LA COOPERACION INTERNACIONAL
EN LA
POLITICA DE DESARROLLO LATINOAMERICANA

I

Informe Preliminar de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina

II

Recomendaciones y Exposición de Motivos de la Junta Preparatoria designada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión

*
* *

Preparados para la Reunión de Ministros de Hacienda o Economía en IV Sesión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos, que se celebrará en Río de Janeiro en noviembre de 1954

NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1954

E/CN.12/359

Septiembre de 1954

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

No. de venta: 1954. II.G. 2

Precio: $1,25 (EE.UU.); 9 chelines; 5 francos suizos
(o su equivalente en la moneda del país)

INDICE

I

Informe preliminar de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina

II

Recomendaciones y exposición de motivos de la Junta Preparatoria designada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina

Exposición de motivos

PREFACIO

La Décima Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas en marzo de 1954, aprobó la resolución LXVI en virtud de la cual se convocó una reunión de Ministros de Hacienda o Economía de los países miembros de la Organización de Estados Americanos y se dispuso, entre otras cosas, que "el Consejo Interamericano Económico y Social solicitará, por los conductos regulares, del Secretario General de las Naciones Unidas, la colaboración de la Comisión Económica para América Latina en la preparación y desarrollo de la reunión."

Como resultado de esta solicitud, el Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, siguiendo las instrucciones del Secretario General de las Naciones Unidas, y a invitación del Presidente del Consejo Interamericano Económico y Social, Dr. Jorge Hazera, consultó en Wáshington, en mayo de 1954, al Comité *ad hoc* del Consejo Interamericano Económico y Social, presidido por el Dr. Octavio Paranaguá y encargado de la preparación de la citada reunión. En esta consulta se acordó que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL preparara un informe sobre las medidas prácticas para el desarrollo económico, sobre el financiamiento del desarrollo y sobre problemas de comercio internacional en relación con el desarrollo económico latinoamericano, así como sobre cualquier punto del temario que la Secretaría Ejecutiva estimara conveniente analizar y exponer; que designará asimismo a un pequeño número de personalidades latinoamericanas para que constituyeran una Junta Preparatoria, a la que se pediría que formulara recomendaciones y proyectos económicos relativos al informe preparado por aquélla; y que remitiera al Comité *ad hoc* del Consejo Interamericano Económico y Social los documentos correspondientes para su consideración y distribución a los Gobiernos Miembros, junto con el resto de la documentación de la Conferencia.

Estos arreglos fueron sometidos a la consideración del Comité Plenario de la Comisión Económica para América Latina, el cual, en su resolución del 30 de julio de 1954, resolvió entre otras cosas:

"*Tomar nota con satisfacción*

"*a*) De la invitación hecha a la Secretaría de la Comisión para colaborar con el Consejo Interamericano Económico y Social en la preparación y desarrollo de la Reunión de Ministros de Hacienda o Economía de los gobiernos miembros de la Organización de Estados Americanos;

"*b*) De los acuerdos a que llegó con el Consejo Interamericano Económico y Social sobre esta materia, y de las medidas tomadas por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión para colaborar en la referida Reunión de Ministros de Hacienda o Economía;

"*c*) De la designación de un Comité Preparatorio formado por seis personalidades latinoamericanas que formulará recomendaciones y proyectos a base del estudio que ha preparado la Secretaría;"

"manifestar que ve complacido esta colaboración entre la Comisión y el Consejo Interamericano Económico y Social, como una nueva etapa en la coordinación de los trabajos y una más estrecha colaboración entre ambos organismos".

El *Informe Preliminar de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina* y las *Recomendaciones y Exposición de Motivos de la Junta Preparatoria designada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión* han sido preparados en virtud de los arreglos arriba mencionados. Las Recomendaciones y Exposición de Motivos de la Junta Preparatoria representan la opinión unánime de sus autores, quienes actuaron con carácter personal y presentan sus recomendaciones bajo su propia responsabilidad. La Junta estuvo compuesta por las siguientes personas: Ing. Evaristo Araiza, Presidente del Consejo de Administración del Banco de México, Director Gerente de la Compañía de Fierro y Acero de Monterrey, S.A.; Dr. Rodrigo Facio, Rector de la Universidad de Costa Rica, ex Director Adjunto del Fondo Monetario Internacional en Wáshington; don Eduardo Frei Montalva, Senador, ex Ministro de Obras Públicas de la República de Chile; Ing. Francisco García Olano, Director del Centro de Investigaciones de la Escuela Superior de Economía de Buenos Aires, Argentina, ex Miembro del Comité de Expertos designado por el Secretario General de las Naciones Unidas para estudiar el comercio de productos y el desarrollo económico; Dr. Carlos Lleras Restrepo, ex Ministro de Hacienda de Colombia; Dr. Cleantho de Paiva Leite, Director del Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico, Brasil, Vicepresidente de la Comisión Nacional de Asistencia Técnica. A invitación del grupo, actuó como Presidente el Sr. Frei Montalva y como Relator, el Dr. Lleras Restrepo.

Las discusiones de varios problemas y sugerencias que contiene el presente informe, y que se refieren necesariamente a ciertos aspectos y actividades de organismos internacionales dentro y fuera de la familia de las Naciones Unidas, han sido orientadas hacia el establecimiento de las condiciones necesarias para una política dinámica de desarrollo para América Latina. Los referidos organismos no han sido consultados en la preparación de este informe y no son en modo alguno responsables de su contenido.

Raúl Prebisch,

Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina

Santiago, Chile,
23 de agosto de 1954.

I

INFORME PRELIMINAR DE LA SECRETARIA EJECUTIVA DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

INTRODUCCION

El desarrollo económico de la América Latina no puede ser objeto de fórmulas pretéritas ni en el ámbito nacional ni en el de las relaciones exteriores. El claro reconocimiento de este hecho se ha puesto de manifiesto tanto en las discusiones y resoluciones de las Naciones Unidas, como en el campo de la cooperación financiera y de la asistencia técnica internacionales.

Sin embargo, esta nueva actitud no parece haber tenido aún influencia decisiva. Aunque no se desconozca el mérito, a veces considerable, de ciertas formas de acción práctica, estas formas no han adquirido todavía las dimensiones suficientes como para que sus efectos se traduzcan perceptiblemente en el ritmo de desarrollo latinoamericano.

Todo ello preocupa hondamente a los gobiernos americanos. Y el temario para la Reunión de Río de Janeiro, surgido de la X Conferencia Interamericana, así como los debates habidos en su seno, son expresión viva de un deseo de examinar la experiencia reciente y extraer conclusiones valederas para lograr el máximo de eficacia en la colaboración económica internacional. Se busca dar más vigor a los medios y fórmulas existentes, se propugna por otros nuevos, y se intenta encontrar soluciones nacionales que, debidamente combinadas con las que ofrece la acción internacional, redunden en el mejor aprovechamiento de aquella colaboración.

Esa experiencia reciente y el patente designio de fortalecer el sistema interamericano han llevado a reconocer que es indispensable formular una política definida y persistente de cooperación internacional en el desarrollo económico latinoamericano. Este tiene que ser consecuencia primordial del propio esfuerzo de los países latinoamericanos y de una política deliberada de desarrollo regional, dentro del marco de las pautas de orden económico establecidas por las Naciones Unidas. Ha terminado la etapa de su crecimiento espontáneo provocada predominantemente por factores exteriores. Pero la cooperación exterior en la economía y en la técnica sigue siendo indispensable para complementar ese esfuerzo y acelerar el ritmo de crecimiento. Los Estados Unidos han manifestado reiteradamente su propósito de prestarla. En distintos informes de expertos de ese país se han recomendado a su gobierno medidas adecuadas para cumplir ese propósito. No cabe duda de que la presentación clara y objetiva desde el punto de vista latinoamericano del problema de desarrollo en sus aspectos dominantes, así como la discusión de los medios que se requieren para estimularlo, podrían contribuir en esta oportunidad a la elaboración de esa política de cooperación internacional.

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, en cumplimiento de resoluciones emanadas de sus gobiernos miembros, ha prestado preferente atención a este problema. En reconocimiento de ello, la X Conferencia Interamericana ha solicitado su colaboración en la preparación y desarrollo de la Reunión de Ministros de Hacienda o Economía que se efectuará en Río de Janeiro en noviembre de 1954. La Secretaría Ejecutiva celebra que se le haya brindado esta oportunidad, por ser clara prueba de la posibilidad de una colaboración efectiva entre ambas entidades, que persiguen finalidades similares, una en el sistema interamericano, y otra como órgano regional de las Naciones Unidas.

Esta última característica imprime a la colaboración solicitada un sello especial. Los aspectos exteriores de una política de desarrollo no se circunscriben a los países que constituyen el sistema interamericano, y la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL deberá necesariamente considerar el tema desde una perspectiva más amplia, sin desconocer la índole ni las exigencias de aquel sistema regional, ni la compatibilidad de sus soluciones con las que más dilatadamente corresponden al campo internacional.

La colaboración requerida es extensa, tanto por la posibilidad de abarcar todos los puntos del temario como por el objetivo de formular proposiciones concretas a los gobiernos que van a reunirse en Río de Janeiro. En este último sentido, la Secretaría Ejecutiva, atenta a las limitaciones inherentes a su carácter, ha juzgado conveniente preparar este informe preliminar acerca de las medidas de cooperación internacional que sería necesario adoptar en consonancia con medidas de carácter interno para resolver todos estos problemas y acelerar la tasa de desarrollo. Y a fin de cumplir con el deseo expresado por el Consejo Interamericano Económico y Social de tener proposiciones concretas que presentar a la consideración de los gobiernos, ha designado una junta preparatoria compuesta por personalidades latinoamericanas para que formulen tales proposiciones según su leal saber y entender.

La Reunión de Río va a celebrarse bajo el signo de la honda preocupación latinoamericana que antes se señala. Su temario podría resumirse en cuatro conceptos principales: la política de inversiones extranjeras; la política de asistencia técnica; la política comercial y el desarrollo económico; y las medidas destinadas a atenuar la vulnerabilidad económica exterior de la América Latina. Sobre todo ello versará el presente informe y, sin perjuicio de estudiar a lo largo de él los problemas pertinentes, se considera aconsejable comenzar con un examen general de la política de desarrollo y del papel que en ella desempeñan el estado y la iniciativa privada, objeto del primer capítulo de este estudio.

Capítulo I

LA COOPERACION INTERNACIONAL EN UNA POLITICA DE DESARROLLO BASADA EN LA INICIATIVA PRIVADA

1. La necesidad de capital extranjero en una política de desarrollo

El desarrollo económico es en última instancia una exigencia social. Propágase con celeridad en los países menos desarrollados la aspiración a nuevas formas de consumo, a nuevas modalidades de existencia material que los más desarrollados sólo pudieron lograr tras persistente elevación de la productividad y del ingreso por habitante. Pero la productividad se desenvuelve en los primeros con notoria insuficiencia, porque es muy lenta y trabajosa la penetración de la técnica productiva moderna, sin la cual esas aspiraciones de mejoramiento sólo son realizables con escasísima amplitud.

Hay en verdad un marcado contraste entre ese gradual proceso de la técnica productiva y la rapidez con que surten sus efectos las formas contemporáneas de difusión y penetración. Y de ese contraste suelen surgir tensiones a veces muy agudas, que sólo podrían resolverse mediante la aceleración del ritmo de desarrollo.

Hay que precaverse en esto de fáciles ilusiones. La América Latina ha experimentado en años recientes un ritmo de crecimiento muy alto. El ingreso medio por habitante subió en 3,3 por ciento por año en el período 1945-52 en comparación con la tasa de 1,9 por ciento registrada en el crecimiento histórico de los Estados Unidos.[1] Si una tasa como aquélla pudiera mantenerse con persistencia, los países latinoamericanos podrían duplicar en veintiún años su nivel de vida presente. Pero desgraciadamente los factores que han impulsado este crecimiento han sido extraordinarios y no parecen repetirse ahora. El principal de ellos ha sido el mejoramiento de la relación de precios del intercambio exterior que ha obrado en forma favorable sobre el ingreso, tanto directa como indirectamente, al estimular la capitalización. Pero el cuadro se ha venido transformando adversamente y el escaso efecto que aún pueda quedar va siendo absorbido por la pertinaz tendencia del consumo a aprovechar en su mejoramiento cualquier margen disponible de ingreso.

Es bien perceptible la ansiedad que estos acontecimientos suscitan en los hombres responsables de la América Latina. Se ha ido arraigando en ellos el convencimiento de una necesidad impostergable; una polí-

[1] Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1953* (E/CN.12/358 Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1954.II.G.1.), Cap. I, Apéndice Estadístico, y véase Solomon Fabricant, *Economic Progress and Economic Changes*, National Bureau of Economic Research, Inc., mayo de 1954, respectivamente.

rresponde al esfuerzo propio de sus países. Sólo así podrá justificarse la cooperación internacional en esa política. Elemento primordial de ella es la inversión de capital extranjero a fin de romper el consabido círculo vicioso de un ingreso bajo que no permite aumentar la capitalización y de una capitalización que es insuficiente por la precariedad del ingreso. Un juicioso programa de inversiones, apoyado en medidas internas que faciliten su plena fructificación, permitirá, con el andar del tiempo, a los países de la América Latina acrecentar de tal manera su ingreso por habitante que el esfuerzo de capitalización necesario para lograr la continuación del crecimiento a ritmo satisfactorio podrá realizarse con sus propios recursos, una vez que se hubiera alcanzado un alto coeficiente de ahorro que dispense de nuevas y cuantiosas aportaciones de capital extranjero.[2]

Sin embargo, no cabe duda de que sería posible aumentar sensiblemente la capitalización aun con el bajo ingreso medio que prevalece en la mayor parte de los países. Los grupos de altos ingresos no ahorran ni invierten en general lo que pudiera esperarse razonablemente de ellos si no estuvieran siempre tan propensos a asimilar con rapidez los hábitos de consumo de los países industriales, o, mejor dicho, si esos hábitos no se superpusieran a formas anteriores de muy holgada existencia y a veces mayores a las de los países más avanzados. Es indispensable tomar medidas para aumentar y orientar la capitalización a expensas del consumo de estos grupos, y aquí el sistema impositivo está llamado a desempeñar un papel que hasta ahora no ha tenido importancia en América Latina. Pero distaría mucho de ser suficiente para acelerar el crecimiento económico sin el concurso del capital extranjero. En ausencia de tal concurso sería inevitable comprimir el consumo de las masas populares —ya de suyo precario— oponiéndose con invariable firmeza al muy justificado empeño de acrecentarlo.

Si se pudiera llegar a ello por la persuación, o si se requiere fortalecer con este propósito los resortes autoritarios del estado, con importantes repercusiones políticas y sociales, es materia controvertible. Sea como fuere, el dilema es claro. Para acelerar el ritmo de crecimiento habría que comprimir el consumo o, de lo contrario, sería necesario recurrir a un complemento exterior de capitales. La creencia en las virtudes de la inflación ya está muy debilitada; y aumentar la capitalización y mejorar a la vez el consumo de las masas populares ha probado hasta ahora ser un objetivo inasequible, como no sea gracias a la transitoria conjugación de factores exteriores favorables.

2. El estímulo a la iniciativa privada latinoamericana

Hay un punto de partida esencial en la política de desarrollo económico y, si no se reconoce claramente, podrían sobrevenir factores inhibitorios que comprometan su eficacia. La industrialización de la América

[2] Se entiende que alcanzada una tasa satisfactoria de crecimiento, puede ser no obstante conveniente seguir obteniendo nuevas aportaciones de capital del exterior que hagan posible un crecimiento aún más rápido y la incorporación de nuevas formas técnicas.

Latina no es un error económico ni la consecuencia de designios nacionalistas, por más que a veces vaya acompañada de ciertas manifestaciones de exaltación nacional y en otras se hayan cometido deplorables errores. La industrialización es una imposición ineludible del desarrollo económico y constituye el necesario complemento de la tecnificación de la agricultura y de una extensa gama de ocupaciones precapitalistas de escasa productividad. El esfuerzo de la industrialización en América Latina se está realizando principalmente por el empresario formado en los mismos países latinoamericanos o llegado de afuera y asimilado definitivamente a ellos con su técnica y su iniciativa. El empresario latinoamericano es, pues, una realidad indiscutible y las claras pruebas de su empuje y aptitud constructiva sugieren lo que es posible esperar de su acción futura si se le brindan los incentivos y las condiciones favorables de que hoy no disfruta en grado suficiente.

También surge y se afirma el empresario en las actividades agrícolas, aunque la subsistencia de anacronismos en el régimen de la tierra constituye allí uno de los obstáculos que más dificultan la fructificación de la iniciativa privada.

El desarrollo económico en América Latina depende en gran medida de la acción del empresario privado. El reconocimiento de este concepto es general en la América Latina, aun en los países que se han caracterizado por ciertas intervenciones estatales que estorban la libre iniciativa de aquél. Tales intervenciones no son habitualmente la consecuencia de una posición ideológica, sino el resultado de una serie sucesiva de circunstancias especiales: la gran depresión, primero, la segunda guerra mundial en seguida, y después la inflación. Trátase de un tipo de intervención con que casi siempre se pretende regular en una forma u otra la conducta individual del empresario; y, por más que puedan señalarse algunos resultados positivos, las derivaciones adversas que aparejan estas regulaciones suelen ser de mayor peso que sus posibles ventajas, aparte de la oposición que despiertan por las complicaciones del excesivo aparato burocrático. Tal es la opinión que tiende a generalizarse en la América Latina, aunque no sea siempre fácil desbaratar un sistema de medidas de esta índole cuando subsisten los males que se pretende corregir, como es el caso de los efectos de la inflación. Esto no significa en modo alguno que el desarrollo económico haya de ser sólo el resultado del juego espontáneo de las fuerzas de la economía. Ha de conjugarse en él la iniciativa privada con una firme política del estado, con un tipo de intervención que se proponga promover el desarrollo creando condiciones que orientan y estimulan en un sentido u otro la acción del empresario sin regular sus decisiones individuales. Para ello el estado recurre a los resortes de la política monetaria, cambial, fiscal y aduanera y a sus inversiones básicas.

Las inversiones básicas del estado han conducido a una ampliación de la esfera estatal que en algunos casos podría haber invadido inconvenientemente la de la iniciativa privada. Es éste un aspecto que se discutirá páginas adelante. Sólo caben aquí algunas consideraciones. Hay que ver el problema con cierta perspectiva. No existe disparidad esencial de criterio entre los países del continente en cuanto al papel que la iniciativa privada desempeña — y tendría que seguir desempeñan-

do — en el desarrollo económico. Pero eso no excluye de ningún modo ciertas formas de participación del estado en la vida económica que se han desenvuelto históricamente en la América Latina en contraste con el papel que en ello ha tenido la iniciativa privada en los Estados Unidos.

En aquella primera etapa del desarrollo económico que precede a la depresión mundial de los treinta, arraigado como estaba en los países latinoamericanos el concepto de abstención económica del estado, los gobiernos solían contratar cuantiosos empréstitos exteriores para realizar inversiones básicas de capital social. Tras esas inversiones — cuando no conjuntamente con ellas — sobrevenía la iniciativa privada y se ha creado así una tradición latinoamericana en que tienen hondas raíces las formas presentes de iniciativa estatal.

En todo esto hay un problema de equilibrio entre la participación de la empresa libre y del estado en la vida económica, para asegurar la mayor tasa de crecimiento posible. Y cabe preguntarse si las formas prevalecientes de financimiento internacional están dando a la iniciativa privada latinoamericana los recursos de que inevitablemente requiere para que ese equilibrio se logre de manera adecuada. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento exige la garantía del estado, y la mayor parte de sus operaciones se han hecho con destino a las inversiones públicas. No es que esta política sea inconveniente; todo lo contrario, habrán de darse más adelante razones favorables para proporcionarle mayor impulso. El equilibrio no se ha de lograr entonces cercenando las inversiones estatales, sino dando el mayor aliento posible a las inversiones de la iniciativa privada, y para ello son esenciales precisamente las inversiones que haga el estado en capital social.

Cuando se habla de iniciativa privada en los países interesados en el desarrollo latinoamericano, se piensa sobre todo en la iniciativa de empresas extranjeras, y algunas veces en su posible combinación con el capital privado interno. No cabe duda de las ventajas que ello representa, sobre todo cuando esa iniciativa privada extranjera trae consigo nuevas técnicas de producción y organización en un ambiente de libre concurrencia, ajeno a combinaciones monopolistas y a prácticas excluyentes. Pero el problema del desarrollo es demasiado vasto y apremiante para que pueda y deba esperarse de la iniciativa privada extranjera una acción decisiva. Por lo demás, según ya se dijo, existe el empresario latinoamericano, y, dado el papel fundamental que le corresponde en el desarrollo de estos países, es necesario ponerlo en condiciones de desempeñarlo, al igual que lo ha desempeñado el empresario de los Estados Unidos, salvando diferencias como las de medio y magnitud.

A este respecto, los Estados Unidos se encuentran en una posición histórica de carácter único. Cuando Gran Bretaña y otros países europeos invirtieron cuantiosos capitales en la América Latina, su rendimiento llegó a constituir — sobre todo en ese país — una fracción no despreciable del ingreso nacional, de muy importante significación en su balance de pagos. No es éste el caso de los Estados Unidos; su gobierno apoya a la empresa norteamericana que invierte en el extranjero y presta atención en todo momento a sus intereses. Pero habría que preguntarse si al proceder así los Estados Unidos persiguen prin-

cipalmente el propósito de acrecentar en esta forma un ingreso nacional que crece con celeridad en virtud de poderosas fuerzas internas, o si se proponen un designio mucho más general: contribuir a desenvolver y consolidar el régimen de la iniciativa privada. Si ello es así nada ayudará en forma más efectiva a este designio que el estímulo de la propia iniciativa latinoamericana.

Los gobiernos pueden tomar medidas con este propósito, pero esas medidas, por juiciosas que fueren, no serán suficientes. Es indispensable asegurar al empresario latinoamericano el fácil acceso a las fuentes de capital y de técnica internacionales, ofreciéndole en esta forma oportunidades comparables a las que tiene el empresario extranjero. La falta de acceso a los recursos públicos internacionales, que se han puesto a disposición casi exclusiva de los gobiernos para inversiones básicas, es una de las más serias deficiencias en la organización actual del financiamiento económico del desarrollo. Y si la capacidad de absorción de estos recursos se estima inferior a lo que pudo haberse creído hace algunos años, una de las principales razones ha de encontrarse precisamente en la inaccesibilidad de esos recursos internacionales al empresario latinoamericano. La demanda potencial de capital que ello significa es sin duda de gran amplitud, como lo es la demanda potencial de servicios técnicos. Es éste uno de los aspectos en que la Reunión de Río podría llegar a decisiones de considerable alcance futuro.

3. La iniciativa privada y la intervención estatal

El poderoso incentivo a la iniciativa privada no significa la abstención económica del estado. Además de las inversiones básicas de capital social le corresponde a aquél una intervención decisiva en el desarrollo económico. Hay que insistir aquí en una distinción fundamental entre aquella intervención que trata de regular la conducta individual de los empresarios, y contra la cual se está ya reaccionando en la América Latina, y esta otra intervención por la que el estado crea — o contribuye a crear — ciertas condiciones o factores que, si bien influyen indirectamente sobre los empresarios, no les cercenan su libertad de acción. El caso clásico de este tipo de intervención es el de carácter monetario: las autoridades pertinentes — dentro de las limitaciones impuestas por los factores exteriores — influyen en forma decisiva sobre el nivel de precios, sin que se prive al empresario de su facultad de actuar en el mercado en la forma que más convenga a sus intereses y de acuerdo con su propio sentido de la responsabilidad, lo cual constituye la esencia del régimen de libre iniciativa.

Una política de desarrollo económico necesita otros instrumentos a más del monetario, principalmente el de carácter fiscal. Una de las condiciones básicas de esa política en la situación actual de la América Latina es la necesidad de elevar el coeficiente de ahorro propio a fin de que después de un cierto período de años no sean indispensables —aun cuando sí convenientes— nuevas aportaciones de capital extranjero para mantener una tasa satisfactoria de crecimiento del ingreso. Esta elevación del coeficiente no suele surgir del juego regular de las fuerzas económicas. Tiene que ser, pues, uno de los objetivos de un programa de desarrollo a cuyo logro el estado puede contribuir notablemente con

medidas fiscales que alienten las inversiones, y desalienten el incremento del consumo más allá de ciertos niveles de ingreso, aparte de otras medidas. He aquí otro caso en que la intervención estatal no interfiere en la libre decisión de los individuos, si bien crea condiciones que le inducen a actuar en el sentido que se busca.

Trátase de uno de los resortes más eficaces y también más delicados de la política de desarrollo sobre el cual no existe aún suficiente experiencia en la América Latina, no obstante todo lo que es dable esperar del empleo de tal resorte. Como quiera que sea, esta necesidad de obrar sobre el coeficiente de ahorro demuestra que, si por un lado, la eficacia de una política de desarrollo depende del empresario privado, por otro es inevitable que el estado intervenga con medidas de este tipo. En consecuencia, el acento que así se pone en la iniciativa privada no significa sonsiderar que la aceleración del desarrollo económico vaya a conseguise por el libro juego de las fuerzas económicas, como sucedió en los países latinoamericanos en aquella etapa histórica de desarrollo hacia afuera, cuando se tendía casi exclusivamente a satisfacer las necesidades del mercado internacional.

4. Principales propósitos de la intervención estatal en el desarrollo económico

La aceleración del desarrollo de la economía no puede ser por consiguiente un fenómeno espontáneo, que resulte exclusivamente de la operación de aquellas fuerzas, sino de la combinación de la iniciativa privada con la vigorosa acción del estado. Es el tipo de acción lo que aquí se discute y no la necesidad de ella; hay motivos fundamentales para la intervención del estado en el desarrollo económico.

En primer lugar, por razones que se expondrán en otro sitio,[8] una proporción considerable de los recursos financieros internacionales tendrá que canalizarse mediante préstamos de carácter público. Por lo tanto, el estado precisa tener una política de inversiones para emplear estos préstamos así como los recursos de origen interno de que disponga, y esta política no puede elaborarse independientemente de los requerimientos de la actividad privada. De ahí la necesidad de un programa conjunto de inversiones en que se combinen las del sector público con las que se estima que habrá de realizar la iniciativa privada, teniendo en cuenta los incentivos y facilidades con que se la estimule.

En segundo lugar, el Estado tendrá que procurar la elevación del coeficiente de ahorro nacional por los motivos que antes se han dado.

En tercer lugar, el desarrollo económico de un país obliga por lo general a realizar una continua sustitución de importaciones por producción interna en la medida en que los mercados exteriores no puedan absorber, sin sensible deterioro de la relación de precios del intercambio, las exportaciones necesarias para satisfacer toda la demanda de importaciones. Este proceso de sustitución requiere normalmene medidas de protección y fomento con el fin de estimular a la iniciativa

[8] Véase el capítulo II.

privada y ponerla en condiciones de competir con actividades extranjeras de mayor productividad por su mayor densidad de capital y más fácil acceso a la técnica moderna. Hay que determinar lo que se ha de fomentar y la medida en que ello se justifica. Este es un tipo de intervención a que no ha podido escapar ningún país latinoamericano, como tampoco pudo hacerlo en la historia ningún país en su primera etapa de industrialización, salvo aquellos que por ser los primeros no tuvieron competidores más avanzados. Sin embargo, no se ha llegado todavía — excepto en casos excepcionales — a una política de protección que, además de basarse en criterios lógicos de economicidad, prevea las necesidades de sustitución de importaciones que el desarrollo económico trae consigo, a fin de orientar las inversiones con la antelación indispensable.

En cuarto lugar, la intervención del estado es ineludible si se ha de atenuar la vulnerabilidad de la economía interna a las fluctuaciones y contingencias exteriores. Esto añade una razón más a la expuesta en el punto anterior y aconseja introducir cambios estructurales no sólo con vistas a la sustitución de importaciones, sino también al fortalecimiento general y diversificación de la economía interna. Las medidas nacionales para atemperar las consecuencias de la inestabilidad exterior no son suficientes, y se considera necesario complementarlas con medidas internacionales que atenúen tal inestabilidad.[4]

En quinto lugar, la intervención estatal en el crédito para ampliar la falta de iniciativa privada — especialmente en créditos medianos o largos — o para proveer de recursos adecuados al sistema bancario, puede tener influencia considerable en el desarrollo económico. El estado facilita en este caso las inversiones privadas y en otras llega a suplirlas o a asociarse con ellas cuando no son suficientes por sí solas, como ha sucedido en la industria siderúrgica en algunos países latinoamericanos.

En sexto y último lugar, para referirnos sólo a los motivos fundamentales de una política de desarrollo económico, esta política exige del estado una acción profunda y persistente en el campo tecnológico. La absorción y asimilación del enorme caudal de conocimientos técnicos de los países más avanzados no es tarea que pueda llevarse a cabo completamente por la iniciativa privada. Plantéase aquí una situación parecida a la que ha caracterizado el desenvolvimiento técnico de la agricultura de los Estados Unidos. En un país de iniciativa privada y libre empresa, el progreso admirable de la técnica agrícola — paralelamente al de la técnica industrial — ha provenido de la acción del estado, las universidades y los institutos especiales más que de la acción individual de los agricultores o de investigadores privados. Los conocimientos logrados por la investigación científica y la acción experimental no se han aprovechado sólo por una determinada firma o individuo, sino que se han difundido generosamente entre todos. Lo mismo está ocurriendo en la agricultura latinoamericana, y especialmente la cooperación técnica de los Estados Unidos ha tenido eficacísimos resulta-

[4] Véase el capítulo V.

dos. Pero lo que se hace es aún insuficiente en relación con las necesidades apremiantes del desarrollo económico. No se ha desarrollado y organizado todavía en forma sistemática — más que en muy contadas aunque meritorias ocasiones — la acción técnica del estado en materia industrial. La magnitud relativamente pequeña o mediana que según los casos prevalece en las actividades industriales de la América Latina, junto con otras razones, no permite al industrial valerse de las formas de cooperación técnica privada que son accesibles a las grandes empresas; y éste es uno de los obstáculos que se oponen al aumento de la productividad. Es, pues, el estado, en colaboración con las universidades y los institutos técnicos por un lado, y con las entidades gremiales por otro, el que tiene que abordar esta tarea que brinda fecundas posibilidades de cooperación internacional.

5. Trascendencia social del desarrollo económico

Esta necesidad ineludible de intervención del estado en el desarrollo económico responde en América Latina a circunstancias económicas, institucionales, políticas y sociales muy distintas de las que prevalecían en otros países cuando pasaban por una etapa de evolución similar a la que ahora atraviesan los países latinoamericanos. Hay, desde luego, denominadores comunes y el más importante de ellos es el empresario y su libre iniciativa. Pero esto no significa que en la presente etapa del desarrollo latinoamericano la empresa capitalista haya de funcionar en el mismo ambiente institucional que tuvo en su tiempo en los países avanzados. América Latina parece estar buscando su propio camino, sus propias formas de combinar la iniciativa privada y la acción del estado. Todo indica que así tiene que ser. El desarrollo económico latinoamericano no podría reproducir el mismo proceso histórico ni las mismas modalidades de crecimiento de los países avanzados en sus primeras etapas. Más aún, la organización económica de estos países — penetrada de fuerte sentido social — no es lo que fué en el siglo XIX. Las circunstancias peculiares en que se cumple el fenómeno de desarrollo en la América Latina exigen soluciones que no tenían por qué haberse dado en la evolución de aquéllos. El interés que ha despertado la política de desarrollo en los últimos años, la preocupación de varios gobiernos en concretar esa política en un programa y la insistencia en conseguir nuevas formas de cooperación internacional, responden precisamente al convencimiento de que es indispensable encontrar esas soluciones nuevas y dar así a las economías de estos países una dinámica de que hoy carecen en grado suficiente frente a la exigencia social del desarrollo.

Esto es de importancia decisiva. Quienes en la generación anterior se interesaban en los problemas concretos de la economía y en sus derivaciones sociales, solían poner el acento en las medidas de orden redistributivo para mejorar la precaria situación de las masas. Ahora se tiende cada vez más a concentrar la atención en la aptitud de un sistema económico — y del medio institucional en que funciona — para aumentar sin demoras el ingreso por habitante y lograr su distribución mas equitativa. En realidad, la validez de un sistema tiende a juzgarse por su capacidad de crecimiento.

Debilitado ahora el ritmo de ese crecimiento, la responsabilidad que corresponde a los gobiernos es de considerable importancia. Tienen frente a sí vastas posibilidades. Si saben aprovecharlas mediante la conjugación de esfuerzos nacionales e internacionales las nuevas generaciones tendrán un incentivo poderosísimo para participar con convicción y entusiasmo en este proceso. En vez de empeñarse en una lucha estéril y desintegrante para compartir un ingreso colectivo que apenas se acrecienta, se habrá dilatado el horizonte vital de todos aquellos hombres de empuje y espíritu creador que surgen en cada generación. Un alto ritmo de crecimiento económico y los cambios estructurales que le acompañan dan nuevas oportunidades a esos hombres jóvenes en el campo de la técnica y de la economía. Todo ello tiene proyecciones que escapan a la órbita del desarrollo económico. En fin de cuentas no sólo están en juego la tasa de crecimiento y su contribución al bienestar de las masas, sino la misma validez del sistema económico vigente por su aptitud para crecer y su plasticidad para acomodarse a las nuevas exigencias de la realidad social.

Capítulo II

LA POLITICA DE INVERSIONES EXTRANJERAS

I. Conveniencia de establecer una meta de inversiones extranjeras

1. Escasa cuantía de las inversiones extranjeras y su inconveniente composición

Es materia de preocupación la escasez de capital extranjero que se está invirtiendo en la América Latina. El objeto de este capítulo es examinar primero los factores que influyen en este hecho para considerar en seguida las posibilidades de una mayor absorción de ese capital.

Veamos algunas cifras para comprobarlo. En los cuatro años 1950-53 las inversiones netas en América Latina de capital proveniente de los Estados Unidos y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento llegaron a un promedio anual de unos 421,7 millones de dólares.[5] Además de estos recursos destinados directamente al desarrollo económico, el Banco de Exportaciones e Importaciones realizó préstamos especiales a algunos países para salvar dificultades de sus balances de pagos; si se incluyen estos préstamos, el total de recursos

Cuadro 1

Inversiones netas de capital en la América Latina provenientes de los Estados Unidos[a]

(En millones de dólares)

Año	*Capital privado*	*Instituciones de crédito internacional*	*Total*
1950	116	43	159
1951	447	55	502
1952	585	119	704
1953	222	100	322
Total	1.370	317	1.687
Promedio anual.....	342,2	79,2	421,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina.

[a] Excluídos los préstamos concedidos por el Banco de Exportaciones e Importaciones para salvar dificultades de balance de pagos por un promedio anual de 105,2 millones de dólares.

[5] No se incluyen las cifras del capital europeo por carecerse de informaciones fidedignas. Estímase que se han invertido algo más de 100 millones de dólares por año, especialmente en préstamos a plazos cortos y medianos vinculados sobre todo a operaciones comerciales. En este trabajo nos referiremos exclusivamente a las inversiones provenientes de los Estados Unidos, y las del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

invertidos en la América Latina habría llegado a un promedio anual de 527 millones de dólares.

Ese promedio anual de inversiones de 421,7 millones de dólares demuestra la insuficiencia del esfuerzo internacional en el desarrollo económico de la América Latina. Pero no es sólo eso, sino que la misma composición de esa cifra nos revela que las dos instituciones mencionadas, que prestan recursos públicos, únicamente han participado con un promedio anual de 79,2 millones de dólares, o sea apenas el 18 por ciento de aquel total. El resto, a saber 342,5 millones, corresponde a las inversiones de capital privado de Estados Unidos, según se desprende del cuadro 1.

La escasa amplitud de los préstamos de recursos públicos internacionales, según acaba de verse, plantea problemas cuya importancia merece subrayarse. Tales recursos, por su misma naturaleza, están destinados principalmente a inversiones de capital social en transportes, energía y otros servicios que forman parte preponderante de las inversiones públicas. Las inversiones públicas totales llegaron a un promedio anual de 2.240 millones de dólares en el conjunto de la América Latina en los cuatro años considerados; de manera que los 79,2 millones de dólares de dichos recursos, aportados por el Banco Internacional y el de Exportaciones e Importaciones, apenas representan el 3 por ciento del total de las inversiones públicas referidas. Las cifras de los préstamos de las dos instituciones pueden observarse en el cuadro 2.

CUADRO 2

*Inversiones con recursos públicos internacionales**

(En millones de dólares)

	Banco Internacional			*Eximbank*			*Total*		
Año	*Nuevos préstamos*	*Amortizaciones*	*Saldo neto*	*Nuevos préstamos*	*Amortizaciones*	*Saldo neto*	*Nuevos préstamos*	*Amortizaciones*	*Saldo neto*
1950	39	–	39	50	46	4	89	46	43
1951	57	–	57	37	39	— 2	94	39	55
1952	66	1	65	97	43	54	163	44	119
1953	50	2	48	98	46	52	148	48	100
TOTAL	212	3	209	282	174	108	494	177	317

Fuente: Comisión Económica para América Latina.

* Excluidos los préstamos concedidos por el Banco de Exportaciones e Importaciones para salvar dificultades de balance de pagos por un promedio anual de 105,2 millones de dólares.

En el siglo XIX y en los comienzos del presente hasta la primera guerra mundial, cuando todo el financiamiento del desarrollo económico era obra del capital privado, la participación extranjera constituía una proporción muy elevada de las inversiones públicas de los países latinoamericanos, en constraste con aquel escaso 3 por ciento que acaba de mencionarse.

pital social que caracterizan actualmente a la mayor parte de esos países. En efecto, no se ha podido acudir como en otros tiempos al mercado privado de bonos para financiar estas necesidades, y las inversiones directas de capital privado habrían resultado demasiado costosas, según se explica más adelante. Las inversiones en capital social, como es sabido, son indispensables para crear condiciones propicias a las inversiones privadas y el no haberlo hecho en medida suficiente constituye uno de los obstáculos más importantes con que tropieza el desarrollo económico en América Latina.

Más aún, la mayor parte de los recursos destinados a las inversiones de capital social en aquellos tiempos provenían de la emisión de bonos en los mercados financieros, principalmente el de Londres. En realidad, en el conjunto de las inversiones, tanto en capital social como con otros propósitos, más de las dos terceras partes se originaban en la emisión de bonos. Como se sabe, el mercado internacional de bonos no ha vuelto a ser accesible a los países latinoamericanos y ha correspondido a las instituciones de crédito internacional suplir esta deficiencia mediante préstamos de recursos públicos. Ya se ha visto, sin embargo, que estos préstamos sólo constituyeron el 18 por ciento del total de las inversiones de capital extranjero de los últimos años.

Tal contraste entre esta participación relativamente pequeña de los recursos públicos en las inversiones extranjeras y la fuerte proporción que antes tenía la emisión de bonos, es otro de los hechos cuya significación debe mencionarse. En efecto, el interés de los bonos es muy inferior al rendimiento de las inversiones directas de capital privado extranjero (*equities*). El hecho de que estas últimas constituyesen menos de la tercera parte del total de inversiones antes de la primera guerra mundial ha representado para los países deudores una forma relativamente menos costosa de capitalización que la que ha caracterizado los últimos años, con tan elevada proporción de inversiones directas de capital privado extranjero.

Se trata ahora de impulsar las inversiones de capital del exterior a fin de acelerar el ritmo del desarrollo económico latinoamericano. Es evidente que mantener una proporción tan alta de capital privado significaría aumentar en forma sensible la carga de servicios financieros en el balance de pagos. Esto no quiere decir que haya de reducirse el monto absoluto de dichas inversiones privadas. Todo lo contrario, su aumento es conveniente para la América Latina. Pero más intenso tendrá que ser aún el aumento en los préstamos con recursos públicos de interés relativamente bajo, en virtud de las dos razones que se han expuesto, a saber, primero, la necesidad de reducir el costo de las inversiones para la América Latina; y segundo, la de aumentar la participación de los recursos públicos internacionales en el financiamiento de las inversiones de capital social, a fin de abrir amplio cauce a la inversión privada nacional y extranjera.

Este aumento de los préstamos con recursos públicos significa además que el papel de las instituciones de crédito internacional tendrá que acentuarse considerablemente, al menos mientras no vuelva a abrirse

el mercado de bonos privados. Si ello sucediera, los países latinoamericanos habrán de ser los primeros en celebrarlo, pues aparte de contar con una fuente adicional de crédito que podría sustituir con ventaja en algunos casos a aquellas instituciones, volvería el ahorro privado de los Estados Unidos y de otros países a interesarse en el desarrollo económico de esos países.

Desde otro punto de vista, el prestar en mayor escala recursos internacionales para inversiones de capital social tendría consecuencias internas favorables en los países latinoamericanos. Es un hecho conocido que la necesidad de realizar esas inversiones sin contar con suficiente ahorro interno ha llevado con frecuencia a los gobiernos a recurrir a la expansión del crédito bancario para financiarlas. Y, en los casos en que pudo emplearse el ahorro genuino de la población, ello se hizo generalmente en detrimento de la inversión privada, forzándola, a su vez, a emplear el crédito bancario como sustitutivo del ahorro que no podían utilizar. En consecuencia, una mayor aportación de recursos extranjeros, que permita cubrir por lo menos del 20 al 25 por ciento de estas inversiones de capital social, podría ser elemento muy útil en la aplicación de una política antiinflacionaria.

En cuanto a las inversiones de capital privado extranjero cabría otra observación. En primer lugar, la mayor parte de las inversiones no son de capital nuevo, sino reinversiones de utilidades del capital ya invertido. En las inversiones privadas provenientes de los Estados Unidos, sin deducir las repatriaciones de un total de 1.531 millones de dólares, 858, o sea el 56 por ciento, está formado por reinversiones. Es desde luego conveniente que las utilidades se reinviertan en vez

CUADRO 3

Inversiones netas del capital privado de los Estados Unidos en América Latina

(En millones de dólares)

Año	*Directas*			*Repatriaciones de inversiones* [c]	*Inversiones netas*
	Nuevas [a]	*Reinversiones* [b]	*Total*		
1950	47	105	152	36	116
1951	209	276	485	38	447
1952	324	305	629	44	585
1953[d]	93	172	265	43	222
TOTAL	673	858	1.531	161	1.370

Fuente: Comisión Económica para América Latina, sobre datos oficiales de los Estados Unidos.

[a] Incluídas las ganancias no distribuídas de sucursales. Excluídas las inversiones y desinversiones en las flotas petroleras controladas por intereses norteamericanos en Panamá, excepto para el año 1953.

[b] Reinversiones de subsidiarias solamente. Estas cifras no están ajustadas para excluir las inversiones en barcos señalados en la nota *a*.

[c] Repatriación sobre inversiones de cartera; incluye también compensaciones pagadas por México por las expropiaciones petroleras y agrarias.

[d] Preliminar.

de girarse al extranjero. Pero si se deducen estas reinversiones, el promedio anual de capital nuevo en las inversiones privadas extranjeras se reduce apenas a unos 168 millones de dólares (véase el detalle anual en el cuadro 3).

Otra forma de apreciar la escasa cuantía del capital extranjero invertido en los últimos años en la América Latina es la relación entre el monto invertido y las remesas financieras necesarias para servir y amortizar el capital existente. Es obvio que en países en pleno desarrollo el capital que ingresa debiera sobrepasar a las remesas. Sin embargo, llega un momento en que este hecho deja de ser necesario: ha crecido el ingreso, se ha elevado el coeficiente de ahorro propio y el país puede soportar las remesas sin tener en el activo de su balance de pagos nuevas inversiones que por lo menos cubran el importe de aquellas reservas. Por supuesto que los países de la América Latina en general están aún lejos de alcanzar esa etapa, y no obstante lo cual las cifras de las remesas exceden de las inversiones (véase el cuadro 4).

CUADRO 4

Inversiones de capital de Estados Unidos en América Latina y remesas para repatriaciones, amortizaciones y servicios financieros

(En millones de dólares)

Año	Total de inversiones de recursos públicos y capital privado[a]	Remesas			Exceso de remesas sobre inversiones
		Repatriaciones y amortizaciones[b]	Servicios financieros[c]	Total	
1950	265	87	554	641	376
1951	671	82	685	767	96
1952	797	93	637	730	-67
1953	714	96	648	744	30
TOTAL	2.446	358	2.524	2.882	436
Promedio	611,5	89,5	631	720,5	109

Fuente: Comisión Económica para América Latina, a base de cifras oficiales.

[a] Incluye los préstamos del Banco de Exportaciones e Importaciones para cubrir el déficit de balances de pagos.

[b] Incluye las repatriaciones de cartera, las compensaciones por las expropiaciones petroleras y agrarias en México, las amortizaciones por préstamos del Banco Internacional y del Banco de Exportaciones e Importaciones, y los *lend-lease settlements* del Gobierno del Brasil.

[c] Incluye los servicios financieros de inversiones privadas directas e indirectas y los intereses sobre préstamos oficiales.

Al considerar este hecho debiera tenerse en cuenta que alrededor del 30 por ciento de las inversiones de capital privado se ha dedicado a fomentar actividades exportadoras, principalmente en la minería y el petróleo. Por tanto, parte de aquellas remesas ha sido cubierta con incremento de exportaciones. Pero, asimismo, el hecho que señalamos queda en pie como una de las manifestaciones más notorias de la insuficiencia de la inversión extranjera.

No es la única sin embargo. Hay otra más elocuente, y es la participación de estas inversiones en el total de las inversiones de capital realizadas por los países latinoamericanos. El promedio anual de éstas en los años 1950-1953 fué de 4.427 millones de dólares de inversiones netas, en tanto que las inversiones netas de capital proveniente de Estados Unidos fué de 421,7 millones de dólares en promedio, como se ha visto más arriba, o sea 9,5 por ciento del total.

No hay duda de que esta proporción resulta escasa. Y si bien se reconoce que el desarrollo de los países latinoamericanos tiene que depender fundamentalmente de sus propios recursos, elevar tal proporción por lo menos al doble de lo que fué en los últimos años obraría en forma muy favorable sobre el ritmo del desarrollo, sin vulnerar la validez de tal principio. Todo ello hasta que se haya logrado aumentar sensiblemente el coeficiente de ahorro nacional y éste basta por sí mismo para asegurar una elevada tasa de crecimiento económico.

2. Las necesidades de capital extranjero

Las cifras que acaban de presentarse demuestran la escasa contribución que el capital extranjero está prestando en años recientes al desarrollo de la América Latina. Es evidente que las necesidades son mucho mayores y que una política tendiente a estimular estas inversiones y mejorar la capacidad técnica y económica de los países latinoamericanos para absorberlas, arrojaría cifras mucho mayores que las registradas en estos últimos años.

Desgraciadamente, la estimación de las necesidades de capital extranjero tiene que hacerse sobre bases conjeturales. Muy pocos países han avanzado lo suficiente como para tener una idea aproximada de ellas y, mientras no se generalice la aplicación de un método adecuado de análisis y proyecciones del crecimiento económico,[6] no podrá contarse con una base satisfactoria para realizar estas estimaciones.

Por lo demás, las estimaciones mismas dependen del ritmo de crecimiento que se admite como asequible y deseable. En consecuencia, cualquier cifra que se ofrezca en esta materia tiene que considerarse sólo como una primera aproximación al orden de magnitudes de la necesidad de capital más que como un cálculo de tipo más definitivo. Con estas reservas, se tratará ahora de dar una idea de ese orden de magnitudes.

La América Latina ha crecido entre los años 1945 y 1952 con un ritmo extraordinariamente alto. Su ingreso por habitante ha aumentado en efecto en un 3,3 por ciento medio por año. Los factores que han influído en ese alto ritmo son también extraordinarios, y no es posible discernir síntomas de que vuelvan a repetirse en los años por venir. Para que ese ritmo se mantuviese sería necesario que la América Latina en su conjunto realizara inversiones brutas anuales equivalentes al 20 por ciento de su ingreso. Pero el coeficiente de ahorro propio, después de haberse acercado a esta cifra, se ha debilitado, tanto

[6] Se ha recomendado este método en un informe de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. Véase el Estudio Preliminar sobre la Técnica de Programación del Desarrollo Económico (E/CN.12/292).

por el deterioro de la relación de precios del intercambio como por la persistente presión del consumo, según se dijo al comenzar este informe. En 1953 se estima que este coeficiente de ahorro sólo ha llegado al 14 por ciento, lo cual apenas permitiría un crecimiento anual por habitante de 0,9 por ciento.

Para llegar pues a un coeficiente de inversiones de 20 por ciento, si prevalece ese coeficiente de ahorro relativamente bajo, sería necesaria una aportación de capital extranjero de 6 por ciento del ingreso. Como en 1953 el ingreso llegó en el conjunto de la América Latina a unos 46 mil millones de dólares, la aportación neta de capital tendría que ser de unos 2.800 millones de dólares.

Si se compara esta cifra con los 500 millones de dólares anuales a que en cifras redondas llegan las inversiones de los Estados Unidos en los últimos cuatro años,[7] resulta evidente la desproporción entre los órdenes de magnitud.

En tanto no se intensifiquen y amplíen las investigaciones que se han comenzado, sería temerario establecer con fines prácticos la cuantía que deberán alcanzar las inversiones extranjeras para llegar a una determinada tasa de crecimiento. No sería extraño que esos estudios condujesen a una cifra cercana a la de ese cálculo burdo. Pero mientras tanto, no parecería exagerado fijar como punto de referencia provisional para una política de inversiones llegar en un período de transición de tres años 1955-57 a un volumen total de inversiones de capital proveniente de los Estados Unidos de por lo menos unos 1.000 millones de dólares anuales. En esos tres años se podría determinar con mayor grado de aproximación las necesidades reales de capital extranjero, y al mismo tiempo se podrían tener mejores elementos de juicio sobre la cooperación que podría aportar el capital europeo al desarrollo latinoamericano.

Se comprende que en tanto no se tenga este conocimiento, no cabría atribuir a una cifra semejante otra significación que la de una meta provisional a la cual debieran tender los esfuerzos de todas las partes interesadas.

3. La meta de inversiones del exterior

Parecería aconsejable fijar una meta de esta naturaleza a una política de inversiones. Trazada esta política, la actividad de las instituciones de préstamos internacionales no sólo se juzgará por el esmero que hayan tenido en la aprobación de proyectos muy bien examinados — lo cual es de esencial importancia — sino también por el volumen de sus operaciones. Si no se alcanza en tiempo razonable un volumen mínimo como el que se ha mencionado, habrá que llegar a la conclusión de que la política de inversiones no se cumple satisfactoriamente y será preciso examinar de nuevo los factores determinantes de la situación.

Por otro lado, definir una meta de inversiones podría tener efectos muy positivos sobre los propios países latinoamericanos y formar un

[7] Incluídos los préstamos del Banco de Exportaciones e Importaciones para salvar dificultades de balance de pagos.

ambiente favorable a la programación del desarrollo económico, tanto en las autoridades como en los grupos dirigentes de la política y la economía, y lo mismo en el campo de los empresarios que en el de las fuerzas obreras. Las dudas e incertidumbres acerca de la posibilidad de conseguir colaboración financiera exterior en grado suficiente y razonable no han sido precisamente un elemento de aliento en la formulación de programas de desarrollo. Esto requiere desplegar un considerable esfuerzo e incurrir en gastos cuantiosos, y es muy comprensible la renuencia de los gobiernos a entrar en ellos si no se cuenta con la seguridad de que podrán obtener en el exterior los capitales necesarios para complementar el ahorro interno.

Sería simplificar demasiado el asunto si se dijera que así se explica que varios países no se hayan interesado aún en la programación y que otros no hayan puesto todavía en ella ni la energía ni el sentido de continuidad que se requiere. Pero es obvio que la existencia de una política tendiente al acrecentamiento de las inversiones podrá dar mucho más autoridad en los distintos países a quienes se empeñan por seguir el camino de la programación del desarrollo. Ello no sólo significa elaborar un programa, sino también adoptar una serie de medidas favorables a las inversiones y para que éstas fructifiquen.

En todo esto no ha de perderse de vista la realidad tal cual es. El establecimiento de una meta de inversiones no sólo podría tener la virtud de polarizar el esfuerzo de las instituciones de préstamos para cumplirla, sino también de obrar sobre los mismos gobiernos latinoamericanos. El interés en una política de desarrollo está aún en sus comienzos —en algunos casos en comienzos muy confusos— y acaso sea indispensable agregar este estímulo exterior a los de orden interno para que ciertas aspiraciones en favor del desarrollo económico cristalicen en una política definida.

¿En qué forma concreta podría iniciarse esta política de inversiones con la fijación de aquella meta provisional? Hay cuatro elementos que considerar: el capital privado, los préstamos del Banco Internacional, los del Banco de Exportaciones e Importaciones y el sistema de préstamos a los empresarios latinoamericanos.

Es obvio que no se puede formular un objetivo numérico a las inversiones de capital privado. Solamente sería factible un cálculo conjetural de su posible desenvolvimiento teniendo en cuenta la experiencia de los años últimos. Sería aventurado pensar que en los próximos tres años estas inversiones pueden llegar a una cifra neta superior al 30 ó 35 por ciento de los 1.000 millones de inversiones totales. Más aún, no cabría considerar la conveniencia de un aumento muy apreciable de esta cantidad por la carga que significarían sus servicios financieros.

Es pues comprensible que el acento tenga que ponerse en las inversiones de recursos públicos internacionales, de interés mucho más bajo, aunque éste no es desde luego el único aspecto a considerar. En la determinación de la cuantía de este tipo de inversiones los gobiernos tienen una posición clara. Ello es evidente en el caso del Banco de Exportaciones e Importaciones, cuyos recursos se aportan en su totalidad por el Gobierno de los Estados Unidos. En los países latinoamericanos se reconoce generalmente con gran encomio la acción de

ese Banco porque ha comprendido las necesidades de desarrollo y ha tenido visión del futuro. Entre sus mejores contribuciones figuran los préstamos concedidos para el establecimiento de la industria siderúrgica en el Brasil y Chile.

Compréndese pues la opinión prevaleciente en los países latinoamericanos acerca del papel importante que este Banco ha de cumplir, al lado del Banco Internacional en el financiamiento del desarrollo económico en aquéllos. El Banco de Exportaciones e Importaciones, por lo demás, al depender de las decisiones del Gobierno de los Estados Unidos se encuentra favorablemente situado para actuar dentro del sistema interamericano, sobre todo si en la Reunión de Río de Janeiro se adopta una vigorosa política de cooperación en el desarrollo económico latinoamericano.

A su vez el Banco Internacional ha visto con claridad las exigencias del desarrollo, ha recomendado con insistencia a los países latinoamericanos que es conveniente un programa en ese sentido y en varias oportunidades ha cooperado activamente con ellos en la realización del empeño. Todo esto, y la experiencia que ha ido recogiendo en el campo latinoamericano, permiten esperar del Banco una colaboración muy efectiva.

Ahora bien, si se considera que las operaciones del sistema de préstamos industriales de que se hablará más adelante podrían llegar a ser de 50 a 100 millones de dólares dentro de la meta provisional de 1.000 millones, y si las inversiones privadas fueran de 300 a 350 millones, quedarían de 600 a 650 millones de dólares por año de préstamos del Banco Internacional y del Banco de Exportaciones e Importaciones. Ateniéndose al volumen de las operaciones realizadas por el primero en la América Latina, es posible que esta cifra resulte exagerada en el terreno de la realidad, y que el Banco Internacional no considere conveniente llegar a la cuantía necesaria de operaciones. En tal caso, sería indispensable la expansión de las operaciones del Banco de Exportaciones e Importaciones, y más aún si, después de transcurridos los tres años iniciales de una política de inversiones, se demuestra que la capacidad de absorción de la América Latina supera a los 1.000 millones de dólares y que es conveniente ampliar los préstamos.

4. Continuidad indispensable en la política de préstamos

Además de establecer metas de inversiones para la América Latina, sería conveniente analizar la posibilidad de introducir determinadas formas de operar que aconseja la experiencia. En general se ha seguido hasta ahora la costumbre de ir concediendo gradualmente los préstamos a medida que se aprueban los proyectos respectivos. El país que formula un programa de inversiones, una parte de las cuales se basa en recursos extranjeros, no puede saber anticipadamente si contará o no con esos recursos en los años de aplicación del programa. Más aún, en países sujetos a una gran inestabilidad económica de origen exterior, el volumen de ahorro nacional previsto en el programa podría disminuir en forma sensible y afectar seriamente el programa, si es que las instituciones de préstamos no tomaran a su cargo, en cantidad razonable, una parte de las inversiones que se proyectaba realizar con

dicho ahorro. Si la política de desarrollo está dirigida por entidades prudentes y responsables, como es de desear, podrá surgir en ello más de una duda acerca de la conveniencia de comprometer a su país en un programa de inversiones que la realidad no permitirá cumplir; y esta duda podría inclinarles a limitar la amplitud del programa o sencillamente a no hacerlo y seguir el camino más juicioso de ir presentando los proyectos a medida que se disponga de los recursos pertinentes.

Es claro que las instituciones de crédito internacional no podrían aprobar incondicionalmente su participación en un programa de inversiones. No se trata de eso, sino de aprobar en principio las inversiones que deben financiarse en esta forma en cada año del programa, y hacer depender la aprobación definitiva de la presentación de un proyecto satisfactorio y del cumplimiento de las condiciones que se consideren indispensables para la eficacia de tal proyecto. Al mismo tiempo, podrían comprometerse a financiar inversiones adicionales en caso de que, por razones externas y ajenas a la decisión del país, éste no pudiera contar con los recursos internos que el programa había previsto.

Seguir una práctica semejante sería sin duda un estímulo poderoso para la programación del desarrollo. Sin embargo, hay que reconocer que si los compromisos así adquiridos por los bancos alcanzaran un volumen apreciable, ello podría significarles ciertas dificultades. En el caso del Banco Internacional, sus recursos provienen en buena parte de la emisión de bonos y bien pudiera ocurrir que el mercado no fuera favorable a la emisión llegado el momento de hacer efectivo el compromiso. Pero no hay que magnificar este problema y se podrían encontrar varias fórmulas para resolverlo. En cuanto al Banco de Exportaciones e Importaciones, sus recursos le son suministrados por la Tesorería de los Estados Unidos dentro de las autorizaciones aprobadas por el Congreso, y los compromisos que esa entidad adquiera — por apreciables que puedan ser para la América Latina — no llegarán a un volumen que no pueda afrontarse con sus operaciones normales.

5. Hacia un programa interamericano de inversiones

En toda esta discusión hemos tenido siempre presente el punto de partida: la América Latina requiere una política de desarrollo con amplia colaboración internacional. Existen ya algunos de los elementos de esa política, y si ésta llegara a concertarse, se entraría en una experiencia nueva sobre cuya trascendencia presente y futura no cabría seguir insistiendo. Esa nueva experiencia exige buscar nuevas formas e instrumentos de acción y hemos creído nuestro deber discutirlas en este documento preliminar. Así como una política nacional de desarrollo tiene su expresión en un programa, una política interamericana de desarrollo lo necesitará también, y en este programa las inversiones tendrán naturalmente que desempeñar un papel primordial por un período de años suficiente como para que los países latinoamericanos completen su propia capacidad de ahorro. Sin embargo, este programa interamericano tiene que basarse en programas nacionales, por lo menos para los países más importantes, y en esto hay que realizar un esfuerzo considerable que sólo ha comenzado. Mientras tanto, el establecimiento de una meta provisional de inversiones podría tener por

sí misma gran importancia si los gobiernos decidieran adoptarla como primer paso hacia un programa interamericano. Sería indispensable entonces proseguir y ampliar el análisis y las proyecciones de desarrollo económico que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL está realizando en algunos países con el estímulo y apoyo de sus gobiernos.

Los gobiernos del sistema interamericano podrían tener a su disposición los resultados de esta tarea, así como los otros elementos de juicio que puedan requerir para examinar, en las reuniones periódicas que juzguen convenientes, la aplicación de nuevas metas y eventualmente la formulación de un programa interamericano de inversiones.

No se trata de un Plan Marshall para la América Latina. Este plan, concebido para hacer frente a una situación muy grave, tenía necesariamente que basarse en subsidios. El desarrollo económico de los países latinoamericanos puede cumplirse con el elevado ritmo sin necesidad de ellos, salvo en el caso de unos cuantos países de escasísimo ingreso medio por habitante.[8] La América Latina requiere empréstitos productivos de plazos holgados y de intereses tan bajos como los que permitan los mercados financieros. Hay en este sentido que hacer indispensables distinciones. Con el Plan Marshall se ha difundido un concepto de ayuda en el cual suelen incluirse como tal los préstamos ordinarios. Se trata de operaciones muy distintas; el préstamo supone el pago regular de intereses y amortizaciones, en tanto que la ayuda comporta lisa y llanamente un acto de donación.

Conviene prevenir las consecuencias psicológicas y políticas de esta confusión, tanto en los Estados Unidos como en los países latinoamericanos, si se propaga el concepto de que su desarrollo económico depende de tales donaciones y de que las conferencias en que se reúnan los países del sistema responden al propósito primordial de obtener recursos en tal carácter. No obstante el altísimo ingreso por habitante de aquel país, hay necesidades colectivas que todavía no han logrado resolverse satisfactoriamente, y son un ejemplo de ello las deplorables viviendas populares en sus grandes ciudades. Por lo demás, los altos impuestos no sólo gravan a los grupos de altos ingresos —y a tal punto que en ciertos aspectos su nivel de vida llega a ser inferior al de los grupos correspondientes de la América Latina— sino que recaen también, y pesadamente, sobre los ingresos de la clase media y las masas populares en general. Cabría preguntarse, en consecuencia, si para el prestigio y continuidad de una política interamericana de desarrollo económico convendría que esa política reposara en recursos extraídos por la vía impositiva al contribuyente, o si se ha de apelar a sus ahorros en competencia con las inversiones productivas internas.

6. Colaboración de expertos independientes en la política de desarrollo

Hay aún otro aspecto del problema de las inversiones públicas de recursos internacionales en la América Latina que tiene que manejarse con todo cuidado. Un programa es la expresión concreta de una po-

[8] Este es el caso que se considera especialmente en el proyecto de creación de un fondo especial de las Naciones Unidas para el desarrollo económico, actualmente en discusión en la Asamblea General de tal organismo.

lítica de desarrollo y ésta no sólo consiste en inversiones, sino en una serie de medidas para elevar el coeficiente de ahorro y estimular las inversiones propias, creando a la vez las condiciones propicias para que esas inversiones cumplan los propósitos perseguidos. El grado y la forma de la colaboración exterior dependerán del acierto y sensatez de esta política — y es muy comprensible que las instituciones de préstamos no sólo estén dispuestas a dar su colaboración en ciertos aspectos de esa política, sino también que vinculen su compromiso de prestar al cumplimiento de determinadas condiciones. No se concibe, en efecto, que una de las partes se comprometa a aportar sus recursos durante un período de años sin que la otra adquiera también el compromiso de mantener ciertas condiciones básicas sobre las que ambas partes se hayan puesto de acuerdo previamente. Sin ello no sería posible llevar a la práctica una política eficaz de colaboración internacional.

Toda negociación internacional de este carácter presenta aspectos muy delicados y sería conveniente explorar la posibilidad de encontrar fórmulas más adecuadas. La elaboración de un programa —sobre todo si han de tomarse medidas de carácter económico y financiero que hagan posible su aplicación— suele requerir el consejo de expertos que puedan emitir sus opiniones con autoridad e imparcialidad por estar alejados del medio y de los intereses en juego. Cabe preguntarse si las instituciones de préstamos, por lo mismo que están directamente interesadas en la solución del problema, se encuentran siempre en las mejores condiciones para dar este consejo y, más aún, para esforzarse en favor o en contra de la adopción de determinadas medidas. Su celo podría interpretarse más de una vez como propósito de intervenir en los problemas internos de un país, cuando no como la intención del acreedor de imponer sus condiciones al deudor.

En esto podrían aprovecharse las enseñanzas de la experiencia. Si tanto un gobierno como las autoridades de las instituciones de préstamos hicieran coincidir la expresión de su confianza en ciertos expertos independientes y se solicitase sus puntos de vista y sus recomendaciones, la negociación del aporte de recursos extranjeros en un programa nacional de desarrollo se tornaría menos difícil y habría menos riesgo de suscitar comprensibles susceptibilidades nacionales. Más aún, estos expertos —por su situación imparcial y equidistante entre las partes— podrían intervenir con ventaja en las negociaciones, buscando fórmulas que a veces es difícil encontrar cuando esas partes actúan directamente.[9]

II. Obstáculos que se oponen a la inversión de recursos públicos internacionales

En la sección anterior de este capítulo se ha señalado la conveniencia de establecer una meta mínima de inversiones extranjeras de 1.000 millones de dólares anuales a alcanzarse en un período de transición de tres años. En este período habrán podido tomarse una serie de medidas para atenuar —o eliminar en su caso— los principales obstáculos

[9] Cabe recordar aquí que la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas constituye un ejemplo aleccionador de la forma de suministrar el servicio de expertos independientes.

que han frenado el desenvolvimiento en América Latina de las operaciones de las dos instituciones principales de crédito internacional.

Esos obstáculos son de diversa índole y los hemos agrupado en dos grandes divisiones: obstáculos que atañen a los mismos países latinoamericanos y obstáculos que se derivan de la política de las mencionadas instituciones. Para conocer su índole y alcance, además de recurrir a publicaciones oficiales, la Secretaría ha tenido el privilegio de tener conversaciones con funcionarios de ellas, así como con funcionarios de países latinoamericanos. Pero la interpretación que de dichos obstáculos se presenta en seguida, no deberá atribuirse a ninguna de esas fuentes, sino que se formula bajo la responsabilidad de esta Secretaría Ejecutiva.

1. Obstáculos que atañen a los países latinoamericanos

a) *Falta de programas de inversión y de proyectos debidamente presentados*

El Banco Internacional, sobre todo, ha insistido en la conveniencia de elaborar programas de desarrollo que abarquen todos los proyectos del sector público y estimen las necesidades de inversión de la actividad económica privada. La tarea de programación se ha emprendido ya de tiempo atrás en unos cuantos países y comienza en otros; y es indudable que la presentación de programas generales juiciosamente elaborados tendrá consecuencias muy favorables en la política de las instituciones de crédito. Sin embargo, como se dijo en la sección anterior, la preparación de estos programas es difícil y costosa y la disposición de tales entidades a comprometerse en principio a financiar un programa por todo el período de su duración daría fuerte estímulo a la tarea de programación.

En lo que concierne a los proyectos concretos de inversión su preparación requiere asimismo apreciables recursos técnicos y financieros que los gobiernos no siempre desean o están en condiciones de poner en juego, aparte del tiempo que demora su elaboración. El riesgo de que el proyecto no sea finalmente aprobado después de emplear esos recursos actúa a veces como factor inhibitorio. Sin embargo, la experiencia ha ido aconsejando fórmulas satisfactorias. En varios casos el Banco Internacional ha dado en principio su conformidad a ciertas iniciativas y ha estimulado la presentación de proyectos que fueron después aprobados; más aún, en ocasiones hasta ha sugerido la ampliación de tales proyectos a fin de llegar a soluciones más económicas. En este aspecto, la ampliación de la cooperación técnica de las Naciones Unidas y los organismos especializados o los gobiernos podría contribuir a eliminar estos obstáculos. Esa cooperación se ha prestado en casos concretos en la preparación de proyectos, pero hace falta también preparar técnicos en los distintos países con aptitud para elaborarlos o para juzgar el valor de los que elaboran otros técnicos.

b) *Administración deficiente de las empresas*

Hay algunos servicios públicos deficientemente administrados en los que se ha sugerido tomar ciertas medidas de reorganización antes de conceder los préstamos. Existe algún caso de préstamos hechos para

la importación de equipo que se ha deteriorado al poco tiempo debido a su inadecuada aplicación. Desde luego, la eliminación de estas dificultades depende de los mismos gobiernos, aunque podría facilitar la adopción de medidas correctivas al compromiso de otorgar el préstamo si se cumplen determinadas condiciones.

c) *Obstáculos impuestos por la inflación*

La inflación que prevalece en varios países latinoamericanos es un obstáculo considerable para las inversiones de recursos internacionales, no obstante lo cual se han concedido préstamos de significación en algunos de ellos. Es difícil, sin embargo, que puedan lograrse recursos de esta índole con destino a un vasto programa de inversiones si no se toman medidas para moderar al menos la intensidad de la inflación. Por otro lado, no puede desconocerse que para el éxito de un plan antiinflacionario generalmente se requiere disponer de aquellos recursos en forma bien concertada.

Hay casos recientes que aportan enseñanzas muy útiles. Si la inflación está provocada por inversiones privadas cubiertas con crédito bancario, la cesación de esas inversiones para contener la expansión crediticia tiene por consecuencia inmediata la desocupación en las industrias directamente afectadas, así como en las industrias que suministraban bienes de consumo a la gente ocupada en aquéllas, con las consiguientes repercusiones. Sobreviene entonces una contracción de la economía cuyas consecuencias suelen llevar de nuevo a la expansión inflacionaria del crédito. La única manera de evitarlo es cubrir el exceso inflacionario de inversiones con capital extranjero —ya se trate de las mismas inversiones de antes o de otras diferentes— y continuar en esta forma hasta que se logre cubrirlas totalmente, después de haber conseguido elevar el coeficiente de ahorro.

La afluencia de capital extranjero en estos casos permite evitar los trastornos que acompañan a la simple deflación; y si bien es cierto que por sí sola no corrige el desequilibrio que está en la raíz del proceso inflacionario, no lo es menos que la corrección de este desequilibrio se hace más fácil si se aumenta la oferta real de bienes o se la expande por medio del aumento de importaciones financiadas con recursos de origen externo.

Esto lleva a concluir que la mejor manera de atacar una inflación de este tipo sería la aplicación de un programa de inversiones al mismo tiempo que se ponen en práctica enérgicas medidas antiinflacionarias.

Si la inflación se debe a las inversiones del sector público, el aumento de impuestos suele ser la fórmula más a mano, en la medida en que no fuese aconsejable reducir tales inversiones. Pero ese aumento de impuestos requiere tiempo y muchas veces implica resolver problemas técnicos, administrativos y políticos. El capital extranjero puede facilitar esa transición, abreviándola o reduciendo los efectos negativos sobre el nivel de ingreso. Se hace necesario pues la aportación transitoria de recursos internacionales, lo mismo que cuando se desea evitar los efectos de la contracción de estos gastos.

El problema se torna mucho más difícil cuando la inflación es de salarios o de costos. También se impone entonces un programa de cuantiosas inversiones que, junto con otras medidas, permita aumentar rápidamente la productividad y el ingreso, sin lo cual no podrá afrontarse la presión inflacionaria.

Hace algunos años no era infrecuente en la América Latina la tesis de que la inflación permitía acrecentar las inversiones y estimular el desarrollo económico. Hay que reconocer que así ha sucedido en algunos casos, mientras que en otros la inflación coexiste con un bajísimo coeficiente de inversiones. Pero aún en los primeros, para que crecieran las inversiones ha sido necesario que aumentara notablemente la participación de los empresarios y grupos de altos ingresos en el producto total. Esto, aparte de sus adversas consecuencias sociales, ha terminado por desalentar las inversiones privadas y, por tanto el desarrollo económico, en virtud del lento crecimiento que este tipo de distribución del ingreso provocaba en la demanda efectiva de las clases populares.

No hay exageración alguna en afirmar que la inflación, por sus efectos económicos, sociales y políticos, es el problema más apremiante con que se enfrenta la América Latina. Tiene desde luego que atacarlo con medidas propias, tomadas con firmeza y convicción. Sin embargo, para que así pueda hacerse, es indispensable la aportación de recursos internacionales. De otro modo, las medidas antiinflacionarias resultarían incompatibles no sólo con el desarrollo, sino con la misma estabilidad de la economía en el nivel de ocupación que inflacionariamente se ha alcanzado. De lograrse esta combinación de esfuerzos, aumentaría considerablemente la capacidad de absorción de recursos internacionales.

d) *Obstáculos impuestos por la dificultad de hacer frente a los pagos exteriores*

Aparte de la inflación, la dificultad de un país para hacer frente al pago de los servicios financieros de los préstamos exteriores es uno de los obstáculos que más han limitado esa capacidad de absorción. Los países latinoamericanos tienen en general dificultades periódicas de divisas que podrían atenuarse sensiblemente —y tal vez evitarse— si se tomaran previsoras medidas para estimular las exportaciones y sustituir importaciones cambiando su composición. Ya se dijo que uno de los aspectos más importantes de un programa de desarrollo es precisamente realizar las inversiones necesarias para introducir estos cambios estructurales en la economía. En consecuencia, la posibilidad de atender los servicios financieros de un país —y, por tanto, el límite de los préstamos exteriores que podrían realizarse— no debería juzgarse en función de aquellas situaciones críticas de divisas, sino teniendo en cuenta esas posibilidades de reajuste estructural; por donde podría resultar con frecuencia que esas dificultades de divisas, en vez de desalentar la inversión de recursos internacionales, se tornasen más bien en incentivo para ella, contribuyendo así a dilatar la capacidad de absorción de capital.

2. Obstáculos derivados de la política de las instituciones de crédito

a) *Limitación de las inversiones a la importación de equipos extranjeros*

La práctica seguida por las instituciones internacionales de préstamos de limitar las cantidades otorgadas a lo necesario para cubrir el precio de las importaciones de bienes de capital tiene un fundamento razonable si se considera cada préstamo en sí mismo. Parece lógico que el prestatario tenga que acudir al ahorro del país para cubrir aquella parte de la inversión representada por gastos locales. Habría no obstante que hacer una salvedad. Hay casos en que el acrecentamiento de la producción también exige aumentar el capital circulante en artículos en proceso importados del extranjero; no habría motivos válidos para limitar la inversión solamente a los bienes que constituyen el capital fijo.

Sin embargo, si se considera en su conjunto el proceso económico, surgen algunas dudas que conviene comentar. Veamos un ejemplo. Supóngase que en un momento dado un país tiene un ahorro neto equivalente al 10 por ciento de su ingreso, que se emplea íntegramente en inversiones, y que se proyectan inversiones adicionales que elevarían el coeficiente del total de inversiones a 12 por ciento del ingreso. La mitad de estas inversiones adicionales constituye bienes de capital que deberán importarse y para los cuales se suministran los recursos internacionales correspondientes, de acuerdo con la práctica corriente que se está comentando. Quedaría sin embargo la otra mitad de las inversiones, equivalente al 1 por ciento del ingreso, que corresponde a gastos locales. Si el ahorro espontáneo es sólo de 10 por ciento no habría forma de cubrir este importe adicional, salvo que el estado — si de él se trata — acuda a mayores impuestos para hacerlo, lo cual podría ser una solución razonable si las circunstancias son propicias. En cambio, al empresario privado no le queda otro recurso que acudir al sistema bancario con los consiguientes efectos inflacionarios, tanto internamente como en el balance de pagos.

Se justifica analizar más de cerca este caso por las enseñanzas que de él dimanan. Los hombres empleados en esta mitad de las inversiones adicionales a cubrirse localmente provendrán en su mayor parte del incremento de población activa más la población que se desplaza de la producción primaria y de actividades de escasa productividad. De los ingresos netos que perciben estos nuevos ocupados con medios que suministra el sistema bancario, una parte se gastará internamente y otra en importaciones. En consecuencia, si se quiere evitar el desequilibrio del balance de pagos, será necesario cubrir con recursos extranjeros por lo menos esta parte. Ahora bien, por lo que toca a la parte de demanda interna, habrá presión inflacionaria sobre la oferta, pues ésta, en el mejor de los casos, tardará tiempo en aumentar, en tanto que el incremento de ingresos suele gastarse con celeridad. De donde también por aquí se sentirán estimuladas las importaciones, en virtud de dicha presión adicional de un comercio dilatado inflacionariamente.

Si no se tratase de ocupación adicional, sino de gente ya ocupada que se traslada de la producción de bienes de consumo a producción

de bienes de capital, el efecto inflacionario sería mayor, pues se mantendría el mismo volumen de ingresos y disminuiría la producción de consumo.

El único caso, en el ejemplo que se examina, en que los gastos locales del incremento de inversiones podrían cubrirse sin consecuencias inflacionarias sería si de ese 10 por ciento de ahorro hubiera quedado sin emplear una parte equivalente.

Así, pues, es obvio, si se considera el proceso económico en su conjunto, que la práctica seguida en esta materia limita la posible absorción productiva de recursos internacionales, o lleva a consecuencias inflacionarias.

Pero el problema no está sólo en la insuficiencia de ahorro, sino también en las dificultades que plantea su transferencia al exterior para adquirir bienes de capital. Puede darse el caso en efecto de que exista todo el ahorro necesario y que, sin embargo, su transferencia provoque un desequilibrio en el balance de pagos. Por supuesto, que efectos de esta índole no se conciben en los países que producen sus propios bienes de capital y no tienen necesidad de importarlos.

En esto —así como en otros aspectos de las inversiones internacionales— las prácticas seguidas por el mercado financiero de Londres antes de la primera guerra mundial ofrecen rasgos muy interesantes de adaptación a las necesidades reales. Los bonos que se lanzaban al mercado cuando se construía un ferrocarril británico en el exterior no sólo cubrían los materiales y equipos que había que exportar, sino también las sumas en libras esterlinas que había que transferir al país en que se efectuaban las inversiones para cubrir el pago de salarios y otros gastos locales. No sería recomendable seguir esta práctica en la misma forma en que se hacía entonces, aunque encierra enseñanzas aprovechables en la búsqueda de una solución más adecuada de este aspecto de nuestro problema.

Hay que reconocer que sería difícil encontrar esta solución en caso de proyectos individuales. En cambio, dentro de un programa de desarrollo, si se estima que el ahorro espontáneo de un país no puede pasar de cierta proporción de su ingreso, y si se formula un plan de inversiones por mayor cantidad, el excedente tendrá necesariamente que ser cubierto con recursos internacionales, cualesquiera que sean los proyectos que se elijan para emplear ese excedente. A este respecto resulta sugestivo señalar que el Banco Internacional, en el programa de desarrollo económico del sur de Italia, ha prestado recursos para cubrir las importaciones adicionales provocadas por el incremento del ingreso.

b) *Preferencia por la inversión privada*

Como se dijo con anterioridad, la opinión prevaleciente en los países latinoamericanos está acorde sobre la necesidad de estimular la iniciativa privada, y, en consecuencia, no podrían formularse objeciones fundamentales a este principio de dar preferencia a la inversión privada. Por consecuencia, se ha considerado generalmente que la inversión de recursos públicos internacionales sólo se justifica si no hay capital privado o extranjero dispuesto a realizarla. Sin embargo, habría dos as-

pectos que considerar a fin de contribuir a su adecuada aplicación práctica.

Ya se ha señalado, en primer lugar, la actitud tradicional de los países latinoamericanos en favor de la realización por el estado de ciertas inversiones de carácter público que en algunos otros países se han llevado a cabo por la iniciativa privada. Ello ha sido compatible con una cantidad considerable de inversiones privadas en otros servicios públicos, lo cual demuestra que la actitud no obedecía a consideraciones ideológicas, sino más bien a que en esa forma se favorecía más el desarrollo económico del país.

Sin embargo, es evidente que ahora se tiende a poner en manos del estado algunas empresas que antes se dejaban a la iniciativa privada. Tampoco ha de verse en ello el efecto de consideraciones ideológicas. Basta un ejemplo importante para comprenderlo. Es una práctica establecida el control que el estado ejerce sobre las tarifas de los servicios públicos. En los Estados Unidos se consideran razonables las tarifas que permiten un rendimiento hasta de un 6 por ciento del capital invertido. Aunque pueda justificarse un límite algo más alto en los países latinoamericanos, difícilmente podrá atraerse capital privado a nuevas empresas de servicios públicos con ese nivel de rendimiento. Para lograrlo sería necesario elevar sustancialmente esa tasa y hacerlo no se justificaría en realidad por la naturaleza de estas empresas. Ya no se trata, como en otras épocas, de técnicas nuevas, sino de técnicas conocidas. Por lo tanto, no existe razón alguna para pagar al capital extranjero una prima apreciable por conocimientos técnicos que ya han pasado a ser patrimonio común.

Es pues explicable que en tales circunstancias el estado prefiera realizar por sí mismo estas inversiones básicas y que tenga que acudir a recursos públicos internacionales de interés relativamente bajo, mientras no se restablezca el mercado privado de bonos en los grandes centros financieros. Por la misma razón de su bajo rendimiento tampoco se presenta la alternativa de interesar al capital privado latinoamericano en este tipo de empresas.

Distinto es el caso de los servicios públicos ya existentes en manos del capital privado extranjero. Las necesidades de capital adicional pueden conseguirse a tasas adecuadas de interés, ya sea en los mercados financieros o en el Banco de Exportaciones e Importaciones y el Banco Internacional. El problema que aquí suele presentarse es de otra naturaleza. Es frecuente que las tarifas no se hayan ajustado al alza de los costos de explotación provocada por la inflación, y las empresas han llegado a perder en algunos casos su capacidad de ganancias razonables, cuando no a descapitalizarse.

Esto suele ocurrir también con servicios públicos de propiedad del estado y más que una actitud específica contra la inversión extranjera, trátase de otra de las consecuencias perjudiciales de la inflación. Cuando los sueldos y salarios — como sucede con frecuencia — se ajustan con tardanza al alza de los precios, aumentan los beneficios de los empresarios en general, y no se suben las tarifas de los servicios públicos para no

elevar más el costo de la vida. Hay pues una transferencia de ingreso real no sólo de las masas populares a aquellos empresarios, sino también de las empresas de servicios públicos, sean éstas públicas o privadas. Por otro lado, si difícil resulta aumentar las tarifas cuando los servicios públicos son del estado, mucho más lo es cuando están en manos de intereses privados y cuando éstos son extranjeros por añadidura.

En otros casos, ha habido renuencia a acoger capital extranjero cuando por una razón u otra toma formas monopolistas o limita francamente la competencia. Baste mencionar este hecho aquí, pues lo consideraremos más adelante al ocuparnos del capital privado.

Finalmente, la misma magnitud de una empresa extranjera, y la desmedida gravitación que podría llegar a tener en la vida interna de un país, han llevado más de una vez a actitudes recelosas que, aunque dificultan el acceso del capital privado a la propiedad de las empresas, dejan abiertas otras formas de colaboración del mismo, así como de las instituciones de crédito internacional como también se verá en lugar pertinente.

En esos casos de fundado recelo es deseable que el estado delimite y precise el campo de acción que se ha reservado y dé seguridades suficientes a los empresarios privados en todas las otras actividades no afectadas por esa política, a fin de evitar que se retraiga la iniciativa privada. Que tal política es posible, lo demuestra el caso de México en los últimos años, donde la reforma agraria y la expropiación del petróleo y los ferrocarriles no han sido obstáculos para que los empresarios privados nacionales y extranjeros hayan invertido en la industria manufacturera y otras actividades.

Desde otro punto de vista, en los casos en que se justifique dar preferencia al capital privado, en vez de facilitar inversiones del sector público, es indispensable brindar fácil acceso a las fuentes internacionales del capital y de la técnica al empresario de los países latinoamericanos a fin de que pueda competir holgadamente con el empresario extranjero. Este es uno de los puntos más débiles del sistema de préstamos internacionales y en la sección III de este capítulo nos dedicamos a considerar este importante aspecto de nuestro problema.

c) *Divergencias de criterio sobre la conveniencia de un proyecto*

A veces, a pesar de la inobjetabilidad técnica de un proyecto, podrían suscitarse dudas acerca de si representa la solución más conveniente para el desarrollo económico de un país. No sería difícil resolver la cuestión si las dos partes interesadas tuvieran un mismo canon para juzgar un proyecto desde ese punto de vista. Un caso ilustrativo es el del informe de la Misión Currie sobre el Desarrollo Económico de Colombia. Aunque la Misión fué enviada por el Banco Internacional, el informe expone opiniones que son de la responsabilidad exclusiva de sus autores. Éstos se mostraron adversos al establecimiento de la industria siderúrgica en Paz del Río, y fundaron su opinión, entre otras consideraciones, en la circunstancia de que el costo interno de producción era superior al precio del hierro y acero importados. Si este criterio hubiera prevalecido en la América Latina, no hubiera tomado vuelo la industrialización. A pesar de ser su costo mayor que el precio extranjero, una

industria puede ser económica si el incremento neto de producto que se deriva de los factores que en ella se emplean es mayor que el que se obtendrá en otras ocupaciones, como se explica al examinar los problemas de comercio exterior.[10] No podría pues juzgarse este asunto concreto sin examinar las otras alternativas de inversión y sin discutir las posibilidades de sustitución de importaciones que un país tendrá que realizar en virtud de su propio crecimiento. En casos de esta naturaleza es en los que se comprueba mejor la necesidad de un programa de desarrollo. Pero aparte de ello, el acuerdo a que pueda llegarse en reuniones como las de Río de Janeiro acerca de una política de desarrollo — y especialmente en cuanto concierne a sus aspectos internacionales — podría dar un marco adecuado a la solución concreta de los problemas de este tipo.

d) *Renuencia a invertir en ciertos tipos de servicios públicos*

Los gobiernos latinoamericanos obtuvieron en tiempos pasados en Londres y otras plazas europeas, y posteriormente en Nueva York hasta la crisis mundial de los treinta, empréstitos destinados a servicios públicos tales como servicios sanitarios, escuelas y edificios públicos que no siempre tienen una productividad directa, pero que contribuyen notablemente al aumento general de la productividad. Tratábase en general de empréstitos a largo plazo, cuyos servicios se atendían con recursos generales del estado y en algunos casos con tasas especiales. El mercado privado de capital sigue siendo prácticamente inaccesible en el exterior y no ha surgido otra forma de satisfacer esta necesidad. Es indudable que la determinación de otorgar préstamos de recursos públicos internacionales con este propósito, estimularía en forma apreciable la absorción de estos recursos en la América Latina.

e) *Necesidad de la garantía del gobierno en las operaciones de préstamo*

Este requisito tiende también a limitar seriamente la capacidad de absorción de recursos internacionales en el campo de la iniciativa privada. Por un lado, hay gobiernos que prefieren como es natural satisfacer sus propias necesidades antes que las de los empresarios privados. Por otra, éstos suelen sentirse inhibidos ante la posibilidad de que la concesión de la garantía estatal en las operaciones que solicitan suponga una intervención directa en su empresa sin que hubiera otras razones para hacerlo. Todo ello explica que en la América Latina los recursos públicos internacionales sólo hayan podido llegar en muy contadas ocasiones a empresas privadas, que generalmente han sido de gran magnitud. El crédito no ha sido accesible a las empresas medianas y pequeñas que tanto gravitan en el desarrollo industrial. Sobre esto se vuelve en la sección siguiente de este capítulo.

III. El acceso del empresario latinoamericano a los recursos públicos internacionales

1. Resultados aleccionadores de una primera experiencia

Expuestos en páginas anteriores los principales obstáculos que se oponen a la inversión de recursos públicos internacionales, y examinadas

[10] Véase el capítulo IV.

en general las posibilidades de eliminarlos, parece conveniente extenderse en forma especial sobre una de ellas, cuya considerable trascendencia no cabría desconocer. Nos referimos a la posibilidad de emplear estos recursos en alentar la iniciativa y las inversiones privadas de los empresarios radicados en la América Latina.

Estos empresarios se encuentran indudablemente en condiciones económicas y técnicas inferiores a las de los extranjeros, y el esfuerzo que se haga para atenuar esta diferencia tendrá notables efectos sobre el desarrollo económico y el funcionamiento del sistema de libre iniciativa. Nos ocuparemos aquí del aspecto económico, para considerar el técnico en otro lugar.[11]

Es un hecho bien conocido que en la América Latina se ha podido en muy pocos casos satisfacer en forma adecuada la necesidad de créditos a plazos medianos y largos para la industria, y que es éste uno de los factores que retarda el desarrollo. El sistema bancario está bien preparado para los préstamos habituales a corto plazo, a fin de suplir las deficiencias de capital circulante y con frecuencia estos préstamos se hacen con efectos inflacionarios. Dispone pues de la organización básica para prestar a la industria, pero no de los recursos a plazos adecuados. La misma legislación bancaria suele oponerse a que en estas operaciones se inmovilice una proporción inmoderada de los depósitos corrientes.

En algunos países, además de los bancos comerciales, existen instituciones especiales para contribuir al fomento industrial, pero casi siempre se encuentran limitadas por la parvedad de sus medios. El problema consiste pues en emplear los mejores establecimientos existentes en cada país — sin perjuicio de crear otros si fuere aconsejable — a fin de hacer llegar el crédito internacional por su intermedio a los empresarios de la América Latina.

Las instituciones de crédito internacional no habían tenido oportunidad de prestar a estos empresarios, pues sus operaciones con la iniciativa privada se efectuaron sobre todo con empresas de utilidad pública, en su mayor parte extranjeras. La preocupación por corregir esta deficiencia les ha llevado a tratar de satisfacer las necesidades de los empresarios latinoamericanos. Así, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento inició la realización de esta idea en México, pero en circunstancias que no contribuyeron a un buen resultado. Con la garantía del gobierno mexicano, el Banco resolvió otorgar 10 millones de dólares a un consorcio de bancos particulares del país que se formó al efecto para conceder préstamos de mediana cantidad a la industria. Las circunstancias principales que privaron de éxito a esta operación fueron las siguientes:

a) El trámite excesivamente complicado en relación con la magnitud de las operaciones. Cada una de ellas tenía que ser aprobada en Wáshington, para lo cual era necesario acompañar un conjunto de antecedentes e informaciones que los solicitantes de crédito no estaban acostumbrados a presentar en sus operaciones habituales con el sistema bancario. Esta aprobación en realidad era la cuarta que se requería; la primera tenía que

[11] Véase el capítulo III.

darla el banco originario de la operación; la segunda dos bancos que la compartían como firmantes solidarios, y la tercera la Nacional Financiera, institución oficial mexicana que otorgaba la garantía del estado.

b) La prescripción de tres firmas bancarias parece haber sido también un obstáculo, aunque en esto las opiniones recogidas en México son dispares; según algunos bancos, ello tiende a una mejor selección de las operaciones, en tanto que otras instituciones opinan que ha significado un factor inhibitorio para bancos que no desean compartir con otros operaciones de su propia cartera. Como quiera que sea, no hubiera habido resistencia a que sólo se exigiera una firma bancaria.

c) En operaciones de esta naturaleza se plantea el riesgo de cambio. El banco central tomó a su cargo la mitad del riesgo y la otra mitad quedaba a cargo del deudor. En tales condiciones, las sociedades financieras que prestan en México a plazos medianos y largos podían ofrecer mejores términos en operaciones individuales, pues aun cuando la tasa de interés resultase algo más alta, la operación se hacía en moneda nacional y no en dólares. Sin embargo, la capacidad de préstamos de tales sociedades es más bien limitada y, si se hubiera tratado de operaciones de un conjunto apreciable, no hubieran podido competir con recursos de origen externo, aparte de las dificultades de transferencia internacional con que habrían podido tropezar los fondos de origen interno.

Además de estos obstáculos, hubo otros provenientes de la legislación mexicana, y que no son probablemente de difícil eliminación.

El Banco de Exportaciones e Importaciones hizo una operación de este tipo y por una cantidad más fuerte con industriales italianos, y su resultados satisfactorios le han llevado a iniciar otra experiencia en las Filipinas.

2. Posibles soluciones del problema

Examinadas las dificultades que malograron la operación mexicana, no se advierten motivos intrínsecos que impidan eliminarlas. Si se eligen los bancos y entidades más serios y respetados de cada país, no habría razón alguna para que no pueda concedérseles sumas globales de magnitud proporcionada a su capital y reservas con el fin de que las presten directamente a la industria de acuerdo con ciertas condiciones convenidas y sin tener que solicitar su aprobación salvo cuando las sumas sobrepasen cierto límite que no sería difícil determinar. Desde luego, habría que informar posteriormente sobre las operaciones realizadas, pero sin necesidad de presentar todos los antecedentes y requisitos exigidos en aquel primer caso experimental.

En cuanto al riesgo de cambio, la solución dada en el caso mexicano parece razonable. Pero habría que hacer más atrayente la operación al industrial ofreciéndole un interés menor que el de los préstamos realizados en moneda nacional. El tipo de interés cobrado por las entidades internacionales es relativamente bajo y, a pesar de la comisión de garantía que habría que dar al banco intermediario y de la prima de riesgo de cambio que tendría que percibir el banco central sobre la mitad del préstamo cuyo tipo de cambio garantizaría, podría lograrse un tipo más bajo que los relativamente altos que suelen devengar estas operaciones en los

países latinoamericanos. Es lógico que el industrial corra por lo menos con la mitad del riesgo de cambio, pues el activo adquirido con el importe del préstamo también subirá de valor en caso de desvalorización monetaria.

Cabe examinar ahora las posibilidades concretas de realizar estas operaciones con la amplitud que podrían adquirir en toda la América Latina si se organiza adecuadamente el sistema. Las posibilidades son tres: organizar el sistema de crédito industrial bajo la dependencia del Banco Internacional; hacerlo dentro del Banco de Exportaciones e Importaciones; y crear un Fondo especial.

Veamos las dos primeras soluciones para examinar después por separado la que toca al Fondo especial. Por lo que se refiere al Banco Internacional sería deseable, por las razones ya expuestas, que estas operaciones no requieran garantía gubernativa, aunque el banco central de cada país tendría que aprobar las sumas globales a prestarse en virtud del riesgo de cambio que cubre. Si bien es cierto que, en virtud de sus estatutos, el Banco Internacional exige aquella garantía, podría realizar estas operaciones mediante una entidad filial similar a la Corporación Financiera Internacional que el propio Banco proyectó en 1951 a requerimiento del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Según el proyecto, esta corporación tendría facultades para realizar el tipo de operaciones que se está preconizando, aunque el propósito que persigue es distinto. Su objetivo es más bien atraer preferentemente las inversiones particulares extranjeras en los países menos desarrollados y también promover las inversiones locales, ya sea por operaciones de préstamo o por suscripción de acciones que vendería después en el país o en el extranjero. La corporación sólo contaría con un capital de 250 millones de dólares para todo el mundo, cantidad que podría resultar muy insuficiente si los préstamos industriales tomaran el vuelo que es dable esperar. El propósito primordial que persigue esta corporación y la idea de estos préstamos no son incompatibles. Es más, se complementan de tal suerte que si esta entidad llegara a crearse con mayores recursos se habría logrado una solución satisfactoria para este importante problema.

En cuanto al Banco de Exportaciones e Importaciones, el hecho de que esta institución haya comenzado a realizar con éxito estas operaciones de crédito industrial demuestra que está plenamente capacitada para hacerlo. Por lo demás, tiene recursos disponibles de mucha mayor cuantía que los proyectados para la corporación antes mencionada. La circunstancia de no tener que procurar sus recursos mediante la emisión de bonos en los mercados financieros, permitiría al Banco de Exportaciones e Importaciones operar con una amplitud de criterio que acaso no tuviera si se viera precisado a tener en cuenta ciertas dudas o reticencias con que podrían recibirse operaciones que no son familiares para los centros financieros del exterior.

3. Creación de un fondo especial dentro del sistema interamericano

Podría hacerse una primera objeción a esta idea, a saber, que se proyecta una nueva entidad no obstante existir ya dos que podrían desem-

peñar su papel. No corresponde a la índole de este informe formular recomendaciones acerca de la solución más conveniente. Pero sí cabe señalar que, si se ha de dar amplitud a este sistema de créditos industriales, habría que crear un régimen especial, ya sea en combinación con el organismo proyectado por el Banco Internacional y que según se dijo está en consideración en las Naciones Unidas, o un nuevo departamento del Banco de Exportaciones e Importaciones. En efecto, se trata de operaciones de un tipo distinto del que realizan habitualmente estos dos bancos, y que requieren una experiencia adecuada; y para realizarla, habría quizá que establecer agencias o sucursales en los principales países a fin de mantener un contacto más estrecho con el sistema bancario y conocer directamente las necesidades de la industria. Es obvio que con tal propósito sería necesario formar un personal especializado que en gran parte podría surgir de los mismos bancos latinoamericanos, si se ha de dar debida importancia al conocimiento directo del medio en que tendrá que operarse.

Todo ello nos ha llevado a presentar esta tercera alternativa, en cuya elección podrían influir también consideraciones de otra índole. Si en la Reunión de Río de Janeiro se sientan las bases de una vigorosa política de desarrollo económico, es posible que haya que considerar la creación de instrumentos de que hoy carece el sistema interamericano. En tal caso esta tercera posibilidad tendría méritos suficientes para ser examinada conjuntamente con las otras.

Si la idea llegara a cristalizar, todos los países tendrían que aportar el capital. Pero desde luego, sólo una parte relativamente pequeña de los fondos prestables podrá provenir de la América Latina, pues precisamente de lo que se trata es de atraer hacia ella recursos internacionalase. En consecuencia, será necesario dotar a esta entidad de recursos especiales de cuantía suficiente, y el capital — sin perjuicio de emplearlo en las operaciones — deberá tener como fin principal el de responder a eventuales quebrantos en la aplicación de esos recursos.

En cuanto a éstos, en las circunstancias actuales sería muy difícil encontrar otra solución que no fuera una dotación de los Estados Unidos a un fondo especial para operaciones de esta naturaleza. Si tal ha de ser la fuente, no parecería tener importancia la forma en que se presente esta dotación. Sin embargo, hay un recurso que por su índole especial puede considerarse más adecuado. Calcúlase que los Estados Unidos perciben alrededor de 100 millones de dólares por año del impuesto con que gravan el rendimiento del capital invertido por sus firmas y empresas en la América Latina. Se trata, pues, de ingresos de fuente latinoamericana y, sin entrar al aspecto jurídico de la cuestión — pues aquí no correspondería hacerlo — podría aducirse la conveniencia de que este ingreso quedara en la misma América Latina, contribuyendo a su más intenso ritmo de crecimiento. En realidad, la propia Tesorería de los Estados Unidos se ha mostrado dispuesta a considerar la reducción de lo que percibe por este tributo con el fin de alentar las inversiones privadas de capital norteamericano en los países latinoamericanos. Se ha discutido con frecuencia la posibilidad de una eliminación total del impuesto; pero tal idea ha sido objetada, no tanto por la reducción — insignificante

por cierto — que provocaría en las entradas fiscales de aquel país, como por el tratamiento discriminatorio que ello introduciría en el régimen fiscal. Esta limitación impide dar el máximo de estímulo fiscal a las inversiones privadas de los Estados Unidos en la América Latina; pero, en cambio, podría discutirse la posibilidad de emplear esos recursos en estimular la empresa privada dentro de los mismos países latinoamericanos.

Desgraciadamente, estos países no podrían utilizar en las circunstancias actuales el mercado financiero de los Estados Unidos para obtener recursos destinados a un fondo de desarrollo de la índole del que se considera. Pero si los Estados Unidos pudieran comprometerse a dotar al Fondo con el producto del mencionado impuesto por un número adecuado de años, este ingreso podría servir de base a la emisión de un empréstito en dicho mercado, en condiciones similares a las de las operaciones del Tesoro. Esto podría dar a ese Fondo, conforme vaya ampliando sus operaciones, una dotación mucho mayor que la que se tendría por la aportación directa del impuesto. Esta fórmula ofrecería la ventaja de contribuir a que el ahorro privado se interese de nuevo por el desarrollo latinoamericano, y comenzaría a reabrirse — si bien en esta forma especial — un mercado financiero que ha permanecido prácticamente clausurado para la América Latina desde la crisis mundial.

No es posible determinar qué cantidad de recursos podría absorber anualmente la América Latina en estas operaciones de crédito industrial. Ello dependerá en gran parte de la habilidad con que se organice y se maneje el sistema. Pero, dadas las considerables necesidades potenciales de los países latinoamericanos, no sería exagerado pensar en que podría absorber por lo menos de 50 a 100 millones de dólares anuales una vez que el sistema se organice.

En caso de que resultaran insuficientes los recursos antes considerados, cabría pensar, entre otras posibilidades, en que el Fondo pueda redescontar en el Banco de Exportaciones e Importaciones parte de su cartera para conseguir nuevos recursos prestables. Que pueda hacerse lo mismo en el Banco Internacional dependería de que la garantía conjunta y solidaria que los gobiernos participantes pudieran dar a las operaciones del Fondo, le permitiera cumplir con el correspondiente requisito de su carta orgánica.

Habría que prever la eventualidad de insuficiencia de recursos si el Fondo extendiera sus operaciones al campo de la agricultura. Esto debe ser también materia de especial atención. Uno de los más graves obstáculos al progreso agrícola de América Latina es la falta de capital. La agricultura se encuentra generalmente en inferioridad de condiciones respecto al comercio, la industria y otras ocupaciones urbanas. No sólo tiene dificultades similares a las de la industria para lograr créditos a mediano y largo plazo, sino que las experimenta también en sus créditos para proveerse de capital circulante. Es un hecho bien conocido que los bancos comerciales prefieren operaciones a corto plazo de carácter comercial e industrial, porque, aparte de su mayor liquidez, pueden concentrarse en las ciudades y son de manejo menos costoso que las operaciones agrícolas. El capital circulante en la agricultura requiere por lo

general plazos más dilatados, y los préstamos están expuestos a inmovilizaciones provenientes de contingencias meteorológicas. Ello ha llevado a la práctica muy difundida de encomendar a bancos del estado las operaciones de ese carácter. Estos bancos están dotados con frecuencia de capitales relativamente pequeños y se ven precisados a recurrir al redescuento para procurarse recursos adicionales, lo que suele tener consecuencias inflacionarias.

El hecho de tratarse de entidades del estado ha permitido al Banco Internacional realizar operaciones con ellas y con otras instituciones oficiales dedicadas a promover la agricultura. Los préstamos se han destinado a cubrir importaciones, pero hay también casos en que el Banco se ha desligado de esa práctica y ha prestado a dichas entidades para que puedan ampliar todas sus operaciones sin aquella limitación. Con tal propósito el Banco emplea recursos provenientes del pago o amortización de préstamos efectuados para cubrir importaciones de bienes de capital. En realidad, es lo mismo que si los recursos provenientes del pago o amortización se percibieran por el Banco en Wáshington y se volvieran a prestar en el país. Pero al elegir la forma mencionada se ha procedido con una elasticidad de criterio que permite obviar la dificultad impuesta por aquella limitación. Es claro que si el Banco pudiera hacerlo en forma directa, sus operaciones agrícolas podrían adquirir mucha mayor amplitud y no sería necesario que el nuevo sistema que se preconiza para el crédito industrial se extienda también a estas operaciones. Tanto más si el Banco de Exportaciones e Importaciones interviene asismismo. En tal caso, este sistema podría especializarse en el crédito industrial, lo cual sería a todas luces muy ventajoso.

IV. Las inversiones de capital privado extranjero

1. Breve consideración sobre la situación actual

Las inversiones de capital privado de los Estados Unidos en la América Latina, así como el capital privado de otras procedencias, se han orientado preferentemente hacia las actividades exportadoras. Esta característica tradicional sigue prevaleciendo. Salvo en casos especiales, la inversión en las actividades internas no ha despertado el mismo grado de interés; responde a otros criterios, requiere el conocimiento de un mercado local generalmente limitado, y está expuesta a dificultades de transferencia de servicios a las que escapan de ordinario las inversiones destinadas a promover exportaciones. Suele mencionarse como ejemplo aleccionador la gran atracción que el desarrollo interno del Canadá ha tenido para el empresario norteamericano. Pero este país constituye un caso aparte que no permite generalizaciones.

Por lo demás, el rendimiento logrado por el capital privado en los Estados Unidos ha sido alto. En el período 1947-50 el rendimiento medio de las inversiones en compañías manufactureras, después del pago de impuestos, ha sido de 14,6 por ciento, y en los cuatro años transcurridos del actual decenio, si bien el promedio ha descendido a 10,5 por ciento, sigue siendo relativamente alto.

Es lógico que el capital privado extranjero trate de conseguir un rendimiento igual por lo menos al que tiene en su propio país. Hay, desde luego, inversiones de rendimiento mucho mayor en la América Latina. Pero si en tales condiciones se generalizara y adquiriera gran amplitud este tipo de inversiones, la carga de servicios financieros podría llegar a constituir un factor muy serio en el balance de pagos de los países latinoamericanos.

Todo esto induce a suponer que, aun en condiciones muy propicias para este tipo de inversiones en la América Latina, no es dable esperar un crecimiento de ellas de magnitud suficiente como para contribuir con intensidad a la aceleración de su ritmo de desarrollo. Y si ello llegara a suceder en alguna ocasión, la carga de servicios limitaría la capacidad de absorción de capital. Basta tener en cuenta que, si el rendimiento del capital privado fuera de tan sólo 10 por ciento, con el mismo servicio financiero se podría absorber dos veces y media más de capital en forma de recursos públicos internacionales, dada la relación presente de tasas de interés.

2. Obstáculos y posibilidades de eliminarlos

Esto dista mucho de significar que el estado actual de cosas se juzgue satisfactorio. La aspiración a recibir más capital privado extranjero es general, sobre todo en aquellos casos tan frecuentes en que junto con él viene una nueva técnica, tanto en la producción como en la organización de la empresa y el desenvolvimiento del mercado. Pero no puede negarse que hay dificultades reales que estorban a veces la afluencia de este capital en varios países latinoamericanos. Se examinan a continuación las principales.

a) *Dificultades de transferencia*

Se ha insistido en otro lugar en la necesidad de una política previsora de aliento de las exportaciones y sustitución de importaciones para atenuar o eliminar las crisis periódicas de divisas tan frecuentes en la América Latina. Desde luego que esto aliviaría las dificultades de transferencia que se presentan en muchos de sus países.

La inflación es también una de las causas principales de estos trastornos. Cuando no se trata de una simple inflación de costos, aumenta el volumen de los beneficios a transferir al exterior y, si la moneda no se ha depreciado externamente con la misma intensidad que en la economía interna, la presión de estas transferencias sobre el balance de pagos puede resultar muy perturbadora. Así ha sucedido en aquellos casos — y fueron ciertamente de importancia — en que se mantuvo por largo tiempo una cotización estable del dólar mientras subían fuertemente los precios interiores.

Esta consecuencia suele verse agravada por la práctica de firmas extranjeras que trabajan en la América Latina con una cantidad relativamente grande de créditos acordados por el sistema bancario nacional, de tener en cuenta la responsabilidad exterior de la firma y no el capital real asignado a sus operaciones locales. En esta forma, la firma extranjera está trabajando con un fuerte capital del país y gira al exterior sus beneficios como si fueran rendimientos del capital extranjero invertido.

Las disposiciones que aseguran la remesa hasta un cierto rendimiento del capital invertido y de una cierta proporción de amortizaciones representan una ventaja con respecto a situaciones anteriores en que las remesas de servicios estaban sometidas a serias restricciones. Pero sólo un mercado libre de cambio permite realizar las transferencias sin limitación alguna, si bien el alivio que ello significa se ve limitado en muchos casos por la inestabilidad que allí suele presentarse o por el mayor grado de depreciación monetaria que tiene dicho mercado en relación con el ámbito interno. Como quiera que fuere, aquí se está en presencia de uno de los males característicos que trae consigo la inflación. Por un lado, aumenta exageradamente los beneficios de las empresas y, por otro, lleva a medidas restrictivas o a situaciones desfavorables que — aun cuando puedan justificarse por las circunstancias — se consideran atentatorias a los intereses del capital privado. En realidad, no hay posibilidad de soluciones satisfactorias en un estado de inflación del tipo que se señala, y ello es otra prueba de las consecuencias adversas que, tarde o temprano, tiene este fenómeno sobre el desarrollo económico.

b) *Limitaciones opuestas a ciertas inversiones*

A veces se establece un criterio selectivo en las inversiones que un país desea admitir o a las que está dispuesto a acordar tratamiento de cambio en la forma referida. Se trata así de favorecer cierto tipo de inversiones y desalentar otras que, a juicio de las autoridades, podrían ser realizadas por las firmas nacionales. En este último caso están, por ejemplo, todas aquellas actividades cuya técnica es fácilmente accesible y en las cuales, según este modo de proceder, no se justificaría la inversión de capitales extranjeros y la consiguiente remesa de utilidades al exterior, mientras haya campos de aplicación en que pueda ser de positiva ventaja para el país.

Los motivos de esta actitud son comprensibles, y también lo son los recelos que suscita en los países exportadores de capital. El concepto de discriminación da siempre lugar a estas susceptibilidades, y cabe preguntarse si los efectos desfavorables que provocan en la inversión extranjera al desalentar su afluencia, se compensan o no en la práctica con resultados tangibles de esta política.

La organización de un sistema de crédito internacional al empresario latinoamericano podría cambiar la atmósfera en que han surgido restricciones de este tipo, porque ya no se sentiría en inferioridad de condiciones respecto al empresario extranjero por deficiencias de capital; y si a ello se agregan medios que le faciliten el acceso a la técnica moderna para aumentar su productividad, la necesidad real de un régimen selectivo de inversiones privadas extranjeras perdería gran parte de las razones de orden económico que ahora se encuentran para justificarlo.

c) *Resistencia a ciertos tipos de inversiones*

No se cumpliría correctamente el propósito de examinar con objetividad los obstáculos que se interponen a la inversión privada extranjera si se omitiera un punto que es delicado por las controversias que suscita. Aun en los casos en que se ha favorecido cierto control selectivo de las inversiones, en la América Latina no ha habido en realidad ejemplos

notorios de animosidad hacia el capital extranjero invertido en condiciones de libre concurrencia. Cuando se han producido estados de ánimo adversos al capital extranjero ha sido generalmente en ocasiones en que, por el mismo carácter de la concesión — como en el caso de servicios públicos — o por el mismo régimen o magnitud de la empresa, ha habido monopolio o franca limitación de la competencia en la práctica. Frente a estos ejemplos, que han sido objeto de la atención pública, podrían citarse otros, innumerables, de empresas comerciales e industriales extranjeras que — además de haber logrado el reconocimiento general de su eficacia técnica y económica — no han sufrido manifestaciones adversas de índole alguna, aunque en el curso de sus operaciones hayan podido tener dificultades de transferencia o problemas administrativos con las autoridades.

No hay por qué suponer que el público latinoamericano tenga en este sentido una actitud distinta a la del público de los Estados Unidos. No es suficiente que una empresa sea expresión de libre iniciativa para que el público se incline favorablemente hacia ella; la libre iniciativa tiene que estar unida a una competencia leal y libre, y en ello la opinión pública tiene una posición teórica inatacable. En los Estados Unidos la presión de la opinión pública ha logrado dos conquistas fundamentales: primero, una legislación que protege los intereses generales acompañada de un mecanismo de vigilancia y aplicación de la ley; y, segundo, la formación de un sentido de responsabilidad colectiva junto con la práctica establecida de dar publicidad a sus negocios en aquellas grandes corporaciones que por su magnitud o la índole del mercado actúan en un ambiente de limitada competencia.

La seguridad de que las empresas norteamericanas que operan en la América Latina no estén prácticamente exentas de la acción de esta legislación podría contribuir a aclarar la atmósfera desfavorable que se ha formado a este respecto. Tal es la interpretación que cabría dar a la decisión reciente del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de investigar la forma en que opera en la América Central una gran corporación de aquel país.

En algunos casos, la aplicación de medidas antimonopolistas podría exigir la desintegración de un complejo de operaciones en desmedro de la eficiencia de una organización. Esto no quiere decir que el problema no pueda resolverse satisfactoriamente. Hay aquí posibilidades efectivas de cooperación internacional; y se conciben arreglos intergubernamentales a fin de lograr que, sin perjuicio de la libertad de iniciativa de las empresas en el campo que les es propio, su forma de operar quede sujeta a normas adecuadas de control que, además de asegurar la defensa del interés colectivo, permitan a un país latinoamericano conocer la cuantía de los beneficios reales derivados en su propio territorio y les faciliten la aplicación de razonables gravámenes.

La complejidad de la vida económica real hace imposible establecer una fórmula única para la solución de los graves y variados problemas que este tipo de empresas trae consigo. Pero sentada una política de cooperación con propósitos comunes se logrará primero ir despejando la atmósfera de elementos perturbadores e ir después creando en forma gra-

dual condiciones favorables a la inversión y a su eficacia en el desarrollo económico de la América Latina.

Es comprensible que en casos de la índole que se acaba de mencionar el estado considere la alternativa de realizar por sí mismo la inversión a fin de eludir las complicaciones que la limitación o falta de concurrencia representan. No podría decirse que al proceder así un país latinoamericano está interfiriendo indebidamente con el principio de la libre empresa. Este principio está vulnerado desde el momento en que la libre competencia no existe o se encuentra seriamente restringida. Desde este punto de vista, no habría razones para que un gobierno no pudiera acudir a préstamos internacionales de carácter público.

Pero aun salvado este obstáculo que se opone al acceso de un gobierno a dichos préstamos internacionales, podrían surgir otros relativos a la operación en sí misma. Las entidades prestatarias están desde luego obligadas a procurar la aplicación ventajosa de sus recursos en proyectos de bases económicas sanas; y tienen que asegurarse también de que la administración de las correspondientes empresas pueda desenvolverse con un grado aceptable de eficiencia. No se trata, pues, de una cuestión de principios, sino de apreciación práctica.

En este sentido se abren posibilidades que acaso no se han aprovechado aún en toda su potencialidad. Hay casos en que si bien la iniciativa privada no puede actuar satisfactoriamente por los motivos antedichos, podría hacerlo con gran eficacia en el régimen de contratos de administración o de prestación de servicios, como quiera llamárselos. Por ejemplo, el estado puede convenir con una firma privada la construcción de una planta determinada y confiarle a ella u otra firma la administración de la empresa por un tiempo suficiente como para amortizar totalmente el préstamo o una buena parte de él. Las firmas pueden también tener interés en aportar una parte del capital, ya sea con carácter transitorio o permanente. Caben distintas posibilidades, así en estos aspectos como en los casos en que hubiera elementos especiales de riesgo. De todos modos, podría ser una característica general de estos contratos la obligación de la firma privada extranjera de preparar el personal técnico y administrativo nacional para que, con el andar del tiempo, pueda responsabilizarse del funcionamiento total de la empresa.

3. Consideraciones finales

Nada se ha dicho hasta ahora en este informe acerca de la nacionalización de empresas extranjeras. Sin embargo, en los países exportadores de capital suele mencionarse este hecho entre los factores que inhiben al inversionista extranjero. No obstante que ha habido muy pocas nacionalizaciones en la América Latina y que aún son menos aquellas en que sobrevinieron enojosas cuestiones de indemnización, no sabría negar que su repercusión psicológica ha tenido con frecuencia gran amplitud. Sin que corresponda discutir aquí este asunto ni el mérito de fórmulas jurídicas ajenas a nuestra competencia, no cabe duda que, en éste y en otras aspectos del problema de la inversión extranjera, sólo podrá lograrse una solución satisfactoria y perdurable a base de una política de coooperación internacional al desarrollo económico latino-

americano. Una política bien concebida, y concertada con indispensables medidas nacionales, que además de estimular el ritmo de crecimiento económico contribuya a remediar ciertos males como los que más arriba se indicaron, creará una mejor comprensión de los objetivos que se persiguen con la inversión de capital extranjero. Y ello será la mejor garantía de su buen tratamiento.

También suele mencionarse la inestabilidad política de América Latina como elemento desalentador de las inversiones de capital privado extranjero. Sin duda que también pueden ser importantes las repercusiones psicológicas exteriores de ciertos cambios políticos que se operan fuera de cauces regulares. Pero es necesario ver estos acontecimientos con adecuada perspectiva. La América Latina no sólo está sujeta a vicisitudes en su política interna sino también al impacto de alternativas políticas y económicas que ocurren interiormente en grandes centros industriales y que en una forma u otra suelen ser de considerable amplitud. Todo ello afecta el balance de pagos de América Latina, su potencial desarrollo y su capacidad para importar y atender las remesas del capital extranjero invertido. Por otro lado, no podría afirmarse que los gobiernos surgidos de aquel tipo de cambios políticos en la América Latina hayan tenido generalmente hacia el capital extranjero una actitud menos comprensiva que los gobiernos surgidos del juego regular de las instituciones. De todos modos, la actitud favorable de unos y otros no dependerá tampoco de la virtud de una fórmula, sino de la creación de aquel ambiente propicio a que antes se hacía referencia mediante el adecuado concierto de medidas nacionales e internacionales.

Capítulo III

EL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA POLITICA DE ASISTENCIA TECNICA

I. Las actividades de asistencia técnica en materia de productividad

1. Concentración del esfuerzo en la agricultura

La asistencia técnica es elemento primordial de la colaboración internacional en la política de desarrollo económico.

En términos generales el campo en que la asistencia técnica puede dar resultados más inmediatos concierne al aumento de la productividad por el mejor aprovechamiento de los recursos que están actualmente en uso en la agricultura, la industria y la minería. Esto suele ser de carácter decisivo en la aceleración del desarrollo económico. Pero no debe olvidarse que hay otros campos en que, si bien los efectos de la asistencia técnica tardan más tiempo en fructificar, su importancia en el problema de la productividad es considerable. Nos referimos principalmente a la investigación e inventario de los recursos naturales de los países latinoamericanos, así como a la investigación de nuevos usos de estos recursos, la de nuevas técnicas de producción, y el serio problema de la capacitación de personal técnico.

No nos ocuparemos en este capítulo de todas estas formas de asistencia técnica sino de las que atañen directamente al problema de la productividad, sin desconocer desde luego la importancia de aquéllas. Antes bien, al final de este capítulo, recomendaremos extender también a ellas el estudio que se juzga indispensable para trazar una política de productividad en la América Latina.

No basta actuar en casos aislados y dejar que las enseñanzas que se derivan de ellos irradien lentamente en toda la economía. Si se ha de acelerar la tasa de crecimiento económico, el aumento de las inversiones deberá acompañarse de una intensa campaña de propagación de procedimientos técnicos que coadyuven al mejor aprovechamiento del capital existente y de la tierra inmediatamente disponible.

Los países latinoamericanos tienen a su disposición en los países técnicamente más avanzados un enorme caudal de conocimientos ya elaborados, así como de métodos de investigación para elaborar otros que se adapten mejor a las peculiares condiciones en que han de ser aprovechados. El problema consiste en cómo transferir y asimilar esos conocimientos a fin de lograr aumentos de productividad con un ritmo más intenso que el registrado hasta ahora.

La acción privada ha desempeñado un papel muy eficaz en esta transferencia de conocimientos. Pero desde el punto de vista de una vigorosa política de desarrollo económico, su aportación dista mucho de ser suficiente. El reconocimiento de este hecho ha llevado a los gobiernos miem-

bros de las Naciones Unidas a organizar la asistencia técnica internacional. Esta decisión — conjuntamente con la que organiza la inversión de recursos internacionales — encierra transcendental importancia. Aunque ya se han rendido servicios importantes, los primeros años han sido desde luego de carácter experimental, tanto por el campo en gran parte inexplorado en que ha debido prestarse la asistencia técnica, cuanto por los recursos limitados de que se ha dispuesto para prestarla.[12]

Al evaluar la asistencia técnica rendida por las Naciones Unidas y sus organismos especializados, deberá tenerse en cuenta el volumen limitado de sus recursos; en 1953, por ejemplo, sólo han podido gastar algo más de 4,5 millones de dólares en asistencia técnica a la América Latina, en comparación con cerca de 17 millones gastados por el gobierno de los Estados Unidos, y con algo más de 24 millones que se gastarán en 1954 (véase el cuadro 5). Sin desconocer la importancia considerable de la asistencia técnica internacional, se puede afirmar que en materia de productividad corresponde el lugar más destacado a la acción desarrollada por el gobierno de los Estados Unidos en la América Latina.

CUADRO 5

Gastos por concepto de asistencia técnica a la América Latina según las fuentes

(Miles de dólares)

	1951	*1952*	*1953*	*1954 (propuestos)*
Estados Unidos	10.895,0	17.875,5	16.953,8	24.342,0
Naciones Unidas y organismos especializados[a].	1.182,9	4.699,4	4.616,4	4.571,0[b]
Organización de Estados Americanos[a]	388,0	998,2	1.627,1	1.646,9
TOTAL	12.465,9	23.573,1	23.197,3	30.560,0

Fuente: Foreign Operations Administration, Informes Anuales.

[a] Incluye la contribución de los Estados Unidos.

[b] Basada en una asignación estimada correspondiente al 26 por ciento sobre el total de la asistencia técnica prestada por las Naciones Unidas a la América Latina.

Nota: En los últimos años, los gastos en que ha incurrido Estados Unidos por concepto de ayuda técnica privada a América Latina han alcanzado casi a un millón de dólares por año y han sido destinados casi exclusivamente a la agricultura. Estos fondos han sido proporcionados sobre todo por las instituciones Rockefeller: por la Fundación, por el Instituto de Investigaciones IBEC y por la Asociación Internacional Americana.

[12] A pesar de esa limitación de recursos, la asistencia técnica prestada por las Naciones Unidas y sus organismos especializados ha sido un factor de importancia en la preparación y ejecución de actividades que significan una contribución efectiva al desarrollo económico de muchos países. En el campo más amplio de asistencia técnica como un elemento esencial de una política de desarrollo debe también mencionarse la asistencia técnica que los citados organismos están actualmente suministrando a los países centroamericanos en su programa de integración económica, auspiciado por la Comisión Económica para América Latina. Debe prestarse atención también a los importantes principios, establecidos por las Naciones Unidas, que rigen en las operaciones de asistencia técnica internacional.

De esos 24 millones que espera gastar el Gobierno de los Estados Unidos en 1954 (y aparte de sus contribuciones a programas establecidos por organismos internacionales) en asistencia técnica en América Latina, alrededor del 44 por ciento corresponde a la agricultura y los recursos naturales y apenas el 8 por ciento a la industria, la minería y el trabajo. Sin embargo, es justo hacer notar que la ayuda técnica para el transporte y la industria es la que aumentó más rápidamente durante el período 1952-1954. (Véase el cuadro 6)

CUADRO 6

Programa del Gobierno de los Estados Unidos sobre cooperación técnica en América Latina

	1952	*1953*	*1954*
	Porcentajes del total de los gastos		
Agricultura y recursos naturales	43	35	44
Salubridad y sanidad	28	27	21
Educación	15	11	12
Transportes, comunicaciones y energía	2	3	4
Industria, minería y trabajo	1	10	8
Administración pública	4	8	6
Desarrollo general y de comunidades	3	1	1
Costos del programa nacional	3	4	4
GASTO TOTAL (millones de dólares)	17,9	17,0	24,3

Fuente: Foreign Operations Administration, Informes Anuales.

Nota: Debido a que las cifras han sido redondeadas, la suma de las mismas puede no ser exacta.

La asistencia técnica de los Estados Unidos en materia agrícola data de varios años atrás y la eficacia de lo que significa este esfuerzo en todos los países en donde se ha desplegado es unánimemente reconocida. La asistencia abarca un vasto repertorio de asuntos, desde la genética hasta la organización del crédito agrícola. Los servicios técnicos se prestan generalmente en colaboración con los gobiernos de los distintos países, mediante organizaciones mixtas cuyos gastos se cubren conjuntamente en proporciones variables por el Gobierno de los Estados Unidos y el país respectivo. La asistencia no se limita a enviar expertos por cortos períodos de tiempo, sino que se imparte de ordinario con personal de larga permanencia que trabaja tanto en la investigación como en la divulgación de sus resultados y contribuye además a la formación y perfeccionamiento del personal local.

Además de esta colaboración oficial, son dignas de destacarse las actividades de la Fundación Rockefeller en esta materia, especialmente en genética, campo en el cual se han logrado notables resultados en varios países. Asimismo, el Instituto de Ciencias Agrícolas de Turrialba, dependiente de la Organización de Estados Americanos, ha probado ser de positiva utilidad tanto en la formación de técnicos agrícolas como en la investigación y la acción práctica; sin embargo, la limitación de sus recursos no permite a este Instituto extender e intensificar

sus tareas, pues su presupuesto de gastos anuales no llega al millón de dólares para toda la América Latina.

Desde su establecimiento la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación ha dedicado también atención al problema de la productividad, aunque no siempre con el mismo criterio seguido por el Gobierno de los Estados Unidos. Dicha organización ha enviado gran cantidad de expertos temporales para resolver problemas de carácter especial. En otros campos —sobre todo el forestal y el ganadero— se ha procedido al envío de misiones más permanentes.

Así, pues, en materia agrícola está en marcha con éxito indiscutible la vastísima tarea de transferir y asimilar en la América Latina la técnica agrícola de los países avanzados, especialmente la de los Estados Unidos, donde la productividad ha alcanzado un grado impresionante.

2. La industria

No ha sucedido lo mismo con la asistencia técnica ofrecida a la industria por el Gobierno de los Estados Unidos, como lo prueban las cifras de gastos del cuadro 6. Hay varias razones para explicar esta disparidad. En primer lugar, es indudable que la asistencia técnica era más apremiante en la agricultura, pues si se omiten aquellas ramas que trabajan para la exportación, en que la técnica moderna ha penetrado con menos dificultades, el resto de las actividades agrícolas latinoamericanas se encuentra por lo general en un estado precario.

En segundo lugar, cabe señalar la opinión que prevalecía hasta hace poco tiempo en ciertos círculos según la cual el problema de desarrollo radicaba esencialmente en la tecnificación agrícola, sin que todavía se viera con claridad que la industrialización constituía su inevitable complemento.

Finalmente, por su propia índole, la industria se encuentra en condiciones mucho más favorables que la agricultura desde el punto de vista del acceso a la técnica. Los grandes establecimientos industriales de la América Latina tienen a su alcance asistencia técnica por la vía privada, ya sea por la contratación directa de expertos, o por la colaboración de empresas extranjeras que facilitan sus procedimientos técnicos mediante el pago de regalías. Pero los industriales medianos y pequeños no se encuentran en las mismas condiciones y hacia ellos es donde hay que orientar de preferencia la asistencia de este tipo.

Estos industriales —que individualmente parecen no tener significación destacable— han cumplido una función muy importante en el desarrollo industrial de la América Latina y la cumplirían con mayor eficacia aún si se les diera acceso razonable a las fuentes del capital y de la técnica internacionales. En efecto, la aparición de esos industriales ha sido un elemento poderoso de selección en el medio económico latinoamericano y de ellos han salido frecuentemente los hombres de empresa que, con el andar del tiempo, habían de formar aquellos grandes establecimientos. No se trata, pues, de consolidar formas de carácter transitorio, sino de ayudar a crecer, a alcanzar dimensiones

más convenientes mediante la cooperación del capital y la técnica a que antes se ha hecho referencia.

El Gobierno de los Estados Unidos ha comenzado hace poco tiempo a prestar atención al problema fundamental de la productividad, mediante la organización de servicios de asistencia técnica a este tipo de industrias. Los primeros resultados son francamente aleccionadores. Tan importante iniciativa se encuentra todavía en sus comienzos y no se ha definido aún la política a seguir, hasta que se tenga más cabal conocimiento de las necesidades del medio industrial.

También las organizaciones internacionales se han ocupado en los últimos años de este problema. La Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas le ha dado gran importancia y una fuerte proporción de sus gastos conciernen a la asistencia técnica industrial. Pero la limitación de sus recursos ha sido aquí también un considerable obstáculo. Pueden citarse además las actividades de la Organización Internacional de Trabajo y las de la UNESCO en varios países de la región.

Otra forma de aumentar la productividad que se está comenzando a ensayar en los medios artesanales rurales y urbanos de la América Latina es la mejora de los métodos de producción o la introducción de nuevas actividades. Es posible lograr un aumento apreciable del ingreso de estos sectores con gastos relativamente pequeños de capital, ya que se trata de horas ociosas de los trabajadores del campo. Es éste un aspecto que parece ofrecer perspectivas prometedoras, especialmente en los países de población indígena o que atraviesan en su agricultura por períodos estacionales de inactividad.

3. La experiencia en las industrias europeas

Es evidente que, al decidirse a iniciar la asistencia técnica a la industria latinoamericana, el gobierno norteamericano se ha inspirado en la experiencia que con tanto éxito ha emprendido en Europa desde el Plan Marshall. Como es sabido, allí también se planteaba un serio problema de productividad cuya solución era indispensable no sólo para contribuir a la rehabilitación económica interna de los países de la Europa occidental, sino también a la recuperación e incremento ulterior de sus exportaciones industriales. Es digno de señalar este último punto, pues es un síntoma muy significativo de las mudanzas que los acontecimientos van provocando en la política económica exterior de los Estados Unidos.

Estos servicios de asistencia técnica industrial en Europa se han desenvuelto en forma gradual. Comenzaron con ensayos esporádicos y se van transformando en amplios programas que se están cumpliendo en colaboración con centros nacionales de productividad en cada uno de los países de la Europa occidental.

Con este objeto acaba de constituirse un instituto europeo de productividad que forma parte de la Organización Europea de Cooperación Económica, pero que funcionará como organización independiente. El instituto tendrá un comité de productividad e investigaciones prác-

ticas y un consejo consultivo, y funcionará bajo un director general nombrado por aquella Organización. Cumplirá sus objetivos a través de los centros nacionales que se han mencionado antes. Estos centros, a su vez, están formados por el gobierno, las empresas y los sindicatos obreros. Es muy interesante el papel de estos últimos, y es indudable que —aparte de lo que significa para la comprensión del problema— la participación obrera en el incremento de ingresos generados por la mayor productividad ha sido un motivo importante. En realidad, la asistencia técnica sólo se presta a las empresas que se comprometen a distribuir ese incremento entre consumidores, obreros y la propia firma.

Después de sucesivas experiencias, los centros de productividad han ido estableciendo su criterio para la elección de los establecimientos industriales a los que se presta el servicio. Ante todo, debe tratarse de industrias que producen artículos esenciales para un mercado en crecimiento; además, ha de existir la posibilidad de lograr resultados concretos y visibles; asimismo ha de haber claro interés de la empresa y los obreros en aumentar la productividad y la administración de aquéllas ha de estar en condiciones de realizar las mejoras que se aconsejan; finalmente, estas mejoras sólo han de requerir pequeño aumento de capital para llevarse a la práctica, o no exigir capital alguno.

Para orientar la acción de los centros de productividad se han seguido distintos procedimientos. Uno de ellos ha sido la constitución de grupos de productividad. Algunos grupos europeos visitaban las industrias de los Estados Unidos en tanto que otros norteamericanos examinaban las industrias europeas. También se organizaron en la misma Europa grupos de visita. Estos, como los centros, se componen de empresarios, obreros y representantes del gobierno, y a ellos suelen seguir grupos exclusivamente técnicos. Además de estos grupos de observación y estudio se han llevado a cabo otras actividades de tipo particular como, por ejemplo, enviar especialistas de las industrias europeas a firmas norteamericanas para que estudiaran los mejores modelos de fabricación; asimismo el *Bureau of Standards* de los Estados Unidos ha puesto a disposición de los técnicos europeos sus servicios para realizar investigaciones prácticas y elegir equipos de investigación y prueba; los fabricantes europeos pueden someter sus problemas a los centros de productividad y éstos consultan a Wáshington sobre todos aquellos que no pueden resolver por sí mismos. Por último, se ha suministrado a los centros documentación técnica y científica, así como documentación cinematográfica.

Estas visitas han permitido establecer comparaciones muy útiles entre la productividad de las fábricas en los Estados Unidos y en los países europeos. Además el *Bureau of Labor Statistics* de los Estados Unidos emprendió una serie de estudios de productividad —que llegan ahora a 100— en un cierto número de industrias norteamericanas, especialmente en lo que toca a tractores agrícolas, papel y celulosa, herramientas manuales, ladrillos y tejas, elaboración de alimentos, artículos de aluminio, refinación de azúcar de remolacha, calzado y algunos artículos textiles. Paralelamente a estos estudios se realizan otros en industrias similares en países europeos a fin de cotejar la productividad y establecer las diferencias y los factores que la oca-

sionan y llegar asimismo a la determinación de ciertas normas de productividad industrial a las cuales habrá que tratar de llegar.[13]

II. Necesidad de una política de productividad

La Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social, como también la OIT y la OAA, han estado prestando atención a métodos para aumentar la productividad en el mundo. El Consejo Económico y Social ha solicitado al Secretario General que, previa consulta con los organismos especializados competentes, se sigan estudiando los problemas del aumento de la productividad en los países insuficientemente desarrollados, en lo que respecta a la agricultura y la industria. En la resolución 416 E (XIV) del Consejo Económico y Social, se recomendó a los gobiernos de los países insuficientemente desarrollados de considerar:

> "...el establecimiento de centros nacionales de productividad adaptados a las condiciones económicas y sociales de sus respectivos países, para impulsar especialmente la investigación y la difusión de conocimientos acerca de métodos y técnicas perfeccionados y de su aplicación prática a los distintos sectores de la actividad económica, habida cuenta de la asistencia técnica internacional que puedan recibir;"

Este tipo de asistencia técnica internacional es suministrado por la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y los organismos especiales competentes, a pedido de los gobiernos.

Hace falta en la América Latina una política definida de productividad que cuente con recursos muy superiores a los que hasta ahora se han puesto en juego. Pero para que esta política cumpla eficazmente sus objetivos será indispensable un análisis previo de los problemas de crecimiento y de las tendencias que prevalecen en cada país. La asistencia técnica tiene que tener una orientación precisa y esa orientación ha de surgir de un programa de desarrollo. Mientras la asistencia técnica se imparta aisladamente y no pase de tener modestas dimensiones, puede ocurrir que su estrecha relación al programa global de desarrollo de un país no sea plenamente aparente; pero cuando adquiera amplitud y tenga efectos perceptibles sobre la tasa de aumento de productividad será necesario adaptarla a las exigencias de una política de desarrollo. En otros términos, la política de productividad es sólo un aspecto, si bien de extrema importancia, de esa política.[14]

En efecto, no todas las medidas que acrecienten la productividad deben tener el mismo orden de prelación; no es indiferente lo que se

---

[13] Conjuntamente con el programa técnico de la industria, se ha desarrollado la asistencia técnica a la agricultura, pero ésta absorbe apenas la cuarta parte de los recursos. Estos recursos son aportados tanto por el Gobierno de los Estados Unidos como por los gobiernos de Europa occidental. El primero contribuye con 135 millones de dólares y los gobiernos europeos con una cantidad comparable.

[14] Los organismos internacionales que prestan asistencia técnica, conscientes de la necesidad mencionada, han insistido en que los países coordinen sus proyectos de desarrollo con el fin de obtener un mayor beneficio de esa asistencia. En conformidad con una resolución reciente del Consejo Económico y Social, la programación anual de la asistencia técnica de las Naciones Unidas y los organismos especializados se formularía a base de las necesidades del país consideradas en forma integral. Una resolución de la X Conferencia Interamericana (Caracas) hace recomendaciones en el sentido de que los países coordinen también sus solicitudes de asistencia técnica, lo cual constituye un estímulo para pasos ulteriores en la programación de los distintos proyectos.

elige primero como objeto ni las distintas alternativas que podrían seguirse. Una breve incursión en las relaciones entre el aumento de la productividad y el capital necesario nos permitirá abarcar la índole de este asunto, de tanta importancia en la elaboración de un programa de desarrollo.

1. Significación de las distintas formas de aumentar la productividad

Conviene recordar, ante todo, que el aumento de productividad puede lograrse ya sea por un aprovechamiento más intenso del capital o de la tierra inmediatamente disponible, o por el mejor aprovechamiento de la mano de obra. Compréndese fácilmente que en países de escasez relativa de capital y abundancia relativa de mano de obra (real o virtual) los procedimientos técnicos que aumenten la productividad del capital o de la tierra han de tener generalmente un más alto orden de prelación, pues con el mismo capital —sin inversiones adicionales o con pequeñas inversiones— se puede obtener un incremento del producto. En la América Latina se comprueba con frecuencia el caso de equipos de capital de los cuales no se extrae todo el producto que sería dable obtener; una de las explicaciones corrientes es la dimensión reducida del mercado, no obstante lo cual suelen agregarse nuevas unidades productivas sin que se hayan aprovechado en forma satisfactoria las existentes; pero al lado de esos casos se presentan otros en que el equipo se utiliza más intensamente que en los países avanzados, obteniendo de él un producto superior, pero a expensas de una mayor aplicación de trabajo. El de la energía es un caso típico, en que con el mismo capital podría lograrse un mayor rendimiento. Los entendidos que han examinado este problema suelen estar de acuerdo en que existe un apreciable desperdicio que podría evitarse con mejores procedimientos de combustión o de utilización de la energía eléctrica.

También es muy frecuente el caso de posibles mejoras en la calidad y duración del producto con el mismo equipo, ya sea mediante el mejoramiento de las materias primas o de los métodos de fabricación. Por ejemplo, en el estudio que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL está realizando en varios países acerca de las condiciones de la industria metalúrgica y sus perspectivas de desarrollo, se ha comprobado que las deficientes aleaciones de los metales empleados influía adversamente sobre la productividad, así como sobre la calidad y durabilidad de los artículos. Por lo demás, la corrección de estas deficiencias no resulta en general difícil.

Pero el caso típico de aumento de productividad con escasas inversiones se encuentra en la agricultura. En la misma unidad de tierra han podido obtenerse grandes aumentos de productividad con mejores procedimientos de cultivo y conservación del producto. Es claro que estas formas de aumentar la productividad con el mismo capital —o con un capital ligeramente acrecentado— y la misma cantidad de tierra debieran explorarse y proseguirse con preferencia a otras que exigen mayores aumentos de capital.

Hay importantes gradaciones entre estas últimas. Todas ellas significan economía de mano de obra. Pero mientras en unas esa eco-

nomía se obtiene sin aumentar el capital, en otras representa un costo sensible de éste. En el primer caso también podría citarse un ejemplo comprobado en estudios realizados por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. En un examen cuidadoso de la industria textil de algodón en cinco países latinoamericanos[15] se encontró que la mano de obra por kilogramo de tela podría reducirse en un 42 a un 78 por ciento, según los países, con una mejor organización del trabajo, aun sin cambiar los equipos antiguos existentes. Con la instalación de equipos más modernos, podría lograrse una economía adicional de mano de obra de 14 a 33 por ciento respectivamente. La economía adicional, como se ve, es menor que la que podría lograrse mediante la mejor utilización de los equipos en uso. Compréndese así la importancia de utilizar mejor éstos, antes de invertir capital en otros equipos nuevos. Hasta qué punto ésta y otras conclusiones interesantes acerca de la productividad de la industria textil podrían aplicarse a otras industrias, es algo que no cabe decir todavía a ciencia cierta. Sólo nuevas investigaciones podrán responder a esta pregunta de tanta significación para la política de desarrollo.

En el caso que acabamos de señalar se comprueba la posibilidad de liberar mano de obra y aumentar así correlativamente el rendimiento de la que queda trabajando, sin incremento alguno de capital. Por el contrario, hay otros casos en que la liberación de mano de obra requiere una inversión adicional. Podría citarse como ejemplo la mecanización de la agricultura: cuando la mecanización no contribuye a aumentar el producto —y hay casos en que lo hace— sus efectos no se traducen pues en aumento de rendimiento por unidad de tierra, sino en disminución de la mano de obra por unidad de tierra y por unidad de producto.

Como bien se sabe, esta forma de economizar mano de obra mediante la aplicación de mayor capital es también característica de la industria. La técnica moderna, especialmente en los Estados Unidos, está orientada hacia la consecución de progresivas economías de mano de obra mediante el aumento de la cantidad de capital por hombre. La liberación de mano de obra representa, pues, un costo de capital que no tiene la misma significación cuando éste es abundante —caso de los Estados Unidos— que cuando es escaso, como acontece en los países latinoamericanos.

Sea como fuere, la mano de obra liberada requiere en todos los casos nuevo capital para absorberse productivamente en la economía de un país. Carecería de todo sentido económico esforzarse en aumentar el rendimiento de la mano de obra si no hubiera posibilidad de absorberla, y mucho más si su liberación ha necesitado una inversión de capital más grande.

Por lo tanto, una política de aumento de productividad requiere un planteamiento previo de las distintas formas de lograrla, y sus varias combinaciones. Hay una clara gradación en cuanto a su necesidad de capital adicional: primero, aquellas medidas técnicas que aumentan la

[15] Véase Naciones Unidas, *Productividad de la mano de obra en la industria textil algodonera de cinco países latinoamericanos*, Nueva York, 1951. (No. de venta: 1951.II.G.2).

producción sin necesidad apreciable de nuevo capital; en seguida, las que permiten liberar mano de obra sin emplear capital adicional, pero requieren de ese capital para absorber esa mano de obra; y, finalmente, las que requieren una doble inversión de nuevo capital, tanto para liberar mano de obra como para absorberla productivamente en la economía.

Por ello, si la asistencia técnica ha de aplicarse en gran escala, como debiera hacerse en la América Latina, es indispensable un cuidadoso análisis de este tipo, que no sólo servirá para orientar los lineamientos generales de una política de productividad, sino del mismo programa de inversiones. Hasta dónde sea posible avanzar en este sentido, es primordialmente una cuestión de disponibilidad de capital. No cabe duda de que habiendo capital suficiente convendrá llegar hasta aquella última forma en que se requiere doble inversión. Cuanto más se libere mano de obra aumentando el rendimiento del trabajo, y cuanto más capital pueda emplearse en absorberla, tanto mayor será el aumento medio de la productividad por hombre y en consecuencia la tasa de crecimiento económico.

Pero la solución dista mucho de ser sencilla en la realidad, pues la técnica no suele ofrecer todas estas gradaciones alternativas, y muchas veces habrá que elegir procedimientos que signifiquen incurrir en gran costo de capital y lograr con ello fuertes economías de mano de obra, en circunstancias en que hay mano de obra disponible que no ha podido absorberse por insuficiencia de capital. Esto aumenta la complejidad del problema y hace más necesario tener criterios orientadores.

Si se exceptúa la agricultura, en que hay amplias posibilidades de aplicar técnicas que aumenten la productividad por unidad de tierra sin necesidad de liberar mano de obra, en la industria y otras actividades el aumento de productividad va generalmente unido a la liberación de mano de obra.

En consecuencia, aparte de la necesidad de capital que ello exige, se presenta otro problema: el de determinar qué actividades podrán absorber más fácilmente la mano de obra así liberada. Cabría considerar primero aquellas actividades cuya demanda de bienes o servicios crece con gran intensidad en contraposición a aquellas en que no crece o sucede lo opuesto. Es evidente que la economía de mano de obra en las primeras podrá ir acompañada por la absorción de toda o la mayor parte de ella en la misma actividad. En cambio, en las actividades de lento crecimiento suelen sobrevenir dificultades de transferencia y adaptación que pueden resultar graves.

Por lo que toca a este último aspecto hay un caso de señalada importancia. Si la transferencia de mano de obra se realiza dentro de un mismo conglomerado industrial las dificultades son de simple readaptación. Pero si la transferencia trae consigo la necesidad de un desplazamiento geográfico, se agrega a esas dificultades la provisión de una cantidad mayor de capital social para satisfacer las necesidades del incremento de población en el lugar al cual se desplaza la mano de obra.

Otro elemento que puede en muchos casos tener importancia destacada al considerar un programa de mejoramiento de la productivi-

dad es la conveniencia de actuar en ciertas industrias donde los altos costos influyen en el precio de artículos básicos de consumo y por tanto en el nivel del ingreso real de la mayoría de la población. Si se logra reducir costos y precios en industrias como las textiles, las de algunos productos alimenticios y las de materiales de construcción, se libera poder de compra entre la masa de los consumidores que crea demanda de nuevos productos y, por tanto, ayuda a absorber la mano de obra desplazada.

2. Determinación de los tipos de asistencia técnica necesaria

Todo esto nos demuestra que una amplia política de productividad que aspire a conseguir sensibles resultados en un lapso relativamente breve exige un examen cuidadoso de la realidad no sólo en sus aspectos técnicos, sino también en sus consecuencias desde el punto de vista del desarrollo económico. Esto no quiere decir que habrá que esperar los resultados de esta investigación para dar mayor alcance a la asistencia técnica que actualmente se está prestando. Esta asistencia debiera continuar y extenderse, guiándose por el buen sentido que ha prevalecido en ella. Pero por otro lado convendría realizar aquel examen a fin de darle toda la amplitud que se requiere.

El estudio de las distintas actividades servirá para fijar el orden de prelación en que se deberá prestar asistencia técnica, y de la intensidad con que convendrá hacerlo. Hecho esto, será necesario determinar el tipo de asistencia que las circunstancias justifiquen. Ello sólo podrá hacerse después de un análisis cuidadoso de los factores que determinan la baja productividad dentro de cada actividad a la que se resolviese dar asistencia técnica intensiva. Este análisis exige considerar los establecimientos representativos de cada actividad, como se hizo en el informe textil antes mencionado.[16] En todos los establecimientos se examinaron cuidadosamente las distintas operaciones que se suceden desde la entrada de la materia prima hasta la salida del producto. Al mismo tiempo se analizó la organización de la planta, y en esta forma se pudieron revisar las distintas fases de fabricación y comparar su productividad con la que podía obtenerse en condiciones consideradas como normales. Encontrar normas de operación que respondan a esas condiciones fué con frecuencia indispensable, en virtud de que la índole del equipo y otras características de la industria latinoamericana no permitían tomar como norma de comparación la industria de los Estados Unidos. Aquí nos encontramos con un aspecto del problema de la productividad en que las diferencias de medio tienen que estudiarse con gran atención para no incurrir en graves errores.

Determinados en esta forma los factores que influyen con más frecuencia dentro de cada industria en la baja productividad, será posible definir el tipo de asistencia técnica requerida.

En este caso corresponde hacer la misma observación que en el anterior, a saber, que la falta de este análisis de los establecimientos industriales no debiera impedir en forma alguna que la asistencia técnica que ha comenzado a brindarse se extienda con celeridad, pues

[16] Véase la página 53.

la misma experiencia así recogida ayudará notablemente a establecer las formas más convenientes de operar. Sin embargo, si se ha puesto el acento en la necesidad de este análisis, así como en la de aquel examen para orientar criterios, es para evitar a tiempo las consecuencias que podría tener un excesivo empirismo, en que las consideraciones puramente técnicas, o incluso motivos circunstanciales, puedan prevalecer sobre consideraciones fundamentales de desarrollo económico.

Por otro lado, el conocimiento de los factores que determinan la baja productividad y el tipo de asistencia técnica que requieren, proporcionará los datos indispensables para definir las calificaciones de los expertos que deberán prestarla. Este punto es de gran significación práctica. La forma de asistencia que se ha venido prestando generalmente en otras materias ha sido el envío de especialistas que, tras breve permanencia en el país, vuelven a alejarse y pierden con frecuencia todo contacto e interés con el motivo que había provocado su visita. Desde luego, hay casos que por su índole justifican del todo esta actitud: pero en otros se debe a que la asistencia se imparte con un carácter eventual y transitorio que no permite formar cuadros más o menos permanentes de técnicos que vayan acumulando cada vez más experiencia.

a) *En la industria*

En este sentido es posible que un servicio de asistencia técnica a la industria requiera —junto a expertos transitoriamente contratados para servicios especiales de asesoramiento— un conjunto de técnicos que, según la índole, magnitud y frecuencia de los problemas, operen en el campo nacional, en grupos de países o en el conjunto de la América Latina. Habrá así una excelente oportunidad primero para formar técnicos latinoamericanos al lado de los extranjeros y en seguida para aprovecharlos eficazmente.

Es ocioso destacar la importancia de ese aspecto para el éxito de este sistema de asistencia. El técnico latinoamericano, una vez formado, no sólo tendrá la ventaja de su conocimiento del medio; habrá que imbuirle también un fuerte sentido de la misión que desempeña, de lo que significa su entusiasmo y persistencia de propósitos para el desarrollo latinoamericano. Todo ello ha de basarse en una cuidadosa selección, que será tanto más amplia y efectiva si abarca el ámbito latinoamericano en vez de efectuarse en países aislados. Esto facilitaría también la diseminación y aplicación de la experiencia obtenida en un país, a situaciones similares en otros países. Esta consideración tiene no poca importancia para la determinación del tipo de enfoque que eventualmente se encuentre como el más apropiado. Es posible que un enfoque regional de asistencia técnica a la industria tenga ventajas sobre una serie de arreglos locales, tanto por lo que acaba de expresarse como por la continuidad de metas que se persiguen y por la mayor independencia administrativa que se requiere dentro de cada marco nacional para colaborar eficazmente en un plano regional. Un ejemplo excelente de un enfoque más amplio que el nacional, es el Programa de Reciprocidad e Integración Económica en Centroamérica, que recibe su dirección del Comité de Cooperación Económica del istmo centroamericano de la CEPAL, y que se compone de los

Ministros de Economía y otros Ministros.[17] Claro que una operación sobre bases regionales tiene que buscar la mejor forma de trabajar en cada país, asociándose íntimamente a las organizaciones locales interesadas en resolver el problema de la productividad.

Otro aspecto que debemos señalar es el que se refiere a la mejor difusión posible de la asistencia técnica industrial. El problema ofrece vastísimas proporciones en la América Latina y, por más que este servicio sea dotado generosamente de recursos, habrá que emplearlos en forma que los resultados de las medidas aconsejadas se propaguen con la mayor celeridad. La experiencia realizada en Europa por sus técnicos y los del gobierno de los Estados Unidos será asimismo de gran valor en este aspecto y sin duda se está ya utilizando en los servicios que el segundo ha comenzado a prestar en algunos países de la América Latina. Esta necesidad de lograr una rápida propagación de resultados tiene naturalmente repercusiones financieras. Si el sistema de asistencia se limitase a aquellas firmas que lo solicitasen espontáneamente y estuviesen dispuestas a pagar todo o gran parte de su costo, el sistema podría al cabo de unos pocos años cubrir todos sus gastos. Pero si tratara de extender su ámbito para contribuir intensamente a la aceleración de la tasa de desarrollo, deberá hacerse una obra positiva de persuasión y promoción, que tendrá que contar con recursos especiales. Sin embargo, puede afirmarse con seguridad, que estos recursos significarán una de las inversiones de mayor rendimiento —si es que no la de más alto rendimiento— en el desarrollo latinoamericano.

b) *En la agricultura*

En materia de agricultura es también aconsejable efectuar un examen de conjunto del problema de la productividad. Es cierto que la eficaz acción que aquí se viene desarrollando ha sido una valiosa fuente de experiencia para entender la índole de los factores responsables de los bajos rendimientos y para buscar la forma práctica de atacarlos. En tal sentido no habrá que trabajar sobre una tabla rasa como sucede en general en la industria. Pero no es menos cierto que de esa experiencia no se han extraído aun elementos suficientemente claros y precisos como para trazar orientaciones y objetivos a la política de productividad agrícola. En efecto, llama la atención que una obra tan laudable como la realizada no haya sido seguida de un análisis de conjunto como el que se está aconsejando.

Veamos las finalidades que ese análisis debiera perseguir. Ante todo, sería necesario hacer una encuesta sistemática acerca de los factores que explican la baja productividad de la agricultura en cada uno de los países latinoamericanos; en seguida habría que examinar lo que se ha hecho en cada caso para obrar sobre tales factores, tanto mediante la asistencia técnica internacional como por la acción de organismos oficiales, gremiales o privados; esto nos permitirá valorar co-

---

[17] Este Comité es asesorado por un grupo de trabajo que se compone de representantes de la Secretaría de la CEPAL, la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y los organismos especiales pertinentes.

rrectamente los resultados de la asistencia técnica no sólo en su significación intrínseca, sino en relación con las dimensiones reales de cada uno de los aspectos del problema de la productividad. Así, en esta valoración, no será suficiente conocer, por ejemplo, el aumento de rendimiento logrado con tal o cual semilla genética, sino que será también necesario averiguar qué proporción de la producción respectiva ha sido mejorada con esa semilla, y qué medidas podrían tomarse —y aplicarse con qué intensidad— para abarcar el total de la producción. Este análisis comparativo tendrá que efectuarse sobre cada uno de los factores que entorpecen la productividad. En esta forma, se tendría una noción cabal de lo que se está haciendo en cotejo con lo que debiera hacerse y nos aproximaríamos a la definición de una política de productividad o, en términos más latos, de mejoramiento agrícola, en que se combinen medidas de asistencia técnica nacional e internacional.

Sin embargo, lo que debiera hacerse no podría ser una simple proyección técnica de lo que se está haciendo. Como en el caso de la industria, aquí también se impone la necesidad de criterios orientadores según sean las exigencias del desarrollo económico. En esto encontramos uno de los motivos que aconsejan en forma apremiante la programación. Las dificultades de expansión de la producción agrícola son notorias en la mayor parte de los países latinoamericanos, y la previsión más elemental aconseja elevar la vista por encima de los problemas que exigen solución inmediata —sin descuidarlos, desde luego— para examinar las posibilidades de responder al crecimiento futuro de la demanda en función del aumento de la población y del incremento del ingreso, según hipótesis admisibles. Estas proyecciones —llevadas a cinco o diez años plazo, para mantenerse en términos razonables— constituyen una ayuda valiosa e imprescindible para determinar el orden de prelación de las medidas de asistencia técnica, así como para formular un programa de inversiones agrícolas con adecuada orientación y estímulo de las inversiones privadas. De más está decir que este programa agrícola tiene que enlazarse estrechamente con el programa general de desarrollo económico, pues la determinación de las medidas agrícolas habrá de hacerse teniendo en cuenta el crecimiento del conjunto de la economía.

Es necesario pues insistir en que la política de productividad es sólo un aspecto de una política general de desarrollo; pero ello no significa que aquélla no pueda iniciarse y cobrar amplitud mientras ésta no se haya formulado. Estas actitudes inhibitorias suelen resultar muy perjudiciales en la práctica. Hay que insistir en que el conocimiento de la realidad que ya se tiene en los distintos países —si se sabe ordenar y sistematizar— es con frecuencia suficiente para orientar los principales lineamientos de aquella política y aplicarla con decisión; el programa de desarrollo permitirá después mejorar esa orientación, rectificarla en algunos aspectos, medir con más aproximación las dimensiones del problema y establecer el orden de prelación que decíamos, así como la más conveniente distribución de los recursos de asistencia técnica y de los recursos de inversión.

III. Tareas preliminares que pueden llevar a una política de productividad

1. Elaboración de informes básicos

En las páginas anteriores se ha procurado demostrar la necesidad de una investigación de hechos, posibilidades y perspectivas para formular una política de productividad íntimamente vinculada a la política de desarrollo. La tarea no es sencilla ni corta y requiere desplegar un esfuerzo considerable por su extensión y por la paciencia que exige. Pero es indispensable abordarla sin dilaciones. Se puede contar con la colaboración de la gente entendida en la América Latina, además de los expertos extranjeros que sea conveniente utilizar. El contacto con las actividades económicas latinoamericanas indica que hay una cantidad considerable de informaciones, observaciones y opiniones empíricas o científicas que es dable encontrar si se sabe asociar debidamente en ese empeño a la gente de cada país que, por su experiencia o sus estudios, tiene autoridad en sus respectivas materias o campos de acción. Además de las ventajas directas que significa esa colaboración, el conocimiento de esas personas autorizadas permitirá ir elaborando una lista bien clasificada de quiénes podrían ser tomados en cuenta, según su preparación, para cursos de capacitación en sus países o en el extranjero, o para integrar grupos de asistencia técnica, tanto en el campo agrícola como el industrial.

Elaborados en esta forma una serie de informes básicos sobre el problema de la productividad en los países latinoamericanos —o al menos en un número de ellos que represente los casos más generales o típicos a considerar— se podría seguir el mismo procedimiento que ha tenido éxito en casos similares. En efecto, convendría someter esos informes a un grupo selecto de expertos latinoamericanos y extranjeros para que analicen y discutan sus conclusiones y recomendaciones en juntas organizadas con ese fin. Entre los expertos que han trabajado en Europa en productividad industrial debiera elegirse los de experiencia asimilable en los países latinoamericanos, junto con otros que tuvieran experiencia en estos países, para llevar a cabo cotejos que serían muy aleccionadores.

De esta manera, los gobiernos tendrían a su disposición todos los elementos necesarios para determinar el contenido y la orientación de una política de asistencia técnica destinada a mejorar la productividad. La Reunión de Río de Janeiro presenta, pues, oportunidad propicia para discutir este problema y para adoptar las medidas que los gobiernos crean convenientes.

Es claro que una política de productividad como la que acaba de esbozarse no sólo supone la adaptación de conocimientos técnicos de países más avanzados, sino también la asimilación de formas de investigación tecnológica que permitan obtener nuevos conocimientos prácticos para aumentar la productividad. Pero aparte de este tipo de investigación tecnológica —que suele ser la más urgente— hay otros dos campos en que se requiere un esfuerzo especial y en que podrían lograrse resultados de importancia. Como se dijo al principio, uno se

refiere a la investigación de los recursos naturales de la América Latina y su aprovechamiento. El otro, a la posibilidad de encontrar ciertas soluciones técnicas que se adapten mejor a la característica escasez de capital en los países en desarrollo.

2. La investigación e inventario de los recursos naturales

Hasta hace no muchos años atrás se afirmaba con insistencia que América Latina era una de las regiones del mundo que tenía menos posibilidad de industrializarse por la escasez, entre otros recursos, de carbón y hierro. Día a día la experiencia va demostrando la falta de fundamento de esa afirmación, pero queda en pie el hecho de que la región es una de las menos conocidas en lo que se refiere a su potencialidad en recursos naturales, y son pocos los países que han logrado inventariar y evaluar los recursos ya descubiertos.

La programación del desarrollo económico pone en evidencia los campos en que estas investigaciones son más urgentes. Puede ocurrir, por ejemplo, que los estudios de la demanda demuestren que los recursos hidroléctricos conocidos satisfarán la demanda de un limitado período de tiempo. En este caso habría que comenzar la investigación y evaluación de nuevos recursos hidráulicos inmediatamente, si se quiere evitar dificultades al término de ese período.

Otro campo de actividad interesante en este terreno es el que ofrece el estudio de las posibilidades de obtener celulosa de los bosques tropicales, que constituyen alrededor del 90 por ciento de la riqueza forestal de la América Latina y que no han sido objeto de investigaciones sistemáticas hasta ahora. Los problemas económicos y técnicos que atañen a su aprovechamiento se discutirán, junto con otros asuntos, en la Junta Latinoamericana de Expertos en la Industria de Papel y Celulosa que se reunirá en Buenos Aires por invitación del Gobierno argentino en octubre-noviembre de este año bajo los auspicios de la Secretaría de la CEPAL, la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Es interesante señalar que dentro del programa de integración y reciprocidad económica de Centroamérica, en cuyo planeamiento está colaborando la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL junto con los organismos de asistencia técnica de las Naciones Unidas, se proyecta la creación de un Instituto de Investigación y Tecnología Industrial cuyas principales finalidades son, entre otras, la investigación metódica y coordinada de los recursos naturales centroamericanos para su aprovechamiento industrial, la adaptación de la tecnología de países más desarrollados a las condiciones locales y el estudio de las industrias existentes y de los sistemas de trabajo con vistas a lograr una mayor productividad.

Desde luego, este tipo de investigaciones tiene que realizarse también teniendo a la vista las exigencias del desarrollo económico y sería muy conveniente efectuar un primer examen de las materias que más lo requieren en la América Latina.

Las investigaciones necesarias son costosas y demandan equipo y personal especializado. La cooperación internacional encuentra en ello un campo virtualmente virgen.[18]

3. Capacitación de personal

Desde el punto de vista del tiempo, el problema de la productividad admite división en dos grandes grupos de asuntos. Por un lado, aquellos que pueden tener una solución relativamente pronta mediante servicios de asesoramiento técnico. Por otro, los que sólo pueden resolverse mediante la elevación progresiva del nivel educativo de la población y por la capacitación técnica, tanto de los dirigentes especializados como de los obreros calificados y de los trabajadores en general. Quienes hayan prestado atención a este aspecto del problema de la productividad concordarán en que se plantea en términos sumamente serios y apremiantes en la mayor parte de los países de América Latina. Hay dos dificultades principales que es necesario resolver. Por una parte, la cuantía relativamente pequeña de los recursos financieros que se destinan a enseñanza técnica y la escasez de instructores calificados, y por otra, la insuficiente correlación entre la enseñanza que se imparte y las necesidades reales de la economía.

Los gobiernos latinoamericanos han demostrado, particularmente en los últimos años, que están conscientes de la responsabilidad que les incumbe en el mejoramiento de la educación general y en el fomento de la capacitación técnica, pero hay que reconocer que las necesidades están muy por encima de lo que se ha podido realizar. La adaptación de los sistemas educativos a los nuevos requerimientos impuestos por el desarrollo económico, y la capacitación de obreros, técnicos e ingenieros de distintas especialidades están en muchos países en su etapa inicial. En otros se están realizando experiencias que seguramente serán de provecho para el resto del continente o se han llevado a cabo análisis parciales del problema. No sobra volver a mencionar la asistencia que en estos estudios y experiencias, como también en los programas de becarios, están prestando las Naciones Unidas, sus organismos especializados, y el gobierno de los Estados Unidos.

Pero hace falta un examen de conjunto del problema para determinar de manera clara la magnitud de las necesidades en general y en sus distintos aspectos parciales, con el fin de orientar una política que satisfaga de la manera más eficiente las exigencias del desarrollo económico. Semejante examen deberá basarse en una estimación de las necesidades de personal capacitado en las distintas ramas de la producción agrícola e industrial, incluída la energía y los transportes, y en los diversos niveles de preparación profesional. Deberá tener en cuenta aquellos campos o grados en que la enseñanza puede adquirirse por ahora en el exterior y los que exigen un mayor esfuerzo financiero y de recursos humanos en los propios centros de trabajo y habitación de los trabajadores.

[18] Cabe hacer referencia, sin embargo, a la resolución 345 (XII) del Consejo Económico y Social y a la resolución 60 (V) de la CEPAL sobre esta materia. (Véase E/2405). En esta conexión habrá que tener en cuenta los recursos limitados de los organismos internacionales.

Asimismo, tendrá que enjuiciar los sistemas y métodos de enseñanza con el fin de utilizar al máximo los recursos de que se dispone, y llevar la capacitación técnica al mayor número posible de jóvenes y de obreros adultos. Naturalmente, las condiciones de cada país son distintas y exigen soluciones diferentes, pero una orientación general de la educación requerida en las nuevas condiciones de la economía y la discusión de los principios en que ha de inspirarse, acompañadas de soluciones prácticas alternativas y adaptables a las diferentes condiciones, proporcionaría una guía adecuada a los gobiernos y los sectores interesados.

De todas maneras, parece innecesario recalcar que el estudio general a que se ha hecho referencia no puede ni debe considerarse una condición previa para el fomento enérgico de la capacitación técnica. El desarrollo económico en muchos países está encontrando dificultades en la práctica por la ausencia de directores, ingenieros, técnicos agrícolas e industriales y obreros calificados en distintas ramas, y estas dificultades tienden a crecer cada día. Frente a este problema se requiere una acción inmediata y vigorosa, y la asistencia técnica en gran escala es indispensable en muchos países para lograr éxito en dichas medidas, tanto para proveer instructores calificados como para mejorar los métodos y aprovechar al máximo las posibilidades y recursos existentes en la actualidad. Pero esto no debe ocultar el hecho de que es necesario considerar el problema de la capacitación técnica en relación con el probable crecimiento de la economía y con las proyecciones de su desarrollo, por un lado, y, por otro, con criterios generales que sirvan de orientación para la adaptación de los sistemas educativos a las necesidades del desarrollo.

4. Posibilidad de una nueva orientación de la tecnología en países de escaso capital

Finalmente hay un problema más profundo, pues concierne a la orientación misma de la investigación tecnológica. En un trabajo presentado al cuarto período de sesiones celebrado en México en 1951 por la Secretaría ejecutiva de la CEPAL, se ha planteado ya este problema.[19]

La investigación tecnológica de los países más avanzados, especialmente los Estados Unidos, está orientada sobre todo a la consecución de fórmulas técnicas que, mediante aumentos cada vez mayores en la cantidad de capital por hombre, permitan obtener el máximo de economía en el esfuerzo humano. Los países en desarrollo —que contrariamente a aquéllos tienen abundancia de mano de obra (real o virtual) y escasez de capital en términos relativos— se ven precisados a adoptar esa misma técnica productiva de los países industriales. Desde luego la investigación tecnológica debería orientarse preferentemente en ellos hacia la obtención de equipos que permitan aumentar la productividad

---

[19] Véase el documento E/CN.12/221, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1952. II.G.1).

del capital con preferencia al aumento de rendimiento de la mano de obra.[20]

Trátase de un problema muy serio que el economista sólo puede plantear sin que le esté dado por el momento penetrar en su solución. Esto debería ser materia de una investigación preliminar que permita averiguar las posibilidades de obtener resultados concretos. Es interesante anotar que se ha incluído el tema en el programa de investigaciones sobre desarrollo económico que está realizando el Centro de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico de Massachusetts en los Estados Unidos.

[20] Hay otros casos en que se justifica un alto grado de prelación en la investigación tecnológica. Entre ellos cabría citar el de la industria de la construcción, que ofrece particular interés para América Latina. Es sabido que el ritmo a que se está urbanizando la población norteamericana es el más alto del mundo. Este fenómeno, unido al crecimiento demográfico, ha provocado un serio problema de viviendas. Por otra parte, mientras la construcción de habitaciones es una de las actividades más absorbentes de capital, se encuentra entre las que han visto progresar menos las técnicas en uso. En el presente documento no se ha considerado especialmente el caso de la construcción de viviendas porque esta materia está siendo objeto de estudio por la Secretaría en la sede de las Naciones Unidas, a solicitud del Consejo Económico y Social y su Comisión Social, y por instituciones dependientes de la Organización de Estados Americanos.

Capítulo IV

LA POLITICA COMERCIAL Y EL DESARROLLO ECONOMICO

I. Principios esenciales de la política comercial

1. Industrialización y protección

Hay dos principios cuyo franco reconocimiento tendría grandes proyecciones sobre la política comercial de los países latinoamericanos tanto en sus relaciones con los países industriales como en las que guardan entre ellos: primero, que la industrialización — en distintos grados según los países — es una imposición inevitable del desarrollo económico; segundo, que la protección en razonable medida es en general indispensable a la industrialización.

No cabría insistir a fondo en este Informe sobre lo que se ha expuesto en otros anteriores de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL para demostrar la validez de ambos principios. Basta con una breve exposición de los argumentos fundamentales y algún comentario nuevo que amplíe y matice aquellos otros trabajos.

Como es sabido ya, el desarrollo económico de la América Latina consiste en hacer descender la elevada proporción de población activa que trabaja con escasa productividad en la producción primaria y las actividades artesanales. Conforme la técnica productiva moderna penetra en estas actividades y aumenta su productividad, se necesita proporcionalmente menos gente que antes para atender el crecimiento de la demanda interna y externa de productos primarios, salvo en casos excepcionales. A medida que disminuye la proporción de gente ocupada en la producción primaria tiene que aumentar la de gente en otras ocupaciones, esto es, la industria, el transporte, el comercio y los demás servicios.[21] Existen desde luego ciertas relaciones funcionales entre estas otras ocupaciones y no habría un desarrollo equilibrado si por ejemplo la industria creciera en desproporción con los transportes, o éstos con respecto a la industria y los servicios.

Este proceso es característico de todos los países que se han desarrollado y no hay razón alguna para que no se esté dando en el desarrollo latinoamericano. Está en realidad en sus comienzos. El promedio de la población activa en la producción primaria es aún de 60 por ciento, esto es, como fué en los Estados Unidos alrededor de 1860. En casi el siglo transcurrido desde entonces, la proporción ha descen-

[21] Se conciben ciertos casos en que el aumento de productividad en la producción primaria no tiene estos efectos internos en el desarrollo económico. Por ejemplo, si la mayor productividad se traduce en deterioro de la relación de precios del intercambio o en aumento de beneficios que se giran al exterior sin estimular la demanda interna.

dido en aquel país hasta 12 por ciento. Esto no significa que los países latinoamericanos tengan que alcanzar con el andar del tiempo proporciones similares, puesto que los factores son distintos, pero da una idea aproximada del largo camino a recorrer.

En consecuencia, el problema de la América Latina no consiste en determinar si se ha de industrializar o no a medida que se tecnifican la producción primaria y otras actividades de escasa productividad. La industrialización tiene que cumplirse para absorber potencial humano y contribuir así al aumento del producto total de la colectividad.

Reconocido este principio básico, se plantea el problema de determinar cómo y en qué medida ha de cumplirse la industrialización. Ello constituye la clave de una política industrial y aquí sólo se considerará un aspecto único de ella, a saber, la protección aduanera.

La justificación primordial de la protección está en las diferencias de productividad entre los países menos desarrollados y los más desarrollados, diferencias que se explican fundamentalmente por la gran disparidad en la cuantía del capital por persona ocupada y en las aptitudes técnicas con que trabaja.[22]

Podría concebirse en abstracto la posibilidad de que el nivel de salarios se reduzca en los países menos desarrollados hasta compensar esas diferencias de productividad. En tal supuesto, un país podría prescindir totalmente de sus derechos aduaneros protectores siempre que la baja de salarios permita resarcirse de las pérdidas que ello traiga consigo a las empresas industriales. Pero, a más de ser impracticable por razones sociales y políticas, esa política tendría graves consecuencias. Si desde el punto de vista interno la baja de salario fuese seguida de una baja de precios y los salarios reales recuperaran su nivel, aunque con trabajosos reajustes, desde el punto de vista exterior, al extenderse a las actividades exportadoras, la baja de salarios iría unida a la baja de los precios en virtud del conocido mecanismo de ajuste. Y como ello no tendría por qué aparejar una baja correspondiente en el precio de las importaciones, sobrevendría un empeoramiento de la relación de precios de intercambio con efectos adversos sobre la capitalización y el ritmo de desarrollo del país.

Por lo tanto, si el desarrollo espontáneo de la industria fuera impracticable y antieconómico, sólo quedaría la protección para compensar las diferencias de productividad, ya sea mediante derechos aduaneros o mediante subsidios, puesto que las restricciones directas a la importación son menos aconsejables como medio de política industrial, a no ser temporalmente.

Tal es el carácter de la protección que exige el desenvolvimiento industrial latinoamericano. Dentro de la misma escuela clásica se ha admitido la protección en la etapa incipiente de la industria hasta que llegue a fortalecerse y ponerse en condiciones de hacer frente a la competencia extranjera. Es ciertamente admisible en un país en

[22] No se ha introducido la diversidad de recursos naturales y otros factores que se presentan en la realidad para no complicar este razonamiento simple.

desarrollo que una determinada industria pueda llegar a tener la misma densidad de capital y la misma productividad que en los grandes países industriales. En tal caso, dejaría de ser industria incipiente y de necesitar protección aun antes de llegar al mismo grado de productividad en cuanto los salarios sean menores. Pero esto no podría ocurrir con todas las industrias que requiere desenvolver un país en desarrollo para ir absorbiendo la población activa que no va a otras ocupaciones. Para ello serían necesarios un capital por persona ocupada similar al de los países más desarrollados y aptitudes técnicas igualmente avanzadas. No hace falta gran esfuerzo para demostrar que esta etapa de nivelación es concebible teóricamente, pero no puede pensarse que llegue a darse en la realidad en un futuro previsible, pues mientras la productividad crece en los países en desarrollo también aumenta — y a veces con celeridad mayor — en los países ya desarrollados.

En consecuencia, el razonamiento que se ha formulado para demostrar la inevitabilidad de la protección extiende el ámbito del razonamiento clásico y, en vez de considerar una industria aislada, toma la industria en su conjunto y establece la necesidad de protección mientras su productividad[23] siga siendo inferior a la de los países más avanzados y en tanto que esta diferencia de productividad no esté compensada por diferencias de salarios.

Esta necesidad de protección es ineludible en una juiciosa política de desarrollo y no conspira en forma alguna contra el comercio internacional siempre que se mantenga dentro de los límites exigidos por el mismo desarrollo. Dentro de tales límites, que después explicaremos, la protección no disminuye las importaciones de un país en desarrollo, sino que cambia simplemente su composición en consonancia con las transformaciones estructurales de la economía nacional. Los derechos aduaneros disminuyen o eliminan algunas importaciones que se sustituyen por producción interna, y ello da lugar al aumento de otras importaciones de demanda muy elástica conforme crece el ingreso por habitante.

Así pues, si no sobrepasa aquellos límites, la protección no afecta el volumen total de importaciones. Este volumen está dado primordialmente por las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo, además de las inversiones de capital y otros elementos activos del balance de pagos, que se omiten para simplificar el razonamiento. En este sentido los países de producción primaria que constituyen la periferia de la economía mundial tienen un papel muy diferente que el que corresponde a los centros industriales. Como esta distinción tiene gran importancia en los problemas de política comercial sobre los cuales versa este capítulo, se justifica detenerse en ello.

2. Países periféricos y centros industriales

Si un centro industrial de tanta gravitación mundial como son los Estados Unidos aumenta sus compras de productos primarios en un

[23] Para mayor corrección teórica: la productividad marginal de las industrias que sea necesario establecer para absorber la población activa disponible.

país periférico, las importaciones de artículos industriales aumentarán correlativamente en tal país, aunque con cierta demora. El crecimiento de importaciones es, pues, un fenómeno reflejo. Pero si ese país periférico acrecienta en forma autónoma sus importaciones del centro, éste no aumentará perceptiblemente sus compras de productos primarios en la periferia. La periferia tiene un papel pasivo en tanto que el centro tiene el papel activo, dinámico, en el comercio internacional. El centro, con su propio ritmo de crecimiento y su demanda de productos primarios, influye sobre el ritmo de crecimiento de los países periféricos; pero a éstos no les es dado influir positivamente en el ritmo de crecimiento del centro, aunque sí en forma negativa, como se explicará más adelante.

Careciendo pues un país periférico de acción dinámica sobre la capacidad de absorción de productos primarios del centro, su propia capacidad para importar depende primordialmente de lo que el centro adquiera en el país periférico. Dicho de otro modo, mientras el centro puede generar poder de compra internacional en la periferia, ésta no puede generar este poder de compra en el centro.

Para comprender todas las consecuencias prácticas que estas desigualdades funcionales traen consigo se explica ahora otra diferencia muy significativa. Es una característica universal del desarrollo económico que conforme el ingreso por habitante se eleva por encima de ciertos mínimos, la demanda de productos primarios crece con menor intensidad que la de artículos industriales y servicios.

Este fenómeno tiene considerable influencia en el comercio entre los centros industriales en general y los países de producción primaria. A igualdad de crecimiento del ingreso por habitante, la demanda de importaciones industriales en la periferia tiende a crecer con más celeridad que la demanda de importaciones primarias en los centros industriales. Si la población de un país periférico aumenta más fuertemente que en éstos, se acentúa esta disparidad en las tendencias de crecimiento de las importaciones. Más todavía, si el ingreso de ese país periférico crece en mayor grado que el de los centros, se acentúa la disparidad señalada.[24]

---

[24] Las importaciones de productos primarios en los centros industriales no aumentan generalmente en un grado compatible con una tasa satisfactoria de crecimiento en los países periféricos. La elasticidad-ingreso de la demanda de este tipo de importaciones en tales centros es por lo común baja, y esta baja elasticidad se acentúa por la política restrictiva de la importación. Todos estos factores en conjunto explican por qué las importaciones de productos primarios en los centros tienden a aumentar con mucha menor intensidad que la demanda de bienes industriales en los países periféricos. Cabe citar un ejemplo relevante. A cada aumento del 1 por ciento en el ingreso por habitante en los Estados Unidos, las importaciones de productos primarios tienden a aumentar 0,66 por ciento, al tiempo que un aumento equivalente en el ingreso por habitante de América Latina tiende a incrementar la demanda de productos industriales en un 1,58 por ciento.

Es pues impresionante la disparidad entre las elasticidades-ingreso de la demanda. Para corregir los efectos de esta disparidad no hay otro camino que promover la producción industrial en los países periféricos, ya que éstos no pueden obtener todos los bienes industriales que necesitan a cambio de sus exportaciones.

En consecuencia, si un país periférico no ha de crecer en forma espontánea con ritmo más lento que los centros, y si se propone desarrollarse económicamente e ir atenuando la diferencia de ingreso con ellos — o mantenerla por lo menos — tendrá una persistente tendencia al desequilibrio, pues sus importaciones industriales tenderán a crecer más que sus exportaciones primarias. No le es posible a ese país aumentar estas últimas mediante el estímulo de las primeras. No tiene pues otra solución que limitar sus importaciones a lo que le permite su capacidad de pagos exteriores. Ahora bien, si no lo hace mediante una selección que disminuya o elimine algunas importaciones a fin de poder aumentar otras, tendrá que verse forzado, por el juego de las fuerzas económicas, a comprimir su ingreso y disminuir su ritmo de crecimiento para corregir el desequilibrio, o a comprimir las importaciones mediante la depreciación monetaria.

De todos modos, es inevitable la reducción de las importaciones hasta lo que permite la capacidad de pago. La distinción fundamental está entre si esta restricción se hace espontáneamente en detrimento del ritmo de crecimiento, o se hace de manera deliberada en favor de ese ritmo. Cualquiera que sea el camino elegido, el país periférico que así procede no está reduciendo en forma arbitraria el comercio mundial, sino que simplemente procura restablecer el equilibrio: trata de mantener sus importaciones dentro de lo que le permiten sus exportaciones a los centros industriales.

Ahora bien, si este país exagera su política restrictiva de importaciones y reduce su volumen más allá de lo necesario para corregir la tendencia al desequilibrio, afectará adversamente al comercio internacional reduciéndolo o impidiéndole crecer con el ritmo que de otro modo tendría. Es cierto que un país periférico aislado, por su participación relativamente pequeña en el tráfico mundial, podría disminuir en esta forma arbitraria sus importaciones sin sufrir en sus exportaciones. Pero si varios países se fueran sumando a una política semejante, los efectos irían siendo cada vez más intensos y provocarían creciente desequilibiro en los centros industriales hasta obligarles también a tomar medidas restrictivas similares a las que tienen que poner normalmente en juego los países en desarrollo.

Compruébase pues que si la periferia no tiene un papel dinámico y positivo en el estímulo del comercio mundial, podría ejercer un grave papel negativo, reduciéndolo o debilitando su ritmo de crecimiento. Esto sucedería si se toman medidas restrictivas de la importación más allá de lo que exige la corrección de la tendencia al desequilibrio que el desarrollo económico trae consigo, o si se priva a las actividades exportadoras de los factores productivos que requieren para su normal desenvolvimiento.

3. Dos tipos diferentes de proteccionismo

De todo esto se deduce una primera conclusión muy importante para la política comercial internacional. Hay dos tipos de proteccionismo en los países en desarrollo. Primero, el proteccionismo que con-

tribuye a promover los cambios estructurales exigidos por el desarrollo económico sin provocar la reducción de las importaciones por debajo del volumen correspondiente a la capacidad de pagos exteriores, y sin reducir el comercio mundial ni debilitar su ritmo de crecimiento. Y, en seguida, el proteccionismo que lleva más allá del límite el ajuste de las importaciones y afecta adversamente al comercio mundial.

Sería pues un grave error de criterio confundir estos dos tipos de proteccionismo o, más bien dicho, estas dos etapas de una política proteccionista. Condenar la protección en el primer caso significaría privar al desarrollo económico de uno de sus instrumentos esenciales. En efecto, la protección permite absorber en la industria una parte de la población activa disponible que no requieren la producción primaria y otras ocupaciones en virtud del aumento de su productividad; la otra parte se absorbe en los servicios. Hay que ver este fenómeno con el sentido dinámico que tiene. No se trata generalmente de un desplazamiento a la industria de gente que estaba ocupada en la producción primaria, sino de la desviación hacia la industria y los servicios de una proporción creciente del incremento anual de población activa. En esta forma va operándose aquel descenso gradual de la proporción de gente empleada en la producción primaria con respecto al total de gente ocupada.

Es claro que, si no se fomentara la industria, la gente que pudiera desplazarse hacia ella presionaría sobre el nivel de salarios, haciéndolos descender; y es así como hemos concebido en abstracto la posibilidad de una industrialización espontánea, de efectos adversos sobre la relación de precios del intercambio y por añadidura impracticable.

Todo esto demuestra que la industrialización, si se mantiene dentro de los límites referidos, no es incompatible con el desenvolvimiento de las exportaciones de productos primarios en el grado que lo permita el crecimiento de la capacidad de absorción de los centros industriales. A igualdad de otras condiciones, la medida en que se justifique la industrialización dependerá del ritmo de crecimiento de las exportaciones: cuanto menor sea la proporción del incremento de población activa que requiere el crecimiento de éstas, tanto mayor deberá ser la amplitud de la industrialización.

Ahora bien, el crecimiento de la capacidad de absorción de productos primarios en los centros industriales depende del aumento de su ingreso, de la elasticidad-ingreso de la demanda de estos productos, de la intensidad con que estos centros sustituyen las importaciones por producción interna y de los precios de tales productos. El descenso de precios permitirá desde luego aumentar el crecimiento de las exportaciones periféricas de productos primarios. En este sentido, podría absorberse en la producción primaria una parte de la población activa que de otro modo se emplearía en la industria. Pero ello tiene límites relativamente estrechos si se considera la periferia de la economía mundial en su conjunto o a aquellos países — o grupos de países — que tienen gran influencia en el mercado internacional de un artículo dado. Este mercado tiene una determinada capacidad de crecimiento al nivel vigente de precios: cada aportación de factores productivos

en las actividades exportadoras traerá consigo un incremento neto de ingreso cada vez menor en virtud de la baja de precios y aun cuando los rendimientos no sean decrecientes. Llegará un momento en que este incremento de ingreso sea igual al que se obtendría con el empleo de esa aportación de factores productivos en las actividades industriales, no obstante que el costo de los artículos así obtenidos sea superior al de las importaciones correspondientes. A partir de este punto se justifica plenamente la protección, pues permite el empleo de los factores productivos disponibles con mayor rendimiento económico. En consecuencia, una baja de precios para estimular el crecimiento de las exportaciones podría ser económicamente conveniente en cierta medida. Es el punto en que la industrialización se vuelve económica y antieconómico el aumento ulterior de las exportaciones. Por el contrario, antes de alcanzar este punto la industrialización sería antieconómica.

Se llega así a una distinción como la que antes se había trazado con respecto a la política proteccionista, pero desde el ángulo de la economía interna y no del comercio internacional. La combinación de ambos puntos de vista es ahora posible. En el primer tipo de protección, las exportaciones siguen creciendo en la medida en que lo permite la absorción de los centros industriales, y las importaciones se ajustan a la capacidad de pagos exteriores dada por esas exportaciones y demás elementos del balance de pagos; por su parte, la industrialización se efectúa en la medida suficiente para absorber factores productivos disponibles que no podrían emplearse económicamente en las actividades exportadoras. En el segundo tipo de protección las exportaciones crecen menos de lo que podrían crecer en virtud de la absorción de los centros industriales, o se reducen, según sea la intensidad con que la protección les sustrae factores productivos; y en vez de ello se extiende antieconómicamente el crecimiento de la industria, con un incremento del ingreso real inferior al que pudo haberse obtenido si los correspondientes factores productivos se hubieran empleado en las actividades exportadoras. En resumen, mientras en un caso no se reduce el volumen del comercio internacional con respecto a lo que hubiera podido ser y se obtiene el máximo incremento del ingreso real del país en desarrollo, en el otro caso se afecta desfavorablemente al comercio internacional y se emplean en forma antieconómica los recursos disponibles.[25]

Ya se dijo que esta distinción es de gran importancia en la política económica internacional. Entre los objetivos cardinales que las Naciones Unidas se ha propuesto conseguir en el campo económico hay dos que atañen en forma especial a este Informe: promover el sano desenvolvimiento del comercio internacional y contribuir al más intenso crecimiento de los países insuficientemente desarrollados. Si para lograr este segundo propósito fuera necesario sacrificar el primero, se plantearía un grave conflicto de objetivos. No es así sin em-

[25] Sin embargo, se concibe el caso de que un país, a pesar de estos efectos desfavorables, desarrolle con la protección actividades internas que le disminuyen su vulnerabilidad económica exterior. Las ventajas de la mayor estabilidad deben contrapesarse con las desventajas de este tipo de protección.

bargo. La política proteccionista exigida por el desarrollo económico de los países periféricos no tiene por qué vulnerar el comercio internacional si esa política se mantiene dentro de los límites impuestos por la propia conveniencia económica de los países en desarrollo. El reconocimiento de esta compatibilidad de objetivos tendrá consecuencias de gran alcance en la orientación de la política comercial internacional. Desde el punto de vista estricto del desarrollo, la protección no responde a una necesidad excepcional ni transitoria, sino que es una exigencia sistemática y de largo alcance. Una política comercial que tenga un punto de partida diferente al de este principio entorpecerá el desarrollo económico o traerá consigo la necesidad de continuos y trabajosos ajustes que podrían evitarse si se reconociera plenamente ese principio. A largo plazo, tal política perjudicaría también el progreso del comercio mundial.

Es claro que aunque la protección, dentro de los límites referidos, sólo tiene por consecuencia el cambio en la composición de las importaciones, y no en su volumen, no por eso deja de causar ciertos trastornos en algunos países industriales, y ello debe siempre tenerse en cuenta en un plano de cooperación internacional. Son los trastornos inherentes a todo proceso de adaptación en la dinámica de la economía. Mientras este cambio de composición afecta desfavorablemente ciertas importaciones, imprime gran estímulo a otras. En la América Latina — como tantas veces lo hemos analizado — tiende a bajar la proporción de importaciones de artículos industriales de consumo no duradero y a aumentar la de materias primas, bienes de capital y bienes duraderos de consumo. Las repercusiones de estos fenómenos son diferentes según los países de origen. Los Estados Unidos y Alemania, que entraron más tarde que otras naciones en la exportación de manufacturas a la América Latina, figuran en primer lugar entre los países favorablemente afectados por estos cambios estructurales. En el otro extremo ha de mencionarse a la Gran Bretaña y a Francia, cuyas exportaciones de manufacturas de consumo corriente o fácilmente sustituíble han sufrido sensiblemente con el desarrollo económico de la periferia.

En consecuencia, si bien la política proteccionista exigida por el desarrollo no afecta el volumen total de las importaciones provenientes de los centros industriales, tiene gran repercusión sobre el origen de estas importaciones y obliga a un esfuerzo de readaptación que suele ser difícil y tomar largo tiempo para cumplirse. Trátase, sin embargo, de transformaciones inevitables y no tienen por qué negar validez a una política proteccionista, si bien aconsejan considerar cuidadosamente las condiciones concretas en que ha de aplicarse.

Cuando se disponga, como es de esperar, de proyecciones del desarrollo del conjunto de la América Latina en distintas hipótesis, se podrá tener una idea de los cambios de composición que será necesario seguir introduciendo en las importaciones, y ello podrá dar adecuada y previsora orientación al proceso de readaptación del comercio exterior de los centros industriales.

4. Consecuencias del proteccionismo en los grandes centros industriales

Nos ocuparemos ahora del proteccionismo en los centros industriales y de sus consecuencias sobre el comercio internacional y especialmente sobre los países en desarrollo.

Ya se dijo que es una característica general en aquéllos la tendencia natural de las importaciones a crecer con menos intensidad que el ingreso. Esta tendencia puede verse contrarrestada o acentuada por la política comercial. La eliminación de los derechos aduaneros que gravaban la entrada de productos primarios impulsó en tal forma las importaciones en la Gran Bretaña del siglo XIX, que durante varios decenios crecieron con más fuerza que el ingreso y subió persistentemente su coeficiente. El influjo que la Gran Bretaña ejerció así no sólo en forma directa en la periferia, sino indirectamente en los otros países industriales, ha sido una de las características dominantes del desenvolvimiento económico de aquella época. Fué cuando los países latinoamericanos encontraron fuerte impulso en su desarrollo hacia afuera, en respuesta a una demanda internacional que se expandía con gran celeridad; y países como los Estados Unidos, que comenzaron entonces su desarrollo hacia adentro, se vieron también favorecidos por ese vigoroso estímulo del comercio internacional, hoy tan debilitado cuando toca a la América Latina seguir un proceso semejante. A pesar de esas condiciones tan favorables en el ámbito internacional, la industrialización norteamericana recurrió sistemáticamente a medidas proteccionistas de cuyo repudio teórico en aquel entonces son clara prueba las muy copiosas críticas de la escuela clásica.

Si la Gran Bretaña de esos tiempos muestra cómo la política comercial puede alterar aquella tendencia de las importaciones primarias a aumentar menos que el ingreso, el caso de los Estados Unidos, transformado ya en centro económico principal gracias a su estupendo crecimiento, ejemplifica el fenómeno contrario. La protección a la producción primaria ha acentuado allí la fuerza de esa tendencia de las importaciones, y los Estados Unidos tienen ahora un coeficiente de ellas con respecto al ingreso de casi 3 por ciento, en tanto que el centro económico principal del siglo XIX había alcanzado hacia 1880 un coeficiente de 35 por ciento.

Las consecuencias de este fenómeno no sabrían interpretarse a la luz de lo que antes se ha explicado acerca del proteccionismo periférico. Hay aquí que introducir otra distinción de importancia decisiva. Los efectos del proteccionismo sobre el comercio mundial no son los mismos en un centro industrial que en los países en desarrollo. Mientras las importaciones primarias de un centro tienden a crecer menos que su propio ingreso, sus exportaciones de manufacturas tienden a crecer más que el ingreso de los países periféricos. Esta disparidad de tendencias crea problemas de signo contrario. En tanto que en estos últimos las importaciones tienden a desenvolverse más que las exportaciones, en los centros industriales tiende a suceder lo opuesto, aunque con amplitud muy distinta — y con las salvedades que se verán más adelante — según sea el grado en que los cambios de compo-

sición de las importaciones periféricas inciden sobre sus exportaciones industriales.

Así, en un centro cuyas exportaciones atraen preferentemente la demanda de los países en desarrollo, prevalece con mayor intensidad que en otros la tendencia de aquéllas a desenvolverse con más vigor que las importaciones de productos primarios.

En semejantes condiciones, podrá haber otros motivos para apoyar las medidas protectoras de la producción primaria interna, pero muy distintos de los que exige la protección en los países en desarrollo. No hay desde luego tendencia alguna al desequilibrio negativo del balance de pagos, sino precisamente lo contrario; y la población activa, que el progreso técnico va eliminando de la producción primaria, afluye espontáneamente a las otras ocupaciones internas y a las actividades industriales de exportación favorecidas por la demanda exterior.

En consecuencia, mientras en los países en desarrollo la protección — dentro de los límites ya señalados — tiene por efecto mantener la estrecha correspondencia entre importaciones y exportaciones, sin vulnerar el *ritmo de crecimiento del comercio mundial*, en un centro industrial de aquellas características la protección reduce las importaciones por debajo de la capacidad de pagos exteriores y afecta desfavorablemente a ese comercio.

Dicho de otro modo, dada la gran elasticidad-ingreso de la demanda de artículos industriales en general, la restricción de ciertos tipos de importaciones en los países en desarrollo se ve compensada — dentro de lo que permite la capacidad de pagos exteriores — por el aumento de otras importaciones que antes no podían realizarse con la misma amplitud. En cambio, en un gran centro industrial, la restricción a la importación de un producto primario no se ve neutralizada por el aumento de otros productos primarios, puesto que ya se importaba todo lo que requería la demanda en las condiciones imperantes; a no ser que junto con esa restricción se tomen medidas para estimular la importación de esos otros productos manufacturados o semimanufacturados.

Las consecuencias de esta política proteccionista en un gran centro industrial son evidentes. Los países en desarrollo se ven precisados a acentuar su propia política proteccionista, dado que, habiéndose superpuesto un nuevo factor de debilitamiento de sus exportaciones, tendrán que presionar más intensamente sobre las importaciones, tanto para acomodarlas a una capacidad de pagos exteriores menor de lo que pudiera haber sido, como para estimular el empleo adicional en la industria de factores productivos que las actividades exportadoras hubiesen absorbido en circunstancias más favorables.

II. Significación práctica de los principios de política comercial

1. Los Estados Unidos y la reciprocidad comercial

Reflexiónese sobre la trascendencia de la diferenciación funcional que se ha señalado al final de la sección anterior. Un gran centro industrial — para ser más precisos, los Estados Unidos — tiene *influencia*

decisiva en el comercio del mundo. Si nos circunscribimos a los países de la América Latina, es un hecho conocido que el movimiento de sus importaciones industriales depende estrechamente de sus exportaciones de productos primarios. Pero no sucede a la inversa, según ya se dijo. Si la América Latina acrecienta en forma autónoma sus compras en el centro, no por ello el centro adquirirá mayor cantidad de exportaciones primarias latinoamericanas. La cuantía de éstas está regida por factores frente a cuya magnitud es insignificante el efecto de las variaciones de la demanda latinoamericana. Y, en consecuencia, ese aumento autónomo de importaciones latinoamericanas, no provocado por un aumento anterior de exportaciones, sólo tendrá por efecto el desequilibrio del balance de pagos.

La posición en que se encuentran los Estados Unidos como principal centro dinámico de la economía mundial contribuye a dar significación muy especial al concepto de reciprocidad comercial. Si bien se examina, la reciprocidad está implícita en el mismo carácter funcional de aquel centro, puesto que si al aumentar sus importaciones también lo hacen sus exportaciones, la compensación es espontánea y no se necesita manipular las tarifas de los otros países para que se cumpla sin trastornos. Tal era también la aptitud del centro británico para provocar la inmediata reacción de la periferia cuando las exportaciones industriales de la Gran Bretaña estaban sujetas a intensísima demanda.

Por donde se demuestra que las concesiones tarifarias que acuerden los Estados Unidos a los países en desarrollo llevan en sí mismas su contrapartida, y el poder de compra internacional generado por mayores importaciones de este país tenderá siempre a transformarse directa o indirectamente en demanda internacional de exportaciones norteamericanas. En verdad, no podría ser más holgada la situación en que se hallan los Estados Unidos frente al desarrollo económico de los países latinoamericanos. Mientras éstos mantengan su política proteccionista dentro de los límites señalados, no será la tarifa, sino la cuantía de las importaciones de ese país lo que determinará la cuantía de las importaciones latinoamericanas.[26] Es cierto que si Europa mejora la fuerza competitiva de su industria, parte de los dólares generados por los Estados Unidos se desviarán hacia ella; mas no tardarán en transformarse en demanda de exportaciones norteamericanas, como lo demuestran el razonamiento anterior y la experiencia. Por lo demás, se trata de un hecho plenamente reconocido.

Es claro que siendo la tarifa latinoamericana el instrumento por el cual se transforma la composición de las importaciones, las actividades exportadoras de los Estados Unidos tienen que experimentar aquel proceso de readaptación que se ha mencionado en otro lugar. En este sentido, los Estados Unidos también se encuentran en favorable posición en comparación con otras naciones industriales, no sólo por la escasa incidencia de sus exportaciones en el ingreso nacional (alrededor de 5 por ciento) sino que por el hecho ya repetido de ser sus exportaciones aquéllas de que precisamente apetecen, aun con exage-

[26] Sin considerar desde luego los otros elementos del balance de pagos.

ración, los países latinoamericanos. Esto no significa que en ciertos casos los Estados Unidos no puedan tener especial interés en promover la exportación de determinados artículos en vez de otros, y que esos artículos sean precisamente aquéllos cuya producción interna desee estimular un país latinoamericano. Ello es desde luego materia de negociación comercial, aunque esta negociación se facilitaría sobremanera si se llegara a coincidir en los principios cardinales de una política de desarrollo económico.

Reconocido el principio según el cual el volumen de las importaciones latinoamericanas no está determinado por la tarifa, sino por las exportaciones, no será difícil encontrar coincidencia de intereses. Supóngase que en virtud de concesiones tarifarias de los Estados Unidos un país latinoamericano aumentara sus exportaciones y estuviera por tanto en condiciones de hacer lo mismo con sus importaciones. Pero supóngase al propio tiempo que no desea acrecentar sino disminuir las importaciones de ciertos artículos que puede sustituir internamente mediante razonable protección. Se concibe que con este fin llegue a subir los derechos protectores en tales artículos. ¿Qué sucederá con el resto de las importaciones? Tenderán a aumentar en su conjunto, sin necesidad de rebaja alguna en los derechos. Sin embargo, es evidente que si se redujera o eliminara el derecho sobre ciertos artículos, aumentaría su importación a expensas de otros. Podrían así crecer las importaciones de artículos suntuarios consumidos preferentemente por los grupos de altos ingresos o de artículos de que es fácil prescindir en el consumo popular, en tanto que esos recursos habrían podido emplearse con provecho en importaciones de bienes de capital. Se comprueba de nuevo la conveniencia de considerar todos estos aspectos dentro de una política de desarrollo que no sólo atienda a las necesidades presentes, sino a la previsible necesidad de introducir cambios futuros en la composición de las importaciones.

Volviendo a lo anterior, es cierto que mantener altos derechos sobre esos artículos a fin de no estimular su importación más allá de lo conveniente, podría provocar su sustitución interna en desmedro del empleo de factores productivos en otras aplicaciones más ventajosas para el país. Una buena política de desarrollo tiene a su alcance el instrumento fiscal interno para afrontar estos casos, y apartar así uno de los escollos que suelen presentarse en las negociaciones comerciales.

Esta aptitud de los Estados Unidos para lograr la reciprocidad espontánea en sus concesiones tarifarias es uno de los resultados de las transformaciones fundamentales que han tenido lugar en el breve lapso de una generación. Interesado como está ese país en una política de desarrollo periférico de vastas proyecciones, es lógico que su política comercial tenga también que transformarse en consonancia con su nueva posición mundial. Pero suponer que todo consiste en mero acomodo de una política a nuevos principios sería simplificar artificialmente un problema real muy complejo. No hay ninguna razón para que los exportadores en general — y en especial los que se encuentran con obstáculos tarifarios en otros países — reaccionen en forma dife-

rente a la que conviene a sus intereses inmediatos. Esa actitud es tanto más explicable en un país en que hace apenas unos decenios el esfuerzo de su política comercial exterior tenía necesariamente que polarizarse en el fomento de sus exportaciones.

2. Posible revisión de la política hacia las exportaciones latinoamericanas

Visto desde otro ángulo, las concesiones tarifarias concedidas por los Estados Unidos desde que se inició la política de reciprocidad, si bien de significación especial en casos aislados, no han tenido efectos de consideración en el conjunto de importaciones de productos primarios. No parece que los habrá tampoco en el futuro próximo. Existen posibilidades concretas en ciertos minerales, como se verá en seguida. Pero por lo que toca a otros productos, el progreso técnico ha permitido muchas veces acrecentar la productividad por encima de la de otros países y si los costos resultan allí más elevados que en éstos se debe al alto nivel de los salarios norteamericanos. Como quiera que sea, hay una consideración que induce a no esperar cambios radicales sobre esta materia en la política comercial. El progreso técnico reciente y sus perspectivas inmediatas son de tales proporciones que la economía del país tendrá que hacer un esfuerzo muy intenso para absorber factores productivos que ya no encuentran empleo en su producción primaria. Hay pues aspectos de la economía de los Estados Unidos que son similares a los de un país en desarrollo y que se dan al mismo tiempo que otras manifestaciones de avanzada madurez. Aumenta así la complejidad del problema y exige en su examen el mismo espíritu de comprensión que requieren los problemas de desarrollo de la América Latina, y en este caso particular la forma de su política comercial.

Por estas mismas consideraciones es digna de destacarse la actitud reciente de la administración de los Estados Unidos al manifestar su intención de proponer la rebaja de algunas tarifas aduaneras. Ya anteriormente se había opuesto con éxito a la tentativa de elevación de ciertos derechos, que hubieran afectado muy desfavorablemente a algunos países de la América Latina.

Vamos a considerar ahora el caso especial de los minerales que presentan posibilidades de alentar las exportaciones latinoamericanas. Es bien conocido el hecho de que algunos minerales de importancia estratégica se están produciendo en los Estados Unidos en minas marginales de alto costo. Así, a partir de los acontecimientos de Corea, se ha podido ampliar sensiblemente la producción de cobre en tal forma que la capacidad total es probable que llegue en 1957 a unas 1.150.000 toneladas contra 852.000 en 1951. La gravedad de este aumento aparece en toda su importancia si se considera que representa el 68 por ciento de las importaciones registradas en 1951 en los Estados Unidos y en las cuales desempeña un papel tan significativo la producción latinoamericana.

En el caso del aluminio se había preparado un programa de más envergadura aún; sin embargo, hace poco tiempo se decidió no llevar adelante la tercera etapa de este programa, consistente de un aumento de 240.000 toneladas en la capacidad de producción con una inversión

de 200 millones de dólares de recursos fiscales debido, entre otras consideraciones, a la circunstancia de ser posible importar desde el Canadá la cantidad que trataba de producirse internamente.

Lo mismo podría decirse del plomo, zinc y otros minerales que pueden ser adquiridos a menor precio en la América Latina, aunque en algunos casos sea necesario realizar inversiones adicionales. Aquí se presenta pues una oportunidad interesante para concertar una política que a la vez que procure abastecimientos más económicos a los Estados Unidos, promueva el desarrollo de las exportaciones latinoamericanas.

Hay otro aspecto de este problema que también conviene comentar aquí. A partir de 1939 se ha generalizado en los Estados Unidos la política de suspender las tarifas aduaneras que gravan los minerales cada vez que hay escasez de ellos y los precios suben. Por ejemplo, el cobre debe pagar un derecho de aduana de dos centavos por libra, pero se ha suspendido este gravamen siempre que el precio en el mercado interno de los Estados Unidos no baje de 24 centavos. Lo mismo pasa con el plomo y el zinc. Es cierto que este procedimiento tiende a regularizar los precios en el mercado interno, pero sus consecuencias para los países latinoamericanos son muy adversas. Cuando bajan los precios en el mercado internacional suben los derechos aduaneros y se acentúan así los efectos de esta baja sobre los países exportadores. Por ello es dable concebir la posibilidad de tomar medidas para evitar, o al menos atenuar, estas repercusiones exteriores si es que no fuese posible transformar este régimen de derechos flexibles en virtud de consideraciones de orden interno.

Finalmente, en este mismo caso de los minerales, así como de otros productos, cabe también anotar otras oportunidades de favorecer a las exportaciones latinoamericanas. El régimen aduanero norteamericano tiene una incidencia mayor sobre el producto elaborado que sobre la materia prima. Esto significa ordinariamente un fuerte obstáculo a la elaboración industrial de estas materias en los países productores de la América Latina. Y no cabe duda que aquí también se presenta otra posibilidad de incrementar el valor de sus exportaciones.

3. Liberalización del intercambio interlatinoamericano

El centro de gravedad del desarrollo económico latinoamericano seguirá estando en la industrialización asociado fundamentalmente con la tecnificación de la agricultura, esto es, en fuerzas dinámicas de carácter interno. Si por obra de acontecimientos extraordinarios las exportaciones adquirieran un aliento hoy no previsible, ello permitiría dar mayor impulso al ritmo de desarrollo.

Todo esto impone nuevas orientaciones a la política comercial, y no sólo en lo que respecta al intercambio entre los países latinoamericanos y los centros industriales. La política comercial entre los propios países latinoamericanos está aún bajo el influjo de formas pretéritas de desarrollo, en que el interés de cada uno de ellos convergía aisladamente hacia su complementación con centros industriales en el clásico intercambio de productos primarios por manufacturas.

Ya se ha dicho que el desenvolvimiento de este intercambio, lejos de ser incompatible con la industrialización, es medio primordial para

llevarla a cabo. Pero la industrialización se está desarrollando en compartimientos estancos y es muy escaso el intercambio de productos industriales entre los países latinoamericanos. Mientras el proceso abarca sólo artículos cuyo mercado nacional permitía el establecimiento de empresas de adecuada magnitud, este aislamiento industrial no era motivo de seria preocupación; pero cuando, por las mismas exigencias del desarrollo, avanza hacia artículos que sólo pueden producirse económicamente en gran escala, y ello rebasa el mercado nacional, se impone la necesidad del comercio recíproco entre los países latinoamericanos.

En los últimos tiempos se han presentado ejemplos ilustrativos. Así, una misma empresa extranjera, estimulada por esas medidas protectoras, proyecta implantar la fabricación de automóviles o tractores en varios países latinoamericanos, sin que con frecuencia le sea dable alcanzar la dimensión más económica debido a su limitado consumo. Si esos artículos pudieran entrar libremente en otros países latinoamericanos, o con menores derechos que los provenientes de países no latinoamericanos, la producción podría expandirse en forma apreciable y con las consiguientes ventajas.

Esta liberalización del intercambio entre los países latinoamericanos no tiene por qué afectar a los Estados Unidos o a Europa más de lo que les afectaría la tarifa con que cada uno de esos países tratase de proteger su propia producción en aislamiento de los otros. La restricción de las importaciones europeas o norteamericanas será igual en uno y otro caso; en uno y otro caso tendrá que desenvolverse la producción latinoamericana llevada por las mismas exigencias del desarrollo económico. La diferencia no está pues en los efectos exteriores, sino en las consecuencias internas: en un régimen de liberalización del intercambio es posible la especialización con sus consabidas ventajas; en tanto que en el de compartimientos estancos se incurre con frecuencia en producciones de costo exagerado por la insuficiencia del mercado nacional.

Es claro que no bastaría esta forma de liberalización para que surgiera una corriente satisfactoria de intercambio recíproco. Sería indispensable, además, una serie de medidas concertadas entre los países interesados a fin de que en todos ellos se establecieran industrias con vistas a la especialización y que ello se combinara con el intercambio ya existente y su posible estímulo. No se trataría en modo alguno de dar exclusividad a ciertas empresas, sino de proporcionar determinados incentivos iniciales a las actividades que así se establezcan en cada país, dejando después campo libre a la competencia.

Esta forma de liberalización, circunscrita a países latinoamericanos, requiere el establecimiento de un régimen especial que no tenga las características ni la amplitud de unión aduanera. Por su generalidad y por su carácter absoluto, el concepto de unión aduanera ha sido a veces un fuerte obstáculo a la consecución de ventajas recíprocas más moderadas, pero practicables. La unión aduanera suscita muy comprensibles recelos, pues sobre afectar adversamente intereses existentes, representa entrar en un campo lleno de incógnitas en el que la diversidad de política en materia de moneda y cambio entre los

países participantes — para referirnos a lo más importante — podría acarrear consecuencias imprevistas para la producción nacional.

Muy diferentes serían las consecuencias si se tratara de arreglos de reciprocidad que, dejando a salvo ciertas situaciones existentes, aspiren más bien a estimular el intercambio recíproco de artículos que hoy no se producen, o que se producen en pequeña escala, o que sólo se producen en cuantía importante en unos países y no en otros. Ello podría representar una solución concreta que en vez de suscitar muy comprensibles resistencias, traiga más bien una coincidencia saludable de intereses en los países interesados.

Para que una política semejante rinda todos los frutos que es dable esperar de ella tendría que tener un carácter multilateral, y abarcar el mayor número posible de países. Esto no significa que no sean útiles los acuerdos bilaterales. Por el contrario, suelen significar el comienzo de una política de intercambio recíproco que podría ampliarse por sucesiva incorporación de otros países. Esos acuerdos, por su misma índole, establecen generalmente una moneda de cuenta para la realización de sus operaciones y no habría razón alguna para pensar que no puedan encontrarse fórmulas multilaterales de compensación. Hay en todo esto un círculo vicioso. Una de las razones por las que no se desarrolla con mayor amplitud el intercambio recíproco entre un grupo de países con potencialidad para hacerlo es la falta de un sistema de compensaciones multilaterales, y no hay posibilidad de tal sistema mientras no haya intercambio recíproco. Se concibe la posibilidad de emprender simultáneamente modestos arreglos y dejar que la experiencia vaya indicando la manera de ampliarlos y mejorarlos. Pero para ello es indispensable crear un marco adecuado que hoy no existe en la política comercial.

Este problema ha sido objeto de preferente preocupación en la Comisión Económica para América Latina. De acuerdo con las recomendaciones que se habían formulado a su Secretaría Ejecutiva se presentó en 1953 en la Conferencia de Quitandinha un primer trabajo sobre las posibilidades de intercambio recíproco en la parte meridional de la América del Sur[27] y ahora se prepara otro que abarca la parte norte así como el resto septentrional de laAmérica hispánica que se presentará a la Conferencia de Bogotá en agosto de 1955. También se trabaja actualmente en un informe sobre el transporte marítimo interlatinoamericano. Aquí también se hace frente a otro círculo vicioso: el transporte es deficiente porque no hay suficiente intercambio, y no lo hay por dificultades de transporte.

Es de esperar que estos informes puedan conducir a medidas constructivas que alienten el comercio interlatinoamericano. Pero es indudable que si en la próxima Conferencia de Río de Janeiro se pudiera llegar a acuerdos que faciliten la liberalización del intercambio en la forma que se ha sugerido antes, se dispondría ya de un marco adecuado dentro del cual sería factible ir adoptando medidas pertinentes y concretas.

[27] Véase *Estudio del Comercio Interlatinoamericano y sus Perspectivas* (*Zona Sur de la Región*) (documento E/CN.12/304/Rev.2). Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1953.II.G.4).

Capítulo V

LA VULNERABILIDAD ECONOMICA EXTERIOR DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS Y LA POSIBILIDAD DE ATENUARLA

I. Posibilidades de una política anticíclica interna

1. Indole de las medidas internas

Las razones del alto grado de vulnerabilidad económica de los países latinoamericanos han sido ya muy bien explicadas para que sea necesario repetirlas aquí en detalle. Es cierto que la importancia relativa del comercio exterior ha disminuído al crecer éste con ritmo menos intenso que el ingreso. Pero, a pesar de todo, el comercio exterior y los demás elementos del balance de pagos siguen teniendo gran influencia en la estabilidad económica de esos países y en su aptitud para crecer.

La vulnerabilidad exterior de la América Latina tiene que atacarse con una adecuada conjugación de medidas nacionales e internacionales. En este sentido, hay que reconocer que — con muy contadas excepciones — los países latinoamericanos no han sabido tomar elementales medidas de previsión en las épocas de abundancia para hacer frente después a las épocas de escasez. Y no hay medidas internacionales que puedan suplir la imprevisión individual con la previsión colectiva. Las medidas internacionales necesitan un adecuado marco nacional en que articularse.

Comenzaremos, pues, por el planteamiento de las medidas nacionales para atenuar la vulnerabilidad económica exterior. Las hay de dos clases y su combinación redunda en mayor fuerza conjunta. Por un lado están aquellas medidas de carácter estructural que fortalecen el basamento de la economía nacional, haciéndolo menos sensible a las fluctuaciones y contingencias exteriores. Por otro lado, las medidas de carácter anticíclico.

Lo primero es del resorte de una política de desarrollo. En verdad, la tendencia característica de los países latinoamericanos a sustituir por producción nacional artículos esenciales para el consumo corriente de la población y el crecimiento normal de sus actividades económicas esenciales, fortalece la estructura de la economía para hacer frente a esas fluctuaciones y contingencias exteriores. Si, efectuadas esas sustituciones, una parte apreciable de las importaciones está dada por bienes duraderos de capital y de consumo, se hace posible comprimir intensamente las importaciones en fases de escasez de divisas, comenzando desde luego por las de bienes de consumo no esenciales y siguiendo por las de bienes duraderos que, por útiles que sean, son temporalmente prescindibles, tanto más cuanto más holgada hubiese sido su importación anterior.[28] En tal

[28] No se trata aquí de señalar los lineamientos de una política, sino simplemente de subrayar su posibilidad.

forma, podría asegurarse la continuación de las importaciones de artículos esenciales e imprescindibles en épocas de adversidad exterior y mientras no se sobrepasen ciertos límites.

Pero este fortalecimiento estructural requiere ir acompañado de la formación de reservas, lo mismo para facilitar la transición de una fase de abundancia a otra de restricciones, que para moderar la intensidad de estas últimas. Pero si se examina la índole e intensidad de las fluctuaciones exteriores de la América Latina, se llega a concluir la necesidad de reservas demasiado grandes para que pueda obrarse con eficacia. Esto plantea dificultades muy serias y en ellas han tropezado con frecuencia los mejores propósitos.

En efecto, si se mira este asunto desde el ángulo exclusivo de la estabilidad, es indudable la conveniencia de acumular en tiempos de bonanza grandes reservas de oro y divisas. Pero una adhesión demasiado rígida a este punto de vista entraría en conflicto inmediato con las exigencias de una política de desarrollo. Difícilmente podría esta política avenirse a la acumulación de cuantiosas reservas monetarias cuando en un país en desarrollo hay tantas necesidades insatisfechas de inversión de capital que no podrían realizarse en virtud de ello, salvo que se dispusiera de empréstitos exteriores de muy discutible oportunidad en tiempos de holgura exterior. Más aún, hay en ello elementos de otra índole dignos de atención. No podría decirse hasta qué punto en esos tiempos de holgura sería posible aconsejar a quienes tienen la responsabilidad de la cosa pública que se privaran deliberadamente de llevar a la práctica importantes proyectos de desarrollo a fin de constituir reservas sobre cuyo empleo futuro —bueno o malo — no podría tenerse en forma alguna un grado satisfactorio de seguridad.

Son todas éstas, razones que contribuyen a explicar que, no obstante la noción clara que con frecuencia se ha tenido acerca de la necesidad de una política previsora, sólo en casos excepcionales haya podido cumplirse en forma satisfactoria.

2. Colaboración internacional en las medidas internas

Es aquí donde se justifica plenamente la conveniencia de una acción internacional que ayude a la realización de una política nacional para atenuar la vulnerabilidad exterior. Se conciben varias fórmulas con este propósito. Más interesante que discutirlas en detalle es señalar el principio central que las informa. Expliquémoslo en seguida.

Conviene recordar ante todo que las fluctuaciones exteriores se manifiestan en oscilaciones de los precios de exportación así como de las cantidades exportadas. Las inversiones de capital suelen acentuar asimismo la intensidad de tales fluctuaciones antes que obrar como elementos compensadores.

Para hacer frente a la fluctuación de los precios y las cantidades de los productos primarios que exportan la América Latina y otros países exportadores se han ideado diversas soluciones que se mencionarán más adelante. Ahora nos limitaremos a las medidas internas.

No es necesario recordar los efectos perturbadores que tiene esa oscilación de los precios. En principio se acepta por lo general la conveniencia de moderar sus consecuencias internas mediante medidas que capten una parte del incremento de los precios, pero sin desmedro del incentivo que necesitan los productores para expandir la producción. Sin embargo, tan pronto como ese principio trata de traducirse en hechos concretos, sobrevienen las inevitables objeciones. Una de las principales es que los recursos así captados se dedican a otros fines ajenos al interés directo e inmediato de los productores y que cuando llega el momento de resarcir a éstos de las consecuencias de una baja intensa de los precios, no hay recursos con que hacerlo. No cabe duda que si pudiera encontrarse la forma de hacer frente a objeciones de este tipo sería más asequible la solución del problema.

Antes de exponer la forma que pudiera ser objeto de estudio conviene explicar que esa captación podría hacerse ya sea estableciendo un gravamen sobre las exportaciones, conforme los precios pasan de cierto nivel, o también absorbiendo una parte de este valor mediante empréstitos. Hay además otras formas generales de absorber recursos en el mercado que podrían emplearse con el mismo propósito cuando aumentan rápidamente los ingresos por acción de factores exteriores. Pero no nos detendremos en ellas.

Desde el punto de vista con que se encara este problema lo esencial es que los recursos así obtenidos se inviertan provechosamente y que estas inversiones, además, puedan liquidarse con facilidad cuando lo exija la situación del balance de pagos, o cuando la declinación de la actividad económica interna aconseje seguir una política expansiva que tendrá efectos desfavorables sobre dicho balance.

Esta liquidez de las inversiones sólo podría lograrse con la colaboración de las instituciones de crédito internacional. Expliquemos el caso. Supóngase que los recursos referidos se han invertido en el financiamiento de ciertos proyectos de desarrollo. Es claro que en esta forma habrían perdido su liquidez. La única manera de recuperarla sería si una institución de crédito internacional se comprometiera anticipadamente a otorgar préstamos sobre estos proyectos cuando el país interesado necesite liquidar las inversiones realizadas con aquellos recursos.

Con este objeto, habría que presentar dichos proyectos a la aprobación previa de la institución de crédito como si el préstamo fuera a otorgarse inmediatamente. Sin embargo, el préstamo sólo quedaría aprobado en principio y se diferiría su realización hasta el momento en que el país interesado necesitara recuperar los recursos prestados en primera instancia.

Mientras tanto, los proyectos quedarían temporalmente financiados con dichos recursos. Se trataría pues de una inversión transitoria, con lo cual se conseguiría el doble objeto de aplicar el incremento de fondos internacionales al desarrollo económico y conservar al mismo tiempo su liquidez a fin de emplearlos oportunamente.

Sin duda que para todo esto sería necesario introducir un elemento anticíclico en la política de aquellas instituciones internacionales de

préstamo. Hay una serie de consideraciones que aconsejan hacerlo independientemente de la medida que se acaba de señalar. En esto hay fuerte concurrencia de opiniones y esa sería una de las fórmulas más sanas para hacerlo. Tendría efectos favorables tanto sobre la actividad económica de los centros industriales como sobre la de los países en desarrollo. Es cierto que, desde el punto de vista del Banco Internacional — que depende en parte del mercado financiero en la colocación de sus bonos — podrían sobrevenir algunas limitaciones en los compromisos que pudiera adquirir con los países interesados en la liquidación eventual de este tipo de inversiones temporales, no obstante que el mercado de bonos suele ser favorable en tiempos de debilitamiento de la actividad económica. Pero no sería aventurado afirmar que no han de encontrarse obstáculos infranqueables para esto. Asimismo, si se le respalda adecuadamente el Banco de Exportaciones e Importaciones podría encontrarse en condiciones propicias para actuar en el caso que se considera. Su provisión de recursos depende de la Tesorería de los Estados Unidos, para la cual el problema de realizar operaciones de crédito a corto plazo dentro de las cifras prudentes, mientras llega el momento de colocar valores a más largo plazo, dista mucho de constituir un asunto difícil de manejar.

Es evidente que este compromiso de las instituciones internacionales de crédito de tomar para sí las inversiones tiene que ir unido a compromisos correlativos de los países interesados. Estas medidas tienen que responder a propósitos estabilizadores y, por lo tanto, el acceso a los recursos internacionales para liquidar las inversiones realizadas previamente sólo podrá tenerse, por ejemplo, en caso de que los precios de exportación bajen por debajo de ciertos límites, o cuando haya caído sensiblemente la cantidad de las exportaciones. De esta manera el empleo de esos recursos internacionales, a la vez que alivia el balance de pagos, permitiría amortiguar las consecuencias de la caída de precios o del volumen exportado sobre las actividades exportadoras.

Es indudable que un régimen de esta naturaleza daría a la política de reservas un estímulo que actualmente no tiene. Pero para que esta política alcance mayor eficacia sería conveniente que los recursos concedidos por las instituciones de préstamos al tomar para sí las inversiones sean de carácter adicional a los que se prestarían si no se llevase a la práctica. A fin de cuentas, ello sería sólo una de las formas de traducir a la realidad el concepto de que la amplitud de las inversiones internacionales, a igualdad de otras condiciones, deberá ser tanto mayor cuanto más seria y efectiva sea la política de desarrollo de un país y su aptitud para concretarla en un programa.

II. Posibilidades de una política anticíclica internacional

1. La regulación de los precios internacionales

Compréndese muy bien que por más elaborada y prudente que sea una política como la que se ha esbozado más arriba, su eficacia quedará de todos modos limitada a las fluctuaciones de precios que no sean de carácter extremo. Pero si los precios descienden a un nivel que res-

te estímulo al aumento de la producción, con el riesgo de que no se satisfaga en el futuro el crecimiento normal de la demanda mundial, los recursos acumulados en tiempos de bonanza resultarían insuficientes para contrarrestar las consecuencias de un descenso tan intenso. Es aquí donde las medidas de cooperación internacional a que nos referimos en seguida tienen que complementar las de orden interno que se acaba de mencionar.

Pero antes de examinar esta posibilidad caben algunas consideraciones preliminares. Este examen no significa que deba eliminarse la posibilidad o conveniencia de otras clases de medidas internacionales en materia de precios. En este sentido, corresponde considerar ante todo la política, en algunos países, de acumulación de existencias con fines estratégicos. La experiencia ha sido aquí aleccionadora y es de esperar que en el futuro las fluctuaciones de la demanda con estos fines no registren la brusquedad que han tenido en pasadas oportunidades.

Sin embargo, no cabe esperar que esta política pueda tener siempre efectos reguladores. Habrá momentos en que las condiciones estratégicas coincidan con las económicas, y en el informe del Dr. Milton Eisenhower se recomienda aumentar las compras por parte de los Estados Unidos de productos de interés estratégico en períodos de bajas de precios. Pero en el caso de alza de precios no podría esperarse que se liquiden existencias estratégicas consideradas indispensables a fin de regularizar el mercado. Por otra parte, si bien las operaciones que realiza el gobierno de los Estados Unidos en los mercados mundiales influyen en forma considerable sobre el curso de éstos, una política de regulación necesita evidentemente el concurso de otros países para tener real eficacia. La órbita de esta política es, pues, de amplio carácter internacional.

Desde el punto de vista de la estabilidad del mercado el ideal sería una política de regulación mediante la cual un organismo internacional actúe alternativamente en la demanda y oferta de productos primarios en los mercados mundiales a fin de encerrar dentro de estrechos límites las fluctuaciones de precios. Sin embargo, son evidentes las complicaciones de semejante política, por deseable que sea para los países productores. Dejando a un lado el financiamiento de las compras, se ha aducido con frecuencia una objeción no desdeñable: si el nivel de precios que trata de estabilizarse resulta muy satisfactorio para los países exportadores, ello podría alentar exageradamente la producción y traer consigo la necesidad de un régimen de cuotas internacionales que no suele ser de fácil aplicación, sobre todo en el caso de algunos productos.

Sin desconocer estas dificultades, es interesante comprobar el avance logrado en la forma de pensar acerca de esta materia. Así, siguiendo una recomendación del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el grupo de cinco expertos designado en 1953 por el Secretario General de la Organización para recomendar medidas de estabilización de los precios de los productos primarios[29] ha realizado un estudio detallado de los distintos tipos de medidas que podrían aplicarse.

[29] Véase *El Comercio de Productos Básicos y el Desarrollo Económico*, Nueva York, 1953 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1954.II.B.1.)

Los expertos no manifiestan confianza alguna en que los acuerdos multilaterales sobre productos indviduales puedan concluirse en número suficiente, y tener bastante amplitud como para satisfacer la aspiración general en los países productores de conseguir estabilidad en sus ingresos exteriores. Analizan las principales ventajas e inconvenientes que implicaría la creación de existencias internacionales de regulación (*buffer stocks*), destinadas a impedir las fluctuaciones violentas de los precios en cortos períodos. Como tipo de soluciones que no atacan directamente la raíz del problema, sino que tienden a compensar por otros medios los efectos inconvenientes provocados por la inestabilidad de los precios de las materias primas, se refieren a préstamos anticíclicos y a medidas para compensar automáticamente las pérdidas sufridas por las variaciones de la relación de intercambio.

No cabe duda de que ideas de esta naturaleza son más bien de lenta penetración, por lo cual convendría mientras tanto escoger medidas que pudieran abrirse camino en la realidad con menos dificultades, aunque alcanzaran objetivos mucho más modestos.[80]

2. La fijación de precios mínimos

Tal podría ser la idea de un compromiso entre los países exportadores e importadores más importantes para constituir reservas de los principales productos primarios de exportación cuando sus precios caigan por debajo de ciertos mínimos. Desde luego, el carácter del precio mínimo es elemento cardinal en esta política y no habrá de ser cosa fácil su determinación en la práctica. Pero podría definírsele como el precio suficiente para que el grueso de los productores, al cubrir los costos y obtener un beneficio razonable, continúe acrecentando la producción para responder al crecimiento normal de la demanda a través de sus fluctuaciones cíclicas o accidentales.

Es obvio que la determinación de un precio mínimo de este carácter no ofrece los mismos peligros que la estabilización de precios dentro de límites estrechos y a un nivel relativamente alto. Con todo, el precio mínimo establecido con el criterio a que acaba de hacerse referencia, podría resultar elevado en la práctica. Se impone pues cierta flexibilidad. El mínimo podría determinarse por un período razonable de año o año y medio, y reajustarse después de acuerdo con las circunstancias. De lo contrario, este tipo de política reguladora caería en complicaciones análogas a la política de estabilización y sería indispensable establecer cuotas de exportaciones y restricciones a la producción. El objeto del precio mínimo es sólo evitar que factores transitorios del mercado provoquen fluctuaciones demasiado violentas, pero no contrariar tendencias fundamentales del mercado que requieren necesariamente el ajuste de los precios.

Cabe preguntarse si el establecimiento de precios mínimos exigiría también el de precios máximos. La acumulación de existencias de un

[80] Debe notarse que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, durante su 18° período de sesiones en agosto de 1954, adoptó una resolución creando una Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos. (Véase Anexo)

producto para evitar un descenso exagerado permitiría atenuar la amplitud del movimiento contrario de los precios mediante la venta gradual de las existencias acumuladas. Es indudable que ésta sería la mejor forma de moderar la amplitud de las fluctuaciones. Sin embargo, no habría que eliminar la posibilidad de precios máximos.[81]

Visto el asunto en otro aspecto, no puede negarse que en la fijación de precios mínimos hay un elemento de riesgo, tanto mayor cuanto más alto se fije. Sin embargo, la experiencia enseña que a la baja de precios sucede por lo común el alza, salvo en el caso de productos en que la demanda mundial tiende a debilitarse persistentemente o la oferta a aumentar con mayor intensidad que el crecimiento de la demanda debido a mejoramientos técnicos o condiciones particulares de producción. Pero estos son casos especiales que tienen que resolverse particularmente y no puede decirse que sean típicos en la experiencia latinoamericana. De todos modos, las pérdidas que podrían ocurrir si los mercados no reaccionaran suficientemente en un lapso razonable, tendrían que considerarse a la luz de las ventajas derivadas de esta política. En general, salvo en algunos artículos que están sujetos a fluctuaciones propias por su largo período de producción, las oscilaciones que preocupan a los países latinoamericanos son de índole cíclica.

Una política reguladora de esta naturaleza podrá contribuir notablemente a atenuar el movimiento cíclico en los países productores con efectos favorables sobre la economía de los países industriales. En efecto, no sólo se evita que los precios caigan por debajo de cierto límite, sino que la constitución de existencias extraordinarias en los países productores financiadas con recursos internacionales contribuirá a mantener su demanda de importaciones industriales.

3. Dificultades de financiamiento

En el financiamiento de estas operaciones, si se trata de productos aislados, los recursos necesarios serán de proporciones relativamente moderadas. Pero si se considera el conjunto de productos que podrían someterse a esa política, el problema del financiamiento alcanzaría proporciones muy apreciables. No cabría negar que aquí se encuentra un gran escollo. Sin embargo, hay que hacer a este respecto una reflexión elemental. Si el volumen de recursos que se requiere es grande, es porque es grande también la contracción que se trata de evitar en las exportaciones de los países productores; y, dadas las repercusiones de esta contracción, sería varias veces más grande la contracción del ingreso mundial provocada por este fenómeno.

El problema tiene pues que mirarse desde esta perspectiva y no como un simple expediente para ayudar a los países productores. El propósito fundamental de una política reguladora como la que consideramos es anticíclico, y es evidente que un sistema financiero internacional que no

[81] Por otro lado, como el precio mínimo tiene por objeto no desalentar la producción, es evidente que al continuar el volumen o crecimiento normal de ésta se atenuará también el alza de los precios. Por ejemplo, no cabe duda de que si se hubiese podido evitar la violenta caída de los precios del café en los años treinta, no se habría llegado al extraordinario nivel actual.

tenga flexibilidad suficiente para acomodarse a las exigencias de una política anticíclica, ofrece fallas muy serias que aconsejan inaplazable examen.

Bastarían estas consideraciones para afirmar que la política reguladora de precios parece escapar al ámbito del sistema interamericano. Pero aparte de ello, es obvio que casi todos los productos de exportación latinoamericana que podrían estar sujetos a esta política interesan, como productores o consumidores, a un gran número de países ajenos a este continente cuya colaboración tiene que ser indispensable para el eficaz cumplimiento de esta política. Ello no significa que la Reunión de Río no sea lugar adecuado para discutir este importantísimo problema. La regulación de precios ha de ser parte integrante de la colaboración internacional en una política de desarrollo latinoamericano. Y las recomendaciones positivas que allí llegasen a adoptarse podrían contribuir notablemente a la solución de este problema en el plano internacional.

4. El caso de los artículos estratégicos

Hay otros aspectos de la política de precios que también atañen al interés latinoamericano. En algunos productos considerados de importancia estratégica se han concertado compromisos que circunscriben la amplitud normal del mercado internacional. Hasta qué punto las compras realizadas con fines estratégicos compensan a los países productores de la restricción del mercado, es algo que no podría estimarse fácilmente. Se ha mencionado más de una vez la posibilidad de contribuir a esta compensación mediante otros arbitrios. Nos encontramos aquí en un campo en que las consideraciones políticas coinciden con las económicas en las posibles soluciones concretas, y por tal razón no creemos que sea lugar pertinente para discutir el problema.

5. El problema de los excedentes

Las consideraciones que aconsejan una política reguladora de precios son de carácter permanente y se derivan de la forma misma en que funciona el sistema económico internacional. Pero esto no constituye el solo objeto de preocupación en esta materia. Hay países latinoamericanos que encaran con ansiedad muy comprensible ciertos acontecimientos cuya índole — aunque sea al parecer transitoria — no disminuye la importancia presente de sus repercusiones internacionales. Los Estados Unidos en virtud de su política de paridad de precios agrícolas han acumulado excedentes de productos que llegan a la cifra extraordinaria de 6.000 millones de dólares, de los cuales piensan liquidar 1.000 millones en el mercado mundial durante los próximos tres años.

La política de paridad ha tenido por consecuencia alentar demasiado la producción y desalentar ciertas formas de consumo que, como la de ciertos productos alimenticios de origen animal, podrían responder fácilmente al estímulo de precios más bajos. La administración de aquel país se ha inclinado así hacia una política más flexible de precios para facilitar la reacción del mercado interno. Algunos expertos señalan que una baja de alrededor de 10 por ciento sería suficiente para ajustar la oferta

con la demanda, salvo el trigo en que el descenso necesario se calcula entre 20 y 30 por ciento. Ello impediría la acumulación de nuevos excedentes, pero no resolvería el problema de los ya acumulados.

Aun cuando la práctica que se sigue en la venta de excedentes en los mercados internacionales es cautelosa, y una parte de ellos se concede a manera de subsidios para promover el consumo en países en que es escaso, no podría negarse que la mayor oferta que ello trae consigo afecta adversamente los precios. Calcúlese que la liquidación de excedentes en los próximos tres años podría superar ampliamente de 1.000 millones de dólares por año, como sucedió en los años anteriores a 1951, en que las exportaciones de productos agrícolas comprendidos en los programas de ayuda al exterior constituyeron una fuerte proporción de las exportaciones totales de estos productos realizados por los Estados Unidos. Una de las razones fundamentales que se ha tenido para condenar los tipos múltiples de cambio y otras prácticas similares ha sido el efecto perturbador que las ventas exteriores a precios más bajos que el nivel interno ejercen en el mercado y la competencia internacional. Sin que esto signifique afirmar que todo tipo múltiple tiene ese efecto, es lógico que medidas de esta naturaleza se hayan puesto dentro de la órbita de organismos internacionales de regulación. El presente caso parece ser de carácter temporal, pero es indudable que cierto mecanismo de consulta entre los países interesados podría aliviar sensiblemente la ansiedad provocada por tales acontecimientos.[32]

Este régimen de paridad de precios y las consecuencias que ha tenido justifican el recelo hacia posibles medidas internacionales que respondan a principios parecidos. Esta es una razón adicional para dar preferencia a la consideración de una política de precios mínimos sobre una política de estabilización dentro de márgenes relativamente estrechos. Por otro lado, podría ser necesario combinar tal política de precios mínimos con la de liquidación de excedentes si es que los precios de los productos así negociados caen a niveles críticos en el mercado internacional.

6. Flexibilidad del sistema de crédito internacional

Hay otro aspecto de la acción anticíclica internacional que es preciso subrayar en este capítulo. En sus comienzos se ha destacado la conveniencia de estimular una política de previsora acumulación de reservas. Pero esto no es suficiente para evitar que un programa de inversiones puede desbaratarse por la acción de factores internacionales. Es aconsejable examinar la posibilidad de imprimir un más amplio carácter anticíclico a la acción de las entidades internacionales. Ya se ha mencionado en otro lugar la conveniencia de que se amplíen los préstamos exteriores cuando el efecto depresivo de aquellos factores no permite a un país en desarrollo llegar al volumen de ahorro interno necesario para

[32] Deberá notarse que la Comisión sobre Problemas y Productos Básicos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, ha establecido un Subcomité Consultivo sobre Liquidación de Excedentes Agrícolas. Dos países latinoamericanos son miembros de este Subcomité, y muchos otros participaron en calidad de observadores en su primera reunión, que se llevó a cabo en Washington, D.C. en julio de 1954.

el cumplimiento del programa. En otros términos, habría que procurar introducir en el sistema de préstamos un elemento de flexibilidad que faltaba en el régimen de la banca privada internacional prevaleciente en otros tiempos. Tal régimen tenía grandes ventajas pero también notables deficiencias que el nuevo sistema ha tratado de subsanar. No cabe duda que es éste otro campo en que podría prestar un valiosísimo servicio al desarrollo latinoamericano.

En materia de créditos a corto plazo, el Fondo Monetario Internacional se encuentra también en condiciones de cooperar en el eficaz cumplimiento de una política anticíclica. Ha tomado hace poco tiempo medidas que mejoran notablemente la efectividad de su política, y si se lograse ampliar las cuotas de préstamo y sus plazos esa efectividad sería sin duda mayor, no sólo como elemento de política anticíclica, sino como medio de hacer frente a súbitas emergencias, como ha ocurrido en casos recientes de la experiencia latinoamericana.

Capítulo VI

PREMISAS ESENCIALES DE LA COLABORACION INTERNACIONAL EN UNA POLITICA DE DESARROLLO ECONOMICO

Este informe, por su propia naturaleza, concierne a las medidas de cooperación internacional requeridas por una vigorosa política de desarrollo latinoamericano. Hemos puntualizado los elementos cardinales de esa política. Se refieren ante todo al sistema de inversiones internacionales y la necesidad de adoptar medidas que hagan posible aprovechar su considerable potencialidad. Atañen asimismo a la conveniencia de introducir en la política económica internacional resortes anticíclicos cuya ausencia compromete seriamente su eficacia. En materia de asistencia técnica se considera aconsejable polarizar los esfuerzos en torno al problema de la productividad, sin que eso signifique descuidar sus otros aspectos. Todo ello tiene que articularse dentro del marco de una política comercial que permita y estimule la industrialización de los países en desarrollo, sin menoscabar el volumen del comercio internacional.

Para que esta política de cooperación internacional adquiera toda su amplitud es indispensable que los países latinoamericanos adopten a la vez una serie de medidas sin las cuales los frutos de aquella cooperación serían precarios, o podrían malograrse irremisiblemente.

Esta necesidad de concierto y complementación de lo nacional y lo internacional ha sido premisa esencial de lo que en este informe se discurre. La política de cooperación internacional no es pues un sustitutivo de una política interna de desarrollo. Sólo se justifica plenamente cuando esta política existe. Es su complemento para facilitar su realización y darle mayor eficacia, pero no para prescindir de ella.

Concíbense, sin embargo, otras modalidades de colaboración exterior. Podría pensarse en la conveniencia de subsidios, o de ciertos empréstitos de carácter circunstancial destinados a ayudar a un país en dificultades o a favorecerlo, sin que la preocupación por el desarrollo económico se haga presente. Es obvio que medidas de esa naturaleza escapan al alcance de este informe.

La aptitud de los países latinoamericanos para aprovechar eficazmente un sistema de cooperación internacional requiere, además de una clara comprensión de los problemas, firme disciplina colectiva para resolverlos. Sin ello, será difícilmente asequible el objetivo fundamental del desarrollo, esto es, elevar con celeridad el nivel de vida de las masas. Las masas, sus dirigentes políticos y gremiales, han de ser parte integral en la articulación de una política de desarrollo.

Sin amplia base de comprensión y apoyo colectivo no parecería factible eliminar — o al menos debilitar — los obstáculos que se oponen a la efectividad de esa política.

La inflación es acaso el principal de esos obstáculos en buen número de países. Sus efectos corrosivos son inquietantes y, si continúa avanzando, no se logrará establecer aquel grado de cohesión social sin el cual la preocupación por el desarrollo económico podría convertirse en mera actitud ideológica, con muy escasa significación práctica.

También es fuerte obstáculo la falta de un sistema fiscal adecuado, que combine el incentivo al empresario con imperiosas exigencias sociales, pues si lo primero es indispensable para alentar la producción, ésta no podría expandirse intensamente si no hubiera creciente capacidad de adquisición en amplias capas populares.

Conspira igualmente contra el desarrollo el deficiente empleo de la tierra productiva. Y asimismo distan mucho de favorecerlo inexcusables anacronismos en la gestión de servicios públicos indispensables para la eficacia de la actividad económica.

En fin, la política de desarrollo exige un sincero diagnóstico de estos y otros males que entorpecen el crecimiento latinoamericano y debilitan su sentido social.

Pero no se interprete que esto suponga asociarse a fórmulas inhibitorias según las cuales la cooperación internacional sólo ha de tomar impulso ponderable cuando los países latinoamericanos hayan logrado superar esos males, prevenir su recrudescencia, tener impecable administración y dominar los factores de su inestabilidad política. Tan extrema actitud carecería de realismo. No cabría esperar de un país en desarrollo manifestaciones de madurez y juicio colectivo que los países más avanzados — tras secular empeño — distan mucho todavía de haber logrado en su plenitud. Aquí también sólo un alto grado de comprensión permitirá escapar a esas fórmulas negativas. La cooperación internacional ha de llevar en sí fuertes elementos positivos, elementos de estímulo y persuación, sin los cuales el sistema internacional de inversiones no sabrá adquirir su máxima potencialidad.

Si así llegara a hacerse, la América Latina tendría a su vez que afrontar una de sus más graves responsabilidades históricas: la de saber encontrar en esa política de cooperación internacional los medios coadyuvantes a su rápida expansión económica. Porque la aceleración del desarrollo — salvo en períodos transitorios — no suele ser un fenómeno espontáneo, sino el resultado de una convicción, de un proceso deliberado, de una persistente continuidad de propósitos.

Si se deja a la deriva el curso de la economía de un país y no se hace un tenaz esfuerzo para superar los obstáculos que la frenan, el desarrollo será incierto y precario. Y la acción del sistema internacional resultará débil y fragmentaria en relación con la virtual capacidad de ese país para desarrollarse.

En el extremo opuesto, el país que llegue a concretar su política de desarrollo en un juicioso programa de medidas bien concertadas, tendrá que encontrar en el sistema internacional el más amplio concurso.

Una orientación clarividente de la política nacional de desarrollo, ha de abrir ancho cauce a la cooperación internacional. Tal será la prueba decisiva de los tiempos venideros.

Por lo demás, la concepción de una política de desarrollo está aún en sus comienzos. Requiere el concurso de mucha y muy variada experiencia. Son insuficientes — cuando no inadecuadas — las fórmulas derivadas de la experiencia de los países ya desarrollados, pues la evolución de los países en desarrollo se lleva a cabo en condiciones históricas e institucionales muy distintas.

Hay pues que elaborar una política latinoamericana de desarrollo. En esta elaboración convergen múltiples esfuerzos. Préstanle su concurso las entidades de crédito internacional con su conocimiento cada vez mayor de los problemas de la América Latina. En la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el Consejo Económico y Social y en la CEPAL, como órgano regional del segundo se advierte un interés creciente en estos problemas y en las técnicas más adecuadas para obrar sobre la realidad.

Va surgiendo así gradualmente un cuerpo de principios prácticos y normas orientadoras de la política de desarrollo. Conferencias como las de Río de Janeiro sabrán encontrar en todo ello elementos de juicio de que no cabría prescindir en una nueva etapa de la cooperación internacional. Reunidos allí dirigentes de la política económica y financiera del continente, podrán concretar en acuerdos y recomendaciones aquellos principios y normas en progresiva elaboración.

Dispone pues la América Latina de los órganos de estudio y decisión. Sólo falta adecuar su funcionamiento a la continuidad y dinamismo de una política de desarrollo y a su cabal armonización internacional.

II

RECOMENDACIONES Y EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA JUNTA PREPARATORIA DESIGNADA POR LA SECRETARIA EJECUTIVA DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

CARTA DE REMISION

Santiago
25 de agosto de 1954

Señor Director Principal:

Tenemos el honor de entregar a usted el Informe que hemos elaborado en nuestra calidad de miembros de la Junta Preparatoria designada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas para colaborar en la preparación de recomendaciones destinadas a la Reunión de Río de Janeiro.

El breve plazo de veinticinco días en que hemos debido realizar nuestro cometido ha sido insuficiente para abordar en toda su amplitud los temas de la Reunión. Es esta la causa de que nos hayamos limitado a formular nuestras recomendaciones, sin extendernos en consideraciones de orden teórico, porque ellas, en general, son conocidas. Por otra parte, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina ha presentado un estudio que constituye un análisis muy completo de los principales problemas que serán objeto de deliberación en la Reunión, cuyas ideas sustancialmente compartimos y consideramos que constituyen un antecedente fundamental de este Informe.

El criterio que nos ha guiado ha sido el de señalar objetivos concretos y que es factible conseguir, teniendo en cuenta la realidad del Continente, la diversidad de situaciones y la necesidad de llegar a resultados positivos.

No hemos buscado la fórmula ideal, sino la etapa que creemos que se puede y se debe alcanzar.

Agradecemos la valiosa ayuda que nos han prestado, en su carácter de asesores de la Junta, los señores Paul Rosenstein-Rodan y Jorge Sol Castellanos.

Asimismo dejamos especial constancia de nuestra gratitud por su inestimable cooperación personal y por la que nos han prestado los demás miembros de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina.

Aprovechamos esta oportunidad para expresar nuestro reconocimiento por la honrosa distinción que se nos ha conferido al ser designados para esta tarea.

Lo saludan con la mayor atención,

Eduardo Frei
Evaristo Araiza
Cleantho de Paiva Leite
Carlos Lleras Restrepo
Rodrigo Facio
Francisco García Olano

Señor Raúl Prebisch
Director Principal a cargo de la
Secretaría Ejecutiva de la
Comisión Económica para América Latina,
Santiago, Chile.

EXPOSICION DE MOTIVOS

INTRODUCCION

La próxima Reunión de Río de Janeiro tiene una importancia excepcional. En ella el sistema americano debe mostrarse capaz de ampliar la órbita de sus acuerdos, que han sido hasta ahora predominantemente políticos, y establecer una cooperación más eficaz y completa en el orden económico para lograr un justo equilibrio de las obligaciones y ventajas recíprocas, venciendo así el escepticismo con que la opinión pública de América Latina observa las conferencias panamericanas.

Esa opinión ve que en otros continentes están en marcha vastos planes de desarrollo con la ayuda de los Estados Unidos y en algunos con la de otros países. No desconoce las causas que influyeron para que se adoptaran, ni sus relaciones con factores tan importantes como el grado de su evolución, cultura, población y ubicación geográfica; y aunque se explica la prelación que se les ha concedido, considerando las destrucciones sufridas, ciertas situaciones latentes y, en muchos casos, el nivel extremadamente bajo del ingreso per cápita, no puede menos de lamentar la escasa amplitud de las medidas de cooperación hasta ahora ensayadas en la América Latina.

De otro lado, comprueba en los países latinoamericanos la existencia de situaciones inquietantes que tienden a agravarse a medida que las circunstancias excepcionales que predominaron en años anteriores desmejoran progresivamente. Y mira al mismo tiempo como en otras regiones se obtienen altos coeficientes de inversión por una organización económica basada en un sistema diferente de valores. No están sólo en juego los valores económicos, sino también los valores espirituales que forman el patrimonio de nuestra civilización.

La difusión de los conocimientos y los estímulos suministrados por las invenciones que muestran al hombre común lo que es el nivel de vida de otros pueblos han dado a las masas una conciencia clara acerca de sus necesidades, y despertado exigencias más veloces que el ritmo de crecimiento capaz de satisfacerlas. No es extraño que ello haya engendrado al par que inestabilidad política, tensiones sociales cada vez más hondas que se traducen con frecuencia en "lucha estéril y desintegrante para compartir un ingreso colectivo que apenas se acrecienta".[1]

Esta América, con 167 millones de habitantes, tiene la más alta tasa mundial de crecimiento anual de población: 20,6 por mil frente al Asia con 10,1 por mil, para no citar sino este ejemplo, y probablemente llegará antes de fines de siglo a más de 400 millones. La sola proyec-

[1] Véase la página 13.

ción histórica de este hecho es digna de reflexión y, si analizamos los factores que influyen de manera más permanente en el ritmo de desarrollo de nuestras economías, se presenta como notoria e ineludible la necesidad de incrementar las inversiones y el ingreso para que el nivel de vida de esa creciente población pueda irse aproximando progresivamente al de otras naciones más avanzadas. De otra manera, considerables multitudes se verían precipitadas por caminos llenos de imprevisibles consecuencias sociales y políticas.

Si el desnivel económico entre los Estados Unidos y la América Latina se acrecienta en vez de disminuir, se ahondarán las incomprensiones y será muy difícil mantener un sistema de verdadera cooperación y solidaridad continentales. El esfuerzo para modificar esa situación recae fundamentalmente en las naciones de América Latina. Es una peligrosa ilusión pensar que la ayuda exterior puede constituir el factor predominante para el mejoramiento del nivel de vida. Esta tiene que ser, en parte esencial, una labor de nuestros propios pueblos. Pero para realizarla América Latina tropieza con graves obstáculos: su reducido ingreso actual; su bajo nivel de consumo; presiones sociales que no pueden contenerse fácilmente, y se traducen en exigencias inmediatas que obligan a desviar hacia el consumo una gran porción del ingreso; la vulnerabilidad extraordinaria de una economía que sigue dependiendo en alto grado de los precios de unos pocos artículos de exportación; las deficiencias en la preparación técnica. De todo ello resulta un hecho innegable: sin una cooperación internacional eficaz, el ritmo de desarrollo será muy lento y estará constantemente amagado por peligrosas presiones inflacionarias y por agudos procesos sociales que constituirán grave peligro para la vigencia de los sistemas democráticos.

El aporte del capital internacional; el acuerdo sobre líneas de acción que atenúen la influencia de los factores externos en las economías latinoamericanas, principalmente en relación con los precios de su producción exportable; una política comercial acorde con las realidades continentales, y una creciente ayuda técnica son los puntos esenciales de la cooperación internacional que nuestros países necesitan y reclaman. Organizarla adecuadamente es, claro está, un interés primordial de la América Latina pero es también — y en forma muy clara — el interés de los Estados Unidos, como ha quedado demostrado en documentos inobjetables, entre los cuales podríamos citar el informe *Resources for Freedom,* preparado por la Comisión Paley; el informe *Partners in Progress,* por la misión Nelson Rockefeller; el informe de la Comisión Capehart. El reciente informe de Milton S. Eisenhower contiene sobre el particular estas afirmaciones dignas de ser señaladas:

> "Como mercado para nuestros productos de exportación, la América Latina tiene tanta importancia como toda Europa, y es más importante que el Asia, Africa y Oceanía combinados. Nuestras ventas a la América Latina comprenden todos los artículos de nuestra producción nacional. Como lugar de procedencia de nuestras importaciones, las repúblicas latinoamericanas tienen aún mayor importancia relativa, estando muy por encima de Europa y de otros continentes.

"Por desgracia, el pueblo de los Estados Unidos no parece generalmente comprender toda la significación que para nosotros tienen las relaciones económicas estables con la América Latina. Más aún, algunas de nuestras actuaciones han inducido a los directores de esas naciones al punto de vista erróneo de que sólo volvemos nuestra vista hacia ellos en épocas de crisis."

La cooperación entre las dos Américas ha tropezado con obstáculos que es necesario remover, y no es el menor de ellos la dificultad para comprender ciertas realidades surgidas de nuestra peculiar evolución histórica y de nuestra específica conformación económica. Es visible a veces la tendencia a erigir en rígidos axiomas de carácter dogmático meras apreciaciones nacidas de la visión de otras economías, teorías engendradas por el estudio de circunstancias radicalmente distintas a las nuestras. Resulta indispensable que se tengan más presentes las formas institucionales y las tradiciones de los países de cada hemisferio, las diferencias de tiempo y espacio, las realidades humanas, geográficas y económicas. Por ejemplo, cuando se pondera la influencia que puede alcanzar la inversión privada extranjera en el desarrollo de los países latinoamericanos, no es posible olvidar el papel que el estado ha tenido que asumir en ellos en forma ineludible, ni tampoco el hecho de que forzosamente será el estado el que debe crear las bases que hagan posible ese desarrollo y la misma expansión de la empresa privada. Toda política de cooperación tiene que aceptar ese tipo de hechos. Desconocerlos no contribuiría más que a entorpecer el logro de una creciente armonía en los planes de acción continental.

La América Latina no requiere una ayuda de carácter gratuito, que sólo podría ser necesaria en casos calificados y como una excepción. Ni necesita correr el peligro de que medios de esa clase lleguen a crear una mentalidad de dependencia en el espíritu de sus pueblos. Lo que sí necesita es un vigoroso plan de desarrollo económico; un definido concepto de lo que pretende alcanzar y de los medios a que le es posible recurrir; una mejor organización, una firme continuidad de propósitos y la decisión de afrontar determinados sacrificios y restricciones.

Una política que pretenda realmente modificar los fundamentos sobre los cuales se desenvuelve hoy la economía de nuestros países significa pesar los medios y jerarquizar las necesidades y las metas por alcanzar, con los riesgos y dificultades de un esfuerzo cuyos resultado serán perceptibles sólo en forma gradual.

Es indudable que la programación del desarrollo económico requiere una colaboración entre el estado, el empresario y el trabajador, pues trasciende por su amplitud la esfera de la actividad pública y privada, para comprender a ambas, y es fundamental que los trabajadores, especialmente a través de sus organizaciones, participen en la gestación de estos programas y les presten su concurso responsable, entendiendo que de ellos depende la verdadera posibilidad de alcanzar un mejor nivel de vida para los pueblos latinoamericanos.

Pero todo ello, repetimos, no será suficiente: se requiere también un alto grado de cooperación económica y, como factor decisivo, el flujo desde el exterior de una masa de capitales a través de la inversión privada y los préstamos de las instituciones de crédito internacional.

Por todas estas razones la Reunión de Ministros de Hacienda o Economía en Río de Janeiro representa una oportunidad histórica transcendental para conocer cuáles son las posibilidades concretas de llegar a acuerdos que impulsen un desarrollo económico capaz de transformar las condiciones de vida de nuestros pueblos y de hacer menos vulnerables sus economías.

Estos pueblos se hallarán ahora ante la mejor ocasión para saber si es posible que la expresión de una Buena Vecindad Política encuentre su necesario complemento en la Buena Vecindad Económica.

Como se acaba de afirmar, para alcanzar aquellos altos objetivos la América Latina deberá tomar la decisión de hacer frente a determinados sacrificios y restricciones. Esto no es fácil; pero no se dará cima a una tarea de tal magnitud recurriendo a arbitrios para salvar sólo las dificultades inmediatas, sino mediante un esfuerzo esclarecido y persistente. Es necesario hacerlo ahora. Su postergación constituiría un error de incalculable transcendencia.

La cooperación de los Estados Unidos es condición no sólo del éxito de ese esfuerzo, sino de la posibilidad de emprenderlo dentro de este lapso histórico. Puede que la economía norteamericana esté ya recargada por razones internas y factores internacionales. Pero aun en el caso de que esto constituyera una verdadera dificultad, habría que encontrar la forma de superarla. Sólo esa cooperación puede crear la posibilidad de una América cuya unidad fundamental resida en su adhesión al sistema democrático y a sus formas de vida.

El sistema interamericano será fuerte en la medida en que sea el resultado de una convicción nacida del seno mismo de los pueblos, que comprendan y sientan su finalidad y su conveniencia. Y para preservar los valores que lo sustentan, debe mostrar que ha emprendido en toda su magnitud la tarea de superar las profundas contradicciones y diferencias que existen en la condición de quienes habitan una y otra parte de este continente.

América podrá llegar a ser ejemplo y prueba de que los hombres pueden vivir digna, libre y pacíficamente. Para ello es necesario que la solidaridad continental halle sólido fundamento en una cooperación económica cada vez más intensa y eficaz.

Capítulo I

LA POLITICA CONTINENTAL DE FOMENTO Y LA COOPERACION INTERNACIONAL

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina tuvo a bien encomendarnos el examen de las medidas que puedan fortalecer el desarrollo económico latinoamericano dentro de una política de cooperación continental, como una labor preparatoria de la que debe realizar la próxima Conferencia de Ministros de Hacienda o Economía en Río de Janeiro. Con ese fin puso a nuestra disposición un estudio en que presenta y explica sus propias sugestiones sobre el particular. Las hemos considerado atentamente y el presente Informe las acoge en gran parte, las complementa en ocasiones, y señala la manera como en nuestro concepto podría dárseles aplicación.

A las recomendaciones que aquí formulamos hemos creído conveniente acompañar algunas explicaciones que faciliten su mejor inteligencia.

Sin perder de vista el hecho de que no existe una completa identidad en la situación económica de las naciones latinoamericanas, y que éstas presentan, al compararlas entre sí, variados grados de desarrollo y también grandes diferencias estructurales, cabe afirmar la existencia de rasgos comunes a todas o casi todas ellas, que justifican suficientemente el que se pueda hablar de una política continental de fomento en sus dos aspectos de acción interna y cooperación internacional. Tales rasgos, suficientemente conocidos, son, en síntesis, los siguientes:

a) El crecimiento acelerado de la población y la circunstancia de que buena parte de la población activa está aplicada a las actividades primarias y especialmente a la agricultura. Hay por lo general un exceso de mano de obra en este último sector y una escasa productividad per cápita;

b) La alta proporción que dentro del ingreso total tiene todavía el valor de las exportaciones compuestas principalmente por un número muy limitado de materias primas y productos alimenticios cuyos precios suelen variar con intensidad y frecuencia mayores que los de los productos de la industria fabril;

c) El bajo nivel del consumo que en grandes sectores de la población llega a asumir los caracteres de un subconsumo crónico. En consecuencia, hay una excepcional propensión a aumentarlo, y con él las importaciones, cuando se registra un crecimiento en el ingreso per cápita. De ello resultan —salvo en períodos excepcionales— dificultades muy graves para elevar la tasa de la capitalización;

d) La poca importancia relativa del aflujo de capitales extranjeros, y el peso apreciable que las cargas financieras representadas por los

lucros de la inversión foránea imponen sobre las disponibilidades de cambio exterior;

e) La necesidad de realizar inversiones muy cuantiosas de capital social no sólo para atender a indispensables servicios, sino también para hacer posible el desarrollo de inversiones directamente reproductivas;

f) Las grandes deficiencias en la educación general y particularmente en la preparación técnica.

Todas estas circunstancias indican por sí solas la naturaleza de las medidas que una política de desarrollo debe aplicar y el sitio que en ésta corresponde a la cooperación internacional. Así, por ejemplo, la magnitud de la tasa de inversiones necesaria para conseguir una elevación del ingreso que haga frente al crecimiento de la población y permita mejorar en escala razonable el nivel de vida, requiere intensificar el esfuerzo de capitalización interna y canalizarlo mejor. Pero, salvo en épocas de excepción, eso no basta. La tasa de formación de capital interno no sólo puede aumentar de manera apreciable si por un tiempo suficiente las inversiones tienen un volumen bastante más grande que el que podría permitir normalmente la capitalización nacional. En efecto, las inversiones adicionales producen un ingreso adicional sobre el cual la tasa de ahorro puede ser sensiblemente mayor que el promedio de la registrada al nivel preexistente de ingreso. La función del capital extranjero no es sólo, pues, la de permitir la realización de un mayor número de proyectos en un plazo dado, sino la de hacer posible que en el transcurso de ese plazo se alcance una tasa nueva y más alta de formación de capital nacional. La importancia de la cooperación financiera aparece así en toda su extensión.

El descenso en el precio de los productos exportables cuando se traduce en un deterioro de la relación de intercambio perturba profundamente, como es obvio, el movimiento de inversiones. En consecuencia, no disminuye sólo el ingreso real mientras ese deterioro se prolonga, sino que al afectar la tasa de formación del capital interno, prolonga sus efectos en el porvenir sobre el crecimiento del ingreso. Por la naturaleza misma del problema, la cooperación internacional en este campo es absolutamente indispensable.

Las modificaciones que se busque introducir en la economía para aumentar la productividad y hacer menos sensible el efecto de las influencias exteriores requieren también combinar la acción interna con una política comercial que tome en cuenta y acepte la necesidad de esas modificaciones.

Y es claro, por último, que sin la cooperación de la técnica extranjera resulta difícil —cuando no imposible— acometer ciertas explotaciones o empresas y aún dar la extensión deseable a los esfuerzos para mejorar los conocimientos y experiencia del personal nacional.

Encontramos así cuatro campos principales que deben cobijar la política de desarrollo económico y la cooperación internacional: las inversiones; los problemas relacionados con las fluctuaciones provocadas por factores externos; la política comercial, y la preparación técnica.

Sobre todos ellos se han dado ya pasos de importancia y su estudio ha sido objeto de repetidas intervenciones en las conferencias del continente y en la esfera más extensa de los organismos mundiales. Pero, como señala acertadamente el Informe de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, falta estructurar mejor dentro del conjunto de una definida política de desarrollo regional las soluciones fragmentarias hasta ahora aplicadas, y falta también extenderlas y complementarlas.

Hay un primer principio que es indispensable reconocer como fundamental en la política que se preconiza: la acción fiscal y económica del estado tiene que coordinar sus distintas manifestaciones, orientándolas hacia el fin primordial del desarrollo con la mayor unidad posible y eliminando las contradicciones que con tanta frecuencia disminuyen su eficacia. La consideración de que el aumento en la productividad y en la tasa de inversiones condiciona todo el desarrollo económico debe tener consecuencias sobre la política monetaria, el régimen tributario, los sistemas de crédito y los gastos del tesoro; y no únicamente para conseguir en el sector público una alta tasa de capitalización, sino para que ésta se alcance también en el sector privado.

De igual importancia es que las medidas de carácter interno y las de cooperación internacional estén debidamente coordinadas. Las primeras deben hacer posible y fácil la cooperación financiera y orientarla para obtener el máximo efecto sobre el desarrollo económico. Además, esa cooperación debe considerarse como adicional y no como sustitutiva de la capitalización interna que pueda lograrse por procedimientos adecuados y en situaciones normales. Un ejemplo bastará para ilustrar este aspecto del problema: si porque se cuenta con los recursos de capital internacional los gobiernos distraen hacia gastos comunes del sector público fondos que de otra manera se habrían destinado a un programa de inversiones, o permiten un ensanche de las importaciones superfluas del sector privado, estarían frustrando en buena parte los efectos de la cooperación financiera exterior.

Partiendo de estos principios, recomendaremos una serie de medidas de orden interno, conforme a lo que en seguida se explica.

1. Programas nacionales de desarrollo

Los países latinoamericanos necesitan formular programas nacionales de desarrollo. Sólo mediante ellos podrán comunicar continuidad a su acción, racionalizarla y aplicar a la distribución de los recursos disponibles un criterio de adecuadas prelaciones. Pero es grande igualmente la importancia que esta medida tiene para la cooperación financiera exterior. Sobre la base de un programa de esa clase, las entidades de crédito internacional pueden examinar el monto de la ayuda que les será demandada para períodos relativamente largos, y otorgar en principio su aprobación, dando así al país interesado una base más cierta para el conjunto de su política económica y fiscal.

La elaboración de programas nacionales debe confiarse a organismos especializados, que en muchos casos podrían utilizar con ventaja la cooperación técnica extranjera. A cargo de ellos debe quedar después, de una manera permanente, la función de estudiar las modificaciones

que la experiencia aconseje y de vigilar el cumplimiento de los planes. Algo se ha avanzado en los últimos años en las tareas de esta índole; pero, por lo general, los países latinoamericanos se encuentran todavía muy lejos de estar utilizando en forma satisfactoria los mecanismos y métodos de programación, y, sobre todo, de haber garantizado la eficaz influencia de los organismos planificadores sobre los rodajes administrativos y políticos.

No menor importancia tiene la preparación cuidadosa de los planes y presupuestos de obras y empresas concretas que llenen los requisitos técnicos de las instituciones de crédito internacional. Se debiera adelantarla sistemáticamente, aun en el caso de que no esté prevista o no se considere posible su realización inmediata, y destinar a ello el personal técnico y los recursos necesarios. La existencia de proyectos que reúnan aquellos requisitos condiciona naturalmente la capacidad de absorción de capitales y es necesario reconocer que en algunos casos la posibilidad de obtener fondos externos para financiar empresas de desarrollo coincide con la incapacidad de presentar los datos técnicos y los cálculos financieros y económicos correspondientes. Si bien no es ésta la principal causa de que haya sido tan reducida hasta ahora la cooperación financiera para la América Latina, conviene señalarla expresamente.

Por otra parte, cuando factores de otro orden producen un ensanche rápido de los ingresos públicos, la carencia de planes bien preparados suele desviar los fondos disponibles hacia inversiones menos productivas o hacia gastos comunes, o bien conduce a improvisaciones apresuradas por todo extremo indeseables. Además, si se quiere practicar una política anticíclica es preciso estar listo para acometer con oportunidad la ejecución de inversiones nuevas.

No menos importante es poner de relieve la urgencia de hacer sistemáticamente un estudio de los recursos naturales de cada país y de los métodos de su conservación y renovación. América Latina es por muchos conceptos un continente incógnito. Hay necesidad de perfeccionar y ensanchar los servicios geográficos, hidrológicos, agrológicos, de geología económica, etc., lo mismo que la investigación tecnológica, y en todo esto la cooperación internacional puede y debe ampliarse. El estudio sistemático y extensivo de los recursos naturales es inseparable de un buen sistema de planificación.

2. Líneas generales de la programación

Cuando se habla de programación en los países latinoamericanos en que predomina la empresa privada, se suele hacer referencia principalmente a los planes del sector público. Pero un programa no puede prescindir de relacionar las inversiones públicas con las privadas ni de prever sus recíprocas influencias. Como se indicó antes, la política fiscal, la monetaria y la comercial deben ponerse en relación con el programa, y hay que utilizarlas para procurar el cumplimiento de éste.

Todo programa es, en esencia, una distribución de recursos y un señalamiento de prelaciones. En lo que hace a los gastos del sector público, puede enunciarse, en primer término, una regla que no tiene más

alcance que el de suministrar una orientación general: en países de incipiente desarrollo, donde son grandes las necesidades de inversión de capital social, se debe procurar que las inversiones tomen una parte importante del total de los gastos públicos, evitando en lo posible un ensanche exagerado de los gastos comunes o de explotación que tengan menor influencia sobre el mejoramiento de la productividad. Una proporción excesiva de estos últimos opera adversamente sobre la tasa de capitalización no sólo del sector público, sino de la total del país, pues los recaudos fiscales recortan el margen de ingreso privado disponible para el ahorro. El problema adquiere especial importancia cuando por virtud de causas pasajeras —como por ejemplo una mejora en la relación de intercambio— los recursos públicos aumentan en proporciones anormales. Si los gastos comunes o de explotación se ensanchan también exageradamente, se está sacrificando la posibilidad de aumentar el ingreso futuro del país como efecto de una capitalización importante, y sembrando además el germen de situaciones agudas para el momento en que el transitorio mejoramiento desaparezca o decaiga. Fácilmente se deriva entonces hacia procedimientos inflacionistas, o hay que recurrir a un aumento de la presión tributaria con mengua de las posibilidades de capitalización privada. En materia de consumos públicos pasa lo mismo que con el consumo total: si se quiere acelerar el desarrollo, hay que aceptar inevitablemente un cierto grado de sacrificio.

Es sobremanera importante que las inversiones del sector público se hagan con un orden de prelación que tome principalmente en cuenta la búsqueda de la máxima productividad directa o indirecta; pero en la práctica resulta fácil señalar cuándo una inversión determinada no corresponde al criterio que queda indicado. Un buen término de referencia lo daría considerar en cada caso concreto si la inversión proyectada estimula las inversiones reproductivas del sector privado, abre acceso a recursos nuevos o contribuye a reducir los costos de producción y de transporte. Naturalmente, éste no puede ser un criterio exclusivo. Hay inversiones indispensables para la elevación del nivel de vida y el mejoramiento del factor humano, entre las cuales ciertos servicios públicos y la construcción de habitaciones ocupan lugar preponderante. Pero aun en estos casos el monto de la inversión no debe resultar desproporcionado con referencia al conjunto del que requiere la política de desarrollo. Como ya señalamos, todo proceso de acumulación de capital productivo impone forzosamente una cierta limitación en el mejoramiento inmediato del nivel de vida. Pero, en compensación da base sólidas y estables para un avance gradual y garantiza la continuidad de éste.

3. Las inversiones públicas en la industria

El estado en la América Latina no sólo tiene que cumplir labores de investigación sobre las posibilidades concretas de desarrollo industrial y acometer muchas veces la promoción directa de ciertas empresas, sino que en ocasiones se ve precisado también a invertir en ellas sus fondos propios o a conceder su respaldo financiero a los préstamos que se contraten para adelantarlas. Sin embargo, convendría observar ciertos principios en lo tocante a esa clase de inversiones. Por regla

general no deberían realizarse sino cuando la iniciativa privada no quiera o no pueda desarrollar la respectiva industria; cuando ésta sea realmente fundamental para el desarrollo económico del país; cuando el destino de los recursos que requiere no se haga con mengua de ciertas inversiones de capital social cuya deficiencia frena el normal desenvolvimiento de la inversión privada en otros campos, o cuando la importancia excepcional de una industria represente en manos privadas un poder que el estado cree conveniente reservar para la nación. Al respecto conviene recordar el efecto retardatario que sobre la industrialización en muchos sectores de la América Latina está teniendo, por ejemplo, la deficiencia en las instalaciones de fuerza eléctrica, para no hablar de las vías de comunicación y los transportes. Es claro que en situaciones tales estas inversiones básicas de capital social deben gozar de una prelación efectiva.

Vale la pena detenerse sobre otros aspectos del problema de la capitalización estatal. Siendo a todas luces reducidos los recursos públicos frente a la magnitud de las necesidades, y constituyendo las inversiones básicas de productividad indirecta campo en el que resulta obligado hacer grandes inversiones públicas, ya que de hecho no es atendido sino en casos excepcionales por el capital privado, convendría idear o perfeccionar sistemas que permitan trasladar a manos privadas la propiedad de las empresas industriales reproductivas que hayan creado las entidades públicas, liberando así fondos que se podrían volver a emplear, bien en aquellas inversiones básicas o en el establecimiento de empresas nuevas. Un grado creciente de estatización en la industria no parece ser lo más conveniente en la situación actual de la economía latinoamericana, salvo, claro está, aquellas circunstancias extraordinarias en que media un superior interés público.

Aún más. Resulta posible que aquellas empresas que normalmente no acometen por propia iniciativa el interés privado, se realicen en virtud de la promoción estatal, pero con capitales privados cuya aportación se obtendría por medio de estímulos especiales —inmunidades fiscales, garantía de rendimiento mínimo, etc.— o apelando a los sistemas de ahorro obligatorio de que se registran algunos ejemplos en el continente. Estos sistemas conducen en definitiva a que una parte del ahorro privado vaya obligadamente a cierta clase de inversiones reproductivas cuya realización se considera fundamental para la integración económica del país, y en determinadas circunstancias, presentan indiscutibles ventajas sobre los procedimientos puramente tributarios. De esta manera es posible llenar vacíos importantes en el proceso de industrialización sin estatizar en forma exagerada la economía y contribuyendo a encauzar una razonable porción del ahorro conforme a planes de conjunto. El sector público dispondría al mismo tiempo de mayores recursos para las investigaciones básicas de productividad indirecta cuyo atraso retarda gravemente el desarrollo y afecta el nivel de vida de los pueblos.

Sin embargo, es claro que nada de lo aquí expuesto significa desconocer el hecho de que el estado debe gozar en todo momento de poderes suficientes no sólo para influir positivamente sobre las orientaciones generales de la economía nacional, sino para orientar a ésta

hacia formas que impidan la concentración creciente del ingreso y de la riqueza. Esta concentración no conviene en manera alguna al futuro de América Latina y cómo impedirla sin perjuicio de una capitalización creciente constituye uno de los problemas menos explorados y de más urgente solución en la política de desarrollo.

Lo esencial, repetimos, es un criterio de prelación, para obtener el máximo efecto de productividad con recursos que ordinariamente resultan pequeños frente a la multiplicidad y magnitud de las necesidades.

4. La utilización de los recursos de cambio exterior

Las disponibilidades de cambio exterior condicionan grandemente el volumen posible de inversiones. Es menester utilizarlas en armonía con los planes de desarrollo y éstos deben prever —además de otros aspectos— los efectos que toda nueva inversión tiene sobre aquéllas por el doble concepto del valor de los bienes de capital que haya que adquirir en el extranjero y de la mayor propensión a importar que resulta de las inversiones mismas y del alza del ingreso.

No es posible examinar aquí con detalle los sistemas que pueden aplicarse para conseguir la más económica utilización de los recursos de cambio. Nos contentaremos con señalar algunas líneas generales de orientación.

En primer término, es claro que ante una situación de estrechez en las divisas habrá que desalentar las importaciones menos necesarias. Por regla general éstas no deben asumir nunca una magnitud exagerada que contraste con el nivel medio de vida en un país de incipiente desarrollo. Pero este problema adquiere singular significación cuando por virtud de una mejora importante en la relación de intercambio aumentan considerablemente las disponibilidades de cambio exterior y se produce un superávit en la balanza de pagos. Es imposible dar reglas estrictas sobre la política a seguir en un evento de esta clase. Las circunstancias pueden indicar la conveniencia de una revaluación de la divisa nacional o la de facilitar un aumento en las importaciones para mejorar un consumo que haya sido drásticamente comprimido. La solución dependerá del carácter que pueda atribuirse al superávit de la balanza, conforme a las causas que lo han originado. Sin embargo, conviene indicar que los nuevos recursos de cambio no debieran ser, por lo general, empleados en un ensanche exagerado de los consumos, que no podría ser mantenido más tarde y que restaría recursos indispensables para la adquisición de equipo productivo. Si la demanda de éste no corresponde prontamente al aumento de las disponibilidades de divisas, lo más indicado sería incrementar las reservas implantando al mismo tiempo medidas para que los recursos nuevos no presionen los precios internos sino que vayan a aumentar el ahorro. Es posible, en efecto, que la demanda de equipos productivos se presente con retardo, ya sea por la ausencia de proyectos bien estudiados, ya por los términos de entrega de los fabricantes, o bien porque el mercado interno de capitales no facilite una rápida reacción de esa demanda. Pero conviene en lo posible reservar las divisas excedentes para cuando esa demanda sobrevenga conforme a los planes de desarrollo

El punto que venimos comentando tiene estrechas relaciones con la política anticíclica y la cooperación económica internacional, y volveremos sobre él en otros capítulos del presente Informe.

5. El incremento de la capitalización interna

Siendo el aumento del ingreso principalmente función de la tasa de inversiones, es esencial no sólo seleccionar de la mejor manera las inversiones mismas, buscando obtener el máximo de productividad, sino hacer que la tasa de capitalización sea lo más alta posible. El logro de una alta tasa de formación de capital en América Latina requiere indispensablemente el aporte de capital extranjero, y a la magnitud de ese aporte y a los medios para obtenerlo habremos de referirnos más tarde. Pero por el momento cabe llamar de nuevo la atención sobre dos hechos de mucha importancia: *a*) para que el aflujo de fondos externos produzca el efecto indicado —o sea el aumento estable de la tasa de capitalización— se requiere que medidas de carácter interno canalicen el ahorro, lo estimulen y lo orienten hacia las inversiones más productivas, y *b*) es posible también, aunque en limitada escala, aumentar la tasa de capitalización interna por medio de estímulos positivos y negativos.

Ya nos referimos a la capitalización en el sector público. En lo que toca al sector privado, no se han de examinar aquí los múltiples medios a que es posible apelar para incrementar y orientar las inversiones, porque ellos ya han sido estudiados en varios informes internacionales. Nos contentaremos con indicar la importancia que para esos efectos tiene la política tributaria, en cuanto influye sobre el nivel y naturaleza de los consumos y puede alentar o desalentar el ahorro. Como orientaciones generales señalamos, por vía de ejemplo, la conveniencia de desalentar los consumos no necesarios y las inversiones suntuarias, tanto por gravámenes arancelarios como por impuestos internos; la posibilidad de emplear el impuesto como estimulante para la mejor utilización económica de las tierras, y la utilidad de dar a la parte de los ingresos individuales que se destine a nuevas inversiones un tratamiento fiscal más favorable que a la que deriva hacia el consumo.

Tiene señalada importancia la capitalización que realicen por sí mismas las empresas, pues ella forma una parte muy apreciable del ahorro total y no sufre desviaciones hacia el consumo como acontece con el ahorro de los particulares. Concretamente cabe indicar la conveniencia de estimular por un adecuado tratamiento fiscal la formación de reservas para depreciación de equipos. Este problema es tanto más importante cuanto que, por causa de las depreciaciones monetarias y del alza general de precios en el mercado mundial, esos equipos figuran muchas veces en los libros de las empresas con un valor considerablemente más bajo que el costo actual de reposición. Como las sumas que quedan eximidas del impuesto sobre los ingresos, por estar destinadas a reservas de depreciación, se calculan ordinariamente sobre aquel valor, hay en realidad un gravamen fiscal injustificado que constituye un estímulo negativo para las inversiones.

En general, debe fomentarse la reinversión de utilidades con franquicias o reducciones en la imposición. Parece aconsejable también

que ciertas empresas estatales, como las de ferrocarriles y otros servicios públicos, mantengan una política de precios que no sólo evite pérdidas y cubra los costos, sino que permita también constituir adecuadas reservas de depreciación cuya reinversión contribuya a alcanzar la tasa de capitalización que se haya señalado como meta de la política de desarrollo.

Las medidas destinadas a elevar la tasa de formación del capital interno tienen que tomar en cuenta la estructura económica del respectivo país y los sectores donde parece más posible obtener esa elevación.

Creemos que las orientaciones enunciadas pueden producir un aumento en la tasa de capitalización interna y por consiguiente en las inversiones y en el ingreso. Sin embargo, no hay que creer que serían por sí mismas suficientes. Como ya se advirtió, los consumos no pueden ser objeto de comprensión sino en casos excepcionales y para sectores relativamente reducidos. La cooperación del capital extranjero prolongada por un período suficiente resulta indispensable. Pero es además lógico que esa cooperación se vea reforzada hasta el máximo posible con la mejor y más eficiente utilización de los recursos internos.

Capítulo II

LA COOPERACION FINANCIERA INTERNACIONAL

La necesidad de obtener un acelerado aumento del ingreso en los países latinoamericanos es sólo consecuencia natural de algunos de los hechos que señalamos en el capítulo anterior, tales como el crecimiento de la población y el subconsumo. Pero siendo ese aumento principalmente función de la tasa de inversiones, está en buena parte condicionado a que la tasa pueda sostenerse por un período determinado a un nivel bastante más alto que el que hoy se registra. Ahora bien, salvo en circunstancias excepcionales como las que se tuvieron en el período postbélico—durante el cual los países del continente gozaron de una muy favorable relación de intercambio y pudieron además utilizar las reservas de divisas acumuladas mientras duró el conflicto—no es posible pensar en que los países logren por sus propios medios una tasa de formación de capital que responda adecuadamente a esa necesidad, pues no pueden apelar a una reducción del consumo. Por lo tanto, el capital extranjero se hace indispensable, y su principal función será la de aumentar la tasa de formación del capital interno hasta elevar el ingreso a un nivel que permita continuar luego el desarrollo con los propios recursos del ingreso nacional. Por eso la continuidad en el flujo de dicho capital tiene una importancia extraordinaria.

Otra condición esencial es la de que los servicios financieros de las inversiones extranjeras no supongan una carga desproporcionada para la economía nacional. Esa condición parece todavía más necesaria cuando se considera que los países latinoamericanos, como todos los de incipiente desarrollo, deben hacer grandes inversiones de productividad retardada o sólo indirectamente productivas.

Tres cosas se destacan pues como necesarias: un monto suficiente de inversiones extranjeras nuevas; continuidad de esas inversiones, y servicios financieros que no impliquen una carga excesiva.

El problema que se ha sometido a nuestra consideración es el de cuáles serían las fórmulas prácticas a que podría apelarse para conseguir esos fines. Lo hemos examinado prestando la debida consideración a las sugestiones formuladas en el informe de la Secretaría Ejecutiva y, naturalmente, tomando en cuenta el sistema de crédito internacional que viene funcionando, las modalidades especiales que reviste y los vacíos que en él pueden señalarse. Como resultado, presentamos una serie de recomendaciones con los epígrafes siguientes: 1) Meta de inversiones extranjeras en la América Latina; 2) Participación de las instituciones de crédito internacional en el cumplimiento de la meta de inversiones; 3) Creación de un Fondo Interamericano de Desarrollo Industrial, Agrícola y Minero; 4) Colaboración técnica y financiera de la iniciativa privada extranjera con las empresas nacionales; 5) Medidas internas para promover el desarrollo económico

y facilitar la cooperación internacional; 6) Medidas de cooperación del Gobierno de los Estados Unidos; 7) Revisión periódica de la política de desarrollo económico y de las medidas de cooperación internacional; 8) Creación de una Junta Consultiva de Desarrollo Económico. Conviene explicar brevemente los fundamentos de esas recomendaciones.

1. Meta de inversiones extranjeras

Son inmensas las inversiones que los países latinoamericanos tienen urgencia de realizar desde el punto de vista de las necesidades que habría que satisfacer y del actual nivel de vida de sus habitantes. Es fácil enunciar en principio en qué campos deberían hacerse; pero, en cambio, a base de las informaciones que hasta hoy se poseen, resulta imposible valorar su monto y determinar la capacidad de absorción en un período determinado. Considerando en conjunto a la América Latina, no nos encontramos, pues, ante un programa definido de inversiones a desarrollar en un período fijo y por un valor señalado con relativa aproximación. Los programas nacionales se van elaborando a un paso que no es igual en todos nuestros países y lo mismo ocurre con los proyectos y planes concretos. No es posible así plantear el problema de la cooperación financiera en el continente sobre la base de una aportación global para un programa conocido de inversiones.

Un sistema de financiación extraordinaria, por el estilo del que puso en vigor el Plan Marshall, no aparece hoy como absolutamente indispensable, ya que la cuantía de los recursos externos que la América Latina está en capacidad de absorber puede obtenerse a través del mecanismo de crédito internacional existente, complementado en la forma que más adelante se indicará. Pero para incrementar las inversiones y mantenerlas a un nivel relativamente alto por suficiente tiempo, es indispensable que los países del continente y los organismos de crédito internacional reconozcan dicha necesidad, expresen su decisión de satisfacerla, tomen las medidas adecuadas para conseguir tal objeto y mantengan con persistencia esa política.

¿En qué grado debe incrementarse la inversión de capital extranjero? El Informe de la Secretaría Ejecutiva hace algunos cálculos fundados en el coeficiente de ahorro que sería necesario sostener para lograr una tasa de crecimiento del ingreso semejante a la que se alcanzó en los últimos años. Tomando en cuenta esas consideraciones, el monto de las inversiones extranjeras en diversos períodos, las dificultades que limitan hoy la absorción de capital foráneo y otros factores, coincidimos en indicar como meta provisional de inversiones extranjeras la cantidad de 1.000 millones de dólares por año. Esta cantidad no parece en manera alguna desproporcionada con la capacidad de absorción de América Latina, porque ésta viene mejorando en forma gradual y mejorará aún más por el efecto acumulado de los esfuerzos y experiencias de los últimos tiempos. Y si bien resulta superior al promedio del pasado quinquenio, el margen de diferencia apenas compensa parcialmente el desmejoramiento en la relación de intercambio que se ha presentado ya en muchos de nuestros países.

De otro lado, si se toma en cuenta el crecimiento de la población y el cambio fundamental de las economías latinoamericanas con res-

pecto a otros períodos en que se registraron inversiones extranjeras de apreciable cuantía, se refuerza la convicción de que la meta señalada es apenas prudente, y probablemente inferior a las necesidades reales. Su comparación con la suma de 2.800 millones de dólares a que llega la estimación global de la Secretaría Ejecutiva, fundada en lo que sería necesario para mantener la tasa de capitalización del período postbélico, confirma nuestras apreciaciones.

Creemos por todo extremo útil y fecundo reconocer que se debe alcanzar y sostener un nivel mínimo de inversiones extranjeras de la magnitud expresada. El señalamiento de esa meta fijará un claro objetivo a la política de crédito de las entidades internacionales, permitirá comparar el volumen real de sus operaciones con las necesidades de inversión extranjera así valoradas, y provocará la adopción de las medidas indispensables para alcanzarla. Pero la aceptación de ella tendrá también una influencia más considerable no sólo en el espíritu con que se acojan y examinen los programas de desarrollo y las solicitudes de crédito internacional, sino en la conducta misma de los países prestatarios. En efecto, la incertidumbre acerca de la posibilidad de contar con préstamos suficientes limita hoy su actividad en la formación de programas y en la preparación de proyectos concretos. Sólo despejando en lo posible tal incertidumbre habrá aliciente bastante para acometer los esfuerzos y gastos de la programación. Y sólo también así la política financiera y monetaria de los países latinoamericanos podrá proyectarse a largo plazo y sobre bases sólidas.

Es claro que la cifra indicada representa sólo un promedio anual que puede descender o aumentar según las variaciones en la relación de intercambio y con la aplicación del criterio anticíclico a que haremos referencia en otro capítulo de este Informe.

Dentro de la cantidad de 1.000 millones de dólares se supone que la inversión de capitales privados habrá de representar de 300 a 350 millones. Es imposible calcular con exactitud el volumen probable de estas inversiones; pero si nos atenemos a las estadísticas de años anteriores no parece probable que se supere pronto esa cantidad anual. Así, pues, correspondería a las instituciones de crédito internacional suministrar de 650 a 700 millones de dólares por año. Esta suma tendría que aumentarse si las inversiones privadas no llegasen a la cifra señalada antes, a pesar de las medidas de estímulo que se recomienda.

Se ha hecho mucho hincapié en que el desarrolllo económico de los países latinoamericanos debe buscarse por medio de las inversiones privadas de capital extranjero y se afirma que con éstas será perfectamente posible alcanzarlo. No lo está demostrando así la experiencia, ni ello resulta claro de un análisis siquiera sea superficial de las tendencias actuales. La situación de los países latinoamericanos es por muchos conceptos distinta de la que vivieron en otros tiempos los Estados Unidos y es también diferente la de los mercados de capital. No obran hoy las mismas causas que determinaron en períodos anteriores un flujo continuo de inversiones extranjeras. Por el contrario, la gran depresión de 1929 produjo efectos que no han desaparecido todavía y fué precisamente ésa una de las razones que más se tuvieron en cuenta para el establecimiento del Banco Internacional de Reconstrucción y

Fomento. Además, las inversiones privadas norteamericanas, por cuanto buscan preferentemente la explotación de ciertos recursos naturales, se distribuyen de manera muy desigual en las distintas regiones de América Latina y registran variaciones muy apreciables de un tiempo a otro conforme a los planes de un número limitado de empresas inversionistas. Sería ilusorio fundar una política de desarrollo económico, y fijar en los programas determinadas metas de capitalización y de ingreso, ateniéndose sólo a las perspectivas esencialmente contingentes de un aumento sustancial en la inversión privada extranjera.

No se pueden echar al olvido otros aspectos del problema. Muchas circunstancias —entre otras la rapidez de las transformaciones técnicas y los altos rendimientos prevalecientes— hacen que los capitales extranjeros encuentren todos los días nuevos objetivos de inversión en sus propios países, y esto es especialmente cierto por lo que toca a los Estados Unidos. Razones de continuidad geográfica, como en el caso del Canadá, o situaciones especiales como la de los países coloniales de otros continentes, hacen que el capital americano encuentre en esas regiones estímulos superiores a los que ofrece ordinariamente América Latina. Además, si las inversiones privadas llegaran a adquirir un volumen muy grande antes de que se hubieran fortalecido otros aspectos de la economía latinoamericana, se aumentaría el problema de las transferencias de sus servicios en forma tal que cualquier interrupción o debilitamiento posterior en el flujo de capital extranjero traería consigo las más graves consecuencias sobre el balance de pagos. Aun sin tomar en cuenta este aspecto esencial, el alto rendimiento de la inversión directa extranjera hace que la exportación de las utilidades por ella obtenidas prive a la economía nacional de un monto excesivo de recursos, con efectos desfavorables sobre el ingreso y la capitalización interna. De otro lado, las inversiones norteamericanas buscan de preferencia el desarrollo de actividades abastecedoras de materias primas o combustibles para el mercado mundial, y sólo excepcionalmente se aplican a servicios que nuestros países necesitan con urgencia o a otras industrias destinadas a satisfacer la demanda de los mercados internos.

Pero para reafirmar nuestro concepto de que el papel preponderante en materia de inversiones de capital extranjero debe corresponderle a los préstamos de las instituciones internacionales, bastaría insistir en dos hechos que ya hemos señalado: la necesidad de grandes inversiones básicas de capital social, a cuya realización se encuentra condicionado todo el desarrollo económico y que por su misma naturaleza escapan al radio de la iniciativa privada, y la carga excesivamente grande que las inversiones particulares —sobre todo en la forma como hoy se realizan— imponen a la economía latinoamericana. En varios informes de comités técnicos internacionales se han reconocido estos dos hechos con todo el alcance y las consecuencias que comportan.

Dentro de los 650 a 700 millones que se prevé deben ser suministrados por las entidades internacionales de crédito, se incluyen de 50 a 100 millones de dólares anuales en préstamos a los empresarios privados de América Latina, que serían otorgados por una nueva entidad cuya creación se propone en el presente Informe para llenar un grave vacío que ahora presenta el mecanismo de crédito internacional. Quedarían, pues, de 600 a 650 millones que podrían ser cubiertos por el

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y por el Banco de Exportaciones e Importaciones.

Este volumen de crédito permitiría imprimir un fuerte impulso a las inversiones de capital social y, por lo demás, tendría la virtud de aliviar notablemente la presión inflacionaria en países que, por falta de recursos adecuados, acuden con frecuencia a la expansión del crédito bancario para financiarlas.

2. Política de crédito de los organismos internacionales

El cumplimiento de la meta de inversiones requiere dos órdenes de medidas: por un lado, las necesarias para completar y perfeccionar el sistema de préstamos internacionales; por otro, las que deberán adoptar los países latinoamericanos para aumentar su capacidad técnica y económica de absorción de capitales extranjeros.

Entre las primeras ya se ha mencionado la proposición para crear un Fondo Interamericano que suministre préstamos a las empresas privadas de la América Latina. Los recursos de las instituciones internacionales de crédito sólo han llegado al empresario privado en forma excepcional, pues tanto el Banco Internacional como el Banco de Exportaciones e Importaciones han prestado preferentemente a los gobiernos y exigen siempre la garantía de éstos cuando financian proyectos privados. Hay en esto una evidente contradicción: por un lado, se exalta el papel que el empresario privado debe desempeñar en el desarrollo económico, y, por el otro, se le exige un requisito que muchas veces no puede llenar y que en cierta manera limita sus iniciativas y su autonomía. Se le ha creado así una situación de evidente inferioridad de condiciones con respecto al empresario de los grandes países extranjeros, que tiene fácil acceso a las fuentes de crédito y a la técnica internacionales. El nuevo Fondo permitiría corregir esa deficiencia y fortalecer el papel que el empresario privado desempeña dentro de la economía latinoamericana.

La experiencia señala también la necesidad de aliviar algunas de las condiciones que restringen la amplitud y naturaleza de los préstamos, sobre todo las que los limitan a las sumas necesarias para cubrir las importaciones de bienes de capital sin dejar un cierto margen para atender —al menos parcialmente— a los gastos que haya necesidad de realizar en el interior de cada país. Esta práctica puede inducir al empleo de medios inflacionarios para atender a dichos gastos; pero, sobre todo, no toma en cuenta las presiones que sobre el balance de pagos tienen que producirse como efecto de las nuevas inversiones y del consiguiente crecimiento del ingreso y los consumos. Es por todos extremos deseable un cambio de política que permita hacer financiaciones más completas, hasta límites razonables, para un programa de inversiones juiciosamente concebido, tomando en cuenta, como es natural, la diversidad de condiciones en que pueden hallarse los países prestatarios.

En lo que concierne al tipo de préstamos, parece necesario señalar la conveniencia de un apoyo mayor para las inversiones en servicios públicos de índole municipal y para facilitar la concesión de crédito

a mediano plazo a la agricultura, ampliando las operaciones de ese carácter que ya se han venido realizando.

Parece también obvia la conveniencia de que los préstamos no tengan como condición la de invertir exclusivamente su producto en la adquisición de bienes de producción en un mercado determinado, ya que esta condición priva al prestatario de las ventajas que le puede suministrar la competencia internacional.

Es posible que no todos los países latinoamericanos estén preparados para que las inversiones extranjeras puedan alcanzar inmediatamente la meta que nos hemos permitido recomendar. Pero siendo notorio el esfuerzo que ahora se realiza para la programación y la preparación de planes concretos de desarrollo, y pudiéndose creer con confianza que ese movimiento se intensificará ante la perspectiva de poder contar con recursos para financiar tales proyectos, estimamos que a la meta señalada se llegará después de un período de transición relativamente corto.

3. Creación de un Fondo Interamericano para estimular a la empresa privada de la América Latina

La recomendación relativa a la creación de un Fondo Interamericano para apoyar la iniciativa privada en nuestros países requiere por su propia naturaleza un comentario especial.

Ante todo conviene expresar las razones que han pesado en nuestro ánimo para proponer la creación de una nueva entidad en vez de emplear las existentes, como aparentemente sería más sencillo. En realidad, las actuales entidades no tienen una organización adecuada para hacer operaciones del tipo que ahora se requiere. Sus préstamos han tenido una orientación diferente, y, por lo tanto, para cumplir esta nueva función tendrían necesariamente que crear mecanismos nuevos y formar una experiencia distinta de la que han acumulado hasta ahora. No se trata, pues, de decidir si habrá que crear o no una nueva organización —porque esto habrá que hacerlo en todo caso— sino de si ella debe funcionar en forma independiente. Hay razones de carácter práctico que aconsejan esta última solución, principalmente el grado de especialización y de conocimiento de las condiciones locales que será indispensable para el manejo de este tipo especial de crédito a las empresas industriales, agrícolas o mineras, no obstante el hecho de que la nueva entidad operaría por lo regular a través del sistema bancario de nuestros países y de sus entidades financieras o de desarrollo.

No es ésta, ciertamente, una innovación. La cooperación financiera con Europa se ha realizado sobre bases similares y, si se sigue este precedente, los países latinoamericanos deben tener una activa participación en el nuevo organismo, compartiendo la seria responsabilidad de manejarlo.

No hay experiencia previa que permita calcular el volumen de recursos que necesitará el Fondo. Sin embargo, no parece aventurado estimar que después de un cierto período de iniciación, sus préstamos podrían llegar fácilmente a una cifra que oscile entre 50 y 100 millones por año.

Se ha previsto un capital de 250 millones, el cual suscribirían por partes iguales los Estados Unidos y los restantes países del continente. Siguiendo el mismo sistema del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, sólo el 20 por ciento del capital suscrito, o sea la cantidad de 50 millones de dólares, sería pagado inmediatamente. El saldo de capital no pagado indica nada más que el límite de la responsabilidad de cada uno de los suscritores con respecto a las operaciones del Fondo. Se ha estimado que el aporte efectivo puede hacerse sin mayores dificultades.

Claro está que el monto del capital pagado no permitiría desarrollar un programa de préstamos de la cuantía prevista. Son indispensables otros recursos, que proponemos que se obtengan: *a*) por una aportación especial de 50 millones de dólares al año que harían los Estados Unidos al Fondo, en las condiciones que más adelante se indican, y *b*) por la colocación que en el mercado haga el Fondo de sus propias obligaciones y de aquellas que adquiera o a las cuales otorgue su garantía.

El producto del impuesto con que los Estados Unidos gravan hoy el rendimiento de las inversiones de sus nacionales en América Latina alcanza a una cantidad que probablemente es muy semejante al monto de la aportación sugerida. Dentro de un criterio de efectiva cooperación, nada parece más indicado que destinar esos recursos —o una cantidad equivalente— para apoyar el desarrollo económico de los países donde aquellos rendimientos se generan. No queremos, en manera alguna, condicionar la aportación norteamericana al hecho de que esos recursos se sigan percibiendo. Nada sería más conveniente que la acentuación de las medidas con que se quiere evitar la múltiple tributación. Pero, aun en el caso de que esas medidas eliminaran o redujeran grandemente el ingreso indicado, la suma anual de 50 millones de dólares prevista en nuestra recomendación significaría un sacrificio de muy poca cuantía, tanto más cuanto que esa aportación especial seguiría perteneciendo a los Estados Unidos, tendría derechos a una parte proporcional de los beneficios, y se devolvería junto con éstos al aportante en el evento de una liquidación del Fondo.

De otro lado, el Fondo puede colocar en el mercado sus propias obligaciones, que tendrían como respaldo no sólo el capital pagado y las reservas de la entidad, sino también el monto del capital no pagado; puede asimismo gestionar, en relación con operaciones específicas, la garantía especial de uno o más de los estados miembros.

El Fondo colocaría también en el mercado las obligaciones que adquiera de otras entidades o a las cuales otorgue su garantía. En esta forma se persigue despertar en los mercados financieros el interés por los papeles de renta fija de los países latinoamericanos, reviviendo formas de inversión que resultan más económicas que las directas para los países deudores y cuyo languidecimiento constituye una de las grandes fallas del mecanismo financiero internacional.

En caso necesario, queda abierta también la posibilidad de obtener fondos adicionales del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Banco de Exportaciones e Importaciones, que podrían

contribuir así a la financiación de la empresa privada sin las dificultades con que hoy tropiezan para hacerlo.

En cuanto a la forma en que el Fondo podría desarrollar sus operaciones, conviene que sus estatutos sean suficientemente amplios para abrir el campo a las muy diversas modalidades de financiación que la experiencia puede ir señalando como más adecuadas. En líneas generales se prevé que la nueva entidad opere a través de los países miembros, las cuales, a la vez que actuarían como agentes, otorgarían su propia garantía. Pero pueden concebirse otras formas de operación y garantías distintas. Así, por ejemplo, podría darse el caso de préstamos directos a las mismas corporaciones mencionadas, cuyo producto destinarían éstas a su vez para abrir créditos a las empresas privadas. La compra de obligaciones emitidas por las empresas y debidamente garantizadas, que a su turno podría vender el Fondo en los mercados, presenta perspectivas muy interesantes.

La posibilidad que tendría el Fondo de garantizar préstamos u obligaciones amplía igualmente las posibilidades totales de financiación externa para las empresas latinoamericanas.

Es obvio que el Fondo no podría correr con los riesgos de cambio. Estos deberán asumirse en la forma que cada país juzgue más ventajosa. Pero existen fundadas razones de equidad para sostener que los gobiernos deberían tomar una parte de esos riesgos, entre otras causas porque cuando sobreviene una depreciación monetaria ellos realizan una utilidad por la revaluación de las reservas de oro y divisas. El Banco Central podría también cobrar una prima para asegurar los riesgos indicados.

El tipo de interés de los préstamos deberá ser similar al del Banco Internacional y el Banco de Exportaciones e Importaciones para operaciones de análogo plazo. Los que estas instituciones perciben son relativamente moderados —como que se basan sobre todo en el interés real del mercado de los Estados Unidos— y admiten el recargo de la prima que hubiera que pagar para asegurar el riesgo de cambio, lo mismo que el de la comisión para las instituciones intermediarias.

El Fondo se ha concebido primordialmente para prestar apoyo a la industria, pero queda también autorizado para prestar a empresas agrícolas o mineras. Ello puede llegar a tener señalada importancia en casos en que no es posible apelar a las otras fuentes de crédito internacional.

Dado el interés preferente del Fondo en las industrias, se proyecta encomendarle determinadas funciones de asistencia técnica con el fin de promover sobre todo el aumento de la productividad y facilitar el contacto de los empresarios privados con la técnica extranjera. Es claro que el costo de estas funciones requiere una financiación especial, que, a lo menos parcialmente, podría correr a cargo de los interesados. Tales actividades deberán coordinarse plenamente con las de las Naciones Unidas y otros organismos.

El régimen administrativo se ha proyectado sobre líneas de una gran simplicidad. Los gobiernos suscribirían las acciones en forma directa,

o bien —lo que sería preferible— mediante sus bancos centrales o sus corporaciones financieras o de desarrollo. La asamblea de accionistas eligiría cuatro miembros de la junta directiva, quienes, conjuntamente con un quinto elegido por ellos y que actuaría como presidente de la institución, ejercerían la dirección con arreglo a los estatutos. Nada se ha expresado en el proyecto acerca de la nacionalidad de los cuatro miembros elegidos por la asamblea; pero se supone, dada la distribución del capital, que dos corresponderían a los Estados Unidos y otros dos a los países latinoamericanos. En cuanto al presidente, para elegirlo prevalecerán lógicamente las condiciones de idoneidad personal, sin tener en cuenta su nacionalidad.

Como sede de la institución se sugiere la ciudad de Nueva York por las condiciones de este gran centro financiero, que facilitan el contacto con las empresas de los Estados Unidos, y por las vinculaciones que tiene con los hombres de empresa de la América Latina.

Se ha estimado útil presentar esta recomendación en forma de bases para un proyecto de convención, por si los gobiernos creyesen posible aprobarla en la Conferencia de Río de Janeiro. En este caso, la redacción de los estatutos quedaría a cargo de una comisión especial que designase la Conferencia y que presentaría su proyecto a la primera asamblea de accionistas, reunida después de la necesaria ratificación por los países participantes.

4. Medidas para estimular las inversiones privadas de capital extranjero

No entraremos en el análisis pormenorizado de este tema que ha sido también objeto de numerosos estudios y recomendaciones internacionales. Los Estados Unidos, por una parte, y por otra varios países latinoamericanos han adoptado medidas de legislación interna destinadas a eliminar algunos de los obstáculos que se habían señalado al crecimiento de las inversiones extranjeras en América Latina. Es de desear que las medidas de ese orden se complementen, perfeccionen y extiendan.

Pero el fomento de las inversiones extranjeras privadas tiene una estrecha relación con la marcha general del desarrollo económico en cada país. La realización, por ejemplo, de grandes inversiones básicas de capital social la estimula grandemente al crear condiciones técnicas más propicias y mercados de mayor capacidad. En otras palabras, el problema de las inversiones privadas no puede desvincularse de los programas de desarrollo y de la política que los anime. Es seguro que el adelanto de un programa sanamente concebido y el cumplimiento de las medidas de crédito internacionales que hemos recomendado tendrán más eficacia que cualesquiera otras medidas para despertar el interés de los inversionistas extranjeros.

Convendría que en los programas de desarrollo se llame especialmente la atención hacia los campos en que se considere más conveniente la inversión extranjera. Lo cual no significa que se la haya de excluir de otras actividades, salvo cuando median superiores consideraciones de interés público. Los grandes inconvenientes de una política

restrictiva en esta materia no compensan las ventajas que podrían derivarse de un régimen igualitario y amplio. Más aún, si mediante el Fondo Interamericano que se propone los empresarios de la América Latina llegan a tener fácil acceso a las fuentes del capital y la técnica internacionales, desaparecerían o se atenuarían sensiblemente las causas que en ciertos casos han influído para establecer determinadas limitaciones.

Es además natural que en algunas clases de inversiones se consideren más convenientes y útiles que otras, lo mismo que la preferencia con que América Latina mira ciertas formas de cooperación entre los capitales nacionales y los extranjeros. La incorporación en nuestros países de técnicas no conocidas resulta más deseable que la acción en campos con los cuales sus hombres de empresa se encuentran ya familiarizados; una industria nueva representa un aporte más positivo que la que simplemente viene a competir con las empresas nacionales ya establecidas; la formación de sociedades en que el capital nacional tenga oportunidad de participar, ofrece por muchos conceptos ventajas sobre aquellas cuyo capital es íntegramente de propiedad foránea.

Ya hemos tenido oportunidad de aludir a la conveniencia de que la inversión particular —que hoy se realiza muy predominantemente en forma directa— vaya asumiendo también otras modalidades, de preferencia la de compra de bonos u obligaciones latinoamericanas en los grandes centros financieros. Para el logro de este objetivo concedemos especial importancia a la acción del Fondo Interamericano cuyo establecimiento hemos recomendado. Y no sobra advertir aquí que ese Fondo puede llegar a ser también un magnífico medio de contacto entre el empresario latinoamericano que desee asociarse con el capital extranjero y los posibles inversionistas.

Hay otras formas de cooperación de la técnica y el capital extranjero que deseamos recomendar. Una de ellas es la de los contratos de administración. Hay casos en que por la índole de una determinada industria, por la posición clave que representa en la economía o por la fuerza de su gravitación, los países prefieren sustraerla al control del capital extranjero. Por otro lado, las instituciones de crédito internacional suelen abstenerse de realizar préstamos cuando la iniciativa privada está dispuesta a interesarse en la respectiva inversión. Y como la iniciativa privada nacional no está con frecuencia en condiciones técnicas o financieras que le permitan hacerlo, surgen dificultades que bien podrían ser eliminadas por procedimientos como el de esos contratos de administración.

Mediante estos contratos, los empresarios extranjeros toman a su cargo el establecimiento de una empresa y su manejo durante un período suficiente para adiestrar al personal nacional o para que queden cancelados los préstamos concedidos por ellos mismos o por otras instituciones. Transcurrido ese período, se podrá traspasar la empresa al capital privado nacional si no mediasen razones especiales para mantener una explotación pública.

Como puede verse, los contratos de administración —de los cuales hay ya ejemplos de importancia— presentan grandes posibilidades de

cooperación técnica y financiera. Convendría que recibieran estímulo no sólo de los países inversionistas y deudores, sino también de las instituciones de crédito internacional. No hay que confundirlos con los contratos de concesión, en que los países latinoamericanos tienen una experiencia no siempre afortunada. En los de administración, el estado es propietario de la empresa y los derechos del administrador están estrictamente limitados.

Sobra referirnos a otras formas de cooperación suficientemente conocidas, como las de la autorización para usar determinados procedimientos técnicos o patentes mediante el pago de una regalía u otra compensación. Pero sí convendría estimular los contratos de asistencia técnica global y continua por parte de empresas extranjeras a las actividades que se establezcan para explotar ramos en que no tenemos experiencia o ésta es muy limitada. Esa asistencia —que podría cobijar tanto el montaje y organización inicial como la posterior operación de la planta y la comunicación de los adelantos tecnológicos que vaya logrando en sus propias instalaciones la empresa extranjera— puede tener grandes ventajas con respecto al reclutamiento de técnicos mediante contratos personales. Por intermedio de este sistema y del de contratos de administración, la técnica extranjera puede incorporarse con relativa facilidad al país, contribuyendo además a la formación del personal técnico latinoamericano.

Queremos, por último, hacer alusión a una medida de otro orden. Sin negar en forma alguna todo lo que habría que hacer del lado latinoamericano para eliminar los obstáculos que todavía pueden restar estímulos a la inversión foránea, hay que reconocer que uno de los factores que más recelo, suspicacia y animadversión han despertado en algunos países es el carácter monopolístico de ciertas actividades extranjeras. El Informe de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL llama la atención sobre este punto, y nosotros creemos también que una colaboración del Gobierno de los Estados Unidos con los latinoamericanos para extender el espíritu de la legislación antimonopolística de aquel país a sus empresas en la América Latina contribuiría poderosamente a la mejor comprensión del papel eficaz que la iniciativa extranjera, cuando se ejercita en libre concurrencia, está llamada a desempeñar en nuestra actividad económica.

5. Examen y revisión periódicos de la política de desarrollo y de las medidas de cooperación internacional

La recomendación que formulamos, en relación con este punto, se propone crear medios efectivos para facilitar la elaboración y revisión de una política de desarrollo económico apoyada en la colaboración internacional. A estos efectos proponemos la celebración de reuniones periódicas de Ministros de Hacienda o Economía dentro del sistema interamericano. Las reuniones mencionadas podrían celebrarse por ejemplo cada dos años para examinar la forma en que se cumplen la política de desarrollo y las medidas de cooperación internacional y, muy especialmente, para revisar la política de inversiones y los objetivos que ha de perseguir.

Se recomienda, asimismo, que la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas presente un documento básico para estas reuniones.

Convocadas como reuniones extraordinarias del Consejo Interamericano Económico y Social, las conferencias periódicas de Ministros permitirían dar considerable importancia a este organismo, que llegaría a tener influencia decisiva en la orientación de la política económica latinoamericana. Sus reuniones podrían alternar con las de la Comisión Económica para América Latina y la participación de la Secretaría Ejecutiva de ésta en la preparación de los trabajos básicos aseguraría la estrecha coordinación entre ambas organizaciones, conforme a la recomendación que han formulado ya los gobiernos que las constituyen.

Como se ha expresado antes, las conferencias de Ministros revisarán periódicamente la forma en que se va cumpliendo la cooperación internacional a fin de llegar a recomendaciones o acuerdos que la vayan perfeccionando. En este supuesto, se ha creído conveniente no insistir por ahora en proyectos de más ambicioso alcance que pueden llegar a su consideración en otra ocasión. Con las medidas que se proponen, el sistema internacional de préstamos quedará por ahora en condiciones de cumplir eficazmente su cometido. Si la realidad no justificara esta convicción, el problema podría ser examinado de nuevo con un conocimiento más exacto de los obstáculos que intervinieron para frustrar los propósitos perseguidos.

Por último, queremos agregar algún comentario sobre la sugestión que se hace de crear una Junta Consultiva de Desarrollo Económico. La Junta propuesta responde a dos fines estrechamente enlazados. El primero es dar consejo a los gobiernos que lo soliciten acerca de su política en esa materia. El segundo prestarles su cooperación para solucionar determinadas situaciones y facilitar las relaciones de los países latinoamericanos con las instituciones de crédito internacional.

No se trata de crear nuevas instituciones. Sólo se trata de una Junta de cinco expertos independientes que será servida por la Secretaría ya existente de la CEPAL. Una Secretaría internacional puede cumplir una función eficaz al analizar los problemas de desarrollo y presentar sus conclusiones. Pero se ha seguido la práctica muy comprensible de circunscribir a ello sus funciones, sin que tenga que formular opiniones o recomendaciones que puedan llevarla a posiciones incompatibles con la objetividad de su tarea analítica o su posición frente a otras entidades internacionales. De ahí la conveniencia de formar un grupo de expertos que actúen independientemente y a título personal sin comprometer la opinión de las instituciones que los designan.

Es probable que los gobiernos latinoamericanos tengan que recurrir con relativa frecuencia al consejo de esos expertos si se llevan a la práctica las recomendaciones de este Informe. En efecto, el grado de amplitud y continuidad de la cooperación financiera internacional depende en gran parte de la firmeza y eficacia de la política de desarrollo de cada país latinoamericano. Sin embargo, la experiencia demuestra que los gobiernos latinoamericanos no siempre coinciden

con el punto de vista de las instituciones de crédito internacional acerca de las medidas a tomar para que puedan otorgárseles préstamos. Es obvio que cuando se trata de la aprobación de un proyecto específico, la opinión de las instituciones de crédito tiene necesariamente que prevalecer. Pero en cuanto a las medidas más generales relativas a una política de desarrollo, el consejo del grupo de expertos, su contacto estrecho con las dos partes para lograr un mejor entendimiento y la búsqueda de soluciones aceptables para ambas, podrían ser de gran importancia práctica.

Capítulo III

MEDIDAS PARA ATENUAR LA VULNERABILIDAD ECONOMICA EXTERIOR DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS

El informe de la Secretaría Ejecutiva llama la atención sobre el alto grado de vulnerabilidad que las economías latinoamericanas siguen teniendo a las fluctuaciones y contingencias exteriores. No es preciso insistir en nuevas demostraciones; trátase de hechos ya plenamente reconocidos, como lo es asimismo la necesidad de tomar medidas para atenuar esos graves fenómenos de la economía internacional y moderar sus consecuencias más agudas sobre las economías del hemisferio.

Se anotó ya que el número limitado de materias primas y artículos alimenticios que forma el grueso de las exportaciones de los países latinoamericanos, y las grandes fluctuaciones de precios a que esos productos están sujetos en los mercados mundiales, constituyen uno de los rasgos comunes característicos de su posición económica y la causa primordial de aquella vulnerabilidad excesiva.

La dependencia de los países latinoamericanos de la producción de materias primas es manifiesta y en algunos de ellos — por lo que representan en el volumen de sus exportaciones — extremada. Esta dependencia es aún mayor por el aumento incesante de las necesidades, lo que trae como consecuencia un incremento de las importaciones para cubrir un creciente volumen de consumos esenciales y maquinaria de producción.

La vulnerabilidad de nuestras economías sigue siendo muy peligrosa, e indudablemente tiene en el orden social consecuencias más graves que antes.

Los precios de las materias primas y otros productos básicos sufren variaciones en un promedio que fluctúa del 27 al 32 por ciento, mientras que en los precios de los artículos manufacturados esas variaciones no significan más de un 4 por ciento. Si se considera que la baja de los precios coincide por lo general con la disminución de la demanda en los mercados, estas fluctuaciones reales en los ingresos alcanzan porcentajes aún más elevados y perturban el consumo y obstaculizan el planeamiento y la ejecución de los programas de desarrollo económico.

En numerosas resoluciones de los organismos internacionales se ha llamado la atención sobre el problema de las materias primas y se han enunciado normas generales para orientar la búsqueda de soluciones adecuadas. Vale la pena recordar especialmente la resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1952 (623

(VII)) que representa en forma muy completa todos los aspectos esenciales de esta compleja cuestión.

En términos generales se busca mantener, con relativa estabilidad, precios justos y remunerados para los productos básicos, de manera que las naciones exportadoras puedan gozar de una buena relación de intercambio; y al definir el concepto de precios justos se advierte que éstos deben estimular el alza del nivel de vida todavía tan bajo en los países productores.

Resulta comprensible que, al considerar tales cuestiones, se haya puesto acento especial en medidas de carácter internacional no circunscritas al continente americano. Aceptamos en líneas generales esa posición, que es resultado forzoso de las realidades económicas mundiales. Pero no podemos ignorar que el esfuerzo de los propios países latinoamericanos es tan necesario como el que se requiere en el ámbito internacional y que, en cierto grado, algunas medidas de cooperación interamericana pueden contribuir positivamente a impedir grandes descensos en el precio de los productos exportables, o a compensar sus efectos siquiera parcialmente.

Después de largos debates en los 17° y 18° períodos de sesiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que tuvieron lugar en Nueva York (abril de 1954) y en Ginebra (julio-agosto de 1954), se adoptó la resolución de crear una "Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos".[2] Esta Comisión debe reunirse en los primeros meses del año próximo y en el orden del día de sus sesiones figurarán los siguientes puntos: *a*) estudio de la situación del comercio internacional de los productos básicos y *b*) examen de proposiciones de los gobiernos relativas a problemas internacionales concernientes a esos productos.

La creación de esta Comisión, que fué resuelta el día 4 de agosto de 1954, cuando nuestra Junta iniciaba sus labores, ha sido mirada por nosotros con especial satisfacción y con la esperanza de que pueda alcanzar resultados positivos en la difícil labor que le ha sido encomendada. (Véase Anexo)

1. Medidas internas

Mediante una adecuada política de desarrollo económico la mayor parte de nuestros países se encontrarán en condiciones de dar a su economía una solidez mucho mayor de la que ahora tiene para afrontar las consecuencias de la inestabilidad exterior. Es evidente la conveniencia de insistir sobre la diversificación de las exportaciones, procurando acometer la producción de nuevos artículos que encuentren salida en los mercados mundiales. Eso es posible en cierto grado — y puede llegar a serlo en uno mucho mayor — si se da al estudio de los recursos naturales toda la importancia que tiene. En segundo lugar, convendría dedicar particular esfuerzo a aumentar la productividad

[2] Véase la resolución 557 F (XVIII) del Consejo Económico y Social, cuyo texto aparece en el Anexo de este informe.

en las industrias de exportación y a racionalizar la producción para reducir los costos.

Pero ofrece mayores posibilidades la introducción de cambios estructurales por la creación o ensanche de industrias manufactureras o agrícolas, que permitan reemplazar con productos nacionales muchos artículos que hoy se importan del extranjero. Ello contribuye a que en casos de desequilibrio en el balance de pagos no haya necesidad de comprimir consumos indispensables, o de afectar la producción interna por las limitaciones en la importación de materias primas, y permite también disponer en época normal de más cambio extranjero para la importación de equipos productivos.

La cooperación del crédito internacional, preconizada en el capítulo precedente, puede tener muy importante influencia para el logro de todos estos objetivos.

2. Política compensatoria

Pero aparte de esas medidas orgánicas que deben formar parte de los programas de desarrollo, los países latinoamericanos pueden seguir una política compensadora para amortiguar las consecuencias de las fluctuaciones exteriores, y podrán hacerlo con mucha mayor eficacia si reciben el apoyo de las instituciones internacionales de crédito.

Hay muchas medidas y combinaciones de medidas de esa clase; pero su característica común es la de estar destinadas a absorber recursos en tiempo de bonanza para disponer de ellos en tiempos de declinación. Sin embargo, salvo cuando la demanda de bienes de capital se presenta con retardo por las causas que indicamos en el capítulo primero de este Informe, es evidente que un país en desarrollo no suele registrar apreciables saldos favorables en el balance de pagos, sino de manera muy transitoria o en circunstancias muy excepcionales.

En efecto, las inversiones para las cuales hay que importar equipos; la urgente necesidad de realizarlas, y, por otra parte, la propensión a importar que resulta del bajo nivel preexistente de consumos, tienden a presionar con rapidez sobre las disponibilidades de cambio. Tanto más cuanto que la mano de obra no constituye por lo regular un factor limitativo, dado el enorme volumen de desempleo disfrazado característico de muchas zonas agrícolas. Así, pues, la política compensatoria en los países latinoamericanos tiene que revestir modalidades especiales.

Como ya tuvimos ocasión de indicar en el capítulo primero, no resulta aconsejable que, en el evento de un crecimiento importante en el precio de los productos exportables que genere a su vez un saldo favorable en la balanza, se permita un ensanche exagerado de los consumos no necesarios, malgastando recursos que van a necesitarse más o menos pronto para la adquisición de equipo productivo. En principio, mientras se presenta la demanda de éste, habría que hacer po-

sible el aumento de las reservas de cambio exterior, adoptando medidas adecuadas para impedir que el crecimiento de los medios de pago internos eleve el nivel general de precios y con él el de importaciones no necesarias. Naturalmente, la extensión y naturaleza de esas medidas tienen que depender de las condiciones propias de cada país. En ocasiones no es posible y no es conveniente evitar un aumento de los consumos y de las importaciones cuando unos y otros han estado restringidos a límites excepcionalmente bajos. De otro lado, la índole de las medidas destinadas a absorber parcialmente los recursos nuevos tiene que determinarse tomando en cuenta muchas e importantes consideraciones: las necesidades de ensanche y mejoramiento de la misma industria exportadora; la estructura de ésta, según el grado de concentración o de dispersión que presente; el nivel anterior de beneficios, etc.

En la práctica esas medidas pueden ser de índole tributaria o de otro carácter. Se puede operar con un impuesto que capte directamente parte del aumento del precio de los productos exportados, o con otro de carácter más general como el gravamen sobre la renta. Si las circunstancias indican la conveniencia de no apelar a medidas impositivas, podría acudirse a operaciones de crédito público, colocando obligaciones en el mercado abierto o estableciendo una suscripción obligatoria para los exportadores, o, en general, para todas las personas o entidades que alcancen determinado nivel de ingreso. Todavía podrían concebirse otros medios para constituir reservas especiales en el sector público de la economía o en el sector privado (esterilización de una porción del ingreso de ciertas entidades o personas, etc.).

Sin embargo, todo eso tiene forzosamente un carácter transitorio. Salvo cuando se corra el riesgo de intensificar situaciones inflacionarias, los países latinoamericanos no pueden posponer sus inversiones de desarrollo. El problema que entonces se plantea es el de si existe algún método que permita aprovechar los períodos de prosperidad para adquirir los bienes de capital previstos en el programa de inversiones, sin correr el riesgo de que un desmejoramiento posterior en el balance de pagos obligue a restringir drásticamente las importaciones afectando a la vez dicho programa y el nivel de los consumos.

Pero antes de entrar en la consideración de este punto es preciso hacer algunas recomendaciones adicionales. No es en manera alguna deseable que los fondos que se capten por cualquiera de los procedimientos a que antes nos referimos, ingresen a los fondos comunes del tesoro público, pues se corre el peligro de que se les utilice en un ensanche desmedido de los gastos comunes o de explotación, contradiciendo la esencia misma de la política que hemos expuesto y frustrando sus objetivos. Lo indicado es constituir fondos especiales de desarrollo o fortalecer a las instituciones ya existentes para el cumplimiento de programas precisamente definidos. El fortalecimiento o la creación de mecanismos destinados a regular el mercado de los productos de exportación pueden estar también indicados según las formas peculiares de la producción y comercio de tales artículos.

3. Utilización de los incrementos de cambio extranjero para los programas de desarrollo

La forma que se propone para utilizar los recursos provenientes de una mejora en el balance de pagos engendrada por el mayor valor de las exportaciones, destinándolos tan pronto como ello sea posible a los programas de desarrollo, es la siguiente: Tales recursos se emplearán en financiar los respectivos proyectos; pero éstos se someterán previamente a la aprobación de las instituciones de crédito internacional en la misma forma empleada en las solicitudes ordinarias de préstamos. Al aprobarse un proyecto, la respectiva institución quedaría comprometida a prestar un valor igual dentro de un cierto límite de tiempo que se ha fijado prudencialmente en cinco años. En otras palabras, el país financiaría los proyectos con sus propios recursos; pero tendría la seguridad de que le serían reembolsados cuando hubiere menester de ellos, esto es, cuando por un deterioro en la relación de intercambio o por otra causa sobreviniera una presión sobre el balance de pagos.

Es indudable que un plan de esta naturaleza, del cual sólo se esbozan los lineamientos generales, podría suministrar fuerte incentivo a los países latinoamericanos para seguir una política compensatoria sin menoscabo de la aceleración de su desarrollo económico.

Esta política requiere introducir preocupaciones anticíclicas en el funcionamiento de las instituciones de crédito internacional, preocupaciones que deben pesar también en cuanto al volumen de sus préstamos con el objeto de compensar la influencia que, sobre el coeficiente del ahorro nacional, tenga en determinados períodos el juego de factores internacionales que están fuera del control del país interesado. Se insiste en este punto de vista con la convicción de que, si se le da adecuada aplicación, se aumentará en forma decisiva la eficacia del sistema internacional de préstamos, no sólo para los países de incipiente desarrollo, sino también para los demás.

4. El papel del Fondo Monetario Internacional

Es indiscutible que al Fondo Monetario Internacional le corresponde desempeñar un papel de la mayor importancia en una política anticíclica. Para que lo haga con mayor eficacia se recomienda que amplíe sus cuotas de crédito a los países miembros, pues la experiencia ha demostrado que resultan en extremo estrechas no sólo desde el punto de vista anticíclico, sino hasta para hacer frente con fortuna a contingencias de otra índole frecuentes en los países latinoamericanos. Los cambios sufridos por el nivel mundial de precios, por el volumen de las transacciones internacionales y por el monto de la circulación monetaria interna explican suficientemente esa deficiencia.

5. Medidas para atenuar la fluctuación de los precios de los productos básicos

Las medidas a que nos hemos venido refiriendo no quitan gravedad al problema de la inestabilidad en los precios de los productos básicos

[illegible] contribuyen a aliviar sus consecuencias. En todo caso, [illegible] mucho [illegible] y [illegible] no se ha podido encontrar [illegible] fórmulas absolutamente satisfactorias para lograr en la práctica el objetivo a que se aspira.

Sin embargo, es posible acudir a medios de acción interna y de cooperación internacional para impedir descensos extremos en los precios, y algunos de esos medios pueden tener eficacia aún en la órbita reducida del continente.

Hay un primer aspecto al cual debe atribuirse importancia fundamental: la necesidad de evitar que los precios de los productos básicos caigan por debajo de un nivel crítico más allá del cual no sólo se producirían gravísimas situaciones para los países exportadores, sino que podría desalentarse la producción hasta llegar a condiciones en que no le fuera posible atender más tarde al desarrollo normal de la demanda. Ya se han registrado ejemplos de fenómenos de esta clase, y el problema es especialmente importante con respecto a aquellos ramos de producción de tardío rendimiento (plantaciones de café, por ejemplo), en los cuales la producción no puede responder prontamente a los nuevos requerimientos de la demanda. La cuestión debe afrontarse, no ya con la pretensión de conseguir un alto grado de estabilidad, sino con la de defender al menos un nivel crítico de precios. Así se reduce mucho la magnitud del problema y la dificultad de solucionarlo.

Un sistema de defensa impone, por supuesto, la acumulación de existencias en el país productor o en los centros de consumo y requiere recursos para financiarlas. Hay ya algunas experiencias que demuestran la posibilidad de que los países latinoamericanos formen fondos y creen sistemas propios de financiación interna que les permitan afrontar con éxito la defensa de los precios si su producción pesa apreciablemente en el mercado mundial o hay una acción concertada de varios productores, siempre que no se pretenda fijar la línea de defensa muy por encima del nivel crítico y de que sea posible prever un reajuste relativamente rápido entre la demanda y la oferta. Si la política de préstamo para el desarrollo juega el papel anticíclico que hemos recomendado, la apelación a esta clase de procedimientos se facilitaría grandemente, al atenuar sus riesgos inflacionarios y sus efectos sobre las reservas de cambio exterior.

Pueden concebirse algunas otras formas de cooperación continental que si bien no representan soluciones completas tendrían parcial eficacia en ciertos casos. Ellas dependerían de las características con que se presentara una crisis como la supuesta, de sus causas y de sus relaciones con los movimientos de la economía mundial. Lo que lógicamente se desprende del principio de solidaridad del continente es que, en un evento tal, el principal país consumidor y los productores interesados deberían estar listos a consultarse para estudiar conjuntamente dentro de qué límites o de qué manera podría conseguirse con un esfuerzo cooperativo la defensa del nivel crítico de precios, o si sería del caso buscar soluciones que engloben a los productores y consumidores extra-

continentales.[3] Este procedimiento de consulta tiene también algunos antecedentes de importancia, y podría ser utilizado no sólo en situaciones como la que se ha venido examinando, sino también para estudiar los problemas de una producción deficitaria y otros como el de la disposición de excedentes.[4]

6. Disposición de excedentes

En relación con este último punto existe una situación especial que es de esperar no se prolongue por un tiempo demasiado largo. En los Estados Unidos se han acumulado excedentes de productos agrícolas y pecuarios, y, aunque es cierto que se ha manifestado el propósito de disponer de ellos sólo parcialmente y con prudentes precauciones, ha surgido al respecto una natural preocupación en otros países productores.[4] Por ello resulta indicado sugerir para este caso el procedimiento de consulta con el objeto de esclarecer debidamente los distintos aspectos del problema y llegar a los acuerdos que resulten más aconsejables.

Vale la pena, por último, indicar que un recto espíritu de cooperación internacional puede contribuir a crear una atmósfera favorable para el ensanche del consumo de ciertos productos latinoamericanos en el mercado de los Estados Unidos, como en el caso del café, impidiendo que se creen impresiones adversas o disipándolas, y reafirmando en el espíritu del público el criterio de que es para todos conveniente que el productor de nuestros países — principal consumidor también de las mercancías norteamericanas — puede elevar su nivel de vida y su capacidad compradora merced a precios justos y razonables.

[3] Nota de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL: Para lograr estas soluciones el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha establecido mecanismos a fin de concertar arreglos internacionales sobre productos básicos de alcance más amplio que el regional.

[4] Nota de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL: Véase nota en la página 88 referente al Subcomité Consultivo sobre Liquidación de Excedentes Agrícolas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación.

Capítulo IV

LA POLITICA COMERCIAL Y EL DESARROLLO ECONOMICO

1. Industrialización y agricultura

No es inútil recomendar que se reconozca nuevamente el hecho de que la industrialización es una exigencia ineludible del desarrollo económico latinoamericano; su frecuente desconocimiento oscurece las características reales de los problemas de la economía del continente y dificulta su solución por los métodos de la cooperación internacional. Pero no tenemos necesidad de repetir ahora las razones que han provocado y siguen intensificando el movimiento de industrialización por medio del cual nuestros países buscan modificar la estructura interna de sus economías, distribuir de mejor manera su población activa, acrecer la productividad y hacerse menos vulnerable a las influencias externas. Hay un convencimiento tan sólido como general en favor de esa evolución y existe ya la firme creencia de que un mejoramiento estable del nivel de vida de nuestros pueblos no será posible sin ese cambio profundo de la estructura económica. Los resultados obtenidos hasta ahora han estimulado aún más las exigencias para que ese esfuerzo se intensifique y extienda.

Pero al mismo tiempo existe la necesidad de que la política de desarrollo tienda a mantener un adecuado equilibrio entre los dos campos de la agricultura, por un lado, y de la industria y los servicios, por otro. Es evidente que hay una estrecha interdependencia entre la agricultura y la industria y ello significa no sólo que las dos son complementarias, sino que un mejoramiento agrícola en grande escala no será posible sin la industrialización, ya que no se encontraría demanda efectiva para los aumentos de la producción agrícola ni ocupación para los brazos que aquel mejoramiento dejara excedentes en las zonas rurales. Sin embargo, la industrialización no puede tener éxito sin un aumento simultáneo en la productividad agrícola que abra mercado adicional para los productos industriales y asegure a los trabajadores industriales un suficiente abastecimiento de artículos alimenticios a precios moderados. Es un error, pues, pensar que las dos actividades se contraponen porque al desarrollo de cada una de ellas corresponde una etapa diferente.

Las proporciones en las cuales deban aumentar la agricultura y la industria pueden variar de un país a otro; pero la industrialización debe ser considerada en principio como un instrumento indispensable para el desarrollo de la agricultura y ésta como un instrumento también indispensable para el éxito de la industrialización.

Con respecto al problema agrícola hay dos puntos sobre los cuales queremos llamar especialmente la atención. El primero se refiere al

bajo nivel educativo y social que predomina por lo común en los sectores campesinos de los países latinoamericanos y que representa a veces un marcado contraste con el de los obreros urbanos. Ello constituye un *obstáculo* para la tecnificación agrícola y a la vez para la fácil absorción de la población sobrante de las zonas rurales en la industria y en los servicios. Una acción persistente e intensa enderezada a modificar ese estado de cosas es de inmensa importancia para el logro de un armónico desarrollo. De ella tendría que ser base en muchos casos una reforma de la estructura de la propiedad agraria y de ciertas formas de relación entre propietarios y trabajadores rurales que restan estímulo al trabajo y desalientan las inversiones y la introducción de nuevas técnicas.

En segundo término, conviene indicar que en muchos casos es posible obtener un considerable aumento de la productividad en el sector agrícola con inversiones relativamente moderadas. Dada la escasez de capitales nuevos, debe concederse gran importancia a ese tipo de acción, íntimamente vinculado con la investigación técnica y las labores de extensión y propagación.

Al mismo tiempo que se da por sentado que la industrialización es un imperativo del desarrollo de la América Latina hay que reconocer también que no puede conseguirse sin una razonable protección aduanera. No hay para qué invocar nuevos argumentos en favor de esta tesis que se encuentra expuesta con señalado vigor en el Informe la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

2. Política arancelaria

La opinión latinoamericana que siguió con marcada inquietud los proyectos de elevar el arancel aduanero en los Estados Unidos para algunos de los productos que nuestros países exportan a ese mercado, ha visto con satisfacción el desistimiento de esos propósitos, lo mismo que las recientes declaraciones formuladas en el sentido de que aquel país se propone introducir algunas reducciones en ciertos gravámenes.

El informe de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL demuestra elocuentemente que el alza de los derechos aduaneros en los Estados Unidos contrae el volumen del comercio internacional, mientras que los derechos protectores en los países latinoamericanos no tienen más efecto que el de modificar la composición de sus importaciones en tanto que no sustraigan indebidamente factores productivos a las actividades exportadoras.

Esta diferencia fundamental debe tenerse presente y admitir también que todo aumento en las exportaciones latinoamericanas da a los Estados Unidos una reciprocidad automática representada por el ensanche de sus ventas al extranjero. Se trata de una reciprocidad efectiva, de más alcance que la que pudieran ofrecer, a veces con grave perjuicio para la economía de nuestras naciones, las reducciones de los aranceles latinoamericanos que se solicitaran como compensatorias de aquellas rebajas. El criterio de las mutuas concesiones recíprocas que ha venido imperando en la celebración de los acuerdos bilaterales y multilaterales

de comercio exterior un espíritu diferente a la luz de lo que queda expuesto.

No desconocemos que en ciertos casos, y en virtud de circunstancias especiales, los Estados Unidos puedan hallarse en la imposibilidad de introducir nuevas rebajas en ciertos renglones de su arancel, restando con ello estímulos a la producción latinoamericana. Eso haría aún más indispensable aplicar con amplitud otras medidas de cooperación económica.

3. Materias primas estratégicas

El problema de los materiales calificados como estratégicos requiere una consideración especial. Según demostró la experiencia de la última guerra, el continente puede considerarse realmente como una base común de abastecimiento. Las ventajas naturales que se derivan de la proximidad geográfica y de la menor vulnerabilidad a un ataque exterior no tienen para qué ser explicadas ya que han sido planteadas y aceptadas tradicionalmente.

Sin embargo, los hechos han demostrado que esa aceptación no produjo, más allá del tiempo por el cual se prolongó el conflicto, todas las consecuencias que de ella era dable esperar. Muchos esfuerzos para fundar ciertas ramas de la producción latinoamericana fueron abandonados o languidecen sin recursos suficientes.

Hay otras manifestaciones de la política económica norteamericana relacionadas estrechamente con la misma materia y que no guardan armonía con los principios mencionados. El régimen de tarifas flexibles cuando se aplica a las importaciones de ciertos productos minerales, elevando los derechos si los precios del mercado descienden de determinado nivel, afecta a la exportación latinoamericana y suma un nuevo factor de perturbación al que el descenso de los precios causa por sí mismo. Sería deseable que ese sistema se modificara y que en los casos en que por razones de seguridad o de otro orden ello no fuese posible, se pusieran en práctica otras medidas que contrarresten sus reflejos desfavorables sobre las economías de nuestros países.

Otras consecuencias del principio anterior son la de estimular en mayor grado la producción de minerales hasta ahora no explotados o explotados en escala insuficiente en América Latina, y, segundo, la de que cuando los otros países del continente pueden producir en condiciones económicas esos materiales, no se estimule en los Estados Unidos el desarrollo de la producción marginal de los mismos a un alto costo. Se podría, pues, prescindir de seguir aplicando medidas que han perseguido ese objeto.

No sobra advertir que cuando un material es calificado como estratégico la economía de los países exportadores se ve afectada por la limitación de los mercados y el consiguiente reflejo sobre los precios. Es natural que en casos tales deban otorgarse adecuadas compensaciones.

4. Liberalización del intercambio comercial latinoamericano

Uno de los factores que recortan la posibilidad de dar desarrollo a ciertas industrias en los países latinoamericanos es lo limitado del mercado interno de cada país. Podrían obtenerse modificaciones muy valiosas en la situación actual si para determinados productos se pudiera considerar como un mercado único, desde el punto de vista aduanero, el territorio de dos o más países, especialmente el de aquellos en que esa medida está más indicada por la continuidad geográfica. Una fórmula de esta clase tendría la ventaja de complementar las economías nacionales latinoamericanas en ciertos aspectos y permitiría la especialización de acuerdo con las condiciones más favorables de cada una.

Pero a pesar de que siguen en vigor muchas preferencias en otras zonas del mundo, esa fórmula ha venido chocando con determinados principios y prácticas de la política comercial y especialmente con las dificultades que surgen por la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida. Es evidente que en casos como el presente, esa cláusula no podría aplicarse — salvo en circunstancias excepcionales — sin restar toda eficacia a la medida y poner en peligro la finalidad de fomento que con ésta se busca. Y una verdadera unión aduanera general infortunadamente apenas puede concebirse en América Latina en el actual estado de su desarrollo.

Para salvar las dificultades existentes, se apela a veces a otros procedimientos como los acuerdos directos de trueque; pero éstos no presentan las mismas ventajas que tendría una eliminación total de determinados derechos arancelarios por un país de la América Latina para los productos provenientes de otro, o una reducción apreciable de esos derechos. Mucho más lógico y eficaz sería reconocer esta necesidad de nuestras economías y tomarla debidamente en cuenta al considerar las reformas que deben introducirse en las normas que regulan el sistema del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).[5]

En todas partes es visible la tendencia a buscar una mayor integración de las economías nacionales en esferas más amplias. Y es tiempo ya de que esa tendencia cobre vigoroso impulso en la América Latina, donde la repartición del territorio y de la población entre un número tan grande de naciones distintas hace más urgente todavía la aplicación de esa política.

[5] Nota de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL: La novena sesión de las partes contratantes del Acuerdo General (GATT), en la cual se revisará dicho Acuerdo, se llevará a cabo en Ginebra, Suiza, en octubre de 1954.

Capítulo V

LA POLITICA DE ASISTENCIA TECNICA EN RELACION CON EL DESARROLLO ECONOMICO

Se ha comenzado, en materia de asistencia técnica internacional, un experimento que podría tener vastas proyecciones. Nos limitaremos aquí, por razones obvias, a la asistencia técnica relativa al desarrollo económico, que en realidad se encuentra en sus etapas iniciales.

Sin embargo, esa etapa inicial basta ya para apuntar las siguientes conclusiones: primero, la asistencia técnica tiene también que obedecer a un programa, con objetivos claramente definidos y un orden de prelación para seguirlos; segundo, si bien hay objetivos tan manifiestos por su urgencia e importancia que no requieren mayor estudio, hay otros — numerosos por cierto — que sólo podrían valorarse dentro de un orden adecuado de prelaciones si se cuenta con programas de desarrollo; tercero, la elaboración de estos programas necesita también asistencia técnica, tanto por lo que toca al programa propiamente dicho como a los proyectos concretos que lo constituyen.

Veamos lo primero. Es un hecho notorio que los economistas con experiencia en materia de programación son muy escasos, no sólo en América Latina sino también en otros países. Se sabe de países latinoamericanos que han tenido sensibles dificultades para conseguir la cooperación de este tipo de economistas. Por desgracia, no se ha formado aún un cuerpo permanente de ellos. Actúan en general como consultores, por períodos relativamente breves, y vuelven después a sus ocupaciones habituales, que son, por lo común, ajenas a los problemas de desarrollo. Se pierde así una experiencia que, debidamente sistematizada y con un sentido de continuidad de que ahora se carece, podría ser muy útil a los países latinoamericanos.

Por lo demás, es todavía débil el esfuerzo que se hace para formar estos economistas. Para suplir esta deficiencia la Comisión Económica para América Latina y la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, por recomendación de los gobiernos que constituyen la primera, han iniciado un curso de capacitación de economistas latinoamericanos en materia de desarrollo económico. La iniciativa es altamente plausible y hemos podido observar en Santiago el celo y eficacia con que se está llevando a la práctica. Pero el esfuerzo es muy modesto, tanto en la extensión de los estudios como en cuanto al número relativamente pequeño de economistas de todos los países latinoamericanos que se benefician de esta preparación: de 10 a 15 por año. Habría que intensificarlo y extenderlo.

Aparte de los economistas, un programa de desarrollo requiere, como es obvio, técnicos de las más diversas especialidades. En esto

son mucho menores las dificultades y en la misma América Latina pueden encontrarse especialistas de primera calidad. Es necesario aprovecharlos mejor y darles oportunidad de que participen más activamente en la asistencia técnica. Pero fuera del círculo de especialistas de cada país, no suelen ser conocidos en el resto de América Latina, por lo cual sería conveniente preparar unas nóminas detalladas y clasificadas similares a las que se hicieron en los Estados Unidos durante la guerra, experiencia que ahora debiera aprovecharse.

Aparte de estos técnicos necesarios en la programación del desarrollo y en la preparación de proyectos concretos, la agricultura, la industria, la energía eléctrica y los transportes requieren desde luego — y en algunos casos con apremio — la preparación de técnicos. El esfuerzo nacional es desde luego insuficiente y la colaboración extranjera suele ser muy valiosa. En este sentido tanto el programa de capacitación técnica del gobierno de los Estados Unidos como la acción de las organizaciones internacionales y de la iniciativa privada se han venido desenvolviendo con apreciable impulso. Se calcula aproximadamente en 3.300 el número de becados por año, distribuídos de la siguiente manera:

a) 1.500 por medio de becas concedidas por los propios países latinoamericanos;

b) 727 becas del Programa de Cooperación Técnica del Gobierno de los Estados Unidos;

c) 473 becas de los programas de asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados;

d) 200 becas ofrecidas por la Organización de Estados Americanos en los diversos centros que viene estableciendo con la cooperación de varios países del continente;

e) Cerca de 500 becas proporcionadas por empresas privadas, especialmente de las compañías petroleras, de energía eléctrica, maquinaria agrícola, etc.

Consideramos que si bien esto significa un esfuerzo digno de ponderación, dista mucho de cubrir satisfactoriamente todas las necesidades. La experiencia demuestra que por cada beca que se concede quedan sin oportunidad de tres a cuatro candidatos capaces. En consecuencia, se ha estimado que sería aconsejable llegar, en un período razonable de tiempo, por lo menos a unas 10.000 becas por año. Esta cantidad, como la meta de inversiones, se revisaría periódicamente para ajustarla a las necesidades reales.

Hay otro aspecto que considerar en este punto. Hasta ahora son relativamente escasas las becas que se conceden para estudiar en los países latinoamericanos. Convendría que se preste especial atención a este aspecto y que se colabore con las instituciones pertinentes de esos países para que puedan cumplir con eficacia recíprocas tareas de cooperación.

1. Asistencia técnica y productividad

No es posible, sin embargo, quedar a la espera de que estén concluídos y realizados los planes de formación de personal y es preciso buscar soluciones inmediatas.

Se presenta, en este terreno, una oportunidad excepcional para la cooperación de técnicos extranjeros, o de entidades y firmas extranjeras de vasta experiencia. Esta cooperación técnica podría ser puesta en acción a través de programas multilaterales de los organismos internacionales, de acuerdos intergubernamentales o bien mediante contratos directos entre firmas interesadas. Son conocidos los resultados de una cooperación de ese tipo que está ya siendo prestada a los países latinoamericanos por los técnicos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, de la Organización de Estados Americanos, del Gobierno de los Estados Unidos y de empresas particulares.

Como se explica en el Informe de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, con el fin de elevar la tasa de crecimiento económico se debe llevar a cabo, en forma permanente, una intensa y coordinada campaña de divulgación de procedimientos técnicos en función de una política bien definida de productividad. La ejecución de esa política no necesita esperar a tener planes completos de desarrollo — aunque estén coordinados con ellos — pues puede aplicarse de inmediato a las actividades ya existentes.

La realización de una amplia política de productividad debe abarcar, desde luego, tres grandes grupos de actividades: la industria, la agricultura y los servicios, y en esta última expresión se incluyen no sólo los que están directamente a cargo de empresas estatales, sino también los que realizan las empresas privadas. El Informe de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL contiene un análisis muy satisfactorio de los problemas que presenta la aplicación sistemática, en América Latina, de una campaña de productividad en esos tres grupos. Sería ocioso repetir aquí aquellas consideraciones y basta señalar que las actividades de capacitación del personal, así como otros tipos de asistencia técnica que tienen principalmente resultados a largo plazo, deberán coordinarse con campañas de productividad que muchas veces pueden tener resultados inmediatos o a corto plazo.

En todo caso, como señala el Informe de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, es necesario proceder a un cuidadoso examen de la realidad latinoamericana para fijar el orden de prelación en que se debe conceder asistencia técnica y la intensidad con que convenga hacerlo, así como el tipo de asistencia que las circunstancias justifiquen.

2. La asistencia técnica del Fondo Interamericano

En otro lugar se ha señalado la conveniencia de que las actividades de financiamiento propias del Fondo Interamericano de Desarrollo Industrial, Agrícola y Minero se agreguen a las labores de asistencia técnica que tengan relación con los proyectos presentados al Fondo junto con solicitudes de préstamos. La asistencia sería otorgada no sólo en forma de cooperación para la preparación de proyectos nuevos, sino también para la expansión y reforma de las instalaciones industriales ya existentes.

Es posible que este aspecto de las funciones del Fondo llegue a tener una importancia considerable y que se realice ya sea directamente

mediante la organización de un servicio especial o requiriendo la prestación de asistencia técnica por organismos nacionales, internacionales o empresas privadas especializadas.

La solicitud de asistencia técnica de ese tipo por las industrias medianas y pequeñas de América Latina puede llegar a tener amplias proporciones, y sería conveniente examinar las fuentes de los recursos con que se cubriría el costo de dichas actividades y la forma de su aplicación práctica. Es probable que el mismo Fondo conceda alguna asistencia con recursos propios, considerando esos gastos de poca cuantía como incorporados al costo del examen y aprobación de los proyectos financiados, en tal forma que los recursos vuelvan con las amortizaciones regulares, en la misma forma en que operan otras instituciones de fomento.

Pero habrá además de estos gastos generales de asistencia técnica otros que no están vinculados a un proyecto a financiar. Si esos gastos sobrepasan cierto límite sería imposible que el Fondo los absorba y será necesario buscar nuevos recursos y la cooperación de otros organismos.

Por estos motivos debe quedar abierta la posibilidad de que el Fondo pueda tener la colaboración de organizaciones internacionales y de gobiernos americanos en la prestación de asistencia técnica. Tal vez sea conveniente también establecer una cuenta especial y permanente que administraría el Fondo y a la cual contribuirían voluntariamente los países del continente. Esos recursos especiales serían proporcionados a los industriales particulares en forma de pequeños préstamos destinados a pagar la asistencia técnica que deseen obtener directamente de firmas especializadas. El sistema de negocios directos entre firmas individuales, financiados mediante la cuenta especial, permitirá sin duda mejorar, expandir y elevar la productividad en un número considerable de actividades privadas.

Para evitar la creación de un nuevo organismo internacional, la administración de las operaciones de la cuenta de asistencia técnica se haría por intermedio del Fondo. Ello permitiría asegurar al mismo tiempo una estrecha coordinación entre la prestación de la asistencia técnica y la concesión de préstamos para la ejecución de proyectos industriales y para otros fines.

3. Investigación tecnológica

En otra parte de este Informe se ha llamado ya la atención sobre la gran importancia que tiene la organización de servicios consagrados al estudio sistemático del medio físico y de los recursos naturales en cada país. Esta labor resulta indispensable no sólo para el aprovechamiento económico de las materias primas, combustibles y fuentes de energía, sino en general para todos los aspectos de la programación del desarrollo económico. No ha sido excepcional el caso en que la falta de registros meteorológicos, por ejemplo, retarde la elaboración de proyectos de regadío o de plantas hidroeléctricas. Los estudios agrológicos sistemáticos son también fundamentales para el éxito de las campañas de tecnificación agrícola.

El campo a que nos venimos refiriendo es uno de aquellos en que la cooperación técnica podría dar más fecundo resultado. El Gobierno de los Estados Unidos tiene en estos asuntos gran experiencia y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación ha hecho ya trabajos del mayor interés en América Latina, singularmente por lo que toca al estudio de la fauna marítima y de los bosques. Esas labores podrían intensificarse mucho más.

Intimamente relacionadas con ese estudio de los recursos naturales están las investigaciones tecnológicas, principalmente por lo que se refiere al mejor aprovechamiento de las materias primas latinoamericanas y a los métodos de transformación de las mismas. Por lo regular resulta aconsejable y económico apelar a sistemas que permitan a los países latinoamericanos hacer uso de los resultados obtenidos en otros países. Pero hay también un campo de investigación sobre las materias primas nacionales que justifica la organización de institutos tecnológicos, al menos en algunos países o en grupos de países.

La cooperación técnica se presta hoy a través de muchos mecanismos distintos. Es difícil saber la extensión exacta de sus labores, y, por otra parte, no se ha intentado relacionarlas con las necesidades que resulten de los programas generales de desarrollo. Por ello sería de la mayor utilidad que se elaborara un informe completo sobre la organización actual de la asistencia técnica en materia de recursos naturales y productividad, que sirviera de base a los países latinoamericanos para conocer con más exactitud en qué medida esa asistencia puede satisfacer algunos aspectos de su planes de desarrollo y en qué aspectos específicos habría que completarla. Proponemos que la Secretaría del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas y la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, con la colaboración de los organismos internacionales pertinentes, como también del Gobierno de los Estados Unidos reciban el encargo de elaborar tal informe quedando a su decisión conjunta la determinación de la forma en que tendría que llevarse a cabo esa tarea.

PROYECTOS DE RECOMENDACION

I. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO DE LA AMERICA LATINA

La cooperación internacional y las medidas internas

1. Meta de inversiones extranjeras en la América Latina

Considerando

Que es necesario acrecentar las inversiones extranjeras en los países latinoamericanos a fin de acelerar su desarrollo económico y mejorar progresivamente su coeficiente de ahorro, hasta lograr un nivel de capitalización nacional suficiente para asegurar el mantenimiento de un ritmo elevado de crecimiento; que las necesidades de capital extranjero para complementar el ahorro nacional podrían establecerse en 1.000 millones de dólares anuales de los cuales de 650 a 700 millones serían recursos públicos a invertirse por instituciones de crédito internacional, siempre que las inversiones privadas extranjeras no sean inferiores a 300 ó 350 millones de dólares anuales;

Que estas necesidades de capital extranjero tienen que ser periódicamente revisadas a la luz de la experiencia,

Se recomienda

1) Concertar medidas internacionales tendientes a elevar el volumen de inversiones extranjeras en los países latinoamericanos hasta un mínimo de 1.000 millones de dólares anuales, y por un período no inferior a diez años;

2) Adoptar medidas de carácter interno para aumentar la capacidad técnica y económica de absorción de inversiones extranjeras y facilitar la transferencia de sus servicios financieros, en forma tal que en el menor tiempo posible pueda llegarse a la meta de inversiones prevista;

3) Considerar que la meta así establecida es de carácter provisional, y revisarla de acuerdo con los programas de inversión formulados por los gobiernos y según el análisis de las necesidades de inversión nacional y extranjera que deberá realizarse periódicamente.

2. Participación de las instituciones de crédito internacional en el cumplimiento de la meta de inversiones

Considerando

Que si bien el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco de Exportaciones e Importaciones han contribuído al desarrollo económico de los países latinoamericanos, sus préstamos no

[illegible] al volumen indispensable para atender las necesidades de aquellos, especialmente por lo que toca a inversiones de capital social;

Que aparte de las medidas que adopten esos países para aumentar su capacidad técnica y económica de absorción de capitales extranjeros empleen todos los medios a su disposición para cubrir su participación en la meta mínima de inversiones;

Que debieran dedicarse además recursos especiales a estimular las inversiones de las empresas privadas en la América Latina y facilitarles la asistencia técnica que requieren;

Que aparte de la ampliación del volumen de operaciones es indispensable dar continuidad a los préstamos por un período razonable de tiempo, asegurando así una de las condiciones esenciales para la elaboración y cumplimiento de los programas de desarrollo;

Que la acción de las instituciones internacionales de crédito debiera coordinarse adecuadamente en el análisis de esos programas;

Que para facilitar la competencia internacional no es aconsejable establecer restricciones en cuanto a los países en que podrán emplearse los recursos obtenidos en las mencionadas instituciones de crédito; y que tales restricciones no se exigen en sus estatutos,

Se recomienda

1) Señalar al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento la urgencia de tomar todas las medidas que estén a su alcance para contribuir al cumplimiento de la meta mínima de inversiones;

2) Dotar al Banco de Exportaciones e Importaciones — y al Fondo Interamericano de Desarrollo Industrial, Agrícola y Minero, cuya creación se propone — de los recursos necesarios para que el conjunto de préstamos de las tres instituciones de crédito internacional alcance de 650 a 700 millones de dólares anuales, y suplir el deficiente de inversiones de capital privado extranjero hasta llegar a la meta mínima de inversiones;

3) Introducir modificaciones en la forma de operar del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Banco de Exportaciones e Importaciones a fin de que,

a) Además de los préstamos necesarios para cubrir las importaciones de bienes de capital, se faciliten recursos suficientes con que hacer frente a los efectos indirectos de las inversiones sobre el balance de pagos, con el objeto de prevenir su desequilibrio, y ello siempre que el país interesado demuestre la necesidad de estos préstamos complementarios y declare su intención de tomar medidas para evitar otros desequilibrios de origen interno en el balance de pagos;

b) Se realicen préstamos para financiar inversiones de índole municipal de reconocido interés público y bases económicas sanas, y

c) Se otorguen préstamos a bancos e instituciones de fomento agrícola de evidente solvencia y buena administración, a fin de que puedan otorgar créditos de mediano y largo plazo a los productores. Estos

préstamos no se relacionarán estrictamente con las importaciones de bienes de capital, pero tendrán en cuenta los efectos indirectos de las inversiones sobre el balance de pagos, en las condiciones a que se refiere el punto *a*) de la presente recomendación;

4) Llegar a un acuerdo por el cual el Gobierno de los Estados Unidos de América destine el producto de los impuestos que graven las inversiones hechas por sus nacionales en los países latinoamericanos — o una cantidad equivalente — a otorgar préstamos a las empresas privadas de tales países y a facilitarles asistencia técnica, sin perjuicio de los recursos que ya se aplican a estos propósitos;

5) Dar la mayor continuidad posible a la política de las instituciones de crédito internacional, en tal forma que en principio se comprometan a prestar la cantidad total de recursos internacionales con que acuerden participar en el financiamiento y a ratificar el correspondiente compromiso conforme se vayan aprobando los proyectos contenidos en tales programas.

3. Creación de un Fondo Interamericano de Desarrollo Industrial, Agrícola y Minero

Considerando

Que además de las medidas tendientes a promover las inversiones básicas de capital social es necesario facilitar el acceso de las empresas privadas de la América Latina a las fuentes internacionales del capital y de la técnica;

Que las instituciones de crédito internacional existentes no disponen del mecanismo necesario para realizar normalmente operaciones de crédito a plazos medianos con las empresas privadas de los países latinoamericanos;

Que es conveniente organizar un régimen de préstamos a dichas empresas con la colaboración de bancos y entidades financieras y de desarrollo,

Se recomienda

Concertar un acuerdo para crear un Fondo Interamericano de Desarrollo Industrial, Agrícola y Minero conforme a las siguientes bases:

1. El Fondo se creará en la ciudad de Nueva York, por un período de treinta años, con un capital nominal de 250 millones de dólares, del cual el 20 por ciento se cubrirá inmediatamente y el 80 por ciento restante constituirá un fondo de garantía, conforme al punto 9 de este proyecto de acuerdo. La mitad del capital se suscribirá por el Gobierno de los Estados Unidos de América y la otra mitad por los gobiernos de los países latinoamericanos, ya sea directamente o por intermedio de sus bancos centrales o sus instituciones oficiales de fomento o desarrollo, según decisión de dichos gobiernos.

La distribución de suscripciones entre los países latinoamericanos se realizará de acuerdo con los coeficientes que corresponden a su participación en el Fondo Monetario Internacional. No siendo la Argentina miem-

bro de esta institución, se ha estimado que su cuota podría ser igual a la que corresponde al Brasil.

2. El Fondo recibirá un aporte del Gobierno de los Estados Unidos en cuotas anuales de 50 millones de dólares por un período de 15 años.

3. Para disponer de otros recursos el Fondo podrá:

a) Emitir obligaciones en los mercados financieros de los países miembros, previa consulta con sus gobiernos, o en cualquiera otro mercado;

b) Tomar préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, del Banco de Exportaciones e Importaciones, o de cualquier otra institución que crea aconsejable, y

c) Vender o descontar, con o sin garantía, las obligaciones que hubiera adquirido.

4. El Fondo podrá realizar operaciones de crédito con bancos o entidades financieras o de desarrollo de carácter público o privado que sean de reconocida responsabilidad y solvencia, a fin de facilitarles recursos globales para operar con firmas o empresas industriales, agrícolas o mineras, en las condiciones generales que se convinieren; o bien operar con estas firmas o empresas por intermedio de aquellos bancos o entidades, que deberán garantir el importe íntegro de las operaciones mediante el pago de comisiones aprobadas por aquél.

5. Las operaciones de crédito del Fondo podrán revestir la forma de:

a) Préstamos;

b) Compra de obligaciones de firmas o empresas;

c) Garantía a obligaciones de firmas o empresas o a préstamos concertados por ellas.

El plazo de estas operaciones será de 3 a 12 años.

6. Las operaciones de crédito del Fondo deberán tener por objeto el financiamiento de inversiones de capital, ya se trate de importaciones de bienes productivos o de una parte razonable de las inversiones que las firmas o empresas realizaren en el propio país.

7. El Fondo sólo podrá efectuar operaciones de crédito en dólares, salvo cuando coloque obligaciones en monedas de los países miembros destinadas a cubrir inversiones internas de acuerdo con la disposición precedente.

En ningún caso podrá asumir riesgos de cambio. Estos serán a cuenta del deudor, en la medida en que no los compartieran los gobiernos o bancos centrales mediante el pago de una prima adecuada que el Fondo deberá aprobar.

8. El Fondo podrá facilitar asistencia técnica a las firmas y empresas industriales y mineras a fin de mejorar su organización técnica y administrativa y aumentar su eficiencia y productividad.

9. Los beneficios del Fondo se distribuirán proporcionalmente entre el capital, para formar la reserva y el aporte de los Estados Unidos, acrecentando su cuantía.

Las pérdidas se deducirán primero de la reserva, y en seguida del capital pagado; si ello no fuese suficiente, se requerirá a los accionistas para que cubran la parte del capital suscrito y aún no pagado hasta cubrir el monto de aquéllas.

10. El Fondo estará administrado por una junta de cinco miembros, de los cuales cuatro serán elegidos por la Asamblea de Accionistas a título personal e independiente y tendrán un mandato de cuatro años; el quinto se elegirá por esos cuatro miembros por un período de seis años y será el presidente del Fondo y de la junta.

11. El Fondo tendrá los mismos privilegios e inmunidades en este continente que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional.

12. Los gobiernos de los países miembros convienen en designar una comisión de cinco miembros para preparar los estatutos del Fondo y presentarlos a la consideración de su primera asamblea antes de los seis meses de ratificado el presente acuerdo por accionistas que representen como mínimo el 75 por ciento del capital suscrito.

4. Colaboración técnica y financiera de la iniciativa privada extranjera con las empresas nacionales

Considerando

Que sin perjuicio de tomar otras medidas de aliento a las inversiones de capital extranjero en la América Latina, es conveniente estimular la concertación de acuerdos especiales entre la iniciativa nacional y extranjera para facilitar la colaboración técnica, administrativa y financiera de ésta última en campos en que el esfuerzo nacional es aún insuficiente;

Que tales acuerdos permitirían al país latinoamericano de que se trate mantener en manos del Estado o de sus nacionales la propiedad de ciertas empresas y obtener al mismo tiempo el concurso mencionado en su formación y desenvolvimiento inicial;

Que en esta forma se presentan oportunidades favorables a las instituciones de crédito internacional para realizar sus préstamos y completar en esta forma el aporte del capital privado extranjero y del capital nacional;

Que asimismo es conveniente fomentar otras formas de asociación de la iniciativa privada extranjera con la iniciativa de los países latinoamericanos,

Se recomienda

1) Promover contratos de administración, a fin de lograr la participación técnica, administrativa y financiera de la iniciativa privada extranjera, en la constitución y funcionamiento inicial de empresas que se considere conveniente mantener dentro del dominio nacional, ya sea público o privado;

2) Sugerir a las instituciones de crédito internacional que colaboren en la preparación y financiamiento de las inversiones relativas a esos contratos de administración;

3) Estimular la participación de inversiones de empresas extranjeras que permitan el concurso de su experiencia en la instalación y funcionamiento de empresas nacionales de carácter privado o público y hagan partícipes a estas de sus avances tecnológicos.

5. Medidas internas para promover el desarrollo económico y facilitar la cooperación internacional

Considerando

Que el desarrollo económico de los países latinoamericanos depende tanto de la cooperación internacional en los campos técnico, económico y financiero, como de las medidas internas que sus gobiernos sigan para estimular ese desarrollo y promover la más ventajosa utilización de las inversiones extranjeras;

Que de la eficacia de estas medidas dependerán en buen grado la magnitud y oportunidad de la cooperación financiera a los países latinoamericanos, y la posibilidad de cumplir la meta de inversiones que se recomienda;

Que es indispensable que estas medidas, sin perjuicio de otros objetivos, contribuyan a aumentar la capacidad técnica y económica de absorción de inversiones públicas y privadas y a facilitar la transferencia al exterior de sus servicios financieros;

Que con tal propósito es necesario elaborar programas nacionales para la mejor distribución de las inversiones, teniendo en cuenta los recursos disponibles, y a fin de lograr una adecuada formulación y coordinación de las medidas monetarias, fiscales, aduaneras y cambiarias exigidas por una política de desarrollo;

Que la realización de fuertes inversiones básicas de capital social y la adopción de aquellas medidas crearán una atmósfera adecuada para las inversiones de capital privado extranjero en los países latinoamericanos;

Que inversiones extranjeras de la magnitud que supone la meta señalada de inversiones sólo pueden representar una solución temporal y complementaria dentro de una política de desarrollo, y que es esencial que ésta se proponga elevar progresivamente el coeficiente de capitalización interna hasta un nivel suficiente para sostener por sí misma una elevada tasa de crecimiento,

Se recomienda

1) Preparar proyectos de desarrollo que reúnan todos los requisitos técnicos, económicos y financieros necesarios para su consideración por las instituciones de crédito internacional, y coordinar esos proyectos dentro de un programa general. En tales programas convendría:

a) Destinar una parte sustancial de los fondos públicos a inversiones de capital social;

b) Dar preferencia en las inversiones públicas y privadas a aquellas que aumenten mayormente la productividad directa o indirecta, estimulen nuevas inversiones o contribuyan a reducir los costos de producción y de transporte, y

c) Establecer claramente los campos de inversión hacia los cuales se ha de orientar de preferencia el capital privado extranjero, por ser mayor la contribución técnica o económica que en ellos podría prestar;

2) Mejorar en los distintos sectores de la administración pública y de la actividad económica los mecanismos encargados de preparar los proyectos y planes parciales de desarrollo; y crear o fortalecer organismos centrales de programación que orienten la formación de dichos planes, los integren adecuadamente dentro del programa general de desarrollo económico, confronten periódicamente la ejecución de éste con las metas trazadas e intervengan en la introducción de las reformas que la experiencia aconseje;

3) Tomar medidas monetarias y fiscales para contener el proceso inflacionario; y solicitar la colaboración de las instituciones de crédito y el Fondo Monetario Internacional a fin de evitar que la política estabilizadora apareje consecuencias desfavorables al desarrollo económico;

4) Tomar medidas fiscales y de otro orden que desalienten los consumos no necesarios y las inversiones suntuarias; estimulen el mejor aprovechamiento de los medios de producción, especialmente de los terrenos de cultivo, fomenten las nuevas inversiones y hagan viable la formación de adecuadas reservas de depreciación;

5) Tomar medidas aduaneras y cambiarias que faciliten las transformaciones estructurales en la economía interna y en la composición de las importaciones, para abrir nuevos campos de inversión a la actividad privada, hacer menos vulnerables las economías nacionales a las influencias externas y facilitar la transferencia de los servicios del capital extranjero.

6. Medidas de cooperación del Gobierno de los Estados Unidos

Considerando

Que el Gobierno de los Estados Unidos ha tomado la iniciativa de introducir incentivos fiscales en su legislación tributaria a fin de estimular las inversiones privadas en el extranjero; que dichos incentivos podrían extenderse a otras formas de tributación para el mejor logro de estos propósitos;

Que además de estimular la iniciativa privada de las empresas extranjeras en la América Latina conviene promover su libre concurrencia o — si ello no fuera posible — adoptar medidas de control que eviten las consecuencias desfavorables de las combinaciones monopolistas,

Se recomienda

1) Señalar la importancia de la iniciativa tomada por el Gobierno de los Estados Unidos en materia de incentivos fiscales a las inversiones privadas en el extranjero;

2) Sugerir la posibilidad de que los incentivos así introducidos se extiendan a otros impuestos, especialmente a los de exportación establecidos por algunos países latinoamericanos, cuando representa una forma alternativa de gravar el beneficio de las empresas exportadoras y darles en este caso análogo alcance al del impuesto sobre la renta;

3) Concertar acuerdos para extender a las empresas de los Estados Unidos que trabajan en la América Latina los principios de la legislación antimonopolista que rigen en ese país, o para tomar adecuadas medidas de control cuando sea necesario;

4) Procurar formas que faciliten la colaboración del Gobierno de los Estados Unidos en la correcta percepción de los impuestos que los países latinoamericanos establecen sobre las empresas que operan a la vez en ellos, en los Estados Unidos y en otros países extranjeros;

5) Designar una comisión especial que examine los problemas planteados en los puntos 3 y 4 de esta recomendación, y que presente sus conclusiones a los gobiernos interesados.

7. Revisión periódica de la política de desarrollo económico y de las medidas de cooperación internacional

Considerando

Que el cumplimiento de la meta de inversiones extranjeras, así como de las medidas de cooperación nacional a la política de desarrollo de los países latinoamericanos, requiere un examen periódico por los gobiernos interesados;

Que es aconsejable examinar también las medidas internas que hayan adoptado los países latinoamericanos para el mejor aprovechamiento de la cooperación internacional;

Que este examen podrá conducir a nuevos acuerdos o recomendaciones así como a modificar los existentes y revisar la meta de inversiones,

Se recomienda

1) Examinar periódicamente la política de desarrollo económico y el cumplimiento de medidas de cooperación internacional en reuniones de Ministros de Hacienda o Economía convocadas por el Consejo Interamericano Económico y Social.

2) Solicitar al Secretario General de las Naciones Unidas la colaboración de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y la presentación por ella, con destino a las reuniones indicadas, de un informe analítico acerca del ritmo de crecimiento de los países latinoamericanos y los factores de orden interno e internacional que sobre él influyen; las necesidades de inversión de esos países; sus programas de desarrollo y la forma en que se van cumpliendo, y, en especial, sobre el alcance y los efectos de las medidas de cooperación internacional en el campo técnico, económico y financiero.

8. Creación de una junta consultiva de desarrollo económico

Considerando

Que en la preparación de las medidas internas destinadas a facilitar el pleno aprovechamiento de la cooperación internacional podría convenir a los países latinoamericanos, en ciertos casos, contar con la opinión previa de un grupo de expertos independientes;

Que por la confianza que inspire a los gobiernos interesados y a las instituciones de crédito internacional, la intervención de esos expertos podría contribuir asimismo a armonizar los puntos de vista entre ellos y a facilitar sus negociaciones;

Que los expertos, para el mejor cumplimiento de su cometido, deben actuar en forma personal y con entera independencia de las instituciones que los hubiesen designado,

Se recomienda

Crear una Junta Consultiva de Desarrollo Económico de acuerdo con las siguientes bases:

1. La Junta se compondrá de cinco miembros, de los cuales:

a) Cuatro serán designados respectivamente por la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco de Exportaciones e Importaciones, si así lo aprueban estas instituciones;

b) El quinto será elegido por los cuatro anteriores.

2. Los expertos así designados actuarán a título personal, sin representación de las instituciones que los designen. No recibirán instrucciones de ellas ni sus opiniones las comprometerán en sentido alguno.

3. Los miembros de la Junta durarán seis años en el ejercicio de sus funciones, y los gastos correspondientes serán cubiertos a prorrata por las instituciones mencionadas.

4. Si así lo aprueba el Secretario General de las Naciones Unidas, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina prestará servicios de secretaría a la Junta, dentro de los límites de sus recursos.

5. La Junta se reunirá cada vez que se solicite su opinión por un gobierno latinoamericano o por alguna de las instituciones de crédito internacional, y será convocada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina en la calidad que se le asigna en el punto 4 de la presente recomendación.

II. MEDIDAS PARA ATENUAR LA VULNERABILIDAD ECONOMICA EXTERIOR DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS

9. Medidas internas para atenuar las consecuencias de las fluctuaciones económicas internacionales

Considerando

Que las fluctuaciones de la economía mundial tienen efectos adversos sobre la estabilidad y el desarrollo económico latinoamericano;

Que las posibles soluciones internacionales sólo podrían disminuir la amplitud de estos movimientos y que es necesario por consiguiente adoptar medidas de carácter interno que refuercen la acción de aquéllas;

Que estas medidas internas han de tener principalmente por objeto atenuar las consecuencias de la oscilación de los precios y el volumen de las exportaciones sobre las actividades productoras, así como sobre la situación monetaria y el ingreso nacional;

Que los propósitos enunciados podrían alcanzarse mediante la absorción de recursos internacionales en las épocas de bonanza para emplearlos en las de declinación, con lo cual se impedirían al mismo tiempo variaciones exageradas en el consumo público y privado;

Que es posible combinar el propósito de estabilidad con el de desarrollo económico, si esa política previsora se vincula con medidas de cooperación internacional,

Se recomienda

1) Absorber parte del incremento de recursos de cambio extranjero provocado periódicamente en los países latinoamericanos por factores exteriores favorables, utilizando al efecto medidas fiscales de crédito público o de otro carácter;

2) Dedicar los recursos así obtenidos al financiamiento de proyectos de desarrollo económico;

3) Concertar arreglos entre los países interesados y las instituciones de crédito internacional para que éstas, en un plazo no mayor de cinco años, se comprometan a prestar a aquéllos una cantidad equivalente a la de los recursos empleados en tales proyectos de desarrollo económico, cuando así lo exijan la declinación de su actividad interna o el desequilibrio de sus balances de pagos. A tal efecto, los países interesados deberán presentar a las instituciones los proyectos a que se refiere el punto 2), para su previa aprobación;

4) Llevar los recursos obtenidos de acuerdo con el punto 1) a un fondo o cuenta especial independiente del tesoro público con el fin de preservar su destinación política.

10. Política anticíclica de las instituciones de crédito internacional y el Fondo Monetario Internacional

Considerando

Que es indispensable la colaboración de las instituciones de crédito internacional en las medidas de política anticíclica que adopten los gobiernos para atenuar las fluctuaciones internacionales y aminorar sus consecuencias sobre la economía de los países latinoamericanos;

Que el Fondo Monetario Internacional ha puesto a disposición de los países interesados créditos que podrán usar discrecionalmente en el momento en que lo consideren necesario (*standby agreements*);

Que las cuotas de crédito de esa institución correspondientes a los países latinoamericanos, calculadas sobre bases que ya no reflejan la realidad, han demostrado en general ser insuficientes para enfrentar la incidencia de las fluctuaciones exteriores sobre el balance de pagos o situaciones de emergencia de origen interno,

Se recomienda

1) Imprimir a la política de las instituciones de crédito internacional la flexibilidad indispensable para obtener la mayor regularidad en la ejecución de los programas de desarrollo económico de los países latinoamericanos. Si factores de orden exterior no permitieran alcanzar el volumen de recursos internos previstos para el financiamiento de las inversiones, esas instituciones deberían ampliar prudencialmente el volumen de préstamos que hubiesen aprobado antes, sin perjuicio de las medidas previstas en la recomendación 1 de este capítulo o de las que crean conveniente adoptar para el mejor cumplimiento de este propósito;

2) Hacer uso de las previsoras disposiciones que al respecto ofrecen los estatutos del Fondo Monetario Internacional para ampliar las cuotas de crédito de los países latinoamericanos, y ponerlas de acuerdo con las nuevas condiciones imperantes, otorgando mayor eficacia a su política compensadora.

11. Medidas para atenuar la fluctuación de los precios de los productos primarios[6]

Considerando

Que en el campo internacional se vienen realizando esfuerzos tendientes a conseguir mayor estabilidad en los precios de los productos primarios y que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas acaba de aprobar con tal objeto el establecimiento de una "Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos";

Que sin perjuicio de las medidas que esa Comisión recomiende para el mantenimiento de precios equitativos y razonables de los productos básicos, es indispensable evitar que tales precios caigan por debajo de niveles críticos que afectarían a la producción hasta el extremo de no permitirle atender más tarde el crecimiento normal de la demanda;

Que si bien ese objetivo requeriría por lo regular la celebración de acuerdos en la esfera internacional, los países americanos podrían en casos especiales, como los de ciertos productos estratégicos o de otros en que el consumo o la producción en el hemisferio represente una elevada proporción del total mundial, contribuir a conjurar la caída de los precios mediante medidas de cooperación,

Se recomienda

1) *Que* la Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos estudie las medidas que podrían evitar la caída de los precios de los productos básicos por debajo de los niveles críticos a que antes se hizo referencia, y entre éstas:

a) Los métodos para determinar dichos niveles críticos y su periódico reajuste a fin de evitar la acumulación de existencias excesivas en relación con las tendencias de crecimiento de la demanda mundial;

b) La formación de existencias de las cantidades que se ofrezcan al nivel crítico de precios por los principales países productores y consumidores y los procedimientos para liquidar tales existencias;

[6] Véase el Anexo.

c) La cooperación financiera que para conseguir los fines anteriores hubiera de prestarse;

2) *Que* en caso de que los precios de los productos básicos de exportación latinoamericana amenacen descender por debajo del nivel crítico, los gobiernos de los países productores y consumidores del continente se consulten con el objeto de conjurar ese riesgo o para promover una acción más vasta en la esfera internacional, si fuera conveniente.

12. Procedimiento de consulta en materia de excedentes agrícolas[7]

Considerando

Que el Gobierno de los Estados Unidos de América ha manifestado su propósito de liquidar parte de sus excedentes agrícolas sin provocar en el mercado internacional perturbaciones que afecten desfavorablemente a otros países productores,

Se recomienda

Seguir un procedimiento de consulta entre los países interesados que contribuya al mejor cumplimiento de una política de liquidación ordenada de los excedentes agrícolas en el mercado internacional.

III. LA POLITICA COMERCIAL Y EL DESARROLLO ECONOMICO

13. Protección industrial y desarrollo agrícola

Considerando

Que conviene reconocer ciertos principios esenciales que deben guiar la política de desarrollo de los países latinoamericanos y su vinculación con el comercio exterior y la política de cooperación internacional;

Se recomienda formular las siguientes declaraciones:

a) La industrialización es una exigencia ineludible del desarrollo económico de los países latinoamericanos y este proceso tiene que extenderse progresivamente a medida que — al tecnificarse las actividades de baja productividad — va resultando indispensable emplear en la industria y los servicios el potencial humano que las actividades exportadoras no podrían absorber con ventaja.

b) Además de otros estímulos, la industrialización necesita de protección aduanera; si ésta se mantiene dentro de límites adecuados y razonables y no priva a las actividades exportadoras de los factores necesarios para su normal desenvolvimiento, no repercute desfavorablemente en el volúmen del comercio internacional.

c) La interdependencia de las actividades económicas exije que, simultáneamente con el desarrollo de la industria, se preste consideración es-

[7] Véase nota de la Secretaría en la página 88 sobre el Subcomité Consultivo sobre Liquidación de Excedentes Agrícolas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

pecial a la agricultura, así como al mejoramiento de su técnica y de las condiciones en que se cumple su proceso productivo, a fin de evitar perturbadores desequilibrios de carácter económico y social.

14. La política comercial de los Estados Unidos hacia la América Latina

Considerando

Que la rebaja de los derechos aduaneros a los productos primarios en los Estados Unidos, al provocar el aumento de las exportaciones de los países latinoamericanos, trae consigo, directa o indirectamente, el crecimiento de las exportaciones de aquel país, y que en presencia de esta reciprocidad espontánea no es indispensable que los países latinoamericanos hagan a su vez reducciones arancelarias que pudieran afectar desfavorablemente su desarrollo económico;

Que la protección aduanera en los países latinoamericanos — si se mantiene dentro de límites razonables — sólo cambia la composición de las importaciones en consonancia con las transformaciones estructurales de la economía interna, mientras que el aumento de derechos en los grandes centros industriales afecta adversamente el volumen de su comercio con los países menos desarrollados,

Se recomienda

1) Destacar la especial significación del propósito públicamente manifestado por el gobierno de los Estados Unidos de introducir reducciones en los derechos aduaneros así como la decisión reciente de no elevar esos derechos en casos que habrían afectado adversamente las exportaciones latinoamericanas;

2) Señalar la importancia que tiene para los países latinoamericanos el mantenimiento y ampliación de esa política;

3) Reconocer que, no obstante esas medidas favorables, hay razones notorias en los Estados Unidos que impiden dar a la rebaja de aranceles amplitud suficiente para que la economía latinoamericana encuentre en ella un fuerte estímulo a su desarrollo, por lo cual es de fundamental importancia adoptar otras vigorosas medidas de cooperación en el campo internacional.

15. Política comercial de materias primas estratégicas

Considerando

Que la solidaridad económica del continente esta unida estrechamente a la solidaridad política y que la producción y el comercio de las materias primas calificadas como estratégicas que producen los países latinoamericanos debieran regularse a la luz de este principio fundamental;

Que al considerarse al hemisferio como base común de materias primas estratégicas, es indispensable adoptar medidas para afrontar las consecuencias económicas que ello acarrea a los países latinoamericanos, así como para estimular el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales;

Que el régimen de tarifas flexibles aplicado a la importación de ciertos minerales en los Estados Unidos provoca graves repercusiones sobre la economía latinoamericana;

Se recomienda

1) Evitar el desarrollo de la producción marginal de alto costo en los Estados Unidos a fin de mantener y ampliar la explotación de productos minerales en la América Latina, tanto en los de uso corriente como en los considerados de carácter estratégico;

2) Adoptar medidas para contrarrestar las consecuencias desfavorables a los países latinoamericanos cuando no sea posible modificar el sistema vigente de tarifas flexibles por razones de fomento en algunas regiones, o motivos de otra índole;

3) Considerar especialmente, entre esas medidas, la importación adicional de productos minerales a fin de evitar que los precios desciendan por debajo del nivel crítico que tratan de evitar las tarifas flexibles;

4) Estimular en América Latina la producción de recursos mineros no explotados, o explotados en insuficiente escala en relación con el monto de las necesidades del continente, ya sea a través de la cooperación de los organismos internacionales de crédito o del capital privado.

16. Liberalización del comercio interlatinoamericano

Considerando

Que el desarrollo de ciertas ramas de la producción en los países latinoamericanos requiere generalmente mercados más amplios que los de la órbita general;

Que la reducción o eliminación de las restricciones comerciales entre esos países permitiría alcanzar dicho objetivo, facilitando así la especialización y complementación de sus economías con mejor aprovechamiento de los recursos, aumento de la productividad, reducción en los costos y beneficio para los consumidores,

Se recomienda

1) Liberalizar el intercambio entre los países latinoamericanos, disminuyendo o eliminando derechos aduaneros y otras restricciones comerciales entre ellos;

2) Extender las medidas aplicadas inicialmente por dos o más países a otras naciones latinoamericanas, mediante la concesión de compensaciones adecuadas;

3) Tomar en cuenta los principios anteriores en las normas que regulen el sistema del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

IV. ASISTENCIA TÉCNICA

17. Asistencia técnica al desarrollo económico y preparación del personal técnico de nivel superior

Considerando

Que las Naciones Unidas, y sus organismos especializados, la Organización de Estados Americanos, así como el Gobierno de los Estados Unidos de América, se hallan empeñados en la tarea de poner a disposición de los países menos desarrollados el vasto caudal de conocimientos técnicos y métodos de investigación para adquirirlos, acumulado en los países más avanzados;

Que esta tarea, entre otros aspectos de importancia, es de significación transcendental para el desarrollo económico de los países latinoamericanos;

Que a la luz de la experiencia los recursos que se le consagren son de notoria insuficiencia y que el régimen prevaleciente de aprobación anual de esos recursos impide dar a la asistencia técnica el sentido de continuidad indispensable para su mayor eficacia;

Que la orientación de la asistencia técnica en esta materia depende estrechamente de los objetivos que persiguen los programas de desarrollo;

Que la experiencia demuestra que en la propia elaboración de estos programas es necesario contar con asistencia técnica, tanto en el programa en sí como en la preparación de los proyectos concretos, y que para ello se requiere formar un personal técnico de que ahora apenas se dispone en materia de programación;

Que, entre otros esfuerzos en este sentido, la Comisión Económica para América Latina y la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas han iniciado en Santiago de Chile un programa de capacitación de economistas latinoamericanos en materia de desarrollo económico, pero que este programa es aún de modestos alcances en relación con las necesidades prácticas;

Que hay además que formar una mayor cantidad de personal técnico para la industria, la agricultura y los servicios y que, si bien se está cumpliendo en este sentido un laudable esfuerzo mediante la concesión de becas, las 3.000 que se otorgan aproximadamente para toda la América Latina sólo permiten satisfacer parte de las necesidades;

Que en esta tarea de formación de técnicos es conveniente aprovechar y mejorar las facilidades que ofrecen los mismos países latinoamericanos,

Se recomienda

1) Ampliar considerablemente los recursos que se dedican a la asistencia técnica para el desarrollo económico y dar mayor continuidad a tareas que no pueden realizarse eficazmente bajo el régimen de aprobación anual de recursos;

2) Formar cuadros permanentes de personal técnico internacional que colabore con los países latinoamericanos en la preparación de programas de desarrollo y de sus proyectos concretos;

3) Dar mayor amplitud al programa de capacitación de economistas en materia de desarrollo económico organizado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y extender este programa a los demás países latinoamericanos, organizando en ellos cursos breves y periódicos de capacitación;

4) Aumentar a 10.000 la cantidad de becas que se otorgan anualmente para la formación de técnicos de nivel superior destinados a la agricultura, la industria y los servicios de los países latinoamericanos.

5) Aprovechar la propia experiencia técnica latinoamericana en la asistencia que unos países prestan a otros, para lo cual debiera formarse una nómina de expertos latinoamericanos en las distintas especialidades;

6) Aprovechar asimismo las facilidades que existen en los países latinoamericanos para la formación de técnicos, y contribuir a mejorarlas en el mayor grado posible.

18. La programación de la asistencia técnica en materia de desarrollo económico

Considerando

Que la asistencia técnica de los países latinoamericanos, por encontrarse todavía en su etapa inicial, todavía no se ha ajustado a un programa definitivo;

Que los objetivos de este programa están vinculados estrechamente a los objetivos de una política de desarrollo y que mientras éstos no se definan claramente, no podrá darse adecuada orientación a los de la propia asistencia técnica;

Que mientras se adelanta en esta doble tarea es urgente iniciar el examen sistemático de ciertas necesidades de asistencia técnica que son de manifiesta importancia, especialmente en el campo de los recursos naturales y su conservación, de la investigación tecnológica para aprovecharlos, y de la productividad en la agricultura, la industria y los servicios;

Que en materia de productividad agrícola la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación está haciendo una valiosa contribución y el gobierno de los Estados Unidos viene realizando un esfuerzo muy encomiable, en el que participan con eficacia instituciones del mismo país, y que este esfuerzo ha comenzado a extenderse a la industria;

Que conviene extender e intensificar sus esfuerzos y aprovechar la creación del Fondo Interamericano de Desarrollo Industrial, Agrícola y Minero para dar amplitud y continuidad a la asistencia técnica con el fin de aumentar la productividad industrial,

Se recomienda

1) Encomendar a las Secretarías Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Ameri-

canos, a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas y a la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, con la colaboración de los organismos internacionales pertinentes y del gobierno de los Estados Unidos, la preparación de un informe acerca de las necesidades de asistencia técnica que abarque principalmente los siguientes puntos:

a) Asistencia técnica que se ha dado al análisis de los recursos naturales de los países latinoamericanos, su conservación y aprovechamiento; resultados prácticos de esa asistencia; principales objetivos que debiera perseguir la asistencia técnica en esta materia desde el punto de vista del desarrollo económico, y grados y etapas en que se aconseja realizarlos;

b) Asistencia técnica que se imparte en materia agrícola para aumentar directa o indirectamente la productividad; resultados alcanzados, y objetivos que debiera seguir un programa de productividad agrícola, teniendo en cuenta las necesidades del consumo y las posibilidades de exportaciones;

c) Factores que obstaculizan el aumento de la productividad en la industria, energía y los transportes; criterios que debieran seguirse para la concesión de asistencia técnica y orden de prelación con que deberá prestarse, teniendo a la vista los problemas que plantea el desarrollo de estas actividades y los objetivos que se han trazado para ellas;

2) Encomendar a las mismas Secretarías Ejecutivas la convocación de una Junta de Expertos que discuta el mencionado informe y elabore las bases de una política de asistencia técnica en materia de recursos naturales y productividad, presentando una estimación del costo de esta asistencia en los distintos grados de amplitud que tales expertos consideren conveniente recomendar para satisfacer las necesidades del desarrollo económico. El informe de los expertos, junto con el preparado por las Secretarías, se elevará a la consideración de sus organismos respectivos;

3) Ampliar e intensificar la asistencia técnica que viene prestándose ya en materia de productividad, especialmente por las Naciones Unidas y por el Gobierno de los Estados Unidos.

ANEXO

RESOLUCIÓN 557 F (XVIII) APROBADA POR EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL EN SU 829ª SESIÓN PLENARIA, CELEBRADA EL 5 DE AGOSTO DE 1954

El Consejo Económico y Social

Teniendo en cuenta que en su resolución 512 A (XVII) resolvió establecer la Comisión Consultiva Permanente sobre Comercio Internacional de Productos Básicos y suspender su constitución y organización hasta el 18º período de sesiones,

Tomando nota de las observaciones de los gobiernos contenidas en los documentos E/2623 y Add.1 a 3,

Teniendo presente que, en sus comentarios por escrito o en sus declaraciones durante la discusión de esta cuestión en el Consejo, la mayor parte de los gobiernos han opinado que la Comisión debería comenzar sus actividades lo antes posible, en razón especialmente de la urgencia de los problemas del comercio internacional de productos básicos, que se puso de manifiesto en los debates sobre la situación económica mundial y el desarrollo económico,

Teniendo presente, además, que algunos gobiernos han manifestado que, antes de crear la Comisión, convendría dar a las Partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio la posibilidad de determinar hasta qué medida debería ser considerado en el Acuerdo el problema de la inestabilidad de los productos básicos,

Teniendo presente que esta cuestión se planteará en la próxima revisión del Acuerdo General,

Teniendo presente también la comunicación en la que el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación expone los puntos de vista del Comité de Problemas de Productos Esenciales de la FAO sobre la relación entre las funciones y actividades de la FAO y las de la Comisión, juntamente con una exposición de las funciones y actividades de dicho Comité respecto de los problemas de productos básicos y del comercio internacional de dichos productos,

Teniendo en cuenta la necesidad de dar a la Comisión una organización eficiente y adecuada, para el mejor cumplimiento de su misión, y

Considerando que la Comisión estudiará algunos de los problemas que hasta ahora eran de la competencia de la Comisión Interina de Coordinación de los Convenios Internacionales sobre Productos Básicos,

Decide:

1. Crear inmediatamente la Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos, sobre las siguientes bases:

2. Fijar las siguientes reglas para su composición:

a) La Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos se compondrá de un representante de cada uno de los dieciocho Estados Miembros de las Naciones Unidas elegidos por el Consejo, teniendo presente la necesidad de asegurar una adecuada representación de todas las regiones geográficas, así como de los países en diversos grados de desarrollo que participen de un modo importante en el comercio internacional de productos básicos o cuya economía dependa estrechamente de él;

b) A excepción del período inicial, el mandato será de tres años;

c) En el caso de que un representante de un Estado Miembro de la Comisión no pueda ejercer sus funciones durante tres años completos, la vacante será ocupada por otro representante designado por el mismo Estado Miembro;

d) Los miembros podrán ser reelegidos;

e) La Comisión se compondrá inicialmente de los 18 países que el Consejo elija, lo más pronto posible, durante la segunda parte de su 18° período de sesiones;

f) El mandato de un tercio de los miembros de la Comisión terminará el 31 de diciembre de 1956, el de otro tercio terminará el 31 de diciembre de 1957 y el de otro tercio, el 31 de diciembre de 1958;

g) Las elecciones posteriores se efectuarán de acuerdo con el procedimiento habitual para las comisiones orgánicas del Consejo;

3. La Comisión desarrollará sus actividades teniendo en cuenta las siguientes orientaciones:

a) Cualquier Estado Miembro no representado en la Comisión podrá plantear ante ésta cualquier problema relacionado con el comercio internacional de productos básicos que sea de la incumbencia de la Comisión y que considere de especial importancia;

b) Cualquier Estado Miembro no representado en la Comisión podrá participar en sus debates cuando ésta estudie problemas que le interesen directamente. Asimismo la Comisión, previa autorización del Consejo, podrá invitar a los Estados no miembros de las Naciones Unidas a tomar parte en sus discusiones cuando resulte conveniente su presencia para el mejor esclarecimiento de los problemas en estudio;

c) La Comisión establecerá y mantendrá relaciones por medio del Secretario General, con otros órganos de la Naciones Unidas y con los organismos especializados, grupos internacionales de estudio y organismos intergubernamentales interesados en el problema de los productos básicos o en cuestiones relativas al mismo. Especialmente en lo que respecta a la interpretación de su mandato y a la organización de sus trabajos, la Comisión consultará de un modo permanente a los organismos especializados y a los órganos auxiliares cuyas actividades se relacionen con el comercio internacional de productos básicos y en particular al Comité de Problemas de Productos Esenciales de la FAO, a

fin de obtener un mejor aprovechamiento del trabajo que se esté realizando en este campo y evitar duplicaciones o superposiciones con las actividades de estos organismos;

d) A reserva de lo anteriormente dispuesto, la Comisión estará facultada para informar a los Estados Miembros y no miembros sobre las conclusiones de sus estudios, para enviarles informes y pedirles los datos que necesita para llevar a cabo su labor, todo ello por conducto del Secretario General;

e) La Comisión se reunirá con la frecuencia que juzgue conveniente para el mejor cumplimiento de sus tareas. La Comisión no se reunirá más que cuando se le hayan presentado temas concretos para ser discutidos;

f) La Comisión estará facultada para reunirse en sesión privada cuando lo juzgue conveniente para el mejor desarrollo de su labor;

g) Los Estados Miembros de la Comisión deberán procurar que sus representantes sean expertos de reconocida competencia, familiarizados con los problemas técnicos y prácticos del comercio internacional de productos básicos;

h) Los gastos de viaje y las dietas de los representantes de los miembros de la Comisión no se sufragarán con fondos de las Naciones Unidas;

4. La Comisión podrá, con la autorización previa del Consejo Económico y Social y de conformidad con las decisiones de la Asamblea General, reunirse fuera de la Sede cuando lo estime conveniente para sus trabajos;

5. La Comisión podrá presentar al Consejo sus puntos de vista y sus recomendaciones sobre cualquier modificación que juzgue conveniente introducir en su mandato, organización y reglamento, para asegurar la eficacia práctica de su labor;

6. La Comisión podrá presentar al Consejo sus puntos de vista y sus recomendaciones sobre cualquier modificación que juzgue conveniente introducir en su mandato, organización y reglamento, para asegurar la eficacia práctica de su labor;

7. La Comisión Interina de Coordinación de los Convenios Internacionales sobre Productos Básicos continuará por el momento desempeñando sus funciones en lo que se refiere a la convocación de grupos de estudio intergubernamentales, a la formulación de recomendaciones al Secretario General acerca de la convocación de conferencias sobre productos básicos, y a la coordinación de las actividades de los grupos de estudio y de los consejos que se ocupan de los diversos productos básicos. La Comisión asumirá todas las demás funciones que hasta ahora han sido de la incumbencia de la Comisión Interina de Coordinación;

8. El Consejo examinará en su 20° período de sesiones, en consulta con el Secretario General, el estatuto y las funciones de la Comisión Interina de Coordinación;

9. El Consejo estudiará posteriormente el mandato y las funciones de la Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos, teniendo en cuenta los hechos importantes acaecidos en esta esfera, entre ellos los resultados de las discusiones que tengan lugar en el seno de las Partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que deberán ser examinados lo antes posible en cuanto se conozcan;

10. El Secretario General convocará el primer período de sesiones de la Comisión lo más pronto posible dentro del mes de enero de 1955. El programa de este período de sesiones comprenderá los siguientes temas:

a) Estudio de la situación del comercio internacional de productos básicos;

b) Examen de las propuestas presentadas por los gobiernos en relación con los problemas internacionales de productos básicos;

c) Examen del mandato, reglamento y programa de trabajo;

11. La Comisión presentará al Consejo en su 20° período de sesiones el primer informe sobre sus actividades concretas acerca del comercio internacional de productos básicos, y sus observaciones sobre sus funciones, organización, reglamento y programa de trabajo, teniendo en cuenta las actas de los debates del Consejo sobre este asunto.