



UNITED NATIONS
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
TECHNICAL ASSISTANCE ADMINISTRATION
INDUSTRY AND AGRICULTURE
ORGANIZATION



LIMITADO
ST/ECLA/CONF.3/L.8.0
1 octubre 1954
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

JUNTA LATINOAMERICANA DE EXPERTOS
EN LA INDUSTRIA DE PAPEL Y CELULOSA

Buenos Aires, Argentina
18 octubre - 2 noviembre, 1954

FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DE
PAPEL Y CELULOSA EN AMERICA LATINA

Por la Secretaría, en cooperación con
la Comisión Económica para Europa

Tema VIII: FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO DE LA INDUSTRIA
DE PAPEL Y CELULOSA

(Nota: Este documento no ha sido revisado por el autor, y está sujeto a
modificaciones antes de su impresión definitiva)

100
100
100
100

100
100
100
100

100
100
100
100

100
100
100
100

100
100
100
100

100
100
100
100

FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DE
PAPEL Y CELULOSA EN AMERICA LATINA

Por la Secretaría, en cooperación con la Comisión
Económica para Europa

INTRODUCCION

El problema de financiar el desarrollo de la industria de papel y celulosa en América Latina es parte del problema más amplio de liberar y obtener fondos que puedan invertirse en todas las ramas de la actividad económica del continente y de orientar su empleo hacia tales inversiones. En numerosos documentos públicos y privados de los últimos años se han analizado las causas y efectos de la crónica escasez de capital en las regiones menos desarrolladas del mundo y, sobre todo, en América Latina. El presente documento no pretende abordar este problema.

Conviene señalar que se habla de escasez de capital en términos relativos con respecto a la enorme necesidad de capital que motiva el rápido ritmo del desarrollo económico. La tasa de inversión en los países de América Latina suele ser más bien alta en su conjunto, siendo la cifra bruta de inversiones de 16 a 17 por ciento del ingreso bruto. Por lo común sólo una fracción de este total - algo así como un cuarto o un tercio - se orienta hacia la industria manufacturera. Por otra parte, tal vez la mitad de esta fracción representa reinversiones y no nuevas inversiones. La industria de papel y celulosa es solamente una de las numerosas ramas de la industria manufacturera en que es urgente la necesidad de desarrollo.

Cabe preguntarse cuán urgente es esa necesidad y cómo puede lograrse el fomento de la industria de papel y celulosa ante la competencia de otros productos, asegurando al mismo tiempo cierto equilibrio. Las respuestas a estas preguntas, todas ellas pertinentes, no encuadran en el presente documento y en verdad variarán de un país a otro, pero tal vez sea posible indicar en forma breve algunas de las consideraciones que han de tomarse en cuenta al adoptar cualquier decisión sobre el problema.

/Tales consideraciones

Tales consideraciones son primordialmente - si es que no exclusivamente - de carácter económico; se relacionan con la política económica de un país y con las entidades a través de las cuales se aplica tal política, ya se trate de juntas de planificación, bancos centrales, corporaciones de fomento o sistemas fiscales. Es de suponer que, a igualdad de otras condiciones, la afluencia de capital privado se orientará hacia aquellos campos que ofrecen perspectivas más remuneradoras, teniendo en cuenta, naturalmente, los riesgos que ello entraña. Desde este punto de vista, la posibilidad de que la industria de papel y celulosa obtenga el capital que necesita depende totalmente, según parece, del porcentaje de utilidades que ha de esperar en comparación con el que se pueda conseguir en otros campos de inversión.

Sin embargo, esas otras condiciones están muy lejos de ser iguales; lo esencial de la planificación - ya sea que adopte la forma de la más moderada intervención económica o de reglamentación total - es estimular todas aquellas ramas de la actividad económica que se consideren de importancia.

La economía de todos los países latinoamericanos es una economía de libre empresa, pero sus gobiernos se preocupan, algunos más que otros, del problema de asegurar que el desarrollo económico se realice en forma ordenada, equilibrada y según un programa determinado. Esto entraña, en primer lugar, la exigencia de determinar un orden de prelación en materia de desarrollo y, en segundo lugar, la de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas esas prelación. Son muchos y muy variados los medios de que se dispone para aplicar un orden de prelación; entre ellos cabe mencionar los siguientes: empresas del Estado, préstamos concedidos por el Estado, préstamos por las instituciones públicas y semi públicas, tributación discriminatoria, política fiscal, tipos preferenciales de cambio, etc. El grado en que se emplean estos diversos medios varía de un país a otro en América Latina, pero se puede afirmar, sin exageración, que en ninguno de estos países los gobiernos pueden permitir que sus normas de desarrollo se rijan exclusivamente por la forma en que el capital para inversiones afluye cuando se trata simplemente de aquellas empresas que rinden las mayores utilidades. En consecuencia, sería inútil y poco prudente tratar de valorar la posibilidad de obtener el capital necesario para la realización de proyectos en materia de papel y celulosa comparando las probables utilidades que se obtendrían en esa industria con las que es dable esperar en otros campos.

/En vez de

En vez de esa valoración conviene examinar cuáles son las pautas que han de servir de base para determinar los campos de inversión que un gobierno debe patrocinar o estimular y la medida en que la industria de papel y celulosa responde a tales pautas.

Desde un punto de vista ideal, para asignar determinado orden de prelación a un proyecto de desarrollo cualquiera, se ha de proceder a una valoración de la productividad social marginal. Después de un examen acerca de la disponibilidad y ubicación de los recursos materiales necesarios, se procede a estimar los gastos que entraña el proyecto; entre éstos se incluiría el capital fijo (precisando las necesidades en materia de divisas extranjeras), el capital de trabajo (indicando por separado el monto de las divisas necesarias para la importación de materiales, combustible y piezas de repuesto, el pago de técnicos extranjeros y el interés sobre el capital extranjero) y los gastos indirectos que no se incluyen en los planes del proyecto, es decir, energía adicional, servicios de transporte y servicios sociales para la comunidad. De la cifra total bruta habría que deducir diversas partidas compensatorias de gastos que generalmente se derivan de los gastos indirectos; por ejemplo, es posible que la explotación de una nueva materia prima permita el desarrollo de otras industrias utilizando esta materia u otras que puedan haberse encontrado junto con ella; que los subproductos no previstos en el proyecto original se presten a la realización de un plan de desarrollo asociado; que algunos de los servicios sociales locales desempeñen una función importante no sólo en relación con el proyecto, etc.

Sólo entonces puede compararse el costo neto del proyecto con su contribución al ingreso nacional durante la vida probable de los activos productivos y los gastos en divisas que tal proyecto entraña pueden compararse con la capacidad para aumentar las exportaciones o reducir las importaciones durante ese mismo período. Estos dos criterios permiten comparar un proyecto con otro desde el punto de vista económico y, en consecuencia, determinar un orden de prelación en materia de desarrollo.

Este es el procedimiento ideal, pero en la práctica rara vez es posible aplicarlo. En primer lugar, suele haber un margen de error considerable incluso en aquellas estimaciones que, a primera vista, parecen susceptibles de medición exacta; en segundo lugar, es extremadamente difícil calcular los

/costos indirectos

costos indirectos, y más difícil todavía reducir a cifras los posibles costos compensatorios. Finalmente, en todo intervienen consideraciones ajenas al campo económico que pueden provocar una revaluación de la relación entre beneficios y costos.

Naturalmente, en el presente documento no se tratará de valorar el orden de prelación que ha de asignarse a los proyectos de desarrollo referentes a la industria de papel y celulosa en cada uno de los países de América Latina; únicamente los gobiernos interesados disponen de la información necesaria para hacer tal evaluación. Sin embargo, procede formular algunas observaciones sobre la materia.

En otros documentos presentados a esta reunión se ha incluido información original acerca del capital necesario para fábricas hipotéticamente establecidas en diversas regiones de América Latina, así como acerca del costo de producción. Estos modelos dan una idea de la cuantía de los fondos requeridos; por otra parte, de ellos se infiere que el 50 por ciento más o menos del capital total requerido tendrá que gastarse en el extranjero. Esta cifra fija un límite inferior a las necesidades de divisas para los servicios del capital extranjero; el superior dependerá de los fondos foráneos que se soliciten para hacer frente a los gastos incurridos en la región.

A continuación se examinarán los datos referentes a una de las fábricas hipotéticas estudiadas con anticipación a la Junta. Se trata de una fábrica de celulosa con capacidad para 30 mil toneladas por año, que se establecerá en la región de Yucatán y que producirá pasta al sulfato, blanqueada y no blanqueada, utilizando maderas tropicales mixtas. Se estima que para establecer tal fábrica se necesitará en total un capital de 14 millones de dólares, en el que estarán comprendidos el terreno, los edificios, el costo de la maquinaria y de construcción de la fábrica, las inversiones forestales, la construcción de viviendas, la creación de servicios sociales para la comunidad, el costo de inversión correspondiente al período de la construcción y el capital de trabajo. El capital extranjero quizá se obtenga en una proporción de alrededor de la mitad del monto total, es decir, 7 millones. Ahora bien, los cargos fijos provenientes de la inversión, como lo indica el cálculo de costos, ascienden a 43 dólares por tonelada de producto. La fracción que en este costo corresponde a divisas extranjeras es probablemente /menor que la

menor que la mitad de la suma, digamos 20 dólares, puesto que es posible que el capital extranjero destinado a la compra de maquinaria se consiga a un tipo de interés más bajo.

En realidad, la suma de 43 dólares no representa la totalidad de los cargos fijos de inversión, ya que los correspondientes a la explotación forestal se incluyen por separado en el costo de la madera para pasta, que representa menos de 20 dólares por tonelada; parte de esta suma provendrá también de la compra de equipo en el extranjero. Suponiendo que 7 dólares del costo unitario de la madera para pasta represente intereses y amortización del capital extranjero, la proporción del costo total correspondiente a las inversiones en divisas extranjeras, sería de 27 dólares de pasta producida. Ninguno de los otros rubros de costo, fuera de los cargos fijos de inversión, proviene de la inversión de sumas cuantiosas en el extranjero. En el ejemplo mencionado, todos los productos químicos se conseguirán en la región. Si en el extranjero se obtienen guarniciones de las máquinas, como fieltros, tela de alambre, etc. (2 dólares por tonelada), y todo el material de conservación y reparaciones (3 dólares), y si se toma en cuenta la mitad (2 dólares) de la partida de gastos imprevistos, la proporción del costo correspondiente a gastos e inversiones en divisas extranjeras llegaría a 34 dólares. Comparando esta cifra con el costo c.i.f. de la pasta al sulfato no blanqueada se advierte un ahorro de divisas de 100 a 110 dólares por tonelada que corresponde a un total de 3 millones de dólares anuales aproximadamente. Si se estima en 10 a 15 años la duración de los activos, ello significa que en ese período habrá un ahorro total de divisas de 30 a 45 millones de dólares.

Otro ejemplo: en una fábrica no integrada de papel con capacidad para 60.000 toneladas, establecida en Amapá con una inversión de 40 millones de dólares, la fracción de costo que corresponde a divisas será de 80 a 100 dólares que, a los precios actuales, representa una economía de divisas de aproximadamente 100 dólares por tonelada, o sea, 6 millones de dólares por año.

Estos ejemplos dan una idea muy general del valor de los proyectos industriales de papel y celulosa como factores de ahorro de divisas. Si se obtuviera una proporción mayor de capital en el extranjero - incluso algún capital que por el riesgo requiriera un rendimiento mayor - disminuiría el

/citado ahorro.

citado ahorro. Como las estimaciones relativas al costo permiten únicamente la aplicación de una tasa de utilidades convencional (12 por ciento) sobre el capital invertido, una parte de cualquiera utilidad adicional tendría también que repatriarse.

Sin embargo, las cifras antes citadas revelan el gran valor que tendrán los proyectos en materia de papel y celulosa como medio de reducir las importaciones. Naturalmente, no puede precisarse cómo se compara este valor con el que cabría esperar en otros campos de inversión; y en todo caso, no se debe confiar demasiado en la capacidad de las inversiones en la industria de papel y celulosa para reducir las importaciones totales. A juzgar por la experiencia obtenida en lo que respecta al desarrollo de esa industria en América Latina durante los 20 ó 30 años últimos, el efecto principal de toda nueva fuente de producción autóctona no consiste principalmente en sustituir importaciones sino en permitir que se satisfaga la demanda latente, que hasta entonces no se había cubierto. En vista de los limitados recursos en divisas de que se dispone, en los programas generales de importación se observa cada vez más la tendencia a asignar un alto grado de prelación a los bienes de capital; esto se logra mediante un sistema de cuotas y el establecimiento de límites cuantitativos al volumen de papel que puede importarse o al valor de dicho volumen, permitiendo que los precios frenen la demanda efectiva. En otras palabras, las importaciones de papel y celulosa están ya por debajo del nivel que sería necesario lograr para satisfacer plena y libremente la demanda interna; en consecuencia, el establecimiento de un nuevo proyecto no provocará necesariamente una reducción correspondiente en las importaciones de papel y celulosa, sino que permitirá aumentar el consumo de papel en la región hasta un nivel más adecuado a la etapa de desarrollo cultural y económico que haya alcanzado el país. Es ésta una ventaja evidente que conviene tener en cuenta y que no deben olvidar los gobiernos dedicados a campañas para reducir el analfabetismo y mejorar el nivel de la educación.

El establecimiento de nuevas fuentes de suministro de papel o el aumento de tales suministros en América Latina, puede permitir la realización de muchos otros proyectos. Por ejemplo, puede facilitar la instalación de una industria local para la publicación de libros, con todos los beneficios que ello entraña desde el punto de vista de la cultura, así como de industrias manufactureras de sacos de papel, cartón, cajas de cartón, útiles de escritorio y otras industrias

/de conversión

de conversión de papel que no existían antes; puede ofrecer además nuevas posibilidades en las industrias que emplean la madera como materia prima. Se tiene la impresión general de que para explotar bosques tropicales mixtos es esencial integrar las actividades de grupos afines de industrias que emplean la madera (fábricas de papel y celulosa, fábricas de madera terciada, aserraderos, fábricas de planchas de fibra, etc.), de modo que puedan repartirse algunos de los gastos cuantiosos relativos a su desarrollo. Esta opinión no ha sido corroborada por las investigaciones llevadas a cabo con motivo de esta Junta y en todas las estimaciones realizadas sobre la materia se ha considerado calcular sólo sobre la base de papel y celulosa sin tener en cuenta otras industrias forestales, pero no independientemente de cualquier otro proyecto de desarrollo, pues, como se explicó en el documento 3.02, para la ubicación de tales empresas se han elegido lugares que permitirán sacar provecho de los proyectos previstos en otros terrenos. El empleo de este procedimiento se debe en parte a las dificultades técnicas inherentes a la planificación de otros proyectos constitutivos de un grupo integrado de industrias, y en parte al hecho de que las inversiones destinadas a la industria de papel y celulosa son muy superiores a las que se prevé en otras industrias. Por esta razón, muchos de los rubros incluidos en la partida de gastos en los cálculos referentes a papel y celulosa contribuirán a reducir los cargos fijos de inversión para proyectos ulteriores en otras industrias madereras.

En las páginas precedentes se ha tratado sólo de señalar aquellos aspectos del financiamiento del desarrollo de la industria del papel y celulosa en América Latina que no encuadran en el presente documento y, al mismo tiempo, se han expuesto algunas de las consideraciones que habrán de tener en cuenta los gobiernos al determinar el orden de prelación que se asignará a las inversiones en dicha industria. En las páginas que siguen se tratará, en términos muy generales, de la magnitud del problema, es decir, de la inversión que probablemente sea necesaria si se ha de satisfacer en los próximos años el aumento en la demanda de papel en el continente a base de utilizar sus propios recursos.

MAGNITUD DEL PROBLEMA

En otros documentos presentados a esta reunión se ha señalado a) que existen condiciones especialmente favorables para el desarrollo de las industrias de papel y celulosa en muchos países de América Latina, y b) que dada la situación en que probablemente se encuentren en el futuro los suministros en el mundo, será necesario desarrollar la producción autóctona si se desea que el consumo de papel en esos países aumente en una proporción razonable.

Sin embargo, para desarrollar la producción autóctona en la escala deseada, se requerirán cuantiosas inversiones. Es imposible dar cifras muy precisas al respecto, ya que según se da a entender en el cuadro 1, ello depende de la escala de las operaciones y del tipo de fábricas que intervengan en ese desarrollo.

Cuadro 1
CAPITAL NECESARIO PARA DETERMINADAS FABRICAS
DE PAPEL Y CELULOSA DE DIVERSOS TIPOS Y TAMAÑOS
(millones de dólares)

Capacidad (miles de toneladas anuales)	Fábrica de papel de diarios a/	Pasta al sulfato (blanqueada)	Fábrica de papel inte grada (blanqueada)	Fábrica de papel no integrada
15	-	-	17	8
30	17	18	24	11.5
60	25	27	38	18
90	32	35	53	-

a/ Papel de diario, Estados Unidos; todos los demás tipos, proyecto de Yucatán.

No obstante, a base de conjeturas razonables acerca del tamaño probable de los proyectos futuros, así como de la proporción en que serán establecidos como proyectos integrados, se puede llegar a las cifras aproximadas que recoge el cuadro 2.

Cuadro 2
 CAPITAL NECESARIO PARA LLEVAR A CABO UN PROGRAMA DE DESARROLLO
 DE LA INDUSTRIA DE PAPEL Y CELULOSA EN AMERICA LATINA

	P r o g r a m a				Capital necesario (en millones de dólares)
	Papel de diario (capacidad anual;	Otros tipos de papel y cartón 1000 toneladas métricas)	Pasta mecánica	Pasta química	
Ampliaciones de la capacidad total para 1950-65, si todos los proyectos se realizan: (incluye la capacidad instalada desde 1950 o actualmente en instalación, y cualquier otro proyecto previsto desde la etapa de planificación avanzada hasta la de estudio preliminar)	140	465	190	580	515
Capacidad adicional necesaria por sobre los totales precedentes, suponiendo que se mantenga el nivel de las importaciones de papel y celulosa:					
A: si se cuenta con un desarrollo económico mínimo únicamente	220	375	255	35	220
B: en condiciones de desarrollo favorable	435	1.000	525	445	800

Así pues, los planes actuales, libremente formulados, entrañan una inversión total de 515 millones de dólares durante el período comprendido entre 1950-65, o sea una inversión anual de unos 35 millones de dólares. Si se logra únicamente un desarrollo económico mínimo, el monto de las inversiones que se necesitaría durante ese período para asegurar un nivel razonable de consumo de papel, sin aumentar las importaciones, será de 750 millones de dólares, o sea casi 50 millones de dólares por año. De alcanzarse un desarrollo económico más favorable, se requeriría una inversión de 1.300 millones de dólares, o sea unos 90 millones de dólares cada año.

/En estas

En esta cifra queda comprendida la construcción de las plantas industriales y la obtención del equipo necesario, la inversión forestal y la mayor parte de las cuantiosas inversiones concomitantes indispensables para procurarse energía, servicios de transporte, etc.

En todo examen objetivo acerca de los posibles recursos para el desarrollo de la industria de papel y celulosa en la América Latina se ha de tomar en cuenta el problema de la obtención de capital. En el presente documento no se trata de proponer soluciones determinadas para resolver la cuestión, sino simplemente de proporcionar la información básica y fundamentada necesaria para abordar el problema general del financiamiento de tal desarrollo.

Por lo común la tasa de inversiones en los países de América Latina es más bien alta; la cifra bruta representa el 16 ó 17 por ciento del ingreso bruto, o sea, 7.000 millones de dólares aproximadamente (a los precios vigentes en 1950). ^{1/} De este total, entre el 25 y el 30 por ciento - es decir, 2.000 millones de dólares - está destinado posiblemente a la industria manufacturera. Así pues, las necesidades directas de capital para aumentar la capacidad de producción de papel y celulosa en la escala mencionada, representa tal vez el 5 por ciento de la inversión industrial total en América Latina.

A primera vista esta cifra puede parecer moderada, pero conviene recordar que será la que corresponda a la inversión bruta en la industria manufacturera, y que la inversión para reemplazos de equipo industrial representa una proporción importante del total. Además, una gran parte del resto de la formación de capital neto representa aumentos autofinanciados del capital de las industrias existentes. Como en el presente documento se considera sobre todo el financiamiento de nuevas industrias, la cifra con la cual corresponde comparar el capital anual necesario, es decir 50 a 90 millones de dólares, sería la del monto de capital que anualmente se orienta hacia la industria en forma de préstamos bancarios o de préstamos a largo plazo obtenidos en el mercado de capitales. No se dispone de cifras fidedignas para hacer tal

^{1/} CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1951-52, página 87. La situación en esa época era más favorable que ahora; la proporción actual tal vez sea 14 por ciento únicamente.

comparación, pero sin temor a equivocarse se puede suponer que el capital necesario para alcanzar el desarrollo deseado de las industrias de papel y celulosa representa conforme a este criterio un aumento muy importante de la demanda de capital procedente de fuentes internas.

Antes de examinar las posibles fuentes de financiamiento conviene enumerar los principales fines a los que tendrá que servir el capital obtenido. En este documento sólo es posible hacerlo en términos generales, pero si se estudia un caso típico se verá que se necesita alrededor del 40 por ciento del total para la adquisición de maquinaria en el extranjero; otro 3 por ciento para la contratación de técnicos extranjeros (honorarios de ingenieros y otros consultores, etc.); 10 a 15 por ciento para inversiones forestales (incluso vivienda, pero sin incluir el equipo que queda comprendido en la cifra precedente relativa a maquinaria); 30 a 35 por ciento para edificios y otros gastos como servicios de transporte y servicios sociales locales, y 8 por ciento para capital de trabajo. Estas cifras reflejan el plan de inversión correspondiente a una fábrica de celulosa de 60 mil toneladas en una región no desarrollada; podrán variar de un lugar a otro y según el tamaño de la fábrica. En el caso de una fábrica integrada de papel se requerirá una proporción mayor del total para la adquisición de maquinaria, que puede ser de hasta 50 por ciento, y una proporción menor para inversiones forestales y otros rubros.

Normalmente se esperará obtener capital interno para cubrir por lo menos los gastos incurridos en la región, y entre ellos algunos - inversiones forestales, servicios sociales para la comunidad, transporte, etc. - contribuyen a estimular los empréstitos públicos a tasas razonables de interés, pues constituyen gastos para el desarrollo económico en el más amplio sentido de la expresión.

FUENTES DE CAPITAL

El capital interno puede provenir del estado o de inversionistas privados, y el primero cuenta naturalmente con medios para estimular a estos últimos.

El grado en que participa el estado en las inversiones varía considerablemente entre los diversos países latinoamericanos, aunque en la

/mayoría de

mayoría de ellos existe al parecer la tendencia hacia la intervención estatal. En la Argentina se iniciará dentro de poco el segundo plan quinquenal y en varios otros países las corporaciones públicas de fomento se ocupan de la aplicación de numerosos proyectos de desarrollo. Entre los más importantes cabe mencionar a México como país en el cual se observa el mayor grado de participación del estado en el plan de inversiones. Desde 1944 a 1952 el gobierno mexicano ha sufragado anualmente los gastos de la inversión total en una proporción que oscila entre el 40 y el 50 por ciento. ^{1/}

Salvo en uno o dos casos, las inversiones correspondientes a la industria de papel y celulosa no han figurado en el primer plano entre las relativas a industrias que conviene establecer mediante la iniciativa del gobierno en los países no industrializados. Generalmente han tenido prelación otras industrias más básicas ya sea porque se las considera de importancia decisiva dentro de un equilibrado programa de desarrollo o porque se estima que pueden contribuir a reducir las importaciones o a sustituir las más esenciales. Sin embargo, los gobiernos de la Argentina, el Brasil y México formulan planes para la expansión directa y en gran escala de las industrias de papel y celulosa. Además de ser los que cuentan con los más amplios planes de desarrollo emprendidos por un gobierno, los países mencionados son actualmente los que ofrecen más vastos mercados para la comercialización de papel. La Argentina, el Brasil, Chile y México tienen industrias editoriales muy importantes. Hay además varios otros países latinoamericanos cuyos gobiernos tienen sumo interés en establecer o ampliar tales industrias. El entusiasmo con que han solicitado el envío de misiones de estudio con arreglo al Programa Ampliado de Asistencia Técnica, y la cuidadosa atención que han prestado a los informes correspondientes revela un interés que no es puramente académico. En realidad, cada vez se reconoce más que por numerosas razones - algunas de las cuales han sido ya mencionadas en la introducción al presente documento -, no se debe asignar una prelación secundaria a las inversiones en papel y celulosa. Así pues, aunque cada gobierno tendrá necesariamente que decidir su propio orden de prelación, teniendo en cuenta la situación económica general de su país.

^{1/} CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1951-52, p.87.

respectivo, no cabe duda de que en los años venideros los gobiernos se interesarán mucho más que hasta ahora en la materia. Ese interés se traducirá en inversiones gubernamentales directas (o en inversiones por entidades semi-fiscales) y en el estímulo que los gobiernos ofrecerán al inversionista privado.

Son enormes las dificultades de orden práctico a que hay que hacer frente en América Latina para orientar los ahorros personales hacia la inversión en la industria manufacturera. Aunque existen mercados de capital en algunos de los países más grandes, el campo de acción de tales mercados es muy limitado. Sólo en la Argentina es importante el volumen de las transacciones de valores en relación con los ingresos y las inversiones.

Debido a la falta de mercados de capital bien desarrollados, el financiamiento interno de las empresas privadas tiene que depender, en gran medida, de la reinversión de utilidades - que constituye la forma más directa de efectuar ahorros para hacer inversiones -, así como también de suscripciones de grupos o de préstamos bancarios. A pesar de la gran importancia que tiene en muchos países la reinversión de utilidades no constituye, por definición, un medio para desarrollar una nueva industria, y si bien desempeñará una función importante en todo programa referente a la industria de papel y celulosa, no es capaz de respaldar la expansión de una pequeña industria en la escala prevista, según se ha indicado.

Hasta ahora, el financiamiento de nuevas empresas industriales a base de recursos internos ha adoptado en su mayor parte la forma de créditos de bancos privados, de bancos especiales de inversión e incluso de bancos centrales. En los bancos comerciales los tipos de interés son elevados, como es de esperar, y la mayor parte de los préstamos se otorgan a corto plazo únicamente, siendo necesario renovarlos con frecuencia. En general es poco probable que las nuevas fábricas de papel y celulosa recurran a ellos sino para obtener su capital de trabajo que, como se ha visto, no representa más que la décima parte, o una fracción menor, del capital total requerido.

Sin embargo, la falta de mercados de capital amplios y bien organizados no significa que sea pequeña la posibilidad de obtener capital privado para invertirlo en nuevas industrias. Hay capital privado disponible y puede movilizarse sin necesidad de hacer intervenir a organismos y entidades de

países que se encuentran en una etapa más avanzada de desarrollo económico. Varias empresas industriales en gran escala que requerían cuantiosas inversiones de capital han sido financiadas en los últimos años con capital privado interno y a veces se ha contado con la participación de entidades financieras gubernamentales combinada, en algunos casos, con suscripciones privadas.

Esto significa que existe una reserva importante de capital privado que puede destinarse a nuevos proyectos en materia de papel y celulosa siempre que se encuentre la manera de movilizarlo. Esto es precisamente lo que se podría hacer en los países donde no se siente aún la necesidad imperiosa de contar con entidades financieras modernas y bien organizadas. Generalmente se hace hincapié en el bajo nivel de ahorros por habitante en los países menos desarrollados; pero a menudo no se toma en cuenta que la cifra promedio da una idea menos exacta de la situación total que en lo referente a países avanzados, pues las curvas de frecuencia del ingreso y el capital son mucho más pronunciadas y mucho más acentuada la diferencia en la riqueza. Como corolario de lo anterior se infiere que es mucho mayor la posibilidad de obtener capital acudiendo sobre todo al grupo relativamente limitado de los que cuentan con ingresos elevados.

Los préstamos del Banco Internacional o del Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos, constituyen las fuentes principales de capital público extranjero a largo plazo. Para obtener esta clase de préstamos, los proyectos en que serán utilizados deben ceñirse a normas relativamente estrictas en lo que toca a su necesidad para el desarrollo económico. De un total de más de 100 créditos autorizados para América Latina por el Banco de Exportaciones e Importaciones entre principios de 1946 y mediados de 1953, dos estaban destinados a la adquisición de máquinas - herramientas y equipo industrial -, dos para maquinaria textil, y otro para una fábrica de material plástico. Había también algunos destinados a fábricas de productos químicos y a la industria pesada, pero casi las tres cuartas partes estaban destinadas al desarrollo de la energía eléctrica, a sistemas de transporte o a la minería y la elaboración de metales. En cuanto al valor de los créditos autorizados, la preponderancia de estos tres grupos era aún mayor. 1/

1/ Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington, 16° Informe al Congreso.

Los préstamos concedidos a países latinoamericanos por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento han sido en su gran mayoría para la construcción de plantas eléctricas. Sin embargo, el Banco autorizó recientemente un préstamo importante para llevar a cabo un proyecto referente a la industria de papel y celulosa en América Latina (20 millones de dólares para Chile), y no debe descartarse la posibilidad de que se concedan otras. Si fuera necesario, indicios de esto último pueden encontrarse en los informes de las misiones de investigación enviadas a diversos países por el Banco Internacional a solicitud de los gobiernos miembros. Teniendo siempre en cuenta la situación económica general, estas misiones deben formular recomendaciones sobre programas de desarrollo a largo plazo después de valorar las necesidades relativas de los diversos sectores de la economía y los campos que han de tener prelación en materia de inversiones dentro de cada sector. Muchas de estas misiones han señalado lo insuficiente del aprovechamiento de los recursos forestales y han previsto la inclusión de las industrias de papel y celulosa en un programa forestal bien equilibrado. Si las misiones no han formulado recomendaciones concretas al respecto, se ha debido generalmente a la falta de experiencia industrial en lo que toca a la posibilidad de obtener celulosa de materias primas no empleadas corrientemente. En consecuencia, se puede suponer que el Banco Internacional prestará cuidadosa atención a todo plan bien concebido y encaminado a fomentar la industria de papel y celulosa, que forma parte de un programa equilibrado de desarrollo económico general, si tal plan es presentado al Banco acompañado de una solicitud para obtener un préstamo.

Es un hecho bien conocido que desde fines de la guerra la afluencia de capital privado internacional se ha registrado principalmente de los Estados Unidos hacia Canadá y América Latina y del Reino Unido hacia la zona esterlina. Las inversiones privadas netas efectuadas directamente por los Estados Unidos en la América Latina en el período de 1950-53 ascendieron aproximadamente a 1.500 millones de dólares, de los cuales 858 millones de dólares representaban reinversiones de empresas norteamericanas. (Véase el cuadro 3.)

Cuadro 3

INVERSIONES DIRECTAS DE ESTADOS UNIDOS (A) Y UTILIDADES
 REINVERTIDAS (B) EN AMERICA LATINA POR ACTIVIDADES a/
 (millones de dólares)

		1946-49 ^{b/} Total	1950	1951	1952	1953
Manufactura	A	90	64	116	80	..
	B	233	49	96	94	..
Comercio	A	93	18	38	11	..
	B	46	12	23	30	..
Agricultura	A	25	- 7	22	- 4	..
	B	90	14	15	11	..
Minería y refinería	A	65	29	60	120	..
	B	10	4	48	15	..
Petróleo	A	748	- 62	- 31	79	..
	B	106	10	75	137	..
Servicios públicos	A	- 43	- 3	- 7	21	..
	B	58	9	10	11	..
Varios	A	63	7	11	18	..
	B	23	7	9	8	..
Todas las actividades	A	1.027 ^{c/}	47	209	324	93
	B	535 ^{c/}	105	276	305	172

a/ Los movimientos de capital netos no incluyen las ventas de barcos a compañías navieras sometidas al control de los Estados Unidos.

b/ Las cifras correspondientes no admiten comparación exacta con años ulteriores, pues no han sido revisadas con arreglo al censo de inversiones extranjeras levantado en 1950 en los Estados Unidos.

c/ Este total fué revisado ulteriormente y en consecuencia no representa la suma de las partes que lo integran.

/Por desgracia,

Por desgracia, la afluencia de estos fondos se orienta en forma evidente hacia determinados países e industrias. Por ejemplo, del total de 1.4 millones de dólares de inversiones "nuevas" entre los años 1946 a 1950, más de 600 millones se destinaron a Venezuela y otros 180 millones al Brasil; ningún otro país recibió más de 100 millones. Casi el 90 por ciento del dinero destinado a Venezuela y dos tercios del total destinado a América Latina se utilizó en la industria petrolera; la industria manufacturera recibió menos del 10 por ciento (aunque se incluye un 20 por ciento de reinversiones). Sin embargo, en los últimos años se observa un aumento en la proporción de capital destinado a la industria manufacturera; en los años 1951-52 representaba casi un tercio del total, contando tanto las inversiones "nuevas" como las reinversiones. Pero los únicos dos países que recibían sumas importantes de capital para la industria manufacturera eran el Brasil y Chile.

En un informe reciente de las Naciones Unidas, preparado por el Consejo Económico y Social y que trata del movimiento internacional de capital privado,^{1/} en relación con el análisis sobre movimiento de capital para el desarrollo de la industria manufacturera se señala ^{2/} que los dos países mencionados, junto con la Argentina - donde en otra época se efectuaron inversiones cuantiosas -, son los únicos que ofrecen un mercado de tamaño suficiente para que sean provechosos los métodos de producción en masa, cuya aplicación requiere capital extranjero.

Esta observación no tiene naturalmente relación directa con la industria de papel y celulosa, que, una vez que sobrepasa la etapa artesanal, se convierte en una industria altamente mecanizada. Viene más al caso preguntarse si el tamaño del mercado interno permitirá el funcionamiento de las fábricas en una escala que sea interesante económicamente en relación con otras fuentes de abastecimiento. No es fácil determinar el tamaño económico de una fábrica en América Latina. En el documento 3.03 de la Secretaría se señalan algunas de las dificultades que se plantean al respecto. Pero en general puede afirmarse

1/ The International Flow of Private Capital, Nueva York, 1954.

2/ Op. cit., p.49.

que en la América Latina hay por lo menos 10 mercados internos capaces de respaldar la producción de papel y celulosa en fábricas de tamaño económico y que gracias a la demanda creciente habrá probablemente otros seis más en los años próximos. Sin embargo - a juzgar por las escasas pruebas de que se dispone al respecto - parecería que en América Latina no ha habido hasta ahora inversiones de capital extranjero privado de tipo "abstracto" en la industria de papel y celulosa y que, si las ha habido, son en todo caso insignificantes. Dos razones principales explican tal situación: primera, la industria de papel y celulosa no ha ofrecido utilidades tan atractivas como las que por ejemplo se obtienen en la minería y en la industria petrolera; segunda, se trata de una actividad tan especializada que no ha logrado atraer la atención de los inversionistas privados extranjeros.

No puede esperarse que la situación se modifique en forma significativa en un futuro próximo, pero existe la posibilidad de que cierta parte del capital extranjero privado obtenido en las industrias de papel y celulosa en otras regiones del mundo, trate de radicarse en América Latina en el campo industrial especial a que está técnicamente vinculado. Dos factores diferentes podrían llevar a este resultado: primero, puede haber algunas industrias - en Europa sobre todo - que, debido a limitaciones internas o externas en el mercado o a la reducción cada vez mayor de los suministros de materias primas no tengan oportunidades para hacer reinversiones en el país en que están situadas; en consecuencia, sería natural que buscaran salida en el extranjero para este capital en su respectivo campo de actividad. Segundo, varias industrias de papel bien establecidas en países que carecen de recursos para la fabricación de celulosa, y que dependen por tanto de las importaciones de pasta, se preocupan cada vez más de las perspectivas de poder obtener - en grado cada vez mayor - los suministros de pasta de las fuentes a que siempre han recurrido; tal preocupación puede inducirlos a interesarse en facilitar el desarrollo de nuevas fuentes de celulosa. Esto no es tan extravagante como parece. El capital alemán está ya facilitando en Chile el desarrollo de la producción de pasta de rayón, parte de la cual será exportada con destino a la importante industria de rayón de Alemania Occidental. La industria de papel de Europa Occidental podría esperar un desarrollo semejante después del éxito de los primeros ensayos para obtener celulosa de la explotación de maderas tropicales latinoamericanas.

/En el informe

En el informe que se acaba de mencionar se hace referencia también a una característica sobresaliente de las inversiones en la industria manufacturera que tiene relación con este problema, a saber, que gran parte de las inversiones de capital son inversiones de tipo muy directo, pues se están creando filiales en América Latina por firmas establecidas en los países más industrializados. No todo de lo que se dice en el informe se aplica estrictamente a la industria de papel y celulosa, pero no cabe duda de que se trata de una solución sencilla si puede ser aplicada. Simplifica los problemas de autorizar la importación de máquinas, de obtener asistencia técnica y la posibilidad de que por lo menos en las primeras etapas, la producción no se rija estrictamente por precios de competencia. Por otra parte, no debe olvidarse que las inversiones directas de este tipo obligan al país interesado a incurrir en gastos de capital que, en circunstancias especiales pueden ejercer presión excesiva sobre la situación de la balanza de pagos. ^{1/} Durante los últimos años ha sido muy limitado el capital que ha afluído de Europa a América Latina, ya sea en forma de participación directa o mediante la creación de filiales de establecimientos industriales europeos. Sin embargo, conviene mencionar que en un acuerdo franco-brasileño concluido el 24 de abril de 1954, el gobierno de Francia declara entre otras cosas que está dispuesto a permitir que las empresas francesas participen en sociedades brasileñas o que establezcan filiales por su propia cuenta en el Brasil. ^{2/}

CREDITOS COMERCIALES

Hasta ahora se ha examinado en términos generales la aportación financiera en favor del desarrollo de la industria de papel y celulosa que puede obtenerse de fuentes internas o importando capital mediante la concesión de préstamos a largo plazo, la participación en el capital en acciones o el establecimiento

^{1/} Muchos países, especialmente la Argentina, utilizaron gran parte de los saldos extranjeros acumulados durante la guerra para volver a adquirir bienes de propiedad extranjera.

^{2/} Véase Moniteur Officiel du Commerce et de l'Industrie, N° 1609, p.1417.

de filiales de empresas extranjeras. Hay otra forma importante de ayuda externa que merece especial mención, a saber, los créditos facilitados por los abastecedores extranjeros de equipo para la fabricación de papel y celulosa.

Ese crédito puede ser de suma importancia, pues, como se ha señalado ya, el costo de la maquinaria representa, por término medio, alrededor del 40 por ciento del capital total necesario; esta proporción puede reducirse a 30 o 35 por ciento, pero tratándose de una fábrica de papel integrada bien puede exceder del 50 por ciento.

En el cuadro 4 se indica el valor de las exportaciones de maquinaria para la fabricación de papel y celulosa procedente de los Estados Unidos, Canadá y los principales países de Europa y destinadas a América Latina. En el cuadro se verá que la mayor parte de estas exportaciones provenía de Europa antes de la guerra; después del conflicto Estados Unidos ha sido el principal abastecedor, aunque en los últimos años la participación de Europa - y sobre todo, de Alemania Occidental - ha aumentado considerablemente. En 1953 más de un tercio de las importaciones totales de maquinaria para la fabricación de papel y celulosa con destino a América Latina procedió de Alemania Occidental. En los cuadros I y II consignados en los apéndices se ofrece información más detallada al respecto y se indican los países de origen y destino de las exportaciones.

Cuadro 4

EXPORTACIONES DE EQUIPO PARA LA FABRICACION DE PAPEL Y CELULOSA

(En miles de dólares, f.o.b.)

País de origen	1938		1950		1951		1952		1953	
	Total	A América Latina	Total	A América Latina	Total	A América Latina	Total	A América Latina	Total	A América Latina
Reino Unido	3.565	-	5.838	456	5.799	655	8.971	1.073	11.514	733
Alemania Occidental	6.277 ^{a/}	861 ^{a/}	2.797	57	8.130	564	16.858	772	19.556	2.416
Bélgica-Luxemburgo	..	..	293	-	387	-	850	15	1.105	258
Francia ^{b/}	178	65	1.087	113	1.201	192	1.273	290	..	..
Italia	22	2	375	189	1.048	252	2.061	1.092	1.263	787
Austria	398 ^{c/}	c/	49	-	..	..	863	4	2.644	14
Suecia	1.400	8	3.812	371	4.001	277	4.525	149	3.902	518
Finlandia	-	-	-	-	2.028	44	2.087	-	..	..
Total de países europeos mencionados	11.840 ^{d/}	936 ^{d/}	14.251	1.186	22.605	1.995	37.488	3.395	39.984 ^{e/}	4.726 ^{e/}
Estados Unidos	1.079	334	14.411	1.572	12.982	3.320	18.042	3.811	11.900	2.264
Canadá	-	-	1.098	31	1.059	7	915	69	595	44
Total de los países mencionados	12.919 ^{d/}	1.270 ^{d/}	29.760	2.789	36.646	5.322	56.445	7.275	52.479 ^{e/}	7.034 ^{e/}

Fuente: National Trade Statistics.^{a/} Alemania en su totalidad.^{b/} Incluso máquinas y piezas para trabajar la pasta de madera, el papel y el cartón.^{c/} 1937.^{d/} Con exclusión de Bélgica-Luxemburgo.^{e/} Con exclusión de Francia y Finlandia.^{f/} En dos cuadros incluidos en el Apéndice I se ofrecen mayores detalles sobre el comercio de equipo para la fabricación de papel y celulosa.

En la aguda escasez registrada en los primeros años de la posguerra, los exportadores de equipo industrial estaban en condiciones de solicitar el pago previo de una parte del precio del equipo y el pago del resto del valor al ser embarcada la mercadería o inmediatamente después. Pero esa época ya pasó, y en los últimos años ha reaparecido con mayor intensidad la tendencia prevaleciente antes de la guerra hacia la concesión, por los exportadores de bienes de capital, de créditos para exportación a plazos relativamente largos.

Esta tendencia es fácil de explicar. Con la disminución de la libre corriente internacional de capital a largo plazo después de la primera guerra mundial y, al mismo tiempo, la tendencia a aplicar políticas de inversión más vigorosas en los países menos desarrollados, el problema de la escasez de capital se ha acentuado en casi todas partes y, no en menor grado en los países latinoamericanos.

Desde el punto de vista de la política gubernamental en los países menos desarrollados, la posibilidad de importar equipo pagadero en algunos años tiende a mejorar en cierto modo la situación, siempre que la inversión de que se trata pueda en pocos años contribuir a mejorar la situación del balance de pagos reduciendo las importaciones y aumentando las exportaciones.^{1/} Desde el punto de vista del inversionista privado en los países menos desarrollados, este tipo de crédito en especie suele ser condición indispensable para que el empresario pueda hacer su inversión, pues no se puede obtener crédito interno en cantidad suficiente o, de ser posible, sólo se consigne a tipos de interés que por ser tan elevados serían posiblemente prohibitivos. En todo caso, los tipos de interés serían probablemente más elevados que los que se cobrarían en el país que exporta el equipo.

Para el país exportador, la concesión de condiciones de pago favorables ha pasado a ser un arma cada vez más socorrida en la lucha para obtener mercados extranjeros. Sin embargo, en la mayoría de los casos, son muy limitadas las posibilidades de la firma exportadora (o de su banco) para asumir por su cuenta la carga financiera adicional (incluyendo el riesgo)

^{1/} De no ser así, el crédito comercial de este tipo contribuiría únicamente a prorrogar la situación difícil de la balanza de pagos.

de tales créditos. En consecuencia, en la mayor parte de los países exportadores se han instituido servicios bancarios especiales para la concesión de créditos de exportación. ^{1/}

Las disposiciones sobre créditos de exportación tienden a ser cada vez más amplias y esto constituye un paso adelante, ya que favorecen por lo menos una afluencia modesta de capital de los países altamente industrializados hacia los menos desarrollados; conviene señalar, sin embargo, que sería preferible que uno o más organismos especializados en la concesión de créditos internacionales a mediano plazo proporcionasen este tipo de crédito y que los precios bajos y la alta calidad de la mercadería determinaran la competencia entre los exportadores para obtener mercados más bien que la concesión de servicios crediticios generosos.

Aunque Dinamarca no tiene gran importancia como exportador de maquinaria para la fabricación de papel y celulosa, cabe mencionar un informe oficial reciente sobre la cuestión de los créditos para exportaciones en ese país como expresión típica de la actitud actual sobre la materia en los países europeos. En el mencionado informe se recomienda la concesión de créditos gubernamentales en favor de países importadores distintos de los de la Organización de Cooperación Económica Europea (OCEE). ^{2/} Entre los países que podrían obtener tales créditos se menciona a los de la Europa Oriental, a España y a varios países latinoamericanos y se afirma expresamente que "en caso de producirse un descenso en la actividad económica de Dinamarca, puede ser conveniente combatir la depresión mediante la expansión de crédito para exportación y no recurriendo al aumento del crédito para obras públicas o a otros medios convencionales". ^{3/}

Dada la importancia potencial del crédito de exportación en lo que respecta al problema determinado del desarrollo de la industria de papel y celulosa en América Latina, en el Apéndice 2 del presente documento se

-
- ^{1/} Así como disposiciones para garantizar este tipo de crédito.
 - ^{2/} En cuanto a las exportaciones a los países comprendidos en la OCEE, tales créditos no serían, según parece, compatibles con las normas de no discriminación suscritas por los países miembros.
 - ^{3/} Véase Finanstidende, Copenhague, 11 de junio 1954, p.1094.

presenta información adicional sobre las disposiciones vigentes en algunos países europeos.

Hasta ahora, las empresas alemanas, italianas y francesas han revelado estar más dispuestas a conceder créditos a largo plazo que las firmas de Estados Unidos y el Reino Unido, por ejemplo; típicas de la nueva actitud que se observa al respecto en estos últimos países son las opiniones expresadas por el Senador Homer E. Capeheart, Presidente de la Comisión sobre cuestiones bancarias y monetarias del Senado de Estados Unidos, al regresar de América Latina después de un amplio viaje de estudio.^{1/} En virtud de un proyecto de ley patrocinado por el Senador y ya votado por el Senado, el Banco de Exportaciones e Importaciones recobraría su condición de organismo independiente y estaría facultado para ampliar sus operaciones. Si este proyecto se convierte en ley, se espera que el Banco encontrará la manera de satisfacer las necesidades de los países exportadores en lo que respecta al financiamiento a largo plazo de las ventas de bienes de capital.

CONCLUSIONES

Si la economía de los países de América Latina se desarrolla favorablemente en los años venideros, para lograr en 1965 la expansión de la industria de papel y celulosa en un grado capaz de satisfacer la demanda razonable de papel, sin tener que recurrir a las importaciones en medida mayor que la actual, se necesitará una inversión anual de 90 millones de dólares aproximadamente durante el período comprendido entre 1950 y 1965. Si el desarrollo económico alcanzado es apenas el mínimo previsible, bastará una inversión anual de 50 millones de dólares.

Para llevar a cabo todos los planes actuales encaminados a ampliar la capacidad de producción incluso aquellos que están en la etapa preliminar de estudio, se necesitaría una inversión anual de 35 millones de dólares durante ese mismo período. El coeficiente de inversiones actual así como el de los últimos años corresponde más o menos a esta cifra.

^{1/} Dadas a conocer en la publicación Export Trade and Shipper, 19 julio 1954, p.9.

En vista de las sumas cuantiosas de capital necesario para lograr tal objetivo, cabe preguntarse qué prioridad ha de asignarse a la industria de papel y celulosa en un programa de desarrollo equilibrado. La respuesta a esta pregunta sólo puede basarse en las circunstancias especiales ante las cuales se encuentra cada autoridad nacional encargada de formular programas de desenvolvimiento económico. A primera vista la industria mencionada no parece reclamar prioridad absoluta; no se trata de una industria básica y su capacidad para reducir importaciones es probablemente menor que la de algunas otras industrias manufactureras. Una fábrica independiente de papel o celulosa requiere muy poca mano de obra en relación con el capital empleado, pero en general en todo proyecto sobre papel y celulosa habrá necesidad de hacer inversiones y trabajos de desarrollo forestal y, en consecuencia, se requiere mayor cantidad de mano de obra. De aquí se deriva la posibilidad de desarrollar otras industrias afines que utilizan la madera como materia prima; se crea así un nuevo núcleo favorable al desarrollo industrial, el cual puede formar parte de un programa de aprovechamiento de los recursos naturales. Además, el aumento de la producción interna de papel permite el desarrollo de numerosas y muy diversas industrias de conversión de papel con posibilidades de utilizar mano de obra y de reducir las importaciones en una medida importante. Finalmente, hay motivos poderosos de carácter no económico por los que conviene aumentar la producción de papel.

Hay pues razones para esperar que los gobiernos de América Latina muestren un interés mayor en fomentar las inversiones en la industria de papel y celulosa. Tal interés puede traducirse en inversiones directas o en la ayuda y el estímulo dados a los inversionistas privados. También puede ser posible obtener sumas adicionales de capital público extranjero. Los gobiernos de América Latina podrían estimular, mediante la adopción de medidas adecuadas, la afluencia de capital privado extranjero. Una manera de lograr esto consistiría en establecer en América Latina filiales de empresas ultramarinas.

El costo de la maquinaria representa la partida más importante en la inversión total y la obtención de equipo extranjero en condiciones favorables de crédito a largo plazo puede contribuir en grado muy importante al

/desarrollo de

desarrollo de la industria de papel y celulosa en América Latina. Pero puede ser difícil, y tal vez imposible, efectuar en el período mencionado una inversión anual de 90 millones de dólares (que significarían bastante más de 100 millones por año durante los próximos 11 años). Los gobiernos latinoamericanos deben preocuparse seriamente del problema, en vista de que un amplio margen de error provocaría una disminución de los niveles de consumo de papel que podría entorpecer gravemente el progreso material y cultural de América Latina.

APENDICE I

Cuadro I

IMPORTACIONES A AMERICA LATINA DE EQUIPO PARA LA FABRICACION DE
 PAPEL Y CELULOSA, PROCEDENTES DE DETERMINADOS PAISES ^{a/}
 (En miles de dólares, f.o.b.)

País	1938	1950	1951	1952	1953 ^{b/}
Argentina	250	1.011	582	266	111
Bolivia	-	-	1	-	-
Brasil	73	803	1.951	3.212	4.670
Colombia	42	6	601	813	52
Costa Rica	-	125	56	60	4
Cuba	269	211	92	29	72
Chile	310	62	141	104	131
Ecuador	-	-	-	57	-
El Salvador	-	1	-	12	2
Guatemala	-	11	11	-	-
Haiti	-	20	-	-	-
Honduras	-	-	-	-	-
México	21	389	1.545	2.041	1.517
Nicaragua	-	-	-	-	-
Panamá	-	-	-	-	-
Paraguay	-	-	70	-	1
Perú	268	29	94	139	189
República Dominicana	1	-	13	-	-
Uruguay	34	94	103	522	205
Venezuela	2	27	62	20	80
Total para América Latina	1.270	2.789	5.322	7.275	7.034

Fuente: National Trade Statistics.

a/ Alemania, Bélgica-Luxemburgo, Francia, Italia, Suecia, Finlandia, Estados Unidos y Canadá, Reino Unido.

b/ No se dispone de cifras para 1953 en lo que respecta a Francia y Finlandia.

APENDICE I

Cuadro II

IMPORTACIONES DE EQUIPO PARA LA FABRICACION DE PAPEL Y CELULOSA PROCEDENTES DE DETERMINADOS PAISES, 1952:

(En miles de dólares, f.o.b.)

Países exportadores	Reino Unido	Alemania occidental	Bélgica Luxemburgo	Francia	Italia	Austria	Suecia	Finlandia	Total de países europeos enumerados	Canadá	Estados Unidos	Total de países enumerados
Países importadores												
Argentina	20	56	-	-	-	-	100	-	176	-	90	266
Bolivia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	879	376	15	290	477	4	21	-	2.062	68	1.082	3.212
Colombia	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	812	813
Costa Rica	55	-	-	-	-	-	-	-	55	-	5	60
Cuba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29	29
Chile	35	57	-	-	-	-	-	-	92	-	12	104
Ecuador	-	-	-	-	57	-	-	-	57	-	-	57
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	12
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Haiti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
México	81	171	-	-	558	-	7	-	817	1	1.223	2.041
Nicaragua	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú	1	-	-	-	-	-	12	-	13	-	126	139
Rep. Dominicana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Uruguay	1	112	-	-	-	-	9	-	122	-	400	522
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	20
TOTAL PARA AMERICA LATINA	1.073	772	15	290	1.092	4	149	-	3.395	69	3.811	7.275
EUROPA OCCIDENTAL												
EE. UU., CANADA	4.888	12.595	271	633	686	111	1.651	419	21.254	753	12.628	34.635
RESTO DEL MUNDO	3.010	3.491	564	350	383	748	2.725	1.668	12.839	93	1.603	14.535
TOT. MUNDIAL 1952;	8.971	16.858	850	1.273	2.061	863	4.525	2.087	37.488	915	18.042	56.445
1953;	11.514	19.556	1.105	732	1.263	2.644	3.902	..	40.716	595	11.900	53.211

Fuente: National Trade Statistics.

Nota: En el caso de Suiza, no es posible distinguir las exportaciones de maquinaria para fabricar papel de otros tipos de maquinaria.

APENDICE II

DISPOSICIONES SOBRE CREDITO DE EXPORTACION EN ALGUNOS PAISES DE EUROPA OCCIDENTAL

En las notas siguientes se expone brevemente la situación actual en materia de créditos especiales de exportación en seis países de Europa Occidental.^{1/} Estas notas se refieren al crédito de exportación propiamente dicho y si bien en casi todos los países de Europa Occidental hay sistemas bien establecidos de garantía de los créditos de exportación, tales sistemas no interesan mayormente desde el punto de vista del presente documento y en consecuencia no se mencionarán de nuevo en las notas siguientes.

1) Alemania Occidental

En Alemania Occidental se facilitan créditos de exportación por conducto del Ausfuhr-Kredit AG (AKA), consorcio establecido en marzo de 1952 e integrado por los grandes bancos regionales y estatales y algunas entidades financieras particulares. Según el reglamento actual, el crédito máximo que puede facilitarse por conducto del AKA es de 870 millones de marcos alemanes; el plazo máximo de los créditos es de cuatro años. Hubo una época en que se cargaban altos tipos de interés, pero últimamente se han reducido al 5 o 6 por ciento. A fines de 1953, AKA había prometido créditos por un valor total de 573 millones de marcos alemanes, de los cuales 456 millones habían sido utilizados; en consecuencia, no se ha llegado al límite crediticio, es decir, a los 870 millones de marcos alemanes. Del monto total de los créditos concedidos a fines de 1953, alrededor de las cuatro quintas partes estaban destinados a bienes de capital.

En Alemania Occidental se considera que las disposiciones actuales en materia de créditos de exportación son, en general, inadecuadas y los exportadores alemanes están insistiendo en que se reforme el sistema prorrogando la duración máxima de los créditos y aumentando el importe total

^{1/} En estas notas se ha hecho amplio uso de un artículo de Emil Csell y Heinz Allenspach, titulado "Langsfristige Exportcredite" y publicado en Aussenwirtschaft, Berna, diciembre de 1953.

de los créditos que pueden concederse. Uno de los factores que dificulta la ampliación del mencionado sistema es, desde luego, el gran excedente con que cuenta Alemania Occidental dentro de la Unión Europea de Pagos, el cual obliga a aquélla a facilitar gran parte de sus créditos a la Unión.

2) Reino Unido

No existe en este país ninguna entidad patrocinada por el gobierno que se dedique a facilitar fondos a los exportadores interesados en proporcionar créditos a los compradores de ultramar; las entidades no gubernamentales de este tipo sólo recientemente han emprendido actividades en tal sentido. Aun cuando se hubiese estimado que las entidades financieras corrientes eran inadecuadas, no habría sido posible conceder crédito a más de dos años plazo pues el reglamento de cambio vigente hasta hace poco impedía tal cosa, por otra parte, la mitad de los pagos debía efectuarse antes del embarque de la mercadería. En julio de 1952 se aumentó a tres años el plazo máximo de los créditos para bienes de capital con la posibilidad de prorrogar el período a cuatro o cinco años; desde entonces se ha visto claramente que el Gobierno está dispuesto a considerar con mayor interés la concesión de créditos a largo plazo a los importadores extranjeros.

El único organismo oficial especializado en créditos para exportación es el Export Credit Guarantee Department de la Junta de Comercio. El radio de acción y la importancia de este organismo, establecido en 1919, ha aumentado enormemente desde la guerra y sobre todo desde la promulgación de las leyes de 1949 y 1952 referentes a la garantía de las exportaciones (Export Guarantee Acts).^{1/} No obstante se ocupa principalmente de los seguros contra la mora en que incurren los deudores extranjeros por diversas razones y está autorizado para formular principios cuya aplicación es injustificable desde el punto de vista comercial cuando determinadas transacciones son convenientes por consideraciones de orden político. La función principal del organismo mencionado, consiste, pues, en estimular al exportador a proporcionar crédito

^{1/} El valor nominal de los créditos garantizados anualmente asciende a unos 400 millones de libras esterlinas; antes de la guerra era de 25 millones, aproximadamente.

y no a facilitar fondos. ^{1/} Con arreglo a la ampliación de sus facultades, anunciada en el mensaje referente al presupuesto de 1954, dicho organismo puede expedir pólizas de garantía tanto a los bancos que proporcionan fondos como al exportador interesado y, en consecuencia, está en condiciones de ayudar al exportador a proporcionar crédito en condiciones que de otro modo gravarían su capacidad normal de prestamista.

Esta modificación de las facultades del Departamento se efectuó inmediatamente después de ser anunciada y restó importancia a la creación, en el mes de marzo, de una entidad denominada Manufacturers Export Finance Company (Compañía de financiamiento de exportaciones de productos manufactureros) patrocinada en gran parte por diversas firmas de la industria mecánica. El propósito de tal Compañía es liberar al exportador de parte de la carga de facilitar crédito; en otras palabras, ella misma concederá crédito a un comprador extranjero si la transacción está garantizada por el Export Credit Guarantee Department.

Además, las firmas principales cuyo propósito es facilitar créditos de exportación, suelen estar vinculadas a una industria determinada, tales como la Air Finance Ltd., ó a exportaciones destinadas a ciertos países, como por ejemplo, el Commonwealth Development Finance Co. Ltd.

3) Francia

En Francia, la concesión de créditos especiales para exportación se efectúa mediante el Banque Française du Commerce Extérieur (BFCE), entidad semioficial establecida en 1946. Este Banco no concede créditos por sí sólo, pero al aceptar responsabilidad (aval) por la letra girada por el exportador con cargo a su banco, permite la movilización de estas letras descontándolas de nuevo en el mercado monetario o en el Banco Central.

En un principio, el plazo de los créditos para exportación obtenidos en virtud de este procedimiento no excedía de dos años. Pero a partir de marzo de 1950, el plazo de estos créditos puede prorrogarse hasta un período de

^{1/} En agosto de 1953 el Departamento concedió un préstamo de 10 millones de libras esterlinas al Pakistán, pero se trata de un caso aislado, que fué acerbamente criticado.

cinco años, siempre que los riesgos sean cubiertos por la Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur.

Además del crédito para exportación propiamente dicho, el BFCE puede también dar su aval respecto de créditos correspondientes al período de producción (de hasta dos años) de los artículos de exportación. Así pues, utilizando estos dos medios de financiamiento, los exportadores pueden obtener créditos para exportación por un plazo máximo de siete años.

4) Italia

Hacia fines de 1953, el parlamento italiano aprobó una ley sobre seguros en materia de créditos de mediano plazo para exportación y sobre cuestiones financieras. La mencionada ley prevé la ampliación de las actividades del Instituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito), a fin de que éste se ocupe también de los créditos para exportación además del financiamiento de la industria italiana que hasta entonces había sido su única función. El Mediocredito facilitará el comercio de exportación al hacerse cargo del 75 por ciento como máximo del crédito concedido a los exportadores por los bancos especializados en créditos a mediano plazo. ^{1/} El plazo de los créditos para exportación no puede exceder de tres años, excepto en aquellos casos especiales en que la garantía de tales créditos (la cual es tramitada por una entidad pública distinta) abarca un período de mayor duración.

5) Bélgica

En Bélgica, el financiamiento de las exportaciones se efectúa mediante dos entidades semioficiales: la Société Nationale de Crédit a l'Industrie (SNCI) y el Institut de Réescompte et de Garantie. Estas dos instituciones pueden redescantar los créditos a largo plazo concedidos a los exportadores por los bancos comerciales corrientes y, al mismo tiempo, pueden conceder créditos directamente a los exportadores.

^{1/} En Italia los bancos comerciales corrientes no están autorizados para conceder créditos a mediano o a largo plazo.

El Institut de Réescompte et de Garantie se hace cargo de las letras de exportación, siempre que éstas sean endosadas por el Banco Central y no excedan de dos años. Este instituto redescuenta créditos para exportación propiamente dichos y los créditos destinados a cubrir el período de producción de los bienes de importación.

La SNCI concede créditos para exportación a un plazo que varía entre dos y cinco años, ya sea redescutando letras o concediendo créditos directamente al exportador. En este caso también las letras deben ser endosadas por el Banco Central. Estos créditos a largo plazo pueden abarcar solamente los créditos para exportación propiamente dichos y no la producción de bienes de exportación.

Así pues, utilizando los servicios de ambas entidades, la industria de exportación puede disponer de fondos durante un período de siete años en total, es decir, dos años de crédito de producción y cinco años de crédito de exportación propiamente dicho.

6) Países Bajos

En junio de 1951 se creó el N.V. Export Financiering Maatschappij, instituto semioficial para el financiamiento de las exportaciones. Cuenta con un crédito de 100 millones de florines obtenido del Banco de Reconstrucción y, además, puede emitir bonos en el mercado de capital y pedir préstamos recurriendo a otros métodos, según sea necesario.

La finalidad del Maatschappij consiste en facilitar a los exportadores créditos a mediano y a largo plazo. Por lo general, el plazo de los créditos es de tres a siete años. Durante el primer año de su existencia, la entidad mencionada concedió créditos por valor de 79 millones de florines destinados, en su mayor parte, a la exportación de bienes de capital.

