

384/P922

SERIE CONMEMORATIVA DEL  
XXV ANIVERSARIO DE LA CEPAL

C.3

Raúl Prebisch

LA COOPERACION INTERNACIONAL  
EN LA POLITICA DE DESARROLLO  
LATINOAMERICANA



SANTIAGO DE CHILE

1973

8962

Primera edición: septiembre de 1954  
Reimpresión conmemorativa del XXV  
aniversario de la CEPAL: febrero de 1973

Texto: Unidad de Composición CEPAL/ILPES  
Gráficos: Unidad de Dibujo CEPAL/ILPES  
Impresión: Unidad de Reproducción de Documentos CEPAL/ILPES

## NOTA DEL SECRETARIO EJECUTIVO

Al hacerme cargo en abril de 1972 de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina se aproximaban ya los días en que se cumplen los veinticinco años de su creación. Estimamos que al margen de los actos con que se celebre el acontecimiento, debía darse a la conmemoración un sentido más permanente y perdurable, recogiendo en una serie de publicaciones algunos de los estudios más importantes de la organización, cabalmente aquellos que han contribuido a lo largo de este cuarto de siglo a crear una conciencia latinoamericana de nuestros problemas económicos y sociales. Esta serie conmemorativa posee además otra virtud. No tiene por qué ceñirse en su propósito al año de 1973, pues la reedición de ciertos textos de la CEPAL, que se acompañará en otros cuadernos de discusiones críticas sobre su contenido, puede y debe prolongarse hasta que la serie constituya una verdadera antología de nuestro pensamiento, a la que darán un sentido histórico los prólogos y notas explicativas con que se precederán esos textos para situarlos en el tiempo.

Cuando he examinado el plan de estas publicaciones del XXV aniversario, se ha hecho más profunda mi convicción acerca de la valiosa labor realizada así como del papel muy significativo que le corresponde seguir jugando a la CEPAL en favor del desarrollo económico y social de América Latina. La responsabilidad asumida me resulta todavía más grande al medir el esfuerzo hecho por mis predecesores y la secretaría que les acompañó y me acompaña, pero ello mismo me entusiasma y hace más estimulante el desafío.

Deseo valorar ahora, con unas breves reflexiones, el carácter de esta nueva colección y quiero hacerlo en la forma más concreta posible, con el sentido indudablemente académico que la serie tiene, aunque abrigamos la ambición de que llegue en su difusión al público general dentro y fuera de América Latina.

En diversas circunstancias se han dado a conocer exposiciones más o menos detalladas del denominado "pensamiento de la CEPAL", con neutralidad y con simpatía algunas, con determinadas posiciones críticas otras. Hoy no tratamos en estos cuadernos de renovar esos relatos de veinticinco años de labor, sino de revivir como su testimonio algunos de los trabajos más significativos que constituyen los hitos temporales en el despliegue de una tarea que afortunadamente nunca se pretendió como conclusa.

La CEPAL, dentro de las Naciones Unidas, se propuso estudiar y poner día a día al descubierto la realidad económica y social de América Latina y de sus diversos pueblos. No era sin duda un puro comienzo en la nada, pero no por eso era menos difícil la tarea. Constituía su inmediato propósito tratar

de descubrir con un esfuerzo sistemático los principales problemas económicos y sociales de la región, para definirlos con la máxima claridad posible. Pero como en toda delimitación de cuestiones problemáticas, se incluía implícito y de modo necesario el deber -no siempre exento de riesgo- de indicar las soluciones posibles que las mismas exigían y que algunas veces no podían darse sino en la forma de diversas alternativas. Como en cualquier otro intento investigador, tenían que plantearse asimismo constantemente estas dos cuestiones: ¿hasta qué punto aparecía correcta y adecuada la identificación y análisis de esos problemas? A su vez: ¿las soluciones propuestas o insinuadas eran enteramente certeras y viables?

La labor que encarnaba el Estudio Económico representó recoger, analizar e interpretar año tras año los episodios del desarrollo latinoamericano en constante aunque dispareja evolución. En este sentido, el estudio anual ha sido una fuente de inapreciable ayuda para todos los interesados dentro y fuera de América Latina en los problemas de esta parte del mundo. Al mismo tiempo -integradas en esas mismas páginas, o fuera de ellas y aparte- se enfrentaban problemas más específicos relacionados -entre otros- con el progreso técnico, el comercio exterior, la diversificación industrial y agrícola, la programación o planeamiento, la inflación y su carácter, el financiamiento externo y la formación de capital, la integración económica de América Latina. También se fue avanzando en la investigación y análisis de los aspectos sociales del desarrollo. Puesto que en el tratamiento de estos y otros temas ha perseguido siempre una visión desde dentro -y por tanto original en su pleno sentido, fuera o no totalmente "ortodoxa" o acatada- no es despreciable el aporte, a veces decisivo, que ha hecho la CEPAL para facilitar el proceso complejo pero ineludible de transformación que exige el desarrollo de América Latina.

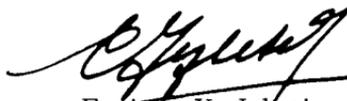
En realidad estas tareas de investigación y descubrimiento constituían, aun sin quererlo, una labor de carácter casi pedagógico o -dicho en forma más estricta- de formación y aclaración de la opinión pública. Ahora bien, como en toda situación "pedagógica" en su fondo más noble, la ilustración no podía efectuarse sino como el esfuerzo por insinuar una verdad, pero liberando por eso mismo al educando -a la opinión- de toda pretensión de dogmatismo. Incitados a la libertad en méritos de esa misma tarea, unos y otros podían seguir por sí mismos su propia busca, aunque reconociéndose a la vez la necesidad creciente de una acción común. ¿Cómo repercutió esa labor y cuáles fueron sus principales soportes? ¿Los gobiernos, los partidos políticos, las universidades, los sindicatos, los medios de información? No es este el lugar para responder tales preguntas. Baste señalar el amplio reconocimiento que existe en América Latina y en el exterior -en distintos planos intelectuales, oficiales y académicos- de las

realizaciones alcanzadas al influjo de la CEPAL, tanto en el campo de los planteamientos conceptuales sobre la política de desarrollo y la cooperación internacional, cuanto en el campo práctico en materias como la planificación, la industrialización y la integración regional.

Como es natural, la labor emprendida sólo podría realizarse en el tiempo, es decir, en marcha incesante, renovada de continuo gracias precisamente al apoyo de los escalones alcanzados. Conviene por eso dejar bien en claro que no se trataba de un esfuerzo que pretendiera resultados completos, sin resquicio alguno, y de una sola vez y para siempre. Lo mismo en el estudio que en la ilustración por él desprendida había que incluir y tener en cuenta no sólo los propios avances, sino las reacciones mismas suscitadas en una opinión y una acción políticas cada vez más sensibles y alertas, y más decididas por tanto a pensar y a actuar por sí mismas.

Hoy, al cabo de veinticinco años, es posible un repaso de la jornada cumplida en ellos, y lo importante es que puede hacerse sobre textos vivos y no sobre ajenos relatos. Semejante reflexión retrospectiva, ese revivir de los contenidos reales de ideas y propuestas, tiene un doble significado. El transcurso histórico no queda parado entre una y otras fechas. La historia ha seguido sumarcha -más acelerada quizá que en otras épocas- y esto nos impone ahora dos preguntas que es necesario plantearse: ¿subsisten hoy idénticos los problemas que se pusieron entonces al descubierto? ¿En qué medida las reacciones de la opinión pública ante su conocimiento han contribuido a modificarlos en alguna forma?

Creemos que esta serie antológica de textos de las primeras etapas de la CEPAL permitirá el cotejo de las realidades y problemas sobre los que se trabajaba entonces con los que ahora nos toca enfrentar, sobre todo a la luz de los trascendentales reajustes que se están haciendo en las relaciones políticas y económicas en el plano internacional. Importa mucho la reflexión que suscite su publicación entre los estudiosos del pensamiento económico y social latinoamericano y en la nueva opinión pública de nuestros países, que desconoce casi siempre los orígenes de lo que ahora se hace y se piensa en América Latina. Dentro de esta secretaría de la CEPAL, empujarán con su inspiración nuestra tarea al tiempo que nos proporcionan la base para rectificar y corregir en unos casos y en otros para proseguir con mayor ahinco y convicción el camino latinoamericano que estos trabajos iniciaron en 1948.



Enrique V. Iglesias



# INDICE

	<u>Página</u>
Nota del Secretario Ejecutivo . . . . .	V
Nota editorial . . . . .	XIII
Prefacio del Dr. Raúl Prebisch . . . . .	1
Introducción . . . . .	3
Capítulo I. <u>La cooperación internacional en una política de desarrollo basada en la iniciativa privada</u>	
1. La necesidad de capital extranjero en una política de desarrollo . . . . .	5
2. El estímulo a la iniciativa privada latinoamericana . . . . .	6
3. La iniciativa privada y la intervención estatal . . . . .	9
4. Principales propósitos de la intervención estatal en el desarrollo económico . . . . .	10
5. Trascendencia social del desarrollo económico . . . . .	12
Capítulo II. <u>La política de inversiones extranjeras</u>	
I. Conveniencia de establecer una meta de inversiones extranjeras . . . . .	14
1. Escasa cuantía de las inversiones extranjeras y su inconveniente composición . . . . .	14
2. Las necesidades de capital extranjero . . . . .	19
3. La meta de inversiones del exterior . . . . .	20
4. Continuidad indispensable en la política de préstamos . . . . .	22
5. Hacia un programa interamericano de inversiones . . . . .	23
6. Colaboración de expertos independientes en la política de desarrollo . . . . .	24
II. Obstáculos que se oponen a la inversión de recursos públicos internacionales . . . . .	25
1. Obstáculos que atañen a los países latinoamericanos . . . . .	25
a) Falta de programas de inversión y de proyectos debidamente presentados . . . . .	26
b) Administración deficiente de las empresas . . . . .	26
c) Obstáculos impuestos por la inflación . . . . .	27
d) Obstáculos impuestos por la dificultad de hacer frente a los pagos exteriores . . . . .	28
2. Obstáculos derivados de la política de las instituciones de crédito . . . . .	29
a) Limitación de las inversiones a la importación de equipos extranjeros . . . . .	29
b) Preferencia por la inversión privada . . . . .	30

c)	Divergencias de criterio sobre la conveniencia de un proyecto . . . . .	32
d)	Renuencia a invertir en ciertos tipos de servicios públicos . . . . .	33
e)	Necesidad de la garantía del gobierno en las operaciones de préstamo . . . . .	33
III.	El acceso del empresario latinoamericano a los recursos públicos internacionales . . . . .	33
1.	Resultados aleccionadores de una primera experiencia . . . . .	33
2.	Posibles soluciones del problema . . . . .	35
3.	Creación de un fondo especial dentro del sistema interamericano . . . . .	36
IV.	Las inversiones de capital privado extranjero . . . . .	39
1.	Breve consideración sobre la situación actual . . . . .	39
2.	Obstáculos y posibilidades de eliminarlos . . . . .	40
a)	Dificultades de transferencia . . . . .	40
b)	Limitaciones opuestas a ciertas inversiones . . . . .	41
c)	Resistencia a ciertos tipos de inversiones . . . . .	41
3.	Consideraciones finales . . . . .	43
Capítulo III. <u>El aumento de la productividad y la política de asistencia técnica</u>		
I.	Las actividades de asistencia técnica en materia de productividad . . . . .	45
1.	Concentración del esfuerzo en la agricultura . . . . .	45
2.	La industria . . . . .	48
3.	La experiencia en las industrias europeas . . . . .	49
II.	Necesidad de una política de productividad . . . . .	51
1.	Significación de las distintas formas de aumentar la productividad . . . . .	52
2.	Determinación de los tipos de asistencia técnica necesaria . . . . .	55
a)	En la industria . . . . .	56
b)	En la agricultura . . . . .	57
III.	Tareas preliminares que pueden llevar a una política de productividad . . . . .	59
1.	Elaboración de informes básicos . . . . .	59
2.	La investigación e inventario de los recursos naturales . . . . .	60
3.	Capacitación de personal . . . . .	61
4.	Posibilidad de una nueva orientación de la tecnología en países de escaso capital . . . . .	62
Capítulo IV. <u>La política comercial y el desarrollo económico</u>		
I.	Principios esenciales de la política comercial . . . . .	64
1.	Industrialización y protección . . . . .	64
2.	Países periféricos y centros industriales . . . . .	66

3.	Dos tipos diferentes de proteccionismo . . . . .	68
4.	Consecuencias del proteccionismo en los grandes centros industriales . . . . .	72
II.	Significación práctica de los principios de política comercial . . . . .	73
1.	Los Estados Unidos y la reciprocidad comercial . . . . .	73
2.	Posible revisión de la política hacia las exportaciones latinoamericanas . . . . .	76
3.	Liberalización del intercambio latinoamericano . . . . .	77
Capítulo V.	<u>La vulnerabilidad económica exterior de los países latinoamericanos y la posibilidad de atenuarla</u>	
I.	Posibilidades de una política anticíclica interna . . . . .	80
1.	Indole de las medidas internas . . . . .	80
2.	Colaboración internacional en las medidas internas . . . . .	81
II.	Posibilidades de una política anticíclica internacional. . . . .	83
1.	La regulación de los precios internacionales . . . . .	83
2.	La fijación de precios mínimos . . . . .	85
3.	Dificultades de financiamiento . . . . .	86
4.	El caso de los artículos estratégicos . . . . .	87
5.	El problema de los excedentes. . . . .	87
6.	Flexibilidad del sistema de crédito internacional. . . . .	88
Capítulo VI.	<u>Premisas esenciales de la colaboración internacional en una política de desarrollo económico</u> . . . . .	90



## NOTA EDITORIAL

Las páginas que siguen reproducen el informe preparado en 1954 por el Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, y sus colaboradores para someterlo a la IV Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada en Quitandinha, Brasil, del 22 de noviembre al 2 de diciembre de aquel año.

En el prefacio del Dr. Prebisch se explican los orígenes de este estudio y los arreglos que se hicieron entre la CEPAL y los organismos interamericanos a fin de que los Ministros de Hacienda o Economía del continente pudieran estudiar en aquella importante reunión medidas prácticas para el desarrollo económico latinoamericano, su financiamiento y los problemas del comercio internacional que lo afectaban. El informe fue sometido previamente a una Junta Preparatoria -designada por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL y compuesta por altas personalidades latinoamericanas- que formuló sus recomendaciones, acompañándolas de una exposición de motivos.

Tanto el informe de la CEPAL -que es el único que se recoge aquí por razones de espacio- como el de la Junta Preparatoria se publicaron por primera vez en el documento E/CN.12/359, que se imprimió inmediatamente como publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 1954.II.G.2). Es ocioso subrayar la importancia histórica y la vigencia de este texto, completamente agotado hace muchos años. Muchas de las resoluciones de la reunión de Quitandinha recibieron su inspiración y varias de las instituciones creadas posteriormente en América Latina encuentran su origen en las ideas de este documento. Reeditarlo en este XXV aniversario de la CEPAL encierra particular significación para los estudiosos del pensamiento económico latinoamericano.



## 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 Washington, en mayo de 1954, al Comité *ad hoc* del Consejo Interamericano Económico y Social, presidido por el Dr. Octavio Paranguá 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 designara 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;"

y

“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 Washington; 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 Desenvolvimento 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,  
25 de agosto de 1954.

## 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 escasisima 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.<sup>1</sup> Si una tasa como aquella pudiera mantenerse con persistencia, los países latinoamericanos podrían duplicar en veintidós 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 poli-

<sup>1</sup> 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.

tica vigorosa de desarrollo económico en que el papel fundamental corresponde 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.<sup>2</sup>

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 persuasión, 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

---

<sup>2</sup> 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 prevaletentes de financiamiento 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-

principalmente 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 considerar que la aceleración del desarrollo económico vaya a conseguirse por el libre 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,<sup>3</sup> 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

---

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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-

---

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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\**

(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.

\* 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.

<sup>5</sup> No se incluyen las cifras del capital europeo por carecerse de informaciones fidedignas. Estimase 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)

Año	Banco Internacional			Eximbank			Total		
	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
<b>TOTAL</b>	<b>212</b>	<b>3</b>	<b>209</b>	<b>282</b>	<b>174</b>	<b>108</b>	<b>494</b>	<b>177</b>	<b>317</b>

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 contraste con aquel escaso 3 por ciento que acaba de mencionarse.

Aquí encontramos la principal explicación de las deficiencias de capital 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 <sup>c</sup>	Inversiones netas
	Nuevas <sup>a</sup>	Reinversiones <sup>b</sup>	Total		
1950 .....	47	105	152	36	116
1951 .....	209	276	485	38	447
1952 .....	324	305	629	44	585
1953 <sup>d</sup> .....	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.

<sup>a</sup> Incluidas las ganancias no distribuidas de sucursales. Excluidas las inversiones y desinversiones en las flotas petroleras controladas por intereses norteamericanos en Panamá, excepto para el año 1953.

<sup>b</sup> Reinversiones de subsidiarias solamente. Estas cifras no están ajustadas para excluir las inversiones en barcos señalados en la nota *a*.

<sup>c</sup> Repatriación sobre inversiones de cartera; incluye también compensaciones pagadas por México por las expropiaciones petroleras y agrarias.

<sup>d</sup> 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 <sup>a</sup>	Remesas			Exceso de remesas sobre inversiones
		Repatriaciones y amortizaciones <sup>b</sup>	Servicios financieros <sup>c</sup>	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.

<sup>a</sup> Incluye los préstamos del Banco de Exportaciones e Importaciones para cubrir el déficit de balances de pagos.

<sup>b</sup> 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.

<sup>c</sup> 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,<sup>6</sup> 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 influido 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

<sup>6</sup> 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,<sup>7</sup> 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

<sup>7</sup> Incluidos 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 discutirlos 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.<sup>8</sup> 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-

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

## **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

<sup>9</sup> 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 energéticas 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 dimanar. 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 inobjetablez 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. Estos 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.<sup>10</sup> 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

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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 Washington, 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

---

<sup>11</sup> 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 sus 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 internacionales. 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 redescantar 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 inmobilizaciones 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 Washington 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 asimismo. 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 periodo 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 previosora 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 competencia. 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 cooperación 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 POLÍTICA DE ASISTENCIA TÉCNICA**

### **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 irradian 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.<sup>12</sup>

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*	1.182,9	4.699,4	4.616,4	4.571,0 <sup>b</sup>
Organización de Estados Americanos*	388,0	998,2	1.627,1	1.646,9
<b>TOTAL</b>	<b>12.465,9</b>	<b>23.573,1</b>	<b>23.197,3</b>	<b>30.560,0</b>

*Fuente:* Foreign Operations Administration, Informes Anuales.

\* Incluye la contribución de los Estados Unidos.

<sup>b</sup> 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.

<sup>12</sup> 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
<b>GASTO TOTAL (millones de dólares)</b>	<b>17,9</b>	<b>17,0</b>	<b>24,3</b>

*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 periodos 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 Washington 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-

sonan y llegar asimismo a la determinación de ciertas normas de productividad industrial a las cuales habrá que tratar de llegar.<sup>13</sup>

## 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 práctica 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.<sup>14</sup>

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

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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 influyen 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<sup>15</sup> 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

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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-

---

<sup>17</sup> 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 aproximariamos 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.<sup>18</sup>

### 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, incluida 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.

<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

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

---

<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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 incluido 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.

---

<sup>20</sup> 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 POLÍTICA 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.<sup>21</sup> 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-

<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

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

---

<sup>22</sup> 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<sup>23</sup> 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

<sup>23</sup> 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 celebridad 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.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> 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 desequilibrio 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.<sup>25</sup>

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-

---

<sup>25</sup> 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 sustituible 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 previsoramente 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.<sup>26</sup> 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 apetece, aun con exage-

<sup>26</sup> 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 preteritas 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<sup>27</sup> y ahora se prepara otro que abarca la parte norte así como el resto septentrional de la América 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.

---

<sup>27</sup> 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 redundará 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.<sup>28</sup> En tal

<sup>28</sup> 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 previsoras, 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 discutir las 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<sup>29</sup> ha realizado un estudio detallado de los distintos tipos de medidas que podrían aplicarse.

<sup>29</sup> 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 individuales 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.<sup>30</sup>

## 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 definirse 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

---

<sup>30</sup> 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.

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.<sup>81</sup>

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

---

<sup>81</sup> 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.<sup>32</sup>

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

<sup>32</sup> 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 prevaiente 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 lograra 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 persuasión, 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. Préstale 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.