medio ambiente, que guardan relación principalmente con la preservación del equilibrio ecológico y con la lucha contra la contaminación derivada de los desechos de la actividad industrial. En este aspecto, cabe agregar incidentalmente que América Latina apenas si ha tenido oportunidad de sufrir los inconvenientes de la industrialización, de modo que los principales factores que degradan su medio ambiente son producto del subdesarrollo (uso abusivo de los recursos naturales, marginalidad, déficit de servicios básicos, consecuencias de economías de enclave, etc.).

c) *Relaciones de la zona metropolitana con otras regiones*

Dentro del problema de la metropolización, es fundamental la cuestión de las relaciones de la zona urbana con las demás regiones y, en especial, con las zonas rurales. No sólo se trata de considerar la situación de una región aisladamente, sino de tratar de establecer si el proceso es interdependiente y si la contrapartida del auge de una zona metropolitana, por ejemplo, es la transferencia de ingresos —y consecuentemente el empobrecimiento— de otra región. En realidad, no existen investigaciones que prueben esta tesis; sin embargo, se expondrán brevemente dos estudios vinculados con el tema, realizados uno por el Consejo Federal de Inversiones de la Argentina y otro por la CEPAL.

i) *El intercambio de bienes y servicios.* Una de las pocas investigaciones que trata de medir las relaciones interregionales se refiere al caso de la Argentina,¹⁰ en el que se muestra cómo un gran centro económico —la zona metropolitana— efectivamente absorbe recursos generados en las provincias, pero la transferencia de ingresos no

¹⁰ Véase Consejo Federal de Inversiones, *Bases para el desarrollo regional argentino*, Buenos Aires, 1963.

es homogénea ni del mismo signo en todos los casos: envuelve un traslado de ingreso desde las zonas agrícolas más ricas hacia la zona metropolitana, y una subvención de ésta a las provincias más pobres. Aparecen dos tipos de zonas beneficiadas —la metropolitana y las provincias pobres— y uno que subvenciona (las provincias agrícolas de alta productividad y dos provincias laneras y petroleras) (véase el cuadro 18). En el primer caso, la zona metropolitana, integrada por la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, “exporta” manufacturas e “importa” productos agrícolas, de tal manera que la relación de intercambio influye en la traslación de ingresos. Así, por ejemplo, esa relación mejoró en 21.7 % entre 1956 y 1959 para la zona metropolitana. El índice de precios de sus “importaciones” se elevó en 263.6 % y el de sus “exportaciones” en 342.5 %. Además, es allí donde se encuentran los servicios —sobre todo los de fi-

nanciamiento, seguros y exportación— que utilizan las demás provincias.

Por su parte, las provincias pobres también son subvencionadas en una magnitud que es pequeña en términos absolutos, pero significativa si se la compara con su producto interno bruto; estas subvenciones consisten sobre todo en la asignación de recursos, por parte del gobierno nacional, destinados a obras públicas o a gastos corrientes de educación y salud.

Las provincias de las que surgen estos recursos son las que practican en gran escala una agricultura moderna y generan alrededor de las tres cuartas partes de la producción agrícola y ganadera nacional (resto de la provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y La Pampa), a las que se suman dos provincias laneras y petroleras (Santa Cruz y Neuquén). En todos los casos se trata de provincias pujantes, con un alto ingreso por habitante que —excepto Neuquén— es superior al promedio nacional y muy cercano al de la zona metropolitana. Se presenta así un panorama caracterizado por la existencia de una gran zona industrial —la metropolitana— que absorbe recursos económicos de las zonas agrícolas modernas a través del pago de servicios y de la relación de intercambio y que absorbe mano de obra, sobre todo de las provincias pobres; paralelamente, subvenciona, en medida mucho menor, a las provincias pobres.

A su vez, las cinco provincias agrícolas ricas y las dos provincias laneras y petroleras citadas subvencionan fuertemente a la zona metropolitana; en ellas se genera el 72 % de la producción agrícola nacional y el 75 % de la ganadera, con una productividad relativamente elevada; pero se trata de provincias que dependen de la zona metropolitana para el financiamiento, la comercialización interna, las exportaciones y el abastecimiento de la mayor parte de los productos manufacturados que utilizan. Por último, las provincias más pobres ceden mano de obra —en su mayoría no calificada— y recuperan por la vía de subvenciones presupuestarias del gobierno nacional lo que pierden por pago de servicios y eventualmente por relación de intercambio.

Es difícil estimar en qué medida este fenómeno pueda darse en otros países latinoamericanos, sobre todo si se tiene en cuenta que el caso de la Argentina es relativamente atípico, pues las diferencias regionales son allí menores que en la generalidad de los países de la región, y mucho menores también las presiones del crecimiento de población en las zonas más atrasadas. Lo que sí parece claro es que, aun si pudiera extenderse la experiencia argentina a otros países, ello no significaría que tenderían a atenuarse espontáneamente las disparidades regionales de ingreso y condiciones de vida. Se requiere algo más que

Cuadro 18

ARGENTINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO POR HABITANTE Y SALDO COMERCIAL DEL INTERCAMBIO INTERPROVINCIAL, 1959

	Producto interno bruto por habitante (miles de pesos de 1953)	Saldo comercial del intercambio interprovincial (millones de pesos de 1959)	
		Total ^a	Interno ^b
Área Metropolitana	7.6	-27 175	-34 477
Resto de la Provincia de Buenos Aires	8.1	12 750	12 322
Catamarca	2.8	- 663	- 633
Chaco	4.1	777	468
Chubut	9.3	- 210	1 284
Córdoba	5.3	9 566	11 970
Corrientes	3.1	293	610
Entre Ríos	4.2	- 492	- 429
Formosa	2.9	117	- 32
Jujuy	5.2	645	1 107
La Pampa	8.2	1 818	1 956
La Rioja	2.9	- 238	- 217
Mendoza	6.5	2 654	3 479
Misiones	2.1	- 1 016	- 720
Neuquén	3.8	414	551
Río Negro	6.2	727	860
Salta	4.0	- 1 266	56
San Juan	5.0	679	906
San Luis	3.8	- 449	- 398
Santa Cruz	14.8	1 832	1 790
Santa Fe	6.4	4 095	- 308
Santiago del Estero	2.3	- 739	- 313
Tierra del Fuego	20.5	81	128
Tucumán	4.2	- 645	40
Saldo		3 555	0

FUENTE: Consejo Federal de Inversiones, *Bases para el desarrollo regional argentino*, op. cit., pp. 56 y 98.

^a Incluye el intercambio internacional.

^b Excluye el intercambio internacional.

una transferencia de ingresos reales en forma de servicios sociales para que las zonas retrasadas puedan lograr un crecimiento económico más dinámico.

ii) *Un aspecto del problema urbano-rural proyectado a largo plazo en un modelo global.* Recientemente, la CEPAL elaboró un modelo resuelto por experimentación numérica para estudiar estrategias integrales de mediano y largo plazo;¹¹ en especial, se han tratado de considerar simultáneamente los aspectos demográficos y educativos, la estratificación social, el consumo, la producción e inversión, el comercio exterior, la propiedad del capital, la tecnología, la nacionalización, la dis-

¹¹ Véase CEPAL, *Un modelo para comparar estilos de desarrollo o políticas económicas optativas* (documento E/CN.12/907). En las páginas 43 a 54 de ese trabajo se describen las ecuaciones del modelo.

tribución del ingreso y la política fiscal. Como al considerar la población se discriminó entre la rural, la urbana de ingresos bajos y la urbana de ingresos altos, los resultados obtenidos permiten señalar algunas características de las relaciones urbano-rurales. En la aplicación del modelo se utilizaron cifras que se referían a una situación parecida a la de varios países de América Latina y se proyectaron hacia el futuro las estructuras, formas y modalidades del proceso actual de crecimiento. Como se prolongó en el tiempo la evolución que se viene registrando, se supuso que todos los parámetros conservarían sus tendencias históricas. En particular, se examinó la situación de la población, la ocupación, el gasto, el ingreso y el déficit (véase el cuadro 19).

Según los supuestos adoptados, con una tasa anual de crecimiento de la población que dismi-

Cuadro 19

INDICADORES DE POBLACIÓN, OCUPACIÓN, GASTO, CONSUMO, INGRESO Y DÉFICIT
(Proyecciones sobre la base de la estructura y evolución histórica)

	1968	1975	1980
Población (estructura por grupos)			
Rural	50.1	41.8	31.6
Urbano bajo	39.6	46.2	54.8
Urbano alto	10.2	12.0	13.6
Desocupación (porcentaje de población activa)			
Rural	8.2	17.0	4.3
Urbano bajo	6.9	9.6	17.4
Urbano alto	0.5	- 1.8	- 1.9
Gasto total (en millones de unidades monetarias)	55 046.6	95 104.0	147 135.4
Estructura por grupo (porcentaje)			
Rural	18.2	13.1	9.1
Urbano bajo	37.6	39.3	41.9
Urbano alto	44.3	47.6	49.0
Consumo por habitante respecto rural			
Urbano bajo (rural = 1)	2.6	2.8	2.8
Urbano alto (rural = 1)	11.9	13.5	13.7
Ingreso total (en millones de unidades monetarias)	56 026.0	100 445.3	150 267.1
Estructura por grupo (porcentaje)			
Rural	13.3	8.6	6.9
Urbano bajo	32.4	28.6	27.6
Urbano alto	54.4	62.8	65.6
Ingreso por habitante (en unidades monetarias)			
Rural	197.7	238.1	330.6
Urbano bajo	594.5	699.6	763.2
Urbano alto	3 333.3	4 885.4	5 821.9
Subsidio total (millones de unidades monetarias)	1 432.2	2 974.6	5 174.6
Déficit (millones de unidades monetarias)			
Rural	1 585.3	2 192.4	1 060.6
Urbano bajo	641.8	4 186.5	12 349.9
Urbano alto	-4 638.7	-14 694.7	-21 716.7

nuye de 2.9 % en 1968 a 2.7 % en 1975, y considerando las migraciones normales, resultaría un importante descenso de la población rural y un aumento notable en la urbana de los segmentos de ingresos bajos.

Con respecto a la desocupación, se advierten tres situaciones diferentes. Al principio del período, existe una desocupación que va de 6.9 a 8.2 % en la población urbana de bajos ingresos y en la rural, mientras que en el sector urbano de altos ingresos es mínima. En 1975 crecería desmesuradamente la desocupación rural (llegaría al 17 %), en tanto lo haría a una menor tasa la urbana de bajos ingresos y se provocaría una necesidad de mano de obra en el sector urbano de altos ingresos. Al fin del decenio disminuiría significativamente el desempleo rural (a 4.3 %) sobre todo a causa de la emigración hacia las ciudades, pero ella misma provocaría una situación insostenible en el sector urbano de bajos ingresos (desocupación del 17.4 %), mientras en el urbano de altos ingresos la escasez de mano de obra habría de seguir manteniéndose en sus niveles.

En cuanto a la estructura del gasto, disminuiría notoriamente la participación de la población rural, mientras la urbana —tanto de bajos como de altos ingresos— continuaría creciendo a su ritmo histórico. Los consumos de otros grupos también mantendrían su ritmo histórico y se conservarían las disparidades existentes al principio del período.

El ingreso del grupo rural disminuiría, en términos relativos, a la mitad durante el período, mientras el del grupo urbano de bajos ingresos lo haría a un ritmo más moderado; en cambio, se registraría una elevación en el grupo urbano alto. Se produciría un déficit moderado en el sector rural, con una elevación en 1975 y una disminución posterior; en cambio, el del urbano bajo aumentaría rápidamente y se haría intolerable al final del período, mientras el urbano alto produciría superávit que serían crecientes y muy importantes.

En definitiva, el hecho fundamental que surge de la aplicación de este modelo global —concebido para seguir la evolución del conjunto de la economía— es la situación insostenible de la población urbana de ingresos bajos al cabo de un decenio, debido tanto a la desmesurada desocupación como al déficit de ingresos, que crece a una tasa acumulativa anual de 28 %, imposible de cubrir. Huelga insistir en que el análisis sólo trata de ilustrar, en condiciones más bien hipotéticas, acerca del agravamiento de los problemas que se engendrarán, si no se modifica la evolución estructural actual.

d) *Algunas características de la distribución del ingreso familiar en varias zonas metropolitanas*¹²

Se ha señalado en la sección anterior el problema que plantea la población urbana de bajos ingresos. A continuación, se analizará con mayor detalle la distribución del ingreso en las zonas metropolitanas, en la que, en general, junto a las grandes desigualdades, se advertirá un nivel absoluto más alto —aun en los estratos inferiores— con relación a las demás regiones. Este hecho es una de las causas fundamentales de la atracción que ejercen las grandes ciudades sobre la población rural y los núcleos urbanos menores. Las migraciones hacia las grandes ciudades reflejan la esperanza de posibilidades concretas de mejorar las condiciones de vida.

Se analizarán características generales de la distribución del ingreso familiar en algunas zonas metropolitanas (Río de Janeiro, São Paulo, Santiago de Chile, San José de Costa Rica, Distrito Federal de México y Caracas), en comparación con las distribuciones nacionales. Las categorías perceptoras se dividirán por orden creciente de ingreso en cinco grupos constituidos sucesivamente por el primer 20 % más pobre de las unidades perceptoras, el 60 % siguiente considerado en sus dos mitades a ambos lados de la mediana, el 15 % por debajo del grupo más alto, y finalmente el 5 % más alto. (Véanse los cuadros 20, 21 y 22.)

El 20 % más pobre de la población percibe en promedio un 5 % del ingreso en las zonas metropolitanas contra un 3.1 % en todo el país. Referidos a los niveles absolutos de ingreso personal medio, esos porcentajes indican un ingreso por habitante de entre 130 y 300 dólares en comparación con promedios nacionales que oscilan entre 50 y 110 dólares. En el conjunto nacional, no obstante la variedad de las situaciones, este segmento está integrado hasta en un 90 % por trabajadores ocupados en las actividades de tipo primitivo del sector agropecuario y la porción restante está constituida por trabajadores no calificados, o analfabetos empleados en servicios personales y en la construcción en las localidades rurales o urbanas menores. En cambio, en las zonas metropolitanas es mucho más reducido y su influencia no parece exceder del límite del primer decil. Asimismo, la participación del sector agropecuario no sólo es inferior al 4 % del empleo total en las ciudades consideradas (excepto San José), sino que muestra mayor eficiencia que al nivel nacional, dado el alto valor de

¹² En esta sección se recogen datos y conclusiones de un estudio inédito de la CEPAL referido a la distribución comparada del ingreso en algunas grandes ciudades de América Latina.

Cuadro 20

AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PERSONAL EN ALGUNAS ZONAS METROPOLITANAS

Unidades perceptoras (porcen- tajes)	Brasil, 1961-1962		Chile 1964 Gran Santiago (familias)	Costa Rica 1961 San José (familias)	México 1957 Distrito Federal (familias)	Venezuela 1962 Caracas (familias)	Promedio total (familias)
	Río de Janeiro (familias)	São Paulo (familias)					
10	2.0	2.3	1.5	2.0	2.2	2.2	
10	3.0	3.5	2.8	3.0	3.1	3.5	
20	5.0	5.8	4.3	5.0	5.3	5.7	5.0
10	4.0	4.2	4.1	4.0	3.9	4.6	
10	5.0	5.1	4.2	5.0	4.8	5.8	
10	6.1	5.9	6.0	5.5	5.5	6.9	
30	15.1	15.2	14.3	14.5	14.2	17.3	14.8
10	7.6	7.0	7.6	6.8	6.3	7.8	
10	9.3	8.3	9.5	8.7	8.7	9.5	
10	12.3	10.9	12.1	10.0	11.7	12.0	
30	29.2	26.2	29.2	25.5	26.7	29.3	28.4
10	15.7	14.3	17.3	17.0	16.3	16.5	
10	35.0	38.5	34.9	38.0	37.5	31.2	
15	26.6	24.8	29.2	29.0	27.8	27.7	27.5
5	24.1	28.0	23.0	26.0	26.0	20.0	24.3
<i>Total</i>							
100	100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTES: Brasil: Fundação Getulio Vargas — Inst. Brasileiro de Economía, *Pesquisa sobre orçamentos familiares*, 1961-1962. Chile: Instituto de Economía, Universidad de Chile, 1964, *Demanda de bienes durables*, Gran Santiago, junio de 1964. Santiago, Chile, 1965. Costa Rica: Carlos Quintana Ruiz, *Análisis del ingreso familiar en el área metropolitana de San José*. Universidad de Costa Rica, 1962. México, 1957: Dirección General de Estadísticas, *Ingresos y egresos de la población de México; mes de octubre de 1956*. México, 1958. Venezuela: Dirección General de Estadísticas y Censos, *Primera encuesta nacional sobre ingresos y egresos familiares*, Documento 5, Caracas, 1964.

Cuadro 21

AMÉRICA LATINA: ESTIMACIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

(Porcentajes del ingreso total)

Unidades perceptoras	Brasil 1960 población remunerada	Familias ^a				Promedio
		Chile 1965	Costa Rica 1961	México 1963	Venezuela 1962	
10	1.5	1.2	2.6	1.5	1.4	
10	2.0	2.3	3.4	2.1	1.6	
20	3.5	3.5	6.0	3.6	3.0	3.1
10	3.0	3.0	3.8	3.1	3.0	
10	3.5	4.1	4.0	3.8	3.7	
10	5.0	5.4	4.4	4.9	4.6	
30	11.5	12.5	12.2	11.8	11.3	10.3
10	6.5	6.5	5.4	6.0	6.0	
10	7.3	8.5	7.1	8.1	8.3	
10	9.7	10.7	9.3	12.0	13.4	
30	23.5	25.7	21.8	26.1	27.7	24.1
10	12.0	15.3	14.0	17.0	17.3	
10	49.5	43.0	46.0	41.5	40.7	
15	22.0	27.8	25.0	29.5	31.5	29.2
5	39.5	30.5	35.0	29.0	26.5	33.4

FUENTE: Brasil, Costa Rica, México y Venezuela: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1968*. Chile: CORFO, *Geografía Económica de Chile* (primer apéndice), Santiago, Chile, 1966.

^a Familias equivalentes a jefes de hogar en los censos de la vivienda.

Cuadro 22

ESTIMACIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PERSONAL MEDIO POR HABITANTE Y POR TRAMOS, 1965

(Dólares de 1960)

	<i>Ingreso medio por tramos</i>					
	<i>Ingreso personal medio por habitante</i>	<i>20 % más pobre</i>	<i>30 % inferior</i>	<i>30 % superior</i>	<i>15 % inferior</i>	<i>5 % superior</i>
Brasil	260	45	100	200	380	2 055
Río de Janeiro	805	200	405	780	1 425	3 880
São Paulo	775	225	390	675	1 280	4 340
Chile	480	85	200	410	890	2 930
Gran Santiago	660	140	315	640	1 285	3 035
Costa Rica	385	115	155	280	640	2 695
San José	500	125	240	425	965	2 600
México	475	85	185	415	935	2 755
Distrito Federal	1 050	280	495	935	1 940	5 460
Venezuela	530	80	200	490	1 115	2 810
Área metropolitana de Caracas	870	250	500	850	1 610	3 480
Noruega ^a	930	210	640	1 070	1 560	2 870
Reino Unido ^a	1 400	360	825	1 540	2 335	5 375

NOTA: Estimaciones muy provisionales basadas en antecedentes fragmentarios.

^a Esos niveles de ingreso para los países europeos corresponden a los de 1960. CEPAL.

la tierra y el mayor nivel de educación de las poblaciones urbanas dedicadas a esa actividad.

Además, las informaciones relativas a esas ciudades indicarían que con excepción de algunas familias que reciben pensiones y de trabajadores en los servicios personales, una proporción considerable de esa categoría estaría constituida por familias encabezadas por mujeres. Aparte de la anterior, existe una significativa diferencia entre el conjunto de los países y las zonas metropolitanas en lo referente a la estructura funcional de ese grupo. En efecto, en el orden nacional está integrado en alrededor de un 80 % por obreros, en especial ocupados en la agricultura y en los servicios; en cambio, la posición ocupacional de ese grupo en las zonas metropolitanas es más variada. En Caracas, por ejemplo, los obreros representarían un 60 % de ese primer 20 % siendo el resto integrado en proporción casi igual por trabajadores independientes, y modestos empleados de los servicios personales;¹³ en otras ciudades, por ejemplo, São Paulo, o el Gran Santiago, los empleados representan una fracción aún más reducida, pues los pensionados y jubilados tienen una mayor representación.

En el 30 % siguiente se observa que la estructura antes descrita experimenta cambios importantes. En países como el Brasil, Costa Rica y México, la población agropecuaria, aunque en menor proporción que la alcanzada en la composición del primer 20 %, sigue ejerciendo una influencia casi determinante. Un poco más de la mitad de sus integrantes provienen de la agricultura, y el resto está ocupado en la construcción, las industrias tradicionales —en especial las textiles— y los servicios. En contraste, en los otros países considerados se invierten esas proporciones a favor de los últimos sectores mencionados. La participación de este 30 % oscila entre un 11 y 12.5 % del ingreso total y en términos de ingreso medio absoluto varía entre unos 100 (Brasil) y 200 dólares (Chile y Venezuela). En cambio, en las zonas metropolitanas, esta categoría recibe una proporción mayor del ingreso, debido a que es casi nula la influencia del sector primitivo y a que su estructura funcional es más diversificada. Por ello, su participación en el ingreso metropolitano es más alta y muestra mayores variaciones entre las diferentes ciudades; así, oscila entre 14.2 y 17.3 %, lo que implica un ingreso personal medio que fluctúa alrededor del promedio total de la región, o sea, entre unos 240 y 500 dólares.

En la mitad más elevada de la distribución, en el orden nacional, se reduce apreciablemente la influencia de las zonas rurales, debido a la

naturaleza preferentemente urbana de esa población. Así, desde el punto de vista funcional y considerando el total nacional —las proporciones variables según los países— figuran empresarios medianos de la agricultura y de ciertos servicios no especificados; obreros especializados de las industrias tradicionales y de las grandes explotaciones agropecuarias; y una alta proporción de oficinistas y de trabajadores independientes, principalmente vendedores y similares. La estructura es distinta en las grandes ciudades, donde el núcleo fundamental de esa categoría está constituido por los empleados medianos, públicos y privados, a los cuales se suman los obreros calificados y organizados de las empresas de cierto tamaño, algunos empresarios agropecuarios medianos (residentes en la ciudad) y una fracción reducida de profesionales, técnicos y afines en el tercio superior. La participación de ese grupo en el ingreso no varía mucho entre las diversas ciudades en consideración y oscila en términos relativos entre un 25.5 y 29.3 % del ingreso total, que expresada en términos absolutos significa entre 400 y 900 dólares por habitante.

El análisis en el ámbito nacional de la estructura del 15 % siguiente de las unidades perceptoras por debajo del estrato superior muestra que al mismo acceden no más de un 6 % de los obreros. Se trata de los cuadros urbanos capacitados ocupados en las grandes empresas, y en especial las controladas por el gobierno o el capital extranjero (minería, electricidad, transporte y comunicaciones). En dicha categoría quedan incluidos en mayor proporción (con alguna variación para el Brasil y Costa Rica), los empleados de categoría ejecutiva y los profesionales, y en algo menor los empresarios-propietarios medianos de la industria y de los servicios. Como se puede apreciar, ese 15 % de la población está integrado en su mayoría por grupos calificados, generalmente ocupados en actividades eficientes vinculadas o integradas al sector moderno. Su participación en el ingreso por lo tanto dependerá del tamaño del empleo en dicho sector, y del grado de influencia que ejerce ésta sobre la remuneración de los grupos cercanos a la cúspide de la distribución.

La posición de ese grupo en la escala del ingreso de las grandes ciudades es similar a la observada en los países. Los antecedentes relativos a Caracas, por ejemplo, indican que la representación obrera en dicho grupo es casi nula, hallándose comprendidos en el mismo en forma casi exclusiva los propietarios medianos de las actividades agropecuarias, industriales y terciarias, y sus gerentes, además de los empleados superiores de las grandes empresas y cierta categoría de profesionales. Se trata de grupos que poseen capital y calificación, que son recursos relativa-

¹³ Universidad Central de Venezuela, "Estratificación social y familia", *Estudio de Caracas*, volumen IV.

mente escasos en las regiones en desarrollo, y cuya remuneración suele hacerse según los cánones internacionales. Se advierte al respecto que, en las ciudades consideradas, su participación en el ingreso varía por lo general entre el 25 y el 29 % del total.

La tendencia antes señalada de la estructura ocupacional de las categorías socioeconómicas alcanza a su máxima expresión en el 5 % superior de la distribución. En los países, los integrantes de esa categoría superior son fundamentalmente los altos profesionales, los cuadros superiores del sector público y privado, los gerentes y administradores de las grandes empresas y los grandes empresarios-propietarios a los que se suma en ciertos países una fracción reducida de jubilados, pensionados o rentistas; cabe agregar, como excepción, una fracción insignificante (entre 0.1 y 0.6 %) de la *élite* obrera urbana muy calificada, ocupada en las grandes empresas públicas o extranjeras, y cuyo nivel de remuneración está determinado más bien por factores institucionales. La estructura funcional de ese grupo no varía globalmente entre países o entre ciudades, aunque sí en lo referente a la proporción de sus integrantes. Los datos relativos a los años 1964-1965 muestran que en México formaban parte del mismo un 25.4 % de los propietarios y gerentes, un 31 % de los profesionales y técnicos, asalariados o independientes, y un 1 % de las personas que viven de pensiones.

Como se puede apreciar, el acceso a esa categoría no es exclusivo. En ella están los cuadros superiores asalariados o independientes (altos profesionales y empleados ejecutivos) por una parte, y por la otra los grandes empresarios-propietarios que tienden a concentrarse en sus estratos superiores.

No obstante las variaciones en la proporción con que cada grupo entra en ese 5 %, todos los integrantes de esa categoría pertenecen al sector moderno de la economía de esos países y ciudades; y su participación depende del tamaño de ese sector, de modo que cuanto más reducido es éste, tanto más se concentra el ingreso en el mismo.

En suma, la distribución del ingreso en las grandes ciudades tiende a caracterizarse en general por un menor grado de desigualdad que los patrones nacionales respectivos. Ello se debe, sobre todo, al menor tamaño del sector primitivo, que explica una mayor participación de los estratos bajos en el ingreso, y al carácter "administrativo" de las grandes ciudades, ya que la concentración de empleados, profesionales y técnicos contribuye a ampliar los estratos intermedios.

4. Algunas conclusiones

a) El primer punto por dilucidar —y que tal vez sea esencial— se refiere al significado y, en cierto modo, a la relación beneficio-costosocial de la metropolización. Al respecto, en una primera aproximación, podría sostenerse que la concentración de recursos en una zona metropolitana representaría al mismo tiempo un requisito para la ampliación y diversificación de la estructura de la economía, y una asignación "óptima" desde el punto de vista del ritmo global de crecimiento, puesto que sería el medio de aprovechar al máximo las economías externas. En segundo lugar, podría suponerse igualmente que la ampliación y consolidación de ese foco central de desarrollo lo transformaría en un factor de irradiación que impulsaría el desarrollo del resto de la economía. Si así ocurriera, no se plantearía propiamente un problema de desarrollo regional que exigiera la adopción de políticas deliberadas para resolverlo, sino que habría simplemente una falta de sincronización entre el período de consolidación de la zona metropolitana y el de su irradiación hacia el resto del sistema en un proceso que con el tiempo llevaría espontáneamente a integrar la economía nacional y a hacerla más homogénea.

Varios aspectos de la experiencia latinoamericana parecen sugerir que el primer aspecto se vincula con determinadas etapas de crecimiento, y se plantean fundadas dudas sobre la validez del segundo.

Si bien es cierto que, a lo largo de toda una etapa, un desarrollo de tipo "polarizado" representa una asignación de recursos que se justifica económicamente y representa un progreso importante desde el punto de vista de las posibilidades de mejorar los niveles de vida de la población, no lo es menos que esos méritos sólo subsistirán en tanto se den dos condiciones: que la productividad de los recursos que se inviertan en los polos más adelantados sea superior a la que se obtendría en áreas nuevas o rezagadas, y que se ponga de manifiesto la capacidad para impartir dinamismo al resto del sistema y absorber a niveles suficientes de productividad e ingreso a una fracción creciente de la población nacional. De ahí que el contenido de una política regional no pueda definirse con abstracción de la etapa concreta de desarrollo por la que se atraviesa, lo que desde otro ángulo significa que la variedad de situaciones nacionales que caracteriza a América Latina puede restar validez a cualquier generalización en el plano latinoamericano.

b) En la práctica, el proceso de metropolización se sigue cumpliendo, a pesar de las medidas de estímulo a la descentralización. Aún más, en países en donde existen varios centros urbanos

relativamente equilibrados, se manifiesta una tendencia a la concentración en una gran zona urbana con influencia nacional. Este hecho parece haber sido determinado en el plano demográfico por las mejores condiciones de vida que ofrece el área metropolitana, en comparación con las rurales pobres (en especial, mayor nivel de ingreso y acceso a servicios urbanos); y en el económico, sobre todo por el cálculo de rentabilidad del empresario que es favorable a la implantación en estas zonas, debido al aprovechamiento de las economías externas y a los demás subsidios indirectos que recibe del Estado.

c) La falta de control de la expansión de las áreas metropolitanas ha deteriorado las condiciones de vida urbana y ha obligado a realizar ingentes inversiones para permitir el funcionamiento de esas áreas y para corregir defectos provocados por la misma falta de control. Paralelamente, el exagerado e incontrolado precio de la tierra en el área metropolitana ha venido a elevar desmesuradamente los costos de urbanización.

d) Parece existir por parte del gran centro urbano un proceso de absorción de recursos provenientes de la periferia, que obedecería, entre otros factores, a los efectos de la relación de intercambio y a la prestación de diversos servicios.

En el caso para el cual se dispone de datos, se comprueba que el área metropolitana absorbe recursos generados en las regiones agrícolas ricas y, a su vez, subvenciones en mucho menor medida, a las zonas más pobres.

e) El análisis de la distribución del ingreso en algunas grandes ciudades latinoamericanas en comparación con el conjunto nacional, muestra que, para los mismos deciles, los niveles absolutos son más elevados que en el resto del país; ello se debe, sobre todo, a la inexistencia de un sector primitivo rural. Si a ello se suma la posibilidad de utilizar gran número de servicios urbanos, se comprende que las migraciones hacia las grandes ciudades no serían el efecto de motivaciones personales no fundadas, sino que reflejarían el acceso real a mejores condiciones de vida (siempre en comparación con los estratos rurales bajos). Sin embargo, en una proyección hacia el fin del decenio, se advierte que de continuar la situación actual —y, en especial, la alta tasa de migración desde el campo a la ciudad con la escasa capacidad urbana de absorción de mano de obra a niveles aceptables de productividad—, la situación de la población urbana de bajos ingresos se tornaría insostenible, por el desmesurado crecimiento de la desocupación y el enorme déficit de ingresos.

POLÍTICA AGROPECUARIA SUBREGIONAL EN LOS PAÍSES SIGNATARIOS DEL PACTO ANDINO

1. *Tendencias del desarrollo agrícola subregional*

Los países signatarios del Acuerdo de Cartagena presentan, en mayor o menor grado, las mismas características limitativas del desarrollo agropecuario que la CEPAL ha señalado para el sector agrícola de América Latina.¹ En efecto, la producción global crece a un ritmo inferior al de la población, lo que es particularmente notorio en el subsector pecuario. Esto se traduce en deterioro de los niveles de consumo por habitante, lento progreso de las exportaciones agropecuarias e incremento sostenido de algunas importaciones de alimentos y materias primas; insuficiente tecnificación de las explotaciones en la mayoría de los países y, en consecuencia, leve superación de los rendimientos unitarios; estructura inadecuada de la producción por falta de diversificación y, sobre todo, por la excesiva concentración de la propiedad y del ingreso agrícolas en pocas personas, frente a grandes masas de población con niveles de vida miserables; aprovechamiento insuficiente de la tierra y de la fuerza de trabajo rural, cuyos dos principales efectos son el creciente desempleo y subempleo en los campos y el éxodo de los campesinos hacia las grandes ciudades; finalmente, falta de una planificación integral y coordinada del desarrollo agropecuario.

Las cifras del cuadro 1 confirman el lento crecimiento del producto agrícola (cultivos, ganadería, silvicultura y pesca), que entre 1960 y 1970, medido por habitante, solamente mostró un nivel favorable en Colombia, de estancamiento en Chile y de ritmo insuficiente en Bolivia, el Ecuador y el Perú. En Chile, acorde con su mayor nivel de ingreso por habitante dentro de la subregión, la participación del producto agrícola es visiblemente menor (10.8 % del producto interno total); no obstante, también se registra insuficiente desarrollo agrícola y fuerte dependencia de las importaciones de productos agropecuarios. Colombia y el Ecuador muestran una participación más o menos igual (alrededor de 31 %), con importancia relativa mucho mayor de las actividades del sector agrícola, mientras que en Bolivia y el Perú, como también en Chi-

le, el aporte relativo de la minería y la industria manufacturera es superior al de los demás países de la subregión. Del producto bruto total generado por el sector agrícola de los cinco países, estimado para 1970 en unos 4 656 millones de dólares, cerca de 52 % corresponde a Colombia, 19 % al Perú, 13 % a Chile, 12 % al Ecuador y 4 % a Bolivia.

Como es obvio, el lento y desequilibrado desarrollo de la producción agrícola contribuye, entre otros factores limitativos, al bajísimo nivel de ingresos de la población campesina. En los países signatarios del Pacto Andino, considerados en su conjunto, dos tercios de esa población apenas alcanza a percibir el equivalente de 100 dólares por habitante, con las desastrosas consecuencias económico-sociales que es de imaginar.

De la misma manera, la fuerza de trabajo del sector agropecuario de los cinco países, únicamente habría aumentado en unos 926 000 trabajadores ocupados entre 1960 y 1970, o sea, a una tasa acumulativa anual de sólo 1.4 %, correspondiendo los índices más bajos de crecimiento a Bolivia y Chile. Se advierte así una clara tendencia hacia el aumento de la desocupación abierta del sector agropecuario, cuya población se estima en 25 millones de habitantes. El desempleo y subempleo rurales, sobre todo de carácter estacional, gravita fuertemente en todos los países de la subregión y es particularmente grave en las zonas agrícolas de monocultivos y en aquellas cuyas explotaciones de cultivos y rebaños no están integradas ni debidamente complementadas.

En el mismo período señalado, la productividad agrícola general sólo alcanzó al 1.5 % anual; el Ecuador y el Perú registraron cifras ínfimas de mejoramiento. Si bien hay algunas diferencias de país a país, en términos globales los rendimientos unitarios subregionales han sido muy pequeños, y en ocasiones nulos, como sucede con el subsector pecuario de numerosas zonas, estancado en sus rendimientos de carne y leche por animal y por unidad de superficie. La verdad es que los aumentos absolutos de la producción se han logrado fundamentalmente mediante la expansión de la superficie cultivada y bien poco como consecuencia del adelanto tecnológico. En los altiplanos de Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú el campesino y pequeño productor siguen

¹ Véase CEPAL, "El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo — El desarrollo agrícola de América Latina" (E/CN.12/829, 12 de febrero de 1969).

Cuadro 1

GRUPO ANDINO: PRODUCTO BRUTO AGRÍCOLA; OCUPACIÓN Y PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA AGRÍCOLA

	1960	1970	Índice (1970-1960)	Tasa anual de incre- mento (1970-1960)
<i>Producto agrícola</i> (En millones de dólares de 1960)				
Bolivia	166.0	202.0	121.7	2.0
Colombia	1 683.7	2 406.4	142.2	3.6
Chile	463.4	597.7	129.0	2.6
Ecuador	415.4	544.9	131.2	2.8
Perú	756.8	904.7	119.5	1.8
<i>Grupo Andino</i>	<i>3 485.3</i>	<i>4 655.7</i>	<i>133.6</i>	<i>2.9</i>
<i>Ocupación</i> (Miles de personas)				
Bolivia	835.0	878.0	105.1	0.5
Colombia	2 204.2	2 629.9	119.3	1.8
Chile	682.0	738.0	108.2	0.8
Ecuador	776.6	956.0	123.1	2.1
Perú	1 551.5	1 773.9	114.3	1.4
<i>Grupo Andino</i>	<i>6 049.3</i>	<i>6 975.8</i>	<i>115.3</i>	<i>1.4</i>
<i>Productividad</i> (Producto por persona ocupada)				
Bolivia	198.8	230.0	115.7	1.5
Colombia	763.9	915.0	119.8	1.8
Chile	679.5	810.0	119.2	1.8
Ecuador	534.9	570.0	106.6	0.7
Perú	487.8	510.0	104.6	0.5
<i>Grupo Andino</i>	<i>576.1</i>	<i>667.4</i>	<i>115.8</i>	<i>1.5</i>

FUENTES: CEPAL y estimaciones del ILPES.

apegados a los sistemas tradicionales de cultivo y crianza de animales de los tiempos coloniales y los latifundistas de la subregión, en su mayoría, se muestran reacios a tecnificar sus explotaciones agrícolas y ganaderas. Es muy grande el potencial agropecuario que se está desperdiciando por falta de tecnificación.

La no redistribución de la tierra y los actuales sistemas de tenencia, preferentemente los de minifundio y latifundio, constituyen el obstáculo más grave que se opone a la modernización de la agricultura subregional andina, sobre todo en las zonas donde predomina la agricultura de subsistencia, carente de las infraestructuras que requieren el transporte y la comercialización, tanto de los productos agrícolas como de los insumos correspondientes. No hay duda de que los problemas de mercadeo agrícola son muchos en toda la subregión y constituyen verdaderos puntos de estrangulamiento que repercuten en la oferta y la demanda de los productos.

Como se ha señalado repetidamente, estos problemas agropecuarios sólo tienen solución a través de una profunda reforma agraria que (además de la distribución de la tierra y el ingreso, la tecnificación de la producción, la ampliación del crédito y asistencia técnica y el mejoramiento de la comercialización, etc.), prevén la planificación integral del sector en función de las relaciones intersectoriales y, por consiguiente, dentro del contexto de la economía general de la subregión.

Para los países del Grupo Andino, en 1969, la composición porcentual de la producción agropecuaria fue, según la FAO, como sigue:

Subsectores	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Subregión
Cultivos	68	62	55	79	63	66
Ganadería	32	38	45	21	37	34
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Se puede observar que en Bolivia, Colombia

y el Perú la producción agrícola vegetal prácticamente duplica a la producción pecuaria; en Chile la relación se acerca bastante a la unidad, en tanto que en el Ecuador es de 3 a 1. En Chile han adquirido gran importancia el ganado menor y la avicultura.

Para justipreciar la importancia relativa que tienen los productos y grupos de productos, en el cuadro 2 se han detallado los componentes de los subsectores cultivos y ganadería. Al considerar la subregión como un todo, se concluye que de los cultivos, los cereales y las frutas tienen el mayor peso relativo dentro del total, aportando cada uno de estos grupos alrededor de una quinta parte de la producción. Respecto de los cereales, el maíz es el cultivo de mayor importancia, seguido del trigo y el arroz. El banano predomina en el grupo de las frutas. Siguen en importancia subregional las raíces feculentas y el café; de las primeras, la papa es el principal tubérculo, seguido por la mandioca. Después están las hortalizas y los sacaríferos, luego las fibras y, por último, otros cultivos de menor aporte subregional.

De los productos ganaderos, las carnes alcanzan una posición relativa bastante alta (57 %) en el total subregional. La leche ocupa el segundo lugar, seguida de los huevos, lana y productos restantes del subsector.

A nivel nacional, en Bolivia el grupo más importante lo constituyen las raíces feculentas, luego los cereales y después las hortalizas y las frutas. En Chile, los cereales son el principal grupo, seguidos muy de cerca por las frutas, y a mayor distancia, por las raíces feculentas y las hortalizas. En Colombia, la primera posición corresponde al café, seguido inmediatamente por los cereales y después por las frutas, los sacaríferos, las raíces feculentas, etc. En el caso del Ecuador ocupan el primer renglón de importancia las frutas, principalmente el banano, y, con muchísimo menor peso relativo, los cereales, el café, las raíces feculentas, el cacao y otros cultivos menos importantes. En el Perú, en primera línea están las fibras, especialmente el algodón, siguiendo en importancia las frutas y después las raíces feculentas, los cereales, las hortalizas, los sacaríferos y demás cultivos.

Respecto a los productos pecuarios, se destaca en el cuadro 2 que la producción de carnes y leche es la de mayor importancia en los cinco países, con más del 80 % del valor total del subsector. La producción de huevos es también muy notable en todos ellos y la de lanas tiene un peso relativamente mucho mayor en Bolivia, Chile y el Perú que en Colombia y el Ecuador. En el caso boliviano, la producción de lanas de oveja y auquénidos es casi tan importante como la de

Cuadro 2

GRUPO ANDINO: COMPOSICIÓN DE LOS SUBSECTORES CULTIVOS Y GANADERÍA, 1969

(En porcentajes de su valor)

	<i>Bolivia</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Perú</i>	<i>Subregión</i>
<i>Cultivos</i>						
Cereales	28.0	30.0	23.0	15.0	13.0	21.0
Raíces feculentas	38.0	15.0	8.0	7.0	16.0	13.0
Sacaríferos	4.0	2.0	10.0	5.0	8.0	7.0
Legumbres	0.5	6.0	3.0	3.0	3.0	4.0
Hortalizas	10.0	13.0	5.0	5.0	10.0	8.0
Frutas	10.0	28.0	14.0	45.0	18.0	20.0
Oleaginosas	2.0	5.0	2.0	2.0	1.0	2.0
Café	2.0	—	24.0	8.0	5.0	13.0
Cacao	1.0	—	3.0	7.0	0.2	2.0
Tabaco	0.5	0.6	1.0	3.0	0.2	0.7
Fibras y otros	4.0	0.4	7.0	3.0	25.6	9.3
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
<i>Ganadería</i>						
Carne y despojos	64.0	53.0	57.0	64.0	57.0	57.0
Huevos	5.0	6.0	8.0	9.0	8.0	7.0
Leche	14.0	31.0	31.0	23.0	22.0	29.0
Cueros y pieles	3.0	2.0	3.0	2.0	3.0	3.0
Lana	12.0	7.0	0.2	0.1	8.0	3.0
Otros	2.0	1.0	0.8	1.9	2.0	1.0
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: FAO, *Anuario de Producción y Plan Indicativo Mundial*, varios números.

Cuadro 3

GRUPO ANDINO: PARTICIPACIÓN DEL VOLUMEN PRODUCIDO POR CADA PAÍS
EN EL TOTAL SUBREGIONAL, PROMEDIO 1967-69

(En porcentajes)

	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Subregión
Cultivos						
<i>Cereales</i>						
Trigo	3.2	76.1	6.1	4.9	9.7	100.0
Maíz	10.8	12.8	39.6	9.8	27.0	100.0
Arroz	4.9	5.4	51.2	14.8	23.7	100.0
Cebada	10.8	22.1	17.9	17.0	32.2	100.0
Avena	8.0	90.6	—	0.4	1.0	100.0
<i>Raíces feculentas</i>						
Papa	15.2	16.1	19.6	8.9	40.2	100.0
Mandioca	8.6	—	48.4	15.5	27.5	100.0
Camote	3.6	—	45.8	2.6	48.0	100.0
<i>Leguminosas</i>						
Frijoles	0.5	32.2	18.8	15.7	32.8	100.0
Arvejas	1.3	11.8	36.0	25.8	25.1	100.0
Habas	14.3	—	—	38.7	47.0	100.0
Garbanzos	—	68.1	—	—	31.9	100.0
Lentejas	—	63.8	—	12.5	23.7	100.0
<i>Sacarinos</i>						
Caña de azúcar	3.5	—	51.6	22.2	22.7	100.0
Betarraga azucarera	—	100.0	—	—	—	100.0
<i>Hortalizas</i>						
Cebolla	1.4	35.1	8.9	24.5	30.1	100.0
Tomate	...	26.5	20.1	25.7	27.7	100.0
<i>Frutas</i>						
Banano	1.2	—	18.7	69.6	10.5	100.0
<i>Oleaginosas</i>						
Algodón	—	—	55.4	2.9	41.7	100.0
Girasol	—	100.0	—	—	—	100.0
Ricino	—	—	—	75.0	25.0	100.0
Sésamo	—	—	83.6	16.4	—	100.0
<i>Otros</i>						
Café	1.0	—	80.4	9.5	9.1	100.0
Cacao	1.2	—	21.1	75.5	2.2	100.0
Té	—	—	—	—	100.0	100.0
Tabaco	1.8	14.6	72.4	3.3	7.9	100.0
<i>Ganadería</i>						
<i>Carnes</i>						
Bovino	6.1	22.2	55.9	5.5	10.3	100.0
Porcino	7.7	19.8	39.7	11.7	21.1	100.0
Ovino	15.3	41.6	4.1	7.0	32.0	100.0
<i>Otros pecuarios</i>						
Huevos	4.1	17.5	51.8	13.2	13.4	100.0
Leche	3.2	23.9	50.7	12.2	10.0	100.0
Lana	8.0	54.3	2.2	3.4	32.1	100.0

Cuadro 4

GRUPO ANDINO: SUPERFICIE Y PRODUCCIÓN DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS, PROMEDIO 1967-69

(En miles de hectáreas y miles de toneladas)

	Bolivia		Chile		Colombia		Ecuador		Perú		Total	
	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.	Superf.	Produc.
Cultivos												
<i>Cereales</i>	410.5		968.5		1 202.9		730.7		787.2		4 099.8	
Trigo	70.9	50.6	720.7	1 212.5	83.0	96.7	78.2	78.5	156.6	154.1	1 109.4	1 592.4
Maíz	200.0	234.7	79.7	278.9	802.7	865.0	372.4	213.2	360.8	590.2	1 815.6	2 182.0
Arroz	34.6	67.1	26.1	73.0	258.9	698.1	131.2	202.6	85.0	322.7	535.8	1 363.5
Cebada	95.0	57.7	55.6	118.3	58.3	96.3	148.0	91.2	183.4	172.5	540.3	536.0
Avena	10.0	11.0	86.4	124.4	—	—	0.9	0.5	1.4	1.4	98.7	137.3
<i>Raíces feculentas</i>	122.4		77.8		241.7		84.9		326.0		852.8	
Papa	109.6	643.3	77.8	681.4	80.7	833.3	46.4	375.6	271.3	1 703.9	585.8	4 237.5
Mandioca	10.7	156.3	—	—	148.7	883.3	36.0	282.3	41.9	502.3	237.3	1 824.2
Camote	2.1	11.3	—	—	12.3	143.3	2.5	8.1	12.8	149.9	29.7	312.6
<i>Leguminosas</i>	12.5		87.6		117.8		138.1		114.7		470.7	
Frijoles	1.5	1.0	54.8	67.2	69.7	39.3	69.8	32.8	63.8	68.4	259.6	208.7
Arvejas	1.0	1.0	12.1	9.0	48.1	27.6	31.0	19.8	21.1	19.2	113.3	76.6
Habas	10.0	7.4	—	—	—	—	34.2	20.0	23.5	24.3	67.7	51.7
Garbanzos	—	—	11.4	6.4	—	—	—	—	4.6	3.0	16.0	9.4
Lentejas	—	—	9.3	5.1	—	—	3.1	1.0	1.7	1.9	14.1	8.0
<i>Sacarinos</i>	29.7		28.8		342.8		108.8		51.0		560.3	
Caña de azúcar	29.7	1 181.9	—	—	342.8	17 500.0	108.0	7 514.1	51.0	7 700.0	531.5	33 896.0
Betarraga azucarera	—	—	28.8	1 085.5	—	—	—	—	—	—	28.8	1 085.5
<i>Hortalizas</i>	1.4		9.1		6.3		8.6		13.4		38.8	
Cebolla	1.4	5.9	5.0	145.0	3.3	36.7	6.7	101.1	7.6	124.4	24.0	413.1
Tomate	...	...	4.1	62.0	3.0	47.1	1.9	60.1	5.8	64.9	14.8	234.1
<i>Frutas</i>												
Bananos	4.0	50.0	—	—	58.7	768.0	187.7	2 852.0	32.9	430.0	283.3	4 100.0

<i>Oleaginosas</i>	—		24.7		212.0
Algodón (semilla)	—	—	—	—	195.3
Girasol	—	—	24.7	34.8	—
Ricino	—	—	—	—	—
Sésamo	—	—	—	—	16.7
<i>Otros</i>					
Café	12.0	6.2	—	—	813.5
Cacao	...	1.1	—	—	...
Tabaco	0.8	1.1	2.6	8.7	23.4
Algodón fibra	—	—	—	—	...
Té	—	—	—	—	—
<i>Ganadería</i>					
<i>Carnes</i>		76.7		247.3	
Carne de bovino		46.0		166.5	
Carne de porcino		15.7		40.1	
Carne de ovino		15.0		40.7	
<i>Pecuarios</i>					
Huevos		5.9		25.6	
Leche		133.2		1 012.7	
<i>Total general</i>	593.3		1 199.1		3 019.1

FUENTE: FAO.

	<i>48.1</i>		<i>165.8</i>		<i>450.6</i>	
201.4	23.2	10.7	161.9	151.8	380.4	363.9
—	—	—	—	—	24.7	34.8
—	21.6	21.0	3.9	7.0	25.5	28.0
11.7	3.3	2.3	—	—	20.0	14.0
477.0	193.0	56.0	101.0	54.0	1 119.5	593.2
18.7	...	67.0	...	1.9	...	88.7
43.2	2.0	2.0	4.6	4.7	33.4	59.7
117.2	...	5.9	...	91.5	...	214.6
—	—	—	2.5	1.4	2.5	1.4
504.0		71.5		151.7		1 051.2
419.7		40.9		77.7		750.8
80.3		23.7		42.7		202.5
4.0		6.9		31.3		97.9
75.7		19.3		19.6		146.1
2 143.0		516.2		423.3		4 228.4
	<i>1 501.1</i>		<i>1 599.1</i>		<i>7 911.7</i>	

leche y dobla a la de huevos. En Colombia y el Ecuador, en cambio, la producción de huevos es de muchísimo más interés que la de lana.

Las cifras del cuadro 3 permiten conocer la participación relativa de cada país en el volumen total de la producción subregional, tanto de cultivos como de productos animales. El principal productor de trigo es Chile, con un poco más de las tres cuartas partes del volumen subregional, y Colombia lo es de maíz, con el 40 % de la producción total, y de arroz, con el 51 %. Chile participa con el 91 % de la producción de avena. El Perú es el productor más importante de cebada, con cerca de la tercera parte. El aporte más importante de Bolivia es de maíz y cebada y el del Ecuador, así como de arroz y cebada. Dentro de las raíces feculentas se destaca la alta participación de Colombia en mandioca y camote y la del Perú en papa y camote. En leguminosas se encuentra en primer lugar Chile, con poco más del 60 % de la producción de garbanzos y lentejas. El Perú es el mayor productor de habas, seguido del Ecuador y Bolivia. El principal cultivador de arvejas es Colombia. De los sacaríferos, Colombia produce más de la mitad del azúcar de caña y Chile es el único elaborador subregional de azúcar de remolacha.

El Ecuador es el productor más importante de banano con el 70 % del total de la subregión, seguido por Colombia con el 20 %. Chile produce todo el girasol, Colombia el sésamo y la mayor parte del algodón, seguida por el Perú. Al Ecuador se le asignan las tres cuartas partes del ricino. Colombia se destaca en cuanto al volumen producido de café y tabaco; el Ecuador en cacao y el Perú con el 100 % del cultivo de té.

En el subsector pecuario, Colombia es el principal país productor de carnes de bovino y porcino, leche y huevos; Chile es de carne bovina y lana, seguido por el Perú. La mayor participación de Bolivia se basa en carne ovina y lanas y la del Ecuador en los renglones de leche, carne porcina y huevos.

El cuadro 4 muestra la superficie dedicada a los grupos de cultivos y el volumen producido en cada país; en consecuencia, refleja la magnitud de la producción y cómo se divide en los respectivos países, lo que naturalmente guarda relación con los recursos existentes —de tierra cultivable, por ejemplo—, con el tamaño del mercado interno y con las exportaciones tradicionales.

Por otro lado, el mismo cuadro podría tomarse en cierta forma como indicador de la necesidad de formular programas de producción selectiva que no agraven los problemas de competencia, especialmente en los países de clima tropical.

Los datos allí consignados confirman el destacado lugar de Chile en la producción de trigo, avena y girasol y de Colombia en la de

maíz, arroz, mandioca, caña de azúcar, algodón, sésamo, café, tabaco, carne bovina, leche y huevo, del Ecuador en la de banano, cacao y ricino y del Perú en la de papas, camote, algodón y té.

2. Políticas agrícolas tradicionales

En los cinco países, los medios de producción han sido tradicionalmente de propiedad privada. Por esa razón, las políticas agrícolas que se han establecido y aplicado han sido instrumentos de los gobiernos para orientar la producción en la dirección y niveles buscados. Por otra parte, algunos grupos de productores han logrado que el Estado establezca políticas específicas que protejan e incentiven determinadas líneas de producción agropecuaria. De aquí que con frecuencia se hable de la política cafetera, bananera, triguera, ganadera, etc. De esta manera en algunos países se ha generalizado la tendencia a establecer políticas por productos o grupos de productos.

Las políticas por productos incluyen tanto los aspectos de naturaleza técnica —agronómica o zootécnica— en general, y en particular, lo aplicable al producto, como los de carácter económico, especialmente en lo que se refiere a precios, tributación, crédito, abastecimiento de insumos, política cambiaria y otros.

La aplicación de estas políticas agrícolas tradicionales ha favorecido el surgimiento de un dualismo en la estructura productiva. De una parte se ha formado y desarrollado un sector comercial moderno de gran prosperidad, basado en la producción de uno o más artículos para los cuales existen mercados con precios relativamente establecidos. Este sector comercial maneja casi toda la producción agropecuaria exportable y es el que más se beneficia del aumento de la demanda interna. En la otra parte se halla el sector que agrupa al sinnúmero de pequeños agricultores que producen poco para el mercado interno y excepcionalmente para la exportación, debido a que consumen gran parte de lo que cosechan y lo que venden no es de alta calidad.

Las fincas comerciales, en su gran mayoría, ocupan las tierras de más alta productividad agropecuaria; por el contrario, las pequeñas (especialmente las subfamiliares) son de baja productividad natural por las características agronómicas de sus suelos, la topografía accidentada, las poco favorables condiciones climáticas, etc. El contraste entre estos dos tipos de agricultura y los dos tipos de agricultores es evidente. El empresario de agricultura moderna disfruta de los beneficios y facilidades económicas de las políticas agrícolas, ya sean generales o específicas por productos, en tanto que el agricultor pequeño no sale de su tradicional agricultura de subsistencia

y prácticamente no recibe, o sólo muy ocasionalmente, los servicios del Estado y de las organizaciones de carácter público relacionadas con el desarrollo agropecuario. Como consecuencia de la proliferación de las políticas agrícolas por productos, se han creado una multiplicidad de organismos encargados de ejecutarlas. Estos organismos dependen de los gobiernos centrales y se vinculan a ellos a través de varios ministerios, y esto ha originado la creación de servicios centralizados y descentralizados, de corporaciones autónomas, de empresas estatales, de sociedades anónimas y de instituciones privadas que funcionan a base de los aportes estatales que reciben. Este conjunto de instituciones no solamente tiene diverso grado de autonomía, sino que frecuentemente mantiene diferencias fundamentales de política, se superpone en el ámbito geográfico, ejecuta las mismas tareas y rara vez se complementa entre sí.

Esas circunstancias dificultan la coordinación de la dirección estatal del proceso productivo e impiden darle unidad. Cada organismo trata de alcanzar sus propios objetivos y para ello aplica su propia política institucional, sin tratar de ajustarse a un esquema nacional de orientación general armónicamente articulado. Tradicionalmente, los ministerios de agricultura han constituido una autoridad teóricamente responsable del desarrollo agropecuario, pero su influencia ha sido escasa, excepto en lo referente a la regulación y aplicación de restricciones de tipo administrativo.

En los últimos años, los planes nacionales de desarrollo agropecuario han dado gran importancia a las reformas estructurales y administrativas para implantar un sistema de planificación sectorial capaz de orientar al sector privado en la realización del proceso productivo y de encauzar las actividades de los distintos organismos estatales y paraestatales en función de objetivos comunes.

Un efecto inmediato de la planificación agrícola en los países de la subregión ha sido la reestructuración de los ministerios de agricultura para facilitarles el desempeño de su función de ejecutores de la política agrícola nacional. Así, Colombia reestructuró el sector agropecuario en 1968 y recomendó al ministerio de Agricultura la formulación y coordinación de la política agropecuaria nacional, de acuerdo con los programas nacionales de desarrollo y a través del crédito, mercadeo, asistencia técnica, investigación, defensa de los recursos naturales y de la reestructuración de la tenencia de la tierra. Para atender los diferentes campos, este ministerio tiene adscritos o vinculados los siguientes organismos especializados: Instituto Colombiano Agropecuario, Instituto Colombiano de Reforma Agraria,

Instituto de Desarrollo de Recursos Naturales Renovables, Instituto de Mercadeo Agropecuario, Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología, Fondo de Desarrollo y Diversificación de Zonas Cafeteras y corporaciones autónomas regionales. También se vinculan al ministerio de Agricultura los bancos Cafetero y Ganadero, la Corporación Financiera de Fomento Agropecuario y de Exportaciones, etc.

Además de las instituciones estatales y de economía mixta antes mencionadas, también se vinculan al ministerio organismos privados que participan en el desarrollo agropecuario como las federaciones nacionales de algodoneros, arroceros, cacaoteros, cafeteros, ganaderos, de palma africana, de bananeros, de cultivadores de cereales y de avicultores; las asociaciones nacionales de cultivadores de caña, cebada, de criadores de ovinos, cultivadores de papas, molineros de arroz, fabricantes de alimentos concentrados para animales, productores de pesticidas, etc.

El conjunto de organismos del sector público colombiano y las organizaciones del sector privado deben, de modo coordinado e interrelacionado, aplicar las políticas de precios, comercialización, comercio exterior, la política tributaria agrícola, la de riego e infraestructura sectorial y la de abastecimiento de insumos físicos.

Se ha mencionado la reestructuración del sector agropecuario colombiano a título ilustrativo. También se han efectuado similares reformas administrativas en Chile, el Perú, el Ecuador y Bolivia, y en cada uno de estos países ellas han tendido a ordenar y simplificar la aplicación de las políticas agrícolas de desarrollo.

La variedad en la producción vegetal y pecuaria que presentan los cinco países de la subregión explica la distinta atención que cada uno presta a un mismo producto o grupo de productos. Para Colombia, la política cafetera tradicionalmente tiene la máxima importancia, y en los ajustes anuales que a ella se introducen participan representantes de casi todos los sectores económicos del país, por la trascendencia que tienen tales medidas y modificaciones. En este mismo país, la política azucarera, o la algodonera, o la ganadera, sin tener la magnitud y relevancia que tiene en el caso del café, también son de gran trascendencia, puesto que constituyen la base sobre la que se sustentan los aspectos económicos y sociales de importantes zonas del país, como son el Valle del Cauca y sus áreas periféricas de influencia en lo que atañe a la producción de azúcar y los valles cálidos-húmedos y la región del Caribe, en cuanto a ganadería y algodón.

Similar papel desempeña en el Ecuador la política bananera, en torno a la cual gira prácticamente su economía nacional, sobre todo en cuanto al balance de pagos comerciales y a la si-

tuación cambiaria, además de su incidencia para miles de productores, predominantemente pequeños y medianos que se hallan dispersos por casi toda la región Litoral del país, aunque también tienen gran importancia las políticas cafeteras, cacaoteras, azucareras, ganaderas, etc.

En el Perú, las políticas algodónera, azucarera y ganadera tienen la máxima influencia para su economía.

En Chile, país que importa buena parte de los alimentos que consume, especialmente carne y productos de clima cálido, la política de abastecimiento tiene gran incidencia sobre la referente a los productos; la política azucarera del país tiene gran alcance social y económico para las áreas productoras de betarraga azucarera; los planes de sustitución del consumo de carne de vacuno por carne de cerdo, cordero y de aves, repercute sobre la producción maicera chilena y sobre la importación de este cereal para satisfacer el déficit creciente que ha generado esta transformación de granos en carne.

En Bolivia, la política ganadera tiene alta prioridad dentro del sector agrícola, pues se confía en el logro de los objetivos propuestos de aumentar las exportaciones bolivianas de carne a la subregión. El programa arrocerero ha tenido éxito pero se han acumulado excedentes por su alto costo de producción, que no le permite competir con los precios del mercado internacional.

Estos ejemplos por países explican mejor la complejidad y trascendencia de las políticas agrícolas que tienden a fomentar y regular la producción de un cultivo dado.

3. Cambios favorables recientes en países andinos

En el último quinquenio se han registrado en algunos países signatarios del Pacto Andino avances positivos en materia de política agraria. Entre éstos merece especial mención el proceso de cambios que se está gestando o desarrollando en materia de reforma agraria.

Cada día cunde más el convencimiento en las esferas oficiales y en la opinión pública de los países andinos de que no podrá lograrse una meta razonable de desarrollo económico y social si no se modifican en forma integral y amplia las estructuras de tipo feudal que aún prevalecen en diferentes zonas de explotación agropecuaria. Por ello, las políticas de reforma agraria, como instrumento de desarrollo y transformación, no sólo deben orientarse hacia la distribución equitativa y ordenada de la tierra y del ingreso agrícola, sino también hacia el mejoramiento de la productividad, el aumento de la producción, la ampliación de los mercados y, muy fundamentalmente, hacia el establecimiento de la justicia social entre la población campesina.

Leyes y normas de reforma y restructuración agraria —algunas relativamente recientes— se han dictado en cada uno de los cinco países del mercado subregional andino. La intensidad y características de esas reformas, así como su grado de aplicación, varían de país a país. Por su honda significación y alcances, es importante destacar ciertos aspectos principales de la política agraria de Chile y el Perú.

En la segunda mitad del decenio de 1960 se produjo un cambio significativo en la política agraria chilena, se reconoció la importancia de la planificación del desarrollo agropecuario y se lograron avances sin precedente en materia de precios, crédito y comercialización agrícolas, así como también en lo referente al abaratamiento y distribución de insumos.

El rasgo principal de la política agraria reciente es el cambio radical de las estructuras agrarias. Se inicia un acelerado proceso de reforma agraria, que afecta a 1 500 predios agrícolas, con alrededor de 3.5 millones de hectáreas, en las que están comprendidas cerca de un cuarto de la superficie regada y un cuarto de la arable con que cuenta el país. En el área reformada vivían unas 20 000 familias, que se amplían a 31 000, y en ella se obtiene una producción y un nivel de ingreso muy superiores a los que esos mismos predios tenían antes de su expropiación. Los planes del actual gobierno prevén un proceso más radical, masivo y rápido de reforma agraria, con especial énfasis en la repartición equitativa de la tierra y la redistribución del ingreso. Por otra parte, se ha realizado un intenso trabajo de difusión cultural, conciencia social y capacitación, que está transformando a la masa campesina marginada en una clase pujante y luchadora. Se da gran impulso a las organizaciones campesinas, para transformarlas en instrumento de poder económico y social surgiendo con ello un vigoroso movimiento sindical, que abarca a más de 130 000 campesinos. Las cooperativas intervienen en la actualidad en proporción importante y creciente en la oferta de productos agropecuarios y en algunos de ellos, como la carne de ave y la de cerdo, llega a cifras determinantes.

Además de estos cambios trascendentales de reforma agraria y sindicalización campesina, en los últimos años se incrementó considerablemente el valor real de los salarios agrícolas y se aumentó la cantidad y valor de las prestaciones sociales, con lo cual se mejoró en gran medida la situación económica y social de la población campesina. Por otro lado, se acrecentó ostensiblemente la inversión pública en obras de infraestructura tendientes a mejorar los servicios de comercialización, acelerar el desarrollo tecnológico y ensanchar las obras de regadío.

Como resultado de estos cambios recientes en

el sector agropecuario, tanto en lo estructural como en lo social, se logró aumentar la producción a un ritmo que superó en mucho a la tasa histórica de crecimiento, pese a la fuerte sequía registrada de 1967 a 1969, y elevar considerablemente los niveles del empleo y del ingreso agrícolas.

El problema del empleo, sin embargo, no se ha resuelto. Si bien la activación del sector, la reforma agraria y la reforestación crean más ocupaciones, la política tecnológica, de insumo y de mecanización no presta suficiente atención a este aspecto. Muchos empresarios, grandes y medianos, ante el temor de ser afectados por la reforma agraria o por conflictos con los campesinos, eliminan obreros, evitan los rubros de mayor densidad de mano de obra y se mecanizan más allá de lo económicamente conveniente.

Tampoco se ha resuelto el problema de los minifundistas que por sus bajos niveles de ingreso continúan siendo la clase relativamente más postergada de la sociedad rural chilena, a pesar de la expansión de la asistencia técnica y crediticia y de los esfuerzos realizados para organizarla, a fin de incorporarla progresivamente a la vida económica y cultural del país. Este hecho determinará que en el futuro los beneficios de la reforma agraria también lleguen hasta ellos. La limitada disponibilidad de tierras agrícolas del país, sin embargo, impedirá darles una solución definitiva sobre una base exclusivamente agrícola.

En lo que respecta al Perú, a principios de 1969 el gobierno de este país promulgó el decreto-ley 17716 sobre reforma agraria, que constituye una profunda reorientación de su política. La política anterior podría describirse como de modernización agrícola, con algunas reformas muy elementales sobre tenencia de la tierra y otras instituciones de la estructura agraria. La nueva política, enunciada con la promulgación de dicho decreto-ley, da prioridad a la reforma de la estructura agraria, basada en la eliminación del latifundio y la redistribución de los derechos de la tierra a los campesinos.

El Plan Agropecuario para 1971-1975 resume esta política del actual gobierno peruano en los siguientes términos:

“Planteada como finalidad nacional la transformación del actual patrón de desarrollo, el principal papel que deberá jugar el sector agropecuario será incorporar productivamente el sector rural a la actividad económica, de manera tal, que sea posible disminuir progresivamente los sectores rurales excluidos y los que forman hoy la periferia de los centros urbanos. Paralelamente, se incentivará la participación de los campesinos en las decisiones básicas del país con el fin de lograr un nuevo ordenamiento económico y social.

Estos dos objetivos centrales estarán referidos en el mediano plazo al logro de un incremento substancial en

el nivel de ingreso rural y a una intensa movilización campesina. Para ello, deberán conducirse acciones tendientes a:

— Completar el proceso de reforma agraria a fin de lograr una mejor distribución de la propiedad y el ingreso rural, y la transferencia del poder político de los grupos terratenientes al campesino. Adicionalmente, este proceso posibilitará la remoción de obstáculos que impiden la asimilación en el campo de nuevas técnicas y propiciará una mejor utilización de los recursos de producción de que dispone el Sector.

— Incrementar substancialmente la producción mediante la elevación del nivel tecnológico y el aumento y racional uso de recursos hídricos de las tierras bajo cultivo, a fin de asegurar el abastecimiento de alimentos y materias primas de origen agropecuario, la sustitución de gran parte de las actuales importaciones de bienes agrícolas y el incremento de la exportación.

— Crear un mercado estable que garantice un nivel adecuado de precios a los productos y eliminar los vicios y defectos del sistema de comercialización.

— Reducir la subocupación rural utilizando mejor y más intensamente las tierras y el agua de que dispone el país.

— Promover la movilización campesina para lograr una redistribución del poder político y con ello contribuir a que el campesino emerja como un nuevo hombre en la sociedad humana.

— Consolidar la nueva organización de la administración pública del sector a fin de que se constituya en ente propulsor del desarrollo planificado de la agricultura.

La estrategia nacional a largo plazo plantea la transformación del actual patrón del crecimiento, dando énfasis a la materialización, lo más rápidamente posible, del mercado potencial que constituye la parte de la población hoy excluida del sistema. El sector agrícola deberá entrar en un proceso de dinamización para generar los ingresos que permitan la incorporación de la población rural marginada a la economía nacional.”²

La seriedad del esfuerzo peruano en materia de reforma agraria puede apreciarse por la cantidad de expropiaciones realizadas durante los últimos dos años. A fines de diciembre de 1970 el gobierno había iniciado la expropiación de más de 2 500 000 hectáreas con una capacidad para más de 100 000 beneficiarios. De éstas, había adjudicado más de 900 000 hectáreas a unos 50 000 beneficiarios. Estas tierras ya adjudicadas incluyen, entre otras, las plantaciones azucareras de la Costa, que eran las empresas agrarias más ricas del país.

La meta es beneficiar por lo menos a 300 000 familias entre 1971 y 1975, adjudicándoles más o menos 11.5 millones de hectáreas. Entre 1964 y 1968 se expropió menos de un millón de hectáreas, adjudicándose sólo 353 000 de ellas, que beneficiaron a unas 11 000 familias.

Las mayores dificultades que enfrenta el nue-

² *Resumen del Plan Agropecuario a Mediano Plazo 1971-1975*, Ministerio de Agricultura, Lima, agosto de 1970.

vo gobierno se relacionan con la magnitud del problema ocupacional en el campo. Aunque sus metas de expropiación y adjudicación se cumplan plenamente, quedarán más de 500 000 familias campesinas pobres que no se beneficiarán con la reforma agraria en forma directa. Por ello se preparan algunos proyectos de reforma agraria integral por zonas con la asistencia técnica de una misión de la FAO y el Banco Interamericano, con el objeto de proveer de empleo a todos los campesinos de cada zona. Sin embargo, éstos son en el fondo proyectos experimentales y será necesario estudiar nuevamente los planes de reforma agraria en su integridad para enfrentar el problema del subempleo.

Otro problema que preocupa al gobierno es el de la participación activa de los campesinos en la nueva estructura. A menos que el número de beneficiarios aumente de manera de incluir a casi la totalidad de los minifundistas, comuneros y trabajadores sin tierra, es obvio que aquellos que no resulten beneficiados quedarán excluidos de cualquier tipo de participación efectiva. Además, sería preciso conseguir la participación plena de todos los campesinos socios de las cooperativas que se están creando y esto implicaría gran esfuerzo de movilización y capacitación.

4. Tendencias y perspectivas de la demanda de productos agropecuarios

En diversos estudios de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO se ha sostenido que mientras no se eleven los niveles de la demanda efectiva de productos agropecuarios, por lo menos la parte de la población de menores ingresos, el crecimiento de la producción agrícola y el nivel de consumo por habitante en América Latina seguirán siendo de ritmo muy lento, el primero, y de evidente deterioro, el segundo. En otras palabras, sólo en la medida en que se mejore significativamente el poder de compra en los estratos de población de menores recursos, a través de la redistribución equitativa del ingreso personal disponible, podrá incrementarse el uso razonable de los factores agrícolas productivos y mejorarse las deplorables condiciones de nutrición que prevalecen en esos sectores sociales.

Aunque no se tiene el propósito de presentar aquí proyecciones sobre la demanda futura de productos agropecuarios de los países signatarios del Acuerdo de Cartagena, es conveniente hacer un breve análisis cualitativo de algunos resultados obtenidos por la FAO en sus investigaciones en ese campo.

Como parte del Estudio Perspectivo del Desarrollo de América del Sur y dentro del marco de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para

el Desarrollo, la FAO formuló dos hipótesis sobre la demanda de alimentos previsible hacia 1980; una de ellas corresponde al tipo de proyección tradicional basado en el nivel medio del consumo por habitante y en la tasa de crecimiento demográfico probable; en la segunda hipótesis se analiza el efecto estimulante que tendría la redistribución del ingreso sobre los niveles de consumo.

Con relación a los cinco países del Pacto Andino, para éstos, en conjunto se prevé una tasa de crecimiento vegetativo de su población de 3 % anual, en el período 1970-1980. Para Colombia, el Ecuador y el Perú se estimaron tasas superiores a 3 %, para Bolivia 2.5 % y para Chile 2.2 %, prácticamente iguales a las de la tendencia histórica, aunque en verdad más bien podría esperarse una leve disminución del ritmo de crecimiento demográfico entre 1975 y 1980.

Según la primera hipótesis, el consumo de alimentos para la subregión en conjunto sólo tendría un ligero ascenso. Como es explicable, de país a país se observan diferencias. En Bolivia, teniendo en cuenta el elevado ritmo de crecimiento de este consumo en el período básico de comparación (1965-1970), en el mejor de los casos puede esperarse que continúe ese proceso. Las expectativas para Chile serían algo semejantes, pero con cierta reducción en la tasa de crecimiento anual. Para Colombia y el Ecuador se prevé un ligero descenso. En el caso del Perú, las proyecciones arrojan considerable elevación del consumo, lo que hace subir la tasa subregional media.

Las hipótesis de consumo elaboradas por la FAO sobre la base de una redistribución supuesta del ingreso están en revisión y de ellas solamente se dispone por ahora de algunos resultados preliminares aplicables a 14 productos en cuya demanda influyan intensamente los niveles de ingreso. Con arreglo a esta proyección, la tasa anual de incremento del consumo subregional de los 14 alimentos sería de 5.5 % en 1970-1980, comparada con la tasa de 4.5 % que da la proyección basada únicamente en el crecimiento demográfico. Esto —con referencia al valor del consumo de los 14 productos (a precios de 1965)— equivaldría a un incremento global del 72 %, si se considera la redistribución del ingreso, y del 55 % sin cambios de esta variable.

La redistribución nacional del ingreso implica, lógicamente, su redistribución dentro de cada sector económico. En el sector agrícola la concentración del ingreso va acompañada de la concentración de la tierra; por lo tanto, esta redistribución debe entenderse como la restructuración del tradicional sistema de tenencia de la tierra. Es decir, que no pueden seguir mante-

niéndose el complejo del minifundio y la gran propiedad, ni las restricciones vigentes para el acceso a la tierra que afectan a una gran masa de campesinos.

El proceso de redistribución del ingreso agrícola afectaría de distinto modo a la población que trabaja en el sector. Para aquella fracción que continúe como asalariada, el mejoramiento de su ingreso se logrará mediante el aumento de las remuneraciones reales y de las prestaciones sociales, incluyendo en este último concepto no solamente los beneficios de la previsión, sino servicios como educación, atención médica y otros.

Condición indispensable para que ese aumento en los salarios reales sea efectivo es que disminuya drásticamente el excedente de población agrícola que se encuentra desempleada. Aunque se promulguen leyes de salario mínimo rural, ellas no se cumplirán en la práctica mientras haya una oferta casi ilimitada de mano de obra no calificada, como ha ocurrido en muchos países. Dado que la población agrícola seguirá creciendo en términos absolutos, la única manera de absorber el exceso dentro del sector es mediante su incorporación a las actividades del agro en calidad de operadores. Para ello es indispensable proporcionarle tierra, asistencia técnica y financiera y, obviamente, la posibilidad de colocar sus productos en el mercado.

Se estima que alrededor de la mitad de la población agrícola subregional activa comprende asalariados sin tierra, en su mayor parte obreros no calificados; el resto está compuesto por minifundistas, agricultores medianos y agricultores grandes. También se estima que por lo menos un tercio de la fuerza de trabajo agrícola subregional se encuentra virtualmente desempleada; parte considerable del desempleo (permanente o temporal) se observa en el grupo de minifundistas que no alcanza a ocupar toda la fuerza de trabajo de que disponen en la explotación de sus minúsculas parcelas. El resto del desempleo corresponde a trabajadores sin tierra, muchos de los cuales deambulan en busca de alguna oportunidad de trabajo temporal.

Las consecuencias que tiene la estructura agraria tradicional sobre la ocupación, el ingreso y la producción sectorial, son bastante bien conocidas en los cinco países; por esto la política de reforma agraria tiene alta prioridad dentro de la planificación agrícola. Los países están conscientes de que el escaso desarrollo del sector en el pasado no puede atribuirse a la falta de recursos productivos, especialmente tierra y mano de obra, sino a su deficiente utilización.

Las limitaciones al acceso a la tierra se notan en forma más o menos acentuada en todos los países, y su intensidad varía según las zonas geo-

gráficas. Quedan pocas superficies baldías que alivien la presión sobre la tierra por movimientos de colonización y las obras de infraestructura física y social se han realizado en muchos casos en las mejores tierras, ya ocupadas. Las expectativas y exigencias de los campesinos migrantes van cambiando; si bien quedan miles que continúan la tradición de los colonos que se lanzaban a la selva en condiciones de total desamparo, esto actualmente constituye una excepción y no refleja las aspiraciones de la mayoría de los campesinos que esperan se les incluya en algún tipo de asentamiento bien constituido.

El proceso de reforma agraria, especialmente si es profundo, rebasa el ámbito del sector agrícola y requiere decisiones y acciones complementarias a causa de las relaciones intersectoriales tan marcadas que caracterizan al sistema económico en su conjunto. Los recursos de carácter técnico, financiero, humano y legal que requiere el proceso de reestructuración agraria son cuantiosos y los plazos de ejecución y modalidades de ésta son múltiples y están supeditados a las decisiones políticas que los hacen posibles. Sólo entonces podrán tener los resultados y efectos esperados, las medidas de acción directa e indirecta que acompañan y complementan un proceso de reestructuración agraria.

5. Necesidad de incrementar la producción agrícola

Se ha observado, y esto es particularmente aplicable a los países signatarios del Pacto Andino, que uno de los principales obstáculos al crecimiento de la producción agropecuaria es el poco dinamismo y la estrechez de la demanda interna y, por consiguiente, de sus correspondientes mercados. Sin embargo, la oferta de los productos del agro está determinada, además, por las características del medio físico, por el tipo, calidad y disponibilidad de los recursos naturales y por el nivel tecnológico y de empleo predominantes, etc., factores que también contribuyen a limitar la demanda. El comercio exterior, a través de las importaciones agropecuarias subregionales, suple en parte la ausencia de una oferta interna de alimentos y de ciertas materias primas en la medida que lo permiten sus disponibilidades de divisas y los programas de autoabastecimiento. Las exportaciones, también dentro de ciertos límites, estimulan la producción de los renglones agropecuarios destinados al mercado externo.

En las páginas que siguen se analizan someramente las perspectivas que tendrían los cinco países en estudio de incrementar la oferta interna y el comercio exterior de sus productos agropecuarios.

La producción agropecuaria puede aumentarse

mediante la expansión de la frontera agrícola, al ir incorporando nuevas tierras al proceso productivo, intensificando la producción, es decir, a base de la elevación sustancial de los rendimientos unitarios, o bien por una combinación de estas dos fórmulas.

En el cuadro 5 se aprecia la disponibilidad de tierra que tienen los países de la subregión.³

La superficie geográfica de los cinco países que forman la subregión alcanza a unos 450 millones de hectáreas, o sea, 4.5 millones de kilómetros cuadrados. Considerada por países, el Perú ocupa el primer lugar y le siguen Colombia, Bolivia, Chile y el Ecuador.

Es interesante separar, en esa dimensión geográfica, la tierra que es útil para la agricultura, de la no utilizable agrícola (entendiéndose el término en su acepción más amplia que incluye tierra arable y cultivos permanentes, praderas naturales y masas boscosas). En Chile predominan las tierras no agrícolas; en Bolivia existe mayor proporción de tierras agrícolas, pero las no agrícolas llegan casi a la mitad del total geográfico nacional. Esta proporción va disminuyendo para Colombia y el Perú, cuyas tierras no agrícolas representan una quinta parte, y para el Ecuador, en que bajan a la sexta parte. En valores absolutos, el Perú tiene mayor superficie de tierra utilizable para la agricultura, y le siguen Colombia, Bolivia, Chile y el Ecuador; es decir, se mantiene el orden de acuerdo con el tamaño geográfico de los países. La subregión como un todo, tendría 300 millones de hectáreas de tierras utilizables para la agricultura, las que debería aprovechar una población que se estima en alrededor de 55 millones de habitantes para 1970.

Si se examina en el plano subregional el actual uso del suelo potencialmente agrícola, se advierte que las tierras boscosas alcanzan al 79 % de la superficie potencialmente agrícola; las praderas naturales ocupan el 15 % de dicha superficie; y los cultivos permanentes y la tierra arable sólo representan el 6 % del total agrícola.

Los valores relativos indicados reflejan el predominio de bosques naturales que cubren gran parte de las tierras tropicales cálido-húmedas de Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú; estos bosques pueden explotarse sin que cese su función productora forestal o sustituirse por cultivos o explotaciones pecuarias, sin descuidar su función protectora del suelo y de la fauna silvestre. La colonización, siguiendo las diferentes modalidades de expansión de la frontera agrícola que la

³ No ha sido posible actualizar las cifras oportunamente, pero se tiene el convencimiento de que ellas siguen reflejando la situación actual, ya que los cambios ocurridos en los últimos años no la alteran significativamente.

caracterizan, ha incorporado al proceso productivo agropecuario zonas más o menos considerables de tierras originalmente cubiertas por bosques naturales y no hay duda de que esta práctica continuará en el futuro. Por otra parte también se han incorporado al cultivo, mediante riego o avenamiento, tierras cubiertas de pastos naturales en zonas secas o anegadas. La mecanización, el uso de semillas más precoces y resistentes y, en general, el mejoramiento del nivel tecnológico agropecuario ha permitido que muchas zonas de pastos naturales hayan revertido a cultivos o a pastos cultivados. En los planes de desarrollo agrícola de los países se menciona la necesidad de expandir la frontera agrícola y se concretan esas intenciones en la formulación de los proyectos correspondientes.

A escala nacional, el Perú tiene la mayor extensión de tierras boscosas, las que llegan al 88 % de la superficie potencialmente agrícola; le siguen el Ecuador, Colombia y Bolivia, con alrededor del 78 %, y sólo en el caso de Chile esta proporción alcanza al 58 %. La proporción de pastos naturales respecto a la tierra potencialmente agrícola es diferente, pues Chile tiene el 29%, Bolivia el 18%, Colombia el 17%, el Ecuador el 10 % y el Perú el 9 %.

En valores absolutos, el orden de importancia de las tierras cubiertas de bosques naturales es igual al del tamaño geográfico de los cinco países, es decir, Perú, Colombia, Bolivia, Chile y Ecuador. Este orden cambia al comparar la superficie cubierta de pastos naturales, ya que Colombia ocupa el primer lugar, con cerca de 15 millones de hectáreas, seguida por Bolivia, Chile, Perú y Ecuador. Sin embargo, en cuanto a densidad de ganado vacuno por hectárea de pastos naturales, la importancia cambia, según las siguientes cifras:

	<i>Praderas naturales (millones de ha.)</i>	<i>Existencia bovina (millones de cabezas)</i>	<i>Cabezas por cada 100 ha.</i>
Bolivia	11.3	2.8	25
Chile	10.1	2.9	28
Colombia	14.6	16.2	111
Ecuador	2.2	1.9	83
Perú	3.8	2.8	43
Subregión	47.0	27.6	59

En esta densidad está implícitamente comprendida la proporción de praderas cultivadas o artificiales respecto de la superficie total de pastizales; por esto, la mayor densidad de ganado corresponde a Colombia y el Ecuador, países que poseen la mayor proporción de empastadas cultivadas.

La tierra arable y destinada a cultivos perma-

Cuadro 5

GRUPO ANDINO: APROVECHAMIENTO DE LA TIERRA, POR PAÍSES Y SUBREGIÓN, 1962

Uso del suelo	Bolivia		Chile		Colombia		Ecuador		Perú		Subregión	
	Millones de há	%	Millones de há	%	Millones de há	%	Millones de há	%	Millones de há	%	Millones de há	%
Superficie geográfica total (tierras y aguas interiores)	109.9	100	74.2	100	113.8	100	27.8	100	128.5	100	454.2	100
Superficie no utilizable para la agricultura	48.5	44	38.9	52	24.7	22	4.5	16	30.1	23	146.7	33
Superficie utilizable para la agricultura: Total	61.4	56	35.3	48	89.1	78	23.3	84	98.4	77	307.5	67
Bosques	47.0	43	20.7	28	69.4	61	18.2	66	87.0	68	242.3	53
Praderas naturales	11.3	10	10.1	14	14.6	13	2.2	8	8.8	7	47.0	10
Arable y cultivada permanente:												
Total	3.1	3	4.5	6	5.1	4	2.9	10	2.6	2	18.2	4
Con riego	—	—	1.3	2	0.3	—	0.2	—	0.9	1	2.7	0.6
Sin riego	3.1	3	3.2	4	4.8	4	2.7	10	1.7	1	15.5	3.4
Superficie cosechada: ^a												
Total	0.8	1	2.2	3	3.5	3	1.4	5	1.8	1	9.7	2.1
Con riego	—	—	1.3	2	0.3	—	0.1	—	0.7	—	2.4	0.5
Sin riego	0.8	1	0.9	1	3.2	3	1.3	5	1.1	1	7.3	1.6

FUENTES: FAO, *Plan Indicativo Mundial y Estudio Regional de América del Sur*.^a Incluye cultivos forrajeros de riego.

entes no llega en la subregión a 20 millones de hectáreas, sobre un total geográfico de 454 millones. Colombia dispone de 5.1 millones, Chile de 4.5, Bolivia de 3.1, el Ecuador de 2.9 y el Perú, el país más grande de todos, de sólo 2.6 millones de hectáreas. Si se diferencia la tierra regada de la sin riego, se observa que la primera no llega a 3 millones de hectáreas en la subregión y que sólo dos países, Chile y el Perú, tienen alrededor de un millón de hectáreas regadas.

El riego es uno de los medios de producción más adecuados donde las lluvias son deficientes o están mal distribuidas a lo largo del año agrícola. No obstante, solamente el 0.6 % del área geográfica subregional es de regadío, es decir, menos del 1 % de la tierra potencialmente agrícola y apenas el 15 % de la tierra arable y con cultivos permanentes. La ampliación de la superficie regada constituye otro medio factible de expandir la frontera agrícola en los países andinos.

Finalmente, la superficie cosechada —en la que no se incluyen, obviamente, pastos ni forrajes— llega sólo al 2 % de la superficie geográfica subregional, al 3 % de la potencialmente agrícola, y al 53 % de la tierra arable y con cultivos permanentes; ello obedece a la magnitud de los barbechos y tierras de uso extensivo con cultivos ocasionales, a la microtopografía que actúa como factor limitativo y a microclimas desfavorables. Además de estas limitaciones del medio físico, el poco uso intensivo del suelo arable es consecuencia, en gran parte, de la inadecuada estructura de la propiedad agraria. De la superficie cosechada, apenas 13 % de la superficie arable dispone de agua para riego; este bajo porcentaje está indicando que es factible la expansión e intensificación de esa superficie al aumentar las posibilidades de riego.

Los comentarios al cuadro 5, junto al conocimiento más o menos detallado de la disponibilidad de recursos naturales y de las características productivas del suelo en cada país, llevan a la conclusión de que es fácil incrementar la producción agropecuaria para satisfacer la creciente demanda, dado que hay margen suficiente para expandir la frontera agrícola. Sin embargo, para ello se tropieza con otro tipo de limitaciones, como son el costo de incorporación de las nuevas tierras a la producción, la necesidad de crear polos de desarrollo urbano-rural en ellas, las exigencias de infraestructura, los calendarios de ejecución de proyectos, etc. En consecuencia, se debe esperar que, al menos en la primera etapa, buena parte del aumento de la producción agropecuaria provenga de su intensificación o del avance tecnológico, del mejor aprovechamiento de los recursos y de la elevación de los rendimientos unitarios.

Para conseguir que aumente la productividad

agrícola y, al mismo tiempo, se eleve el nivel de vida de gran número de pequeños campesinos, además de los objetivos económicos que se espera que cumpla el sector dentro del sistema económico en su conjunto, habría que definir una estrategia de acción cuyos principales aspectos se relacionan con productos y sus mercados, con el uso de los recursos, con la zonificación de la producción y con la forma en que deben participar los sectores público y privado.

Los países que integran la subregión tienen planes de desarrollo agropecuario en diversas etapas de formulación e incluso en algunos de ellos se están revisando los ya existentes. Esto significa que los análisis realizados por las oficinas nacionales de planificación agrícola han permitido identificar las medidas de política agrícola necesarias para modificar el comportamiento de las variables más importantes que determinan la demanda y la oferta agropecuaria y forestal. Es decir, que se dispone de un marco de referencia para las acciones a largo plazo con respecto a la orientación general que deberán seguir las transformaciones del sector agrícola, con las cuales deben ser coherentes y consistentes las medidas a corto plazo.

La importancia de los instrumentos necesarios para lograr los objetivos de los planes nacionales de desarrollo agropecuario varía con el tiempo, de acuerdo con diversos factores y circunstancias. Los objetivos básicos se sintetizan en la transformación de las estructuras agrarias tradicionales, la modernización económica y social del medio rural, la sustitución de importaciones y el aumento y diversificación de las exportaciones.

Con la puesta en marcha de un proceso de reforma agraria se espera obtener mayor flexibilidad en el uso, y mayor liberación, de recursos ociosos, especialmente tierra, mano de obra y agua de riego, los que pueden aprovecharse mejor y someterse a cambios tecnológicos que aseguren su mayor productividad. La reforma agraria requerirá nuevas inversiones que son de lenta maduración y que por consiguiente deben iniciarse en las primeras fases de la aplicación de los planes de desarrollo sectorial, es decir, que deben realizarse previendo el volumen, composición y destino que tendrá la producción en una larga serie de años.

En política agrícola se toman continuamente decisiones de corto y de mediano plazo que inciden sobre la estructura de la producción, y que atañen al manejo de los precios agrícolas, ordenamiento de la comercialización y de los productos, decisiones sobre comercio exterior agropecuario, disponibilidad y abastecimiento de insumos físicos, especialmente de productos agroquímicos, etc. En resumen, estas medidas tienden

a mejorar la organización de las instituciones del sector público que tienen a su cargo el desarrollo agrícola, como también del sector privado, al ampliar y fortalecer los estímulos económicos a los productores y al propiciar su agrupación en cooperativas, asociaciones, sindicatos, etc.; a medida que se vayan transformando los diferentes sistemas, irá aumentando el énfasis que pongan los gobiernos en los incentivos económicos que más beneficien o afectan a los productores, como son por ejemplo el crédito, los precios y la tributación.

Si bien las medidas de política agrícola benefician al proceso productivo en general, varias de ellas se aplican con distinta modalidad, según el grado en que se desee fomentar el de determinado producto.

En el caso de los cultivos, se tiende, en general, a elevar los rendimientos mejorando el uso del suelo; la intensificación productiva puede acelerarse en los cultivos de rápida reacción, tanto por una creciente y elástica demanda interna y externa, como por la posibilidad de incrementar la productividad al mejorar las prácticas de cultivo y usar material genético mejorado, etcétera.

Los cultivos anuales, por la brevedad de su ciclo productivo, pueden mejorar su productividad a corto plazo, sobre todo si se aplican adecuadamente los resultados de la investigación agrícola nacional o de otros países con similares condiciones ecológicas.

En el caso de los cultivos permanentes o arbóreos, las prácticas culturales mejoradas aumentan poco los rendimientos, dado que por la mayor duración del ciclo productivo las características de cada planta o árbol no pueden modificarse y su renovación con variedades mejoradas es un proceso de mediano a largo plazo.

En el sector pecuario se puede conseguir un rápido aumento fomentando activamente la producción de carne de cerdo, de cordero y de aves, así como la de huevos. Esas especies responden rápidamente a las medidas de política tendientes a favorecer su pronto desarrollo. El aumento de la producción bovina, de carne y leche, requiere que en una primera etapa se sienten las bases para mejorar las explotaciones mediante inversiones oportunas en la formación de praderas artificiales, o por lo menos en la de praderas mejoradas, e instalaciones, equipos y materiales que permitan mejorar el manejo del ganado, su alimentación y estado sanitario.

Con relación a los incrementos deseables de la productividad, en los planes nacionales de desarrollo agropecuario de los países andinos se atiende especialmente a los rendimientos unitarios, y las proyecciones de la oferta agrícola muestran, en muchos casos, cierto optimismo en

cuanto a los nuevos niveles que aquéllos pueden alcanzar.

Es indudable que la ciencia y la tecnología han logrado avances de mucha consideración en los países desarrollados a través de los últimos 20 o 30 años. Nuevas técnicas de cultivo y de explotación ganadera y forestal están permitiendo progresos —a veces asombrosos— de los rendimientos unitarios y, por consiguiente, del valor bruto de la producción agrícola global. De particular importancia han sido los adelantos en el uso de fertilizantes, pesticidas, semillas mejoradas, maquinaria, mejoramiento genético de vegetales y animales, aplicación de riego, etc., hasta el punto de que el advenimiento de esta “revolución verde” ha sido considerada por algunos como la solución a las hambrunas con que amenaza la explosión demográfica en diversas regiones del mundo.

Respecto a los países en desarrollo, las innovaciones tecnológicas en el campo agropecuario suscitan los más variados comentarios y controversias. En el caso concreto de los países signatarios del Pacto Andino, lentamente comienza a tomar fuerza la idea de que las conveniencias o limitaciones de las nuevas tecnologías no sólo deben considerarse desde el punto de vista de la producción, sino también, y muy especialmente, en cuanto a sus implicaciones económicas y sociales para la población campesina.

A este respecto conviene recordar que no todos los productores agrícolas y trabajadores campesinos se benefician por igual del trasplante o aplicación de las innovaciones técnicas. Si bien en América Latina se han obtenido ventajas muy significativas en el caso de unos pocos productos, para un reducido grupo de productores, también es muy cierto que la adopción indiscriminada del progreso tecnológico ha contribuido a agravar los problemas derivados del desempleo rural y de la concentración del ingreso.

Como se ha señalado recientemente,⁴ “la corta experiencia de la ‘revolución verde’ en algunos países demuestra que son los agricultores más grandes —que poseen la mayor cantidad de tierra y de recursos financieros, y un acceso más fácil al crédito y a la asistencia técnica— los que concentran la aplicación de la nueva tecnología, mientras que los pequeños productores y los trabajadores sin tierra ven restringirse cada vez más sus oportunidades de acceso a los mercados y a las fuentes de trabajo, respectivamente”.

Por lo general, la nueva tecnología ahorra mano de obra, o sea, permite obtener una mayor cantidad de producto con menor cantidad de fuer-

⁴ Solon Barraclough y Jacobo Schatan, “Política tecnológica y desarrollo agrícola”, *Cuadernos de la Realidad Nacional*, N° 5, CEREN, Universidad Católica de Chile, Santiago, septiembre de 1970.

za de trabajo. Esta característica es fácilmente visible en la mecanización autopropulsada: tractores, sembradoras combinadas, etc.; pero también, aunque de modo indirecto, en el caso de los fertilizantes y de las nuevas variedades de semilla de altos rendimientos, ya que el gran aumento de la productividad que se obtiene con su aplicación redundará en la disminución de la cantidad de mano de obra por unidad de producto.

Por otra parte, como la participación de los salarios en los costos de producción agrícola obtenida con un nivel tecnológico moderno tiende a disminuir, podría esperarse que los salarios reales por trabajador subieran en la misma proporción que los aumentos de productividad; pero esto es aplicable sólo al grupo relativamente pequeño de trabajadores especializados, que son indispensables para poner en práctica las innovaciones técnicas. Los trabajadores no calificados, dada la alta cifra del desempleo rural en la subregión, están dispuestos a aceptar los salarios mínimos vigentes porque no encuentran otras oportunidades. De esta manera, la nueva tecnología elevará inevitablemente los salarios medios en el sector modernizante y estancará o bajará los salarios en la agricultura tradicional. En esta última, es probable que el fenómeno vaya acompañado de un aumento en los niveles de desocupación, lo que agravaría aún más el problema si se considera que la población agrícola no es estacionaria, sino que tiende a aumentar.

6. El comercio subregional, sus limitaciones y perspectivas

a) Examen cualitativo del comercio subregional agrícola

La falta de datos recientes no permite evaluar la magnitud actual ni en volumen ni en valor del comercio intrasubregional de los productos agropecuarios. Sin embargo, considerando el número de productos que intervienen en ese comercio, se obtiene una idea de su naturaleza, estructura y cobertura.

Si se estudia la estructura cualitativa del comercio agrícola, pecuario, pesquero y forestal entre los países andinos y con terceros países, se ve primeramente que son pocos los productos que intervienen y que es mayor el número de productos que se importan desde fuera que desde la subregión, así como también son más los productos que se exportan a terceros países que los que se destinan a la subregión. Desde luego, hay notorias diferencias de país a país, como puede observarse en el cuadro 6. Por ejemplo, Chile, por sus condiciones ecológicas especiales y por su posición geográfica, muestra un comercio intrasubregional más difundido; en efecto, importa más

Cuadro 6

GRUPO ANDINO: RESUMEN DE LA ESTRUCTURA CUALITATIVA DEL COMERCIO INTRASUBREGIONAL DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS

País	Importaciones	Importaciones	Exportaciones	Exportaciones
	totales	subregionales	totales	subregionales
	(Número de productos o grupos de productos agropecuarios)			
Bolivia	29	13	19	10
Colombia	28	17	20	11
Chile	28	20	18	17
Ecuador	27	17	25	21
Perú	32	24	21	14
Subregión	38	33	34	33

FUENTE: FAO/CEPAL, *Informe sobre la situación y perspectivas del comercio agrícola de los países andinos a la Junta del Acuerdo de Cartagena*.

productos de clima cálido y naturalmente exporta más productos de clima templado. El Perú, por las limitaciones de agua en su zona costera, es el mayor importador y un exportador mediano, mientras que el Ecuador por su posición geográfica ofrece diversos productos tropicales a Chile y al Perú.⁵

Es bastante difícil justipreciar la importancia del comercio agropecuario de los cinco países, no sólo por la deficiente información estadística, sino además por el carácter esporádico y estacional que suele tener ese intercambio y por la existencia de un fuerte comercio fronterizo, que en parte no está registrado oficialmente.

Por este motivo y para facilitar el análisis de las perspectivas a corto plazo del comercio intrasubregional se han agrupado los productos en cuatro categorías: a) productos deficitarios con escasas perspectivas de intercambio subregional; b) productos deficitarios con mejores perspectivas; c) productos que no forman parte de las corrientes tradicionales de comercio, y d) productos de comercio fronterizo.

En el grupo a) entran, de una parte, los recursos que no se producen o se producen en cantidad insuficiente en la subregión, sea por falta de capacidad productiva inmediata o por limitaciones de recursos naturales; entre éstos están el trigo y la harina de trigo, algunas calidades de algodón de fibra larga, especias, sebo vacuno y tabaco rubio en rama. De otra parte están los productos que por razones de calidad, precio y acuerdos comerciales, se importan desde fuera de la subregión, pese a que algunos países de ésta

⁵ Véase *Informe sobre la situación y perspectivas del comercio agrícola de los países andinos*, de la Misión FAO/CEPAL, a la Junta del Acuerdo de Cartagena, agosto de 1970.

sean exportadores de los mismos productos; por ejemplo, café en grano y cacao crudo, nueces y almendras desde el Brasil; oleaginosas en buena parte de los Estados Unidos de Norteamérica en virtud de la Ley 480; vinos embotellados de calidad de Europa; algunas calidades de lana fina, aceites esenciales y té desde la Argentina; ganado vacuno en pie y carne bovina (importaciones de Chile y el Perú desde la Argentina), etcétera.

Los productos de la categoría *b*) generalmente se comercian en volumen aún relativamente pequeño, pero forman parte de un comercio regular y tradicional entre dos o más países de la subregión; allí se agrupan la cebada cervicera, aceite de pescado, ricino, copra, ciertas calidades de algodón de fibra media y larga, lana sucia y pelos de auquénidos, frutas de clima templado, banano, piña y otras frutas tropicales, legumbres secas, hortalizas, café, cacao y té de calidad, algunos tipos de tabaco negro, vinos, carne bovina, cueros, pescados, mariscos, madera aserrada y sus elaborados. Se espera que la expansión de su comercio se haga, en unos casos, mediante la participación de terceros países y, en otros, a base del futuro incremento de la demanda intrasubregional. Sin que se limiten las corrientes actuales del comercio con terceros países, es evidente que los mayores volúmenes de importación podrán satisfacerse a base de la oferta subregional, es decir, que las dos corrientes pueden subsistir. También puede ocurrir una marcada expansión del comercio intrasubregional a medida que mejoren las calidades, los canales de comercialización y los transportes y que disminuyan los costos de producción.

Entre los productos del grupo *c*), que no forman parte del comercio tradicional, están el maíz, arroz, papas, avena, cítricos, algunas frutas tropicales (mangos, papayas, etc.), maní, sésamo, fibras duras, tomates y otras hortalizas frescas, uvas de mesa, piretro y concentrados proteínicos para alimentación animal. De estos productos, la mayoría de los países del grupo andino son autosuficientes, aunque de vez en cuando se registran carencias o excesos. A corto plazo podrían satisfacer esas necesidades con producción subregional, y a largo plazo podría crearse un comercio regular de esos recursos mediante la especialización regional. También puede estimularse el comercio de carácter estacional de productos que se cosechan en diferentes épocas en los distintos países.

En la categoría *d*) se agrupan los productos que de modo permanente u ocasional forman parte del comercio fronterizo, que, como ya se señaló, no suele registrarse legalmente y por consiguiente no se puede cuantificar. En este comercio se señalan el trigo y la harina de trigo, maíz

para consumo humano, cebada forrajera y cervicera, lana sucia, frutas cítricas, frutas de carozo y pepita, frutas tropicales, legumbres secas y hortalizas, cacao crudo, té, bananas, maderas en bruto y aserradas, así como ganado bovino, ovino, porcino, aves, huevos, leche en polvo, mantequilla, quesos y cueros.

A más largo plazo las perspectivas para la expansión del comercio agrícola intrasubregional podrían mejorar enormemente. Según las previsiones sobre el crecimiento de la demanda interna de alimentos y otros productos agrícolas, se estima que en un plazo de 20 años se puede llegar a duplicar el consumo global agrícola de la subregión. De todos modos, en algunos productos este incremento sería mayor en virtud de su mayor elasticidad en relación con el mejoramiento del ingreso. Esas previsiones podrían considerarse conservadoras, ya que no toman en cuenta las políticas que los países de la subregión deben adoptar para lograr mayor equidad económica y social entre los distintos estratos de la población, políticas que necesariamente repercutirán sobre la demanda futura de productos agrícolas.

Para que se cumplan estas previsiones, la subregión tendrá que eliminar las trabas al comercio intrasubregional de productos agropecuarios. Aparte de las condiciones sociales imperantes en la agricultura, de los problemas de sanidad y calidad, de la carencia de información estadística y económica adecuada, las disparidades de los precios internos y los inadecuados sistemas de comercialización constituyen también serios escollos para el establecimiento a corto plazo de un sistema generalizado y debidamente organizado del comercio de productos agropecuarios.

A la escasez e irregularidad de los datos, y a la enorme variedad de pesos y medidas en cada país, se suman el problema de los subsidios a ciertos productos y las distorsiones cambiarias, que dificultan una comparación internacional significativa de los precios. Los resultados de una encuesta sobre niveles de precios al por mayor y sobre sistemas de comercialización, llevada a cabo en los países andinos sin otra pretensión que la de disponer de un panorama ilustrativo de la diversidad de los niveles de precios, permite concluir, con todas las reservas del caso, que, salvo excepciones, hay marcada divergencia entre los niveles de precios internos de diversos productos agropecuarios. Tales disparidades pueden ser el resultado de los tipos de cambio vigentes subvaluados o sobrevaluados, los factores ecológicos técnicos o estructurales y la ineficiencia de los sistemas de comercialización.

La estructura subregional de precios agropecuarios refleja en cierto modo las dispares condiciones de los sistemas y servicios de comercia-

lización. Su deficiencia se debe a numerosos factores, entre los cuales pueden mencionarse: los desajustes entre producción y demanda durante el año, y de año a año, provocados por factores climáticos, la concentración estacional de la producción, la insuficiente capacidad de almacenamiento y conservación de los productos, la deficiente infraestructura física y de transporte, el elevado margen de comercialización de los intermediarios y también la inestabilidad de los precios.

Ante las dificultades que se presentan para proyectar la demanda a largo plazo de los productos agropecuarios y poder así considerar las perspectivas del comercio intrasubregional con cierto grado de aproximación, queda la alternativa de recurrir a órdenes de magnitudes más o menos gruesos de lo que puede ser la demanda interna dentro de 15 años. Con este fin se han hecho algunas estimaciones subregionales sobre el consumo aparente medio en el período 1962-1966 obteniéndose los siguientes resultados. El consumo del trigo ascendería de 2.8 a 4.7 millones de toneladas; el de maíz, de 2 a 5.8 millones; el de arroz elaborado, de 0.8 a cerca de 2 millones; el de cacao de 44 000 a 101 000 toneladas; el de frijoles, de 192 000 a 418 000 toneladas; el de azúcar, de 1.2 a 2.5 millones de toneladas; el de algodón, de 120 000 a 376 000 toneladas; el de bananos se duplicaría, lo mismo que el consumo aparente total de carne bovina.

b) *Posibilidades de intercambio para un grupo de productos seleccionados*

i) *De origen vegetal*

Para algunos productos su eventual comercio intrasubregional parece obvio. Es el caso de aquellos que, por razones de orden ecológico, sólo pueden cultivarse en determinadas zonas. Para muchos otros, el problema puede ser más complejo. Todos, o casi todos, los países poseen condiciones para expandir su producción y, según los planes de desarrollo, tienden hacia el autoabastecimiento y la disponibilidad de excedentes exportables. Como lo revela en forma esquemática el cuadro 7, se advierte que, en efecto, se persigue la autosuficiencia o el aumento de las exportaciones para muchos productos; mientras que, en relativamente pocos casos, se deduce la necesidad de mantener o aumentar las importaciones; porque difícilmente se puede esperar que el déficit de la subregión pueda cubrirse con exportaciones de la propia subregión (ej. trigo, sebo vacuno).

Del material acumulado para examinar la situación y perspectivas del comercio de los productos agrícolas en estos países, y de las proyecciones hacia 1985 del comercio exterior de los países andinos preparadas por la FAO, se obtuvo el cuadro 8 que muestra, para algunos productos, el nivel que podrían alcanzar en 1985 el consumo y las importaciones o exportaciones de

Cuadro 7

TENDENCIAS DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO AGRÍCOLA DE CHILE, ECUADOR, PERÚ Y COLOMBIA. PRODUCTOS SELECCIONADOS

<i>Producto</i>	<i>Chile</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Perú</i>	<i>Colombia</i>
Trigo	Importación	Importación	Importación	Importación
Maíz	Autosuficiencia	Autosuficiencia	Autosuficiencia; posibles excedentes exportable	Importación
Arroz	Autosuficiencia	Aumento saldo exportable	Disminución importaciones	Aumento saldo exportables
Leguminosas secas	Aumento saldo exportable	Autosuficiencia	...	...
Azúcar	Disminución importaciones	Mantención exportaciones (Cuota USA)	Mantención exportaciones (Cuota USA)	...
Banano	Importación	Mantención exportaciones	...	Mantención exportaciones
Algodón	Importación	Disminución importaciones	Exportaciones	Mantención exportaciones
Carne bovina	Importación	Exportación	Importación	Mantención exportaciones

Cuadro 8

GRUPO ANDINO: CONSUMO APARENTE Y COMERCIO EXTERIOR DE ALGUNOS PRODUCTOS,
1962-1966 Y PROYECCIONES A 1985

(En miles de toneladas)

	Consumo aparente		Importaciones		Exportaciones	
	1962-66	1985	1962-66	1985	1962-66	1985
<i>Trigo</i>						
Bolivia	220	435	151	315	—	—
Colombia	293	613	164	399	—	—
Chile	1 566	2 175	343	425	—	—
Ecuador	116	285	47	173	—	—
Perú	631	1 200	484	969	—	—
<i>Total</i>	<i>2 826</i>	<i>4 708</i>	<i>1 189</i>	<i>2 281</i>	—	—
<i>Maíz</i>						
Bolivia	247	501	—	—	—	—
Colombia	859	2 400	14	—	—	—
Chile	213	948	17	—	—	—
Ecuador	163	610	3	—	5	—
Perú	540	1 380	18	—	1	—
<i>Total</i>	<i>2 022</i>	<i>5 839</i>	<i>52</i>	—	<i>6</i>	—
<i>Arroz elaborado</i>						
Bolivia	28	70	2	—	—	—
Colombia	386	910	1	—	2	20
Chile	63	125	1	—	5	—
Ecuador	102	300	14	—	14	50
Perú	262	640	1	100	—	—
<i>Total</i>	<i>841</i>	<i>2 045</i>	<i>42</i>	<i>100</i>	<i>21</i>	<i>70</i>
<i>Frijoles</i>						
Bolivia	2	3	—	—	—	—
Colombia	42	98	0.7	—	—	—
Chile	74	137	0.4	—	15	47
Ecuador	28	67	0.1	—	—	—
Perú	48	113	0.2	—	1	—
<i>Total</i>	<i>194</i>	<i>418</i>	<i>1.4</i>	—	<i>16</i>	<i>47</i>
<i>Azúcar</i>						
Bolivia	84	166	—	—	4	—
Colombia	390	830	—	—	80	80
Chile	295	523	163	336	—	—
Ecuador	101	229	—	—	56	85
Perú	336	720	—	—	416	512
<i>Total</i>	<i>1 206</i>	<i>2 468</i>	<i>163</i>	<i>336</i>	<i>556</i>	<i>677</i>
<i>Algodón</i>						
Bolivia	2	4	2	—	—	—
Colombia	60	227	4	—	15	—
Chile	28	60	28	60	—	—
Ecuador	8	20	3	4	—	—
Perú	22	65	—	—	116	125
<i>Total</i>	<i>120</i>	<i>376</i>	<i>37</i>	<i>64</i>	<i>131</i>	<i>125</i>

(Continúa)

Cuadro 3 (continuación)

GRUPO ANDINO: CONSUMO APARENTE Y COMERCIO EXTERIOR DE ALGUNOS PRODUCTOS,
1962-1966 Y PROYECCIONES A 1985

(En miles de toneladas)

	Consumo aparente		Importaciones		Exportaciones	
	1962-66	1985	1962-66	1985	1962-66	1985
<i>Bananos</i>						
Bolivia	90	200	—	—	—	—
Colombia	383	887	—	—	223	400
Chile	32	75	32	75	—	—
Ecuador	1 496	2 600	—	—	1 258	1 400
Perú	418	940	7	7	1	—
<i>Total</i>	<i>2 419</i>	<i>4 702</i>	<i>39</i>	<i>82</i>	<i>1 482</i>	<i>1 800</i>
<i>Café</i>						
Bolivia	2	4	—	—	2	1
Colombia	106	246	—	—	364	550
Chile	8	17	8	17	—	—
Ecuador	22	50	—	—	36	44
Perú	12	31	1	—	38	35
<i>Total</i>	<i>150</i>	<i>348</i>	<i>9</i>	<i>17</i>	<i>440</i>	<i>630</i>
<i>Cacao</i>						
Bolivia	2	4	—	—	—	—
Colombia	28	63	11	2	—	—
Chile	2	5	2	5	—	—
Ecuador	9	21	—	—	35	60
Perú	3	8	1	—	—	—
<i>Total</i>	<i>44</i>	<i>101</i>	<i>14</i>	<i>7</i>	<i>35</i>	<i>60</i>
<i>Tabaco</i>						
Bolivia	1	3	—	—	—	—
Colombia	29	60	—	—	12	20
Chile	8	11	1	1	—	—
Ecuador	2	4	1	—	—	2
Perú	3	5	—	—	—	—
<i>Total</i>	<i>43</i>	<i>83</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>12</i>	<i>22</i>
<i>Carne bovina</i>						
Bolivia	34	67	1	—	1	8
Colombia	391	883	—	—	5	100
Chile	176	297	41	28	—	—
Ecuador	42	98	—	—	4	7
Perú	83	201	24	75	—	—
<i>Total</i>	<i>726</i>	<i>1 546</i>	<i>66</i>	<i>103</i>	<i>10</i>	<i>115</i>

FUENTES: CEPAL y FAO.

los mismos. Estas proyecciones pueden estar sujetas a un margen considerable de error, a causa de los cambios que podrían experimentar los complejos factores —en especial el crecimiento de la población que influye sobre la demanda— en un lapso de 20 años. Sin embargo, valen como indicación de la magnitud aproximada de las

necesidades internas y del comercio global de estos países. El examen de los siguientes productos seleccionados muestra las posibilidades de comercio intrasubregional.

Cereales

Trigo. No se registran exportaciones subre-

gionales oficiales de trigo, pero existe un pequeño comercio fronterizo. Una pequeña cantidad de este producto pasa del Ecuador a Colombia y del Perú a Bolivia debido al estímulo de precios favorables y a las dificultades de distribución interna del grano. La subregión continuará importando trigo de terceros países para satisfacer sus necesidades internas.

Maíz. Bolivia, Colombia y el Ecuador son autosuficientes y para los tres países existe un comercio fronterizo estacional y complementario no legalizado entre Bolivia y Chile, el Ecuador y Colombia, el Perú y Bolivia. Este último país tiene un gran potencial productor y espera en el futuro continuar y aun incrementar su comercio fronterizo con el norte de Chile y el sur del Perú. El plan de desarrollo agropecuario de Chile prevé a largo plazo la autosuficiencia en este grano, pero mientras se logra este objetivo el país deberá seguir importando según el ritmo de desarrollo de su industria animal. Colombia está aplicando un programa de expansión de maíces híbridos en los Valles Costeros y una política de precios tendiente a estimular la producción, con miras a reducir de sus importaciones no registradas, procedentes del Ecuador. En cuanto a este último país, de vieja tradición de autosuficiencia, sus excedentes ocasionales contribuirán al comercio fronterizo habitual con el Perú y Colombia.

Arroz. El comercio intrasubregional de arroz es de poca importancia y más bien de tipo fronterizo. En forma legal o clandestina pasan a través de las zonas fronterizas pequeñas cantidades de arroz entre Colombia y el Ecuador en ambas direcciones; tal mercado existe también desde el Ecuador al Perú y desde Bolivia al Perú y al norte de Chile.

Dentro del marco de la integración subregional, el comercio del arroz podría ofrecer características más definidas. Las autoridades peruanas piensan que, a mediano plazo, el Perú será autosuficiente en este cereal; y que el déficit anual podría cubrirse en futuras negociaciones de gobierno a gobierno dentro de la subregión, siempre que la calidad y el precio lo permitan. Con la proyectada construcción del Tranque Digua, Chile espera habilitar nuevas tierras para el riego y alcanzar en 1985 una superficie arrocerera de 50 000 hectáreas; y, con mejores variedades y el uso de fertilizantes, llegar a autoabastecerse de este producto. Entretanto debería importar una cierta cantidad de arroz para satisfacer sus necesidades internas.

En Colombia, el consumo interno del próximo decenio puede satisfacerse con la producción nacional; pero si el país desea competir en el mercado subregional, sin recurrir al subsidio, deberá bajar sus costos de producción.

El Ecuador puede, a mediano plazo, ser expor-

tador regular de arroz a la subregión, a condición de cambiar la estructura arcaica de su sistema de cultivo y mejorar la calidad del grano.

Se deduce de lo anterior que solamente Chile y el Perú continuarán siendo importadores y a la postre autosuficientes. Sus importaciones actuales desde terceros países se hacen por razones de calidad y precios. Es de esperar que se establezca un comercio intrasubregional más intenso, en los términos del Acuerdo de Cartagena.

Cebada. La cebada forrajera no ha sido objeto de comercio entre los países de la subregión. Existe, sin embargo, un comercio fronterizo no registrado entre el Ecuador y Colombia; el Ecuador y el Perú; entre Bolivia y el sur del Perú. En cuanto a la cebada cervecera, Chile suele exportarla en forma de malta a Bolivia, Colombia, el Perú y el Ecuador. Estas importaciones tienden a disminuir, merced al fomento de la producción local en los últimos años. Por su especialización en el producto, Chile seguirá ofreciendo sus excedentes a los demás signatarios del Pacto Andino.

Oleaginosas, aceites y grasas. La subregión, en estos renglones, se caracteriza por ser importadora neta de aceites livianos y de sebo desde terceros países. En cambio, es exportadora en gran escala de aceites de pescado y de aceites técnicos hacia terceros países. El comercio intrasubregional de productos oleaginosos y de aceites en general es de poca significación exceptuando las exportaciones peruanas de aceite de pescado a Colombia, por valor de más de 4 millones de dólares. También se registran ventas de pequeñas cantidades de aceite de ricino del Ecuador a Chile y de aceite de coco del Perú a Chile. Todos los países proyectan expandir la producción nacional de aceites livianos con miras a reducir su dependencia de terceros países o llegar a la autosuficiencia y a disponer de excedentes.

Frutas

Las frutas como los cítricos, uvas frescas y pasas, manzanas y peras, banano, piñas y ciertas frutas tropicales ofrecen grandes posibilidades de comercio.

Cítricos. Las exportaciones e importaciones de cítricos entre los países de la subregión, especialmente entre países limítrofes, han sido muy pequeñas en los últimos años. Se espera que con el aumento de los ingresos en los países andinos se expanda el consumo de frutas cítricas y, consecuentemente, se intensifique el intercambio estacional entre ellos, dado que la producción en los cinco países alcanza sus máximos niveles en diferentes épocas del año.

Manzanas y peras. La subregión representa un importante mercado para las exportaciones chilenas de manzanas y peras. El Perú es el princi-

pal importador de manzanas y peras chilenas. Este país absorbe aproximadamente los dos tercios de las exportaciones chilenas de manzanas a la subregión y la sexta parte de las exportaciones de Chile en peras. El Ecuador y Colombia representan pequeños mercados de frutas chilenas en términos absolutos. Según las proyecciones de la ODEPA, a mediano plazo, Chile estará en situación de colocar en el Perú 10 000 toneladas anuales de peras. También existen posibilidades de mayores colocaciones en el Ecuador y Colombia, a condición de que se aumente el poder adquisitivo y se mejoren las condiciones de comercialización y las facilidades de refrigeración, transporte y almacenamiento.

Bananos. La subregión es la principal área exportadora del mundo de este producto, y los dos exportadores mayores de la subregión son el Ecuador y Colombia. Con respecto al comercio de bananos dentro de la subregión, las exportaciones del Ecuador a Chile han alcanzado un volumen de 6 000 a 7 000 toneladas anuales, por un valor superior a 8 millones de dólares. Chile importa también de Bolivia y del Perú, pero en menor grado. El Ecuador exporta al Perú, que recibe de ese país, además, un comercio no registrado del producto.

Chile es el único país no productor de la subregión; en consecuencia, constituye el principal mercado de los países productores de la misma. Como su consumo de banano ha alcanzado ya el nivel del de los Estados Unidos, por año y por habitante, el futuro crecimiento de sus importaciones podría ser más bien gradual a corto plazo y, a largo plazo, dependerá únicamente del crecimiento de la población.

Además del producto fresco existe la posibilidad futura para el Ecuador de comerciar con los productos derivados del banano, tanto para consumo humano como para la alimentación animal.

Hortalizas

Las hortalizas se comercializan en pequeñas cantidades entre los países andinos. El Perú es pequeño importador de cebollas de Chile, pero también exporta hasta aproximadamente mil toneladas en total en algunos años, a Bolivia y el Ecuador. En cuanto al ajo, Chile y Colombia no exportan a la subregión. El Perú, lo hace en forma limitada y el Ecuador es prácticamente autosuficiente. Con respecto a los tomates, los países de la subregión son autosuficientes y aun exportan pequeñas cantidades de tomates frescos a terceros países. Como los países de la subregión continuarán siendo autosuficientes en cebollas, ajos y tomates, una expansión futura del comercio de hortalizas entre ellos parece dudosa. Sin embargo, puede intentarse un programa de liberación

estacional para las cebollas y los ajos frescos por cuanto el período de mayor comercialización del producto fresco es diferente en Chile y Colombia, en el Ecuador y en el Perú. Bajo la protección del arancel externo la industria de transformación del tomate puede desarrollarse e incrementarse su comercio entre los países de la región.

Azúcar

El comercio del azúcar dentro de la subregión —principalmente desde el Perú a Chile— se hace en forma de azúcar cruda para refinería y a los precios del mercado mundial. Las importaciones totales de azúcar de Chile han venido declinando en los últimos años. En 1964 alcanzaron a 26 millones de dólares, pero actualmente son del orden de 2.5 millones. La participación de la subregión en este monto es de solamente 700 000 dólares. Chile hace también pequeñas y esporádicas importaciones desde Colombia. Chile es el único país de la subregión netamente importador. Todos los demás siguen siendo exportadores al mercado libre en virtud del Acuerdo Internacional del Azúcar o al mercado favorable de los Estados Unidos de América, dentro de un sistema de cuotas establecido.

Sin embargo, Chile tiene planes para convertirse en país autosuficiente, con la expansión de la producción de remolacha azucarera; persiguiendo un doble objetivo: sustitución de las importaciones y utilización de los subproductos como forrajes para el desarrollo de la ganadería. No obstante, existen algunos aspectos de la política azucarera chilena que podrían llevar al convencimiento de que habrá de continuar importando azúcar en cierta cantidad, aparte la demanda adicional que resultará del crecimiento de la población y del ingreso. Debe recordarse que en Chile el azúcar se vende a precios fijados por la DIRINCO para todos los niveles de comercialización y que como los costos del producto nacional son superiores a los del azúcar importado, la producción interna tiene que ser subsidiada, lo que en parte se hace con los fondos que se derivan de las importaciones. En consecuencia, la desaparición de las importaciones puede significar la eliminación de una fuente de recursos para el sostenimiento de la industria nacional. Podría suceder que Chile reservara parte de su mercado importador para los exportadores subregionales, a precios preferenciales, lo que es muy dudoso, pues esto requeriría cambios radicales en la política azucarera chilena.

Por estas razones, dentro de los planes de liberación del comercio agrícola subregional, el problema del azúcar es uno de los de más difícil solución.

Café y cacao

Los países que integran la subregión, excepto Chile, son productores de café y cacao; y la subregión es la segunda zona mundial productora de *café*. Chile importa solamente unos pocos cientos de toneladas de café de los cuatro países productores de la subregión. Para satisfacer sus necesidades se aprovisiona casi exclusivamente desde el Brasil. Como el precio del café al consumidor está regulado y mantenido a bajo nivel en Chile, la demanda de importación se dirige más bien al producto de más bajo precio que a los "Árabigos suaves" que se producen en Colombia, el Ecuador y el Perú. La liberación del comercio del café crudo (en grano, verde) no debería crear problemas graves de desplazamiento de los abastos internos para el producto de importación. No habrá competencia dentro del mercado subregional entre los tipos de café de exportación; pero entre los de consumo interno, que ingresan al comercio intrasubregional, podría generarse una competencia indeseable en los precios. Como los programas de diversificación deben implantarse hacia 1972/1973, se recomienda que las partes interesadas celebren una consulta para evitar que se adopten decisiones conflictivas en materia de los cultivos sustitutos. En cuanto al *cacao*, dentro de la subregión Colombia es el principal mercado para el cacao ecuatoriano que ingresa en forma legal y clandestina. El Perú y Chile importan ocasionalmente desde el Ecuador. Chile importa igualmente en pequeñas cantidades desde Colombia. Bolivia es virtualmente autosuficiente en este producto. La liberación, ya en vigor, puede generar algún incremento de las exportaciones de cacao en grano y otros productos primarios de cacao desde el Ecuador a los demás países miembros del Acuerdo de Cartagena, especialmente a Colombia y a Chile, cuyo mercado está en expansión, por su bajo consumo por habitante dentro de la subregión (menos de 750 gramos al año).

Aunque existen buenas perspectivas para la expansión del comercio de cacao entre los países de la subregión, y principalmente para el Ecuador, no deben descartarse los posibles conflictos que podrían surgir de aumentarse la producción en el Ecuador y Colombia.

Vinos

Chile exporta a los otros cuatro países del Pacto Andino vino en botellas y otro tipo de envases. El principal comprador de vino embotellado es Colombia que, en 1969, adquirió vino chileno por valor de 200 000 dólares. Sin embargo, el Ecuador es el principal importador de vino chileno en barriles de madera y otros envases, por

unos 15 000 dólares anuales. Pero la importación subregional, procedente de Chile representa una proporción mucho menor del total importado por los países andinos desde fuera de la subregión.

Las perspectivas de incrementar el comercio de vino dentro de la subregión son buenas. Chile es el único proveedor de la subregión y este hecho lo coloca en situación muy particular, ya que es posible aumentar el comercio intrasubregional de vino según los términos del Acuerdo de Cartagena, si se considera que los cinco países del grupo tienen elevados impuestos a la importación de vino y otras restricciones.

Algodón

Dos países de la subregión, Colombia y el Perú, son exportadores netos de algodón. Los demás son importadores. Chile importa más de 3 000 toneladas de algodón del Perú (9/10 de Pima y 1/10 de Tanguis). El Ecuador importa desde el Perú 600 toneladas de los dos tipos de algodón en proporciones iguales, mientras que Colombia importa 600 toneladas de Pima y 250 de Tanguis. Colombia exporta a la subregión por un valor de 1.7 millones de dólares.

De las importaciones anuales de Chile, por valor de unos 20 millones de dólares, solamente una cuarta parte proviene de la subregión. Es posible que la liberación del comercio del algodón conduzca a que se abastezca solamente la subregión. La situación, sin embargo, puede derivar en dificultades a largo plazo, dado que los países importadores —a excepción de Chile, que no es productor— y que producen actualmente tipos distintos de esta fibra piensan desarrollar el cultivo de algodón de fibra larga y competir en el mercado internacional.

A corto plazo estos planes y proyectos no afectarán el comercio intrasubregional, pero a largo plazo, los países andinos tendrán que desarrollar un plan conjunto de producción algodonera a nivel subregional para evitar complicaciones.

Tabaco

El tabaco manufacturado se importa desde terceros países en la subregión y el comercio del producto no manufacturado en ellos es muy pequeño. El Perú exporta alrededor de 210 toneladas de tabaco al Ecuador, mientras que Colombia exporta tabaco en hoja al Perú y al Ecuador por 68 000 y 136 000 dólares, respectivamente. Chile importa en pequeña cantidad desde el Ecuador.

A primera vista parece que la liberación del comercio de tabaco entre los países andinos no provocaría problemas a corto y mediano plazo; todos ellos son productores de tabaco e importan

sus necesidades de tabaco Burley y Virginia desde fuera de la subregión. Pero, a más largo plazo, podría lograrse en esta zona producir tabaco del tipo importado con el consiguiente ahorro de divisas si las partes interesadas deciden desarrollar un plan conjunto.

Productos de la madera

La subregión es exportadora neta de productos de madera. Chile exporta, a la subregión, madera de araucaria y pino y chapas al Perú; celulosa a Colombia y el Perú. El Perú importa también maderas duras aserradas desde Bolivia, cedro aserrado y balsa en rollo desde el Ecuador, chapas y tableros desde Colombia y el Ecuador. Parte de las importaciones de pulpa de Colombia y del papel para periódicos de Bolivia, provienen de Chile. Dentro de la subregión, Chile está en mejores condiciones para ampliar las industrias forestales a base de coníferas y exportar a los demás países elaborados de madera, pero el alto costo de transporte desestimula la exportación. Sin embargo, el Perú considera que parte de las importaciones de elaborados de madera, procedentes de terceros países, podrían sustituirla productores de la subregión dando preferencia a Chile como proveedor. Al mismo tiempo, como el Perú tiende hacia el autoabastecimiento en papel kraft y en gran parte de otros papeles, este país espera exportar hacia el Ecuador papel corrugado medio y cartones para embalar banano. De todos modos seguirá siendo importador de papeles especiales.

ii) *De origen animal*

Ganado y carne bovinos. Colombia es el país exportador más importante de la subregión, ya que sus despachos totales, incluyendo la estimación de las exportaciones a Venezuela de ganado en pie, fluctúan entre 75 000 y 80 000 toneladas de carne en canal. El grueso de sus ventas de ganado bovino en pie las hace al Perú; en 1970 fueron unos 84 000 novillos por valor de unos 16 millones de dólares. Hacia el Ecuador, los despachos colombianos alcanzan anualmente unas 20 000 cabezas, no comercializadas legalmente. Las exportaciones colombianas de carne en canal se destinan en parte al Perú, pero principalmente a islas del Caribe y a Europa. Del Ecuador salen sin registro entre 20 000 y 30 000 cabezas bovinas para el Perú, como también, en cantidades menores, de Bolivia para el Perú y el Brasil. En cuanto a las importaciones, por razón de las crecidas compras de ganado y carne que regularmente hacen Chile y el Perú, la subregión es gran importadora, con un volumen que en 1962-1966 promedió 66 000 toneladas de carne

al año. Chile importa ganado y carne desde la Argentina, principalmente, y en mucho menor volumen desde Bolivia, el Paraguay y el Uruguay. El Perú importa ganado y carne de la Argentina y también de Colombia y el Ecuador y, en cantidades reducidas, desde Bolivia, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay.

Productos lácteos. La subregión es importadora neta, preferentemente de leche en polvo, leche condensada, mantequilla y quesos. Las adquisiciones de leche en polvo alcanzaron en 1967 unas 30 000 toneladas originarias de los Estados Unidos, Europa, Australia y Nueva Zelandia. El Perú es el principal importador de productos lácteos, equivalentes a la tercera parte de su consumo total de leche. Las importaciones ecuatorianas de leche en polvo comercializadas y en condiciones de favor equivalieron recientemente a unos 33 millones de litros de leche reconstituida. También Chile importa cantidades apreciables de productos lácteos. Solamente el Ecuador exporta algunas cantidades reducidas de quesos y mantequilla, como parte de un comercio fronterizo con Colombia y el Perú no registrado oficialmente.

Ovinos, lana, cerdos y aves. Los países de la subregión únicamente realizan algunas importaciones para mejorar las razas, y tanto los reproductores como los huevos destinados a incubación y usos industriales provienen enteramente de terceros países. Respecto a la *lana*, la subregión es exportadora de lana ovina con grasa y de pelos finos de alpaca y vicuña. Chile exporta principalmente lana con grasa, pero también lo hace el Perú, país que con Bolivia exporta los pelos de auquénidos. Prácticamente no existe comercio de lanas dentro de la subregión, y tanto las exportaciones como las importaciones se hacen con terceros países.

Las importaciones consisten principalmente en lanas finas, siendo Colombia el principal importador y en mucho menor escala Chile y el Perú.

Cueros y pieles. Bolivia, Colombia y el Perú exportan por un total de 5 millones de dólares, correspondiendo la mayor parte de los despachos a productos especializados, como pieles de reptiles, felinos y otros animales salvajes. La subregión importa cueros y pieles comunes, especialmente cueros vacunos procedentes de la Argentina y también cueros curtidos desde terceros países.

Productos de la pesca. La subregión es exportadora neta de productos pesqueros y son pequeñas sus importaciones. El Perú y Chile han desarrollado una industria pesquera muy adelantada. Los dos países participan con el 20 % de la pesca total mundial. Sin embargo, el comercio intrasubregional de pescado se hace en pequeña escala. Dentro de la subregión, Chile envía a Bolivia pescados, frescos y congelados, por vía aérea,

y harina de pescado por vía férrea, mientras el Perú no comercia este producto con los demás países de la subregión.

El Ecuador exporta aún a Colombia y camarones a Bolivia y Chile. La subregión importa poco de terceros países y los productos importados tienen un mercado selectivo en grupos de altos ingresos. Por eso no existe un problema verdadero de sustitución de importaciones en la subregión, sino el de la ampliación de los mercados internos.

Tanto entre Chile y el Ecuador, como entre Chile y el Perú, se estudia el establecimiento de empresas mixtas para la explotación respectiva del atún ecuatoriano y del bonito durante mayor número de meses en el año.

En general, los países del Pacífico tienden a coordinar sus actividades pesqueras como subregión y en los términos del Acuerdo de Cartagena a fin de llegar a una complementación de este producto y ofrecer una acción común frente al mercado externo.

iii) *Limitaciones y perspectivas del comercio intrasubregional*

Del examen anterior se desprende que para muchos productos, como arroz, maíz, legumbres, hortalizas, y diversas oleaginosas vegetales, los países de la subregión poseen recursos naturales suficientes para incrementar la producción, autoabastecerse y aun crear excedentes exportables. Pero, teóricamente, convendría que concentraran sus esfuerzos en las zonas de mayores ventajas, para que ellas pudieran satisfacer las necesidades de las zonas menos favorecidas. Sin embargo, en la práctica, tal política generaría grandes dificultades, desde el punto de vista social, agudizando las ya graves condiciones de desempleo y subempleo crónico en la zona.

Si en lugar de concentrar todo el esfuerzo de producción en los países de mayores ventajas, se les asigna solamente la mayor parte del aumento esperado de la producción y se deja el complemento al esfuerzo nacional, adoptando las medidas del caso para mejorar la calidad y lograr precios competitivos, podría entonces vislumbrarse la posibilidad de reservar poco a poco a esos países una fracción proporcionalmente mayor del mercado.

De igual manera intervienen las variaciones en cuanto a la época en que se manifiestan estas ventajas, lo cual permitirá realizar intercambios sobre una base de complementación estacional, como es el caso de frutas, legumbres y hortalizas frescas. Al hacer extensivo este tipo de arreglo a un número grande de productos, es posible que se logre cierta compensación natural entre los países, evitándose desequilibrios excesivos en el

comercio agrícola subregional. Tales arreglos requerirán, por supuesto, estudios complejos y largos sobre localización y potencialidad de los recursos naturales y costos de producción en distintas opciones de mejoramiento tecnológico; así como también el gradual reordenamiento de la eficiencia productiva de las unidades de explotación agrícola.

Las perspectivas de un incremento sustancial del comercio intrasubregional de productos forestales no son claras a corto plazo. Es difícil evaluar las posibilidades reales de aprovechamiento de estos recursos por falta de inventarios forestales sistemáticos y completos de las extensas superficies de los países de la subregión y por los obstáculos creados por los problemas de maderero y transporte. Sin embargo, existe en la subregión la tendencia a sustituir las exportaciones de madera en rollo por productos con algún grado de elaboración. En efecto, se dan evidentes condiciones favorables para establecer variadas industrias forestales a base de la extracción de materia prima tanto de los bosques naturales como de los bosques artificiales, con miras a la expansión a largo plazo de los productos madereros dentro de la subregión. En el grupo de los productos animales no hay limitaciones técnicas que se opongan a una expansión importante de su producción; por el contrario, la subregión posee un potencial ganadero muy grande que le permitiría no sólo satisfacer los requerimientos crecientes del consumo interno, sino además, como en el caso de las carnes, lograr excedentes de producción que podrían exportarse a los países deficitarios de la zona y exportarse también hacia terceros países.

Estimaciones sobre producción, consumo y comercio exterior de carne bovina de la subregión para 1985 pueden apreciarse en el cuadro 9.

El comercio intrasubregional de ganado y carne podría verse limitado a largo plazo, si se cumplen los planes nacionales de autoabastecimiento. Chile y el Perú, por ejemplo, esperan sustituir sus importaciones y, por otro lado, Bolivia, Colombia y el Ecuador están fomentando sus exportaciones. Esto significa que las principales corrientes de este comercio exportador tendrán que estar orientadas hacia terceros países.

Otras limitaciones podrían surgir con cierta fuerza como consecuencia de la baja productividad de la ganadería subregional y de los precios relativamente altos del ganado y de la carne, sumados a serias deficiencias de la comercialización, que podrían colocar a la subregión, como exportadora, en situación desventajosa frente a la competencia de terceros países con ganadería más evolucionada. De todas maneras, es mucho lo que puede esperarse en materia de integración y complementación de la producción pecuaria y

Cuadro 9

GRUPO ANDINO: PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR Y CONSUMO DE CARNE BOVINA 1962-1966 Y PROYECCIONES A 1985

(En miles de toneladas de carne en canal)

País	Producción			Importación			Exportación			Consumo aparente					
	1962-1966	1985	Tasa anual de variación	1962-1966	1985	Tasa anual de variación	1962-1966	1985	Tasa anual de variación	Total		Por habitante (kg/año)			
										1962-1966	1985	Tasa anual de variación	1962-1966	1985	Tasa anual de variación
Bolivia	34	75	3.8	1	—	—	1	8	10.4	34	67	3.3	8.4	10.0	0.5
Colombia	396	983	4.4	—	—	—	5	100	15.3	391	883	4.0	22.3	23.9	0.3
Chile	135	269	3.4	41	28	-1.8	—	—	—	176	297	2.5	20.5	24.2	0.8
Ecuador	46	105	4.0	—	—	—	4	7	2.7	42	98	4.1	8.4	9.8	0.7
Perú	59	126	3.7	24	75	5.6	—	—	—	83	201	4.3	7.3	9.3	1.2
<i>Total</i>	<i>670</i>	<i>1 558</i>	<i>4.1</i>	<i>66</i>	<i>103</i>	<i>2.1</i>	<i>10</i>	<i>115</i>	<i>12.3</i>	<i>726</i>	<i>1 546</i>	<i>3.7</i>	<i>15.5</i>	<i>17.4</i>	<i>0.6</i>

FUENTE: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, *Situación actual, problemas y perspectivas del comercio de la carne bovina en los países de la ALALC.*

de su comercio en los países signatarios del Pacto Andino.

Todo depende de la forma como orienten y armonicen sus políticas de producción, consumo y comercio exterior.

En el renglón de leche y productos lácteos, las perspectivas del comercio intrasubregional son claramente inciertas aun a largo plazo; esto, por una parte, porque los futuros aumentos de la producción tendrán que dedicarse al mejoramiento de los bajos niveles de consumo por habitante que prevalecen en los cinco países, y por otra parte, a causa de que las condiciones de baja productividad reinante en los hatos y la calidad objetable de los productos sólo podrían resolverse en un período de años lejanos, para llegar a competir ventajosamente con terceros países especialmente en este tipo de producción.

La existencia de fuertes excedentes de productos lácteos en el comercio internacional, a precios muy bajos, puede ser otro factor limitativo de su comercio intrasubregional. La subregión posee zonas muy aptas para el desarrollo de la industria ovina y, en los cinco países, la producción de lana no sólo puede expandirse sustancialmente, sino mejorar mucho en calidad. Esto les permitiría incrementar sus exportaciones de lana fina hacia terceros países, como también expandir el comercio dentro de la subregión, evitando así una importante salida de divisas fuera de la zona.

Las perspectivas de incremento del comercio de los productos pesqueros son alentadoras en lo que concierne a las exportaciones extrasubregionales, gracias al alto potencial pesquero de los países integrantes de la subregión y al avance tecnológico en la construcción de embarcaciones, así como a los métodos de captura y modernización de las instalaciones, equipos e industrias. Sin embargo, el mercado interno de estos países es reducido para dichos productos por la falta de hábitos de consumo, escasamente promovidos, lo cual se ha visto agravado por la deficiencia de las vías de comunicación y la insuficiencia de las instalaciones de refrigeración y conservación del pescado.

También las importaciones de productos pesqueros de la subregión desde terceros países son muy reducidas y, por lo tanto, no existe en la misma un problema de sustitución de importaciones, sino más bien uno de ampliación de mercado interno.

c) Incremento de las exportaciones extrasubregionales

En los cinco países que integran el Pacto Andino hay excedentes de un grupo numeroso de productos que se cultivan predominantemente

para la exportación a países desarrollados. De otra parte, algunos alimentos no se producen en los países en volumen suficiente para satisfacer el consumo interno y, por lo tanto, se importan de manera continua o periódica. En los planes nacionales de desarrollo, y con mayor razón en los referentes al sector agropecuario, se ha dado gran importancia a la política de comercio exterior de productos agrícolas. Debido a lo reciente del Acuerdo de Cartagena, la integración subregional agrícola apenas empieza a incluirse en las programaciones agropecuarias nacionales, lo cual se explica en parte por el hecho de que sus ventas a países extrasubregionales abarca algo así como las cuatro quintas partes de su comercio exterior agrícola total.

Los criterios fundamentales de integración se refieren a las políticas de comercio exterior, a la participación en los procesos de integración regional (ALALC) y subregional y a la adecuación institucional necesaria para ejecutar esas políticas. Se reconoce que el logro de mejores niveles de vida dependerá, entre otros factores, del desarrollo de planes de producción y de comercio exterior más adelantados y complejos, para así asegurar niveles crecientes de actividad. El lento progreso de las exportaciones agropecuarias para Colombia y el Ecuador, principalmente, y de modo menos fundamental para el Perú, Bolivia y Chile, junto con una relación de intercambio desventajosa, constituyen un obstáculo crítico al desarrollo general de los países. Los problemas de balance de pagos y la creación de nuevas oportunidades de empleo encuentran un paliativo cuando se concretan los esfuerzos para obtener ingresos adicionales de divisas mediante mayores y más diversificadas exportaciones y por la sustitución de importaciones.

De conformidad con esos objetivos, los países han establecido programas de estímulo a las exportaciones basados en medidas de tipo cambiario, creación de subsidios, estabilización de precios, financiamiento de las exportaciones, etc.

Si se examinan los planes de desarrollo agropecuario, se pueden apreciar los volúmenes que los países esperan exportar o sustituir en su importación. En este último caso, se ha llegado a definir el grado en que los alimentos y productos agropecuarios deben ser considerados como esenciales, para que tengan un trato especial. Además, está arraigando la idea de que las importaciones deben ajustarse a las cantidades necesarias para cubrir el déficit nacional de abastecimiento y que por lo tanto deben realizarse a través de los canales oficiales de comercialización, como la ECA en Chile, el IDEMA en Colombia y la EPSA (Empresa Pública de Servicios Agropecuarios) en el Perú. Los productos que tanto la ECA, como el IDEMA y la EPSA mane-

jan son, con algunas excepciones, aquellos de cuya importación dependen fuertemente los países de la subregión. Corrientemente se trata de importaciones desde terceros países y también de recursos propios de la subregión, como ganado vacuno, carne y arroz.

Por este motivo, los organismos oficiales de comercialización de productos agropecuarios de Colombia, Chile y el Perú y los que se supone podrían crear a corto plazo el Ecuador y Bolivia, pueden desempeñar un papel destacado en la posible integración subregional del sector agrícola de los cinco países, pues al tener el control del comercio de diversos productos importantes pueden adoptar decisiones y medidas que permitan reorientar ese comercio en beneficio de la subregión, e integrar la política comercial en mejor forma con las políticas generales de desarrollo.

Los organismos estatales de comercialización pueden desempeñar, también, un importantísimo papel para elaborar una estrategia común de comercio exterior agropecuario frente a terceros, ya que por mucho tiempo, y para varios productos indefinidamente, los mercados extrasubregio-

nales continuarán siendo de vital importancia para los cinco países. La armonización de posiciones y la búsqueda de un frente común para mejorar las condiciones de colocación de las exportaciones o de adquisición de las importaciones, tendrían ventajas indudables para la subregión en su conjunto y para cada país considerado individualmente.

Para que los organismos oficiales de comercialización sigan los lineamientos de política sugeridos, será indispensable que gradualmente vayan ajustando y armonizando su funcionamiento y estructura operativa. En la actualidad, si bien se asemejan en muchos aspectos, difieren en otros de gran importancia; incluso uno de sus objetivos, como es la búsqueda de abastecimientos externos en las mejores condiciones posibles de calidad y precio, podría constituirse en obstáculo para el incremento del intercambio subregional. Además, muchos productos en cuya comercialización intervienen los organismos estatales son de gran consumo popular y, por lo tanto, políticamente sensitivos. Esto indica que los gobiernos deberán analizar, discutir y aun negociar oportunamente el intercambio de los mismos.

**ALGUNAS PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA**

Estudios periódicos

Estudio Económico de América Latina, 1968

Julio 1969	257 páginas	
E/CN.12/825/Rev.1	No. de venta: S.70.II.G.1	Dls. 3.50

Estudio Económico de América Latina, 1969

Agosto 1970	444 páginas	
E/CN.12/851/Rev.1	No. de venta: S.71.II.G.1	Dls. 5.00

Estudio Económico de América Latina, 1970

Agosto 1971	396 páginas	
E/CN.12/868/Rev.1	No. de venta: S.72.II.G.1	Dls. 6.00

Boletín Económico de América Latina, Vol. XV, No. 1

[Problemas y políticas de selección de técnicas en América Latina, por *Ignacy Sachs* * El consenso latinoamericano de Viña del Mar y la política comercial * El fomento de las exportaciones en el Japón y la aplicación de esa experiencia en América Latina]

Primer semestre de 1970	108 páginas	
	No. de venta: S.70.II.G.6	Dls. 2.00

Boletín Económico de América Latina, Vol. XV, No. 2

[La energía en América Latina * La movilización de recursos internos * El terremoto de Perú]

Segundo semestre de 1970	161 páginas	
	No. de venta: S.70.II.G.7	Dls. 2.50

Boletín Económico de América Latina, Vol. XV, No. 1

[Las empresas públicas: Su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo * Tendencias demográficas y opiniones para políticas de población en América Latina * El comercio exterior y la política comercial en los países del Caribe de habla inglesa * Actividades de la CEPAL en el aprovechamiento de los recursos hidráulicos en América Latina]

Primer semestre de 1971	143 páginas	
	No. de venta: S.71.II.G.5	Dls. 3.00

CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casa:
distribuidoras de todo el mundo. Consulte a su librero o diríjase a:
Naciones Unidas, Sección de Ventas, *Nueva York o Ginebra*



Printed in Mexico
71-27926-3,525

Price \$ U.S. 2.50
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No.: S.71.II.G.6.