

PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, octubre de 1971

CURSO DE DESARROLLO Y PLANIFICACION, 1971
CDP/78

INSTRUMENTOS CAMBIARIOS Y DE BALANCE DE PAGOS*

(Fragmento del Capítulo VI de "Factores del Proceso Inflacionario
en América Latina")

Curso de Financiamiento y Política Económica

Profesor: Angel Monti

* Solicitado para el Curso de Desarrollo y Planificación.

I-373-71-S

the 1990s, the number of people in the world who are illiterate has increased from 1.2 billion to 1.5 billion.

It is not surprising that the illiterate population has increased in the last decade. The reason is that the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

The illiterate population has increased in the last decade because the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

The illiterate population has increased in the last decade because the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

The illiterate population has increased in the last decade because the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

The illiterate population has increased in the last decade because the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

The illiterate population has increased in the last decade because the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

The illiterate population has increased in the last decade because the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

The illiterate population has increased in the last decade because the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

The illiterate population has increased in the last decade because the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

The illiterate population has increased in the last decade because the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

The illiterate population has increased in the last decade because the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

The illiterate population has increased in the last decade because the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

The illiterate population has increased in the last decade because the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

The illiterate population has increased in the last decade because the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

The illiterate population has increased in the last decade because the population of the world has increased by 1.5 billion people in the last decade.

5. INSTRUMENTOS CAMBIARIOS Y DE BALANCE DE PAGOS

El campo de la política cambiaria y de balance de pagos incluye, en el tratamiento que aquí se realiza, los aspectos de las políticas de exportaciones, de importaciones, de financiamiento externo y capitales y de cambios. Es en este campo, tal vez, en donde menos se puede evitar el entrar en ciertos aspectos generales que condicionan el uso de instrumentos específicos; en que el efecto inflacionario de las medidas, siendo esencial, cede prioridad a aspectos mucho más relevantes, tales como los de equilibrio del balance de pagos y de estructura nacional/ exterior de la propiedad; y en el cual es más visible la necesidad de que las preconcepciones generales sobre restricciones de todo tipo o no existan, o al menos se gradúen según requerimientos reales, decrecientes a medida que se transita hacia el desarrollo.

a) Objetivos específicos

A partir de ciertos objetivos generales es dable identificar ciertos objetivos específicos de este campo de política, en forma no taxativa.

Si al nivel global se maximiza el ingreso nacional bruto por habitante, esto conlleva la maximización del producto bruto interno y del efecto de la relación de términos del intercambio; y la minimización de las transferencias netas pagadas al exterior por remuneración de factores. De estas tres variables, la expansión del producto sin inflación depende entre otras cosas, de la capacidad global de financiamiento de la economía; o, en otras palabras, - dado un nivel requerido de reservas - de la tasa de expansión de las exportaciones de bienes y servicios, ^{402/} del efecto tributación y de la dimensión, términos y condiciones de la ayuda para el desarrollo.

De aquí se desprenden las metas de hacer máximos los precios y el volumen de exportaciones, así como el efecto-sustitución; y coetáneamente minimizar precios de importación, tasas de intereses, y de beneficios por fondos externos, y regalías unitarias.

El nivel de reservas, el uso del crédito externo, la dimensión de la inversión extranjera directa y el quantum de uso de tecnología exterior se consideran básicamente endógenos en cuanto se trata del sector externo de países en desarrollo.

Las reservas

Las reservas - de países en desarrollo cuya divisa no constituye activo de reserva internacional - dependen: de un número de días de pagos externos ("carry-over" de divisas), de cierta cobertura adicional requerida por la oscilación - interanual y estacional - del valor de las exportaciones, y de la masa de maniobra que requiera la regulación del mercado de cambios.

El uso del crédito dependerá a su vez del nivel requerido de reservas, la perspectiva de exportaciones, el efecto-sustitución, el movimiento de capitales de corto plazo y la entrada neta de capitales de largo plazo por otras vías que el crédito; y estará acotado entre un límite máximo, dado por la capacidad de endeudamiento del país, y otro mínimo, influido sustancialmente por la capacidad del país para producir proyectos elegibles, y su velocidad de ejecución de proyectos con financiamiento acordado, aparte del crédito que reciba con imputación a programas.

La inversión directa de capitales estará vinculada al patrón tecnológico necesario - tanto o más que a la necesidad de fondos del país, en las condiciones actuales - a la conducta de los empresarios nacionales en cuanto a la colocación de fondos en el exterior, y a la posibilidad de obtener financiamiento independiente de la incorporación de determinada tecnología; y deberá estar acotada - entre otras cosas - por la política de estructura de la propiedad y por la dimensión de la brecha en las transacciones corrientes del balance de pagos, que deba ser cubierta.

El quantum de uso de tecnología no nacional dependerá de la estrategia nacional de avance tecnológico, de la disponibilidad mundial efectiva por áreas de tecnologías específicas, y de la decisión política nacional de cada país, de vincular su tecnología a áreas geopolíticas determinadas en cada ramo. 403/

Estos elementos, que influyen variables endógenas - las cuales, a su vez, condicionan el comportamiento y el equilibrio global del balance de pagos- conducen entre otros a los objetivos de minimizar la oscilación de los ingresos provenientes de exportación; reducir al máximo la necesidad de mantener masas de maniobra para regular las fluctuaciones de los mercados de cambios; ampliar la capacidad de endeudamiento del país; producir proyectos elegibles para financiamiento externo en mayor dimensión que la financiable, manteniendo una cartera de proyectos ya acordados suficiente para hacer cíclicamente

/flexibles sus

flexibles sus ritmos de ejecución; minimizar la salida de capitales de corto plazo, y adecuar el uso de instrumentos cambiarios y de balance de pagos en general, a lograr los mayores grados posibles de libertad en la elección de la tecnología y la custodia de determinada estructura de la propiedad. ^{405/}

Aparte de estos objetivos específicos que nacen de la maximización del ingreso nacional bruto por habitante, pueden agregarse ciertos objetivos propios, o incrementarse por razones específicas la intensidad o la prioridad de objetivos determinados. Por ejemplo, la reconstitución de reservas, puede ser específicamente perseguida por otras razones que las vinculadas a la suficiencia y estabilidad del financiamiento externo para el desarrollo interno; y el cambio del patrón tecnológico puede ser impuesto por circunstancias políticas mayores.

En la medida en que los países necesiten financiamiento externo, va de suyo que un objetivo - instrumental si se quiere - reside en lograr que las condiciones de la ayuda externa entren dentro de límites de viabilidad puestos por las necesidades y posibilidades concretas del país. Y éstas han de ser, naturalmente, distintas según sean - entre otras cosas - su nivel de desarrollo, su estructura sociopolítica interna, y la estructura en perspectiva de su balance de pagos a muy largo plazo.

b) Algunos datos relevantes en el problema de futuro

En el problema cambiario y de balance de pagos existe una serie de datos de entre los cuales se identifican los que se entienden más relevantes, para el objeto presente. De la existencia de estos datos surgen a su vez ciertos objetivos y metas, que exigen determinado empleo de instrumentos.

i) Hay en perspectiva una fuerte necesidad de acudir al ahorro externo en casi todos los países de Latinoamérica, por lo menos para los próximos tres lustros, a los que alcanzan ciertas estimaciones realizadas. Esta situación conllevará presión sobre el mercado de cambios de naturaleza perdurable; y la política tendrá que ser cuidadosa para hacer mínimas las presiones inflacionarias y las restricciones al desarrollo que por ello se generen. Las próximas décadas son de profundo cambio en América Latina; y será esencial asegurar el flujo físico de bienes de importación mientras el cambio prepara las bases de expansiones internas más fuertes en el Area. La capacidad de los /países para

países para ajustar el proceso en el corto plazo y evitar la inflación y el resentimiento del ritmo de desarrollo dependerá, pues, en gran medida de su disponibilidad de bienes importados; y su financiamiento tendrá que realizarse de la manera más flexible; habida cuenta del interés de estos países.^{406/}

Dos tipos de aproximaciones lo indican las que van por vía directa a identificar la brecha de ahorro a alto nivel de agregación; y las que han proyectado la brecha del comercio. Ambas son conceptualmente equivalentes en lo contable, pero de distinta significación intrínseca. Si hay, en efecto, vallas a la movilización interna de recursos, la provisión de mayor ahorro externo que el utilizable se esterilizará en parte, a través de ciertos mecanismos de ajuste.^{407/} Sus resultados, empero, deben coincidir "ex-post".

En las estimaciones "ex-ante" para el largo plazo, los cálculos de brecha del comercio tienden a doblar, aproximadamente, el monto de los de brecha de ahorro.^{408/} Ello responde en parte al sesgo contenido en parámetros muy globales^{409/} que se emplean en esta última aproximación; pero independientemente de tal sesgo, parece cierto que el balance de pagos constituye un freno más fuerte al desarrollo que la movilización de ahorro interno, en los países en crecimiento.^{410/}

Ciertas estimaciones de la brecha del comercio dan déficits crecientes con el tiempo.^{411/}

En función de estas últimas,^{412/} un crecimiento futuro de las exportaciones de América Latina al ritmo histórico (2,9% a.a.),^{413/} y un comportamiento aproximadamente semejante al histórico del coeficiente de importaciones, para servir a una expansión del producto per cápita del orden de 3%, llevarían a una brecha comercial que absorbería entre el 33% y el 50% del poder de compra de las exportaciones^{414/} hacia 1957 y 1980, respectivamente.

El deterioro del balance de pagos había sido advertido repetidamente en estudios de la CEPAL, el Instituto, el BID y la OEA, entre otros organismos, y más recientemente de UNCTAD, el Banco Mundial, y la Declaración de Presidentes de América. Desde el clásico Estudio de 1949, hasta documentos más recientes^{415/} se destacó el problema del saldo de balance de pagos, que ha venido siendo crecientemente deficitario en tendencia.^{416/} Es importante que no está aún confirmado que el crecimiento del producto total a un ritmo

del 6%, contenido en esta hipótesis ha de generar todas las oportunidades de empleo requeridas para rescatar los actuales desempleo y subempleo, y dar coetáneamente trabajo a toda la nueva fuerza que se incorpore.^{417/}

A mediano plazo - los próximos cinco años - los países en desarrollo requerirían entre US\$ 3.000 y US\$ 4.000 millones por año para crecer según sus capacidades individuales de movilización de recursos.^{418/} Datos del CIAP señalaban una necesidad del orden de US\$ 3.000 millones para 1965/66; y en Punta del Este se había estimado una necesidad mínima de US\$ 2.000 millones anuales.

Hace falta, pues, ampliar estas capacidades individuales de movilización de recursos a nivel zonal; para lo cual la existencia del proceso de integración es un dato, y la variable es su velocidad.

Estas características de la brecha tienen su raíz profunda en cambios que vienen del siglo pasado. Las principales diferencias entre el curso económico de hace una centuria y el actual han sido identificadas, básicamente en:^{419/}

- en el siglo XIX la elasticidad de la demanda de importaciones primarias en países industriales era de 1,0; ahora es de 0,5 a 0,6;
- antes la tasa de crecimiento de los países en desarrollo era inferior al 2,5 a 3,0% en que crecían los países industriales; ahora las metas de aquéllos son superiores al 4% en que crecen éstos; y hay urgencia en ellas;
- no se admite ya la cesación de pagos externos;
- la tecnología para proyectos de infraestructura, requerida antes de asistencia técnica, no la necesita ahora pues los países en desarrollo la conocen; pero ahora resulta a éstos necesaria la asistencia para tecnologías manufactureras. Aquellas obras podían financiarse con bonos y éstas lo son en mayor medida con inversiones directas. Los bonos rinden 5 a 6% y las inversiones directas 10 a 15% después de los impuestos. El costo en intereses o beneficios por unidad de inversión, pues, ha subido como consecuencia del cambio en la estructura.

Muchas consecuencias derivan del efecto de elementos estructurales, como los indicados, sobre la brecha que habrá que financiar. Una, global y

/elemental es

elemental, es la necesidad de los países en desarrollo de ahorrar divisas intensamente. De entre los muchos objetivos que sirven al propósito de ahorrar divisas se identifican al objeto presente, el aceleramiento del proceso de integración; el establecimiento de una política regional de desarrollo;^{420/} y la orientación gubernamental del uso de fondos externos en función de un plan de plazo muy largo, superior al decenio, pues, tal lapso no alcanza en muchos países a brindar soluciones al conflicto de objetivos que existe entre el balance de pagos y la estructura de la propiedad.

ii) Dados cierta brecha - que ocurra sin cambio en las condiciones prevalecientes -, determinados límites a la nueva sustitución - sobre lo cual se vuelve más adelante - y cierta necesidad de reservas, el "versus" entre comercio y ayuda ha de resolverse, de más en más, en términos de estructura de la propiedad. Ello salvo que los países resignen tasas de crecimiento, en cuyo caso deteriora aún más dos variables estratégicas; su posición futura en el sistema internacional y la participación del capital nacional en el capital significativamente productor.^{421/}

En efecto, la estructura del poder ^{422/} mundial está estratificada respondiendo, en cierta medida, a la dimensión del producto nacional total de los países; y las tendencias parecen llevar a una progresiva acentuación de la actual desigualdad en sus niveles. Así, llevando hasta 1980 las tasas de crecimiento del PNB per cápita que se dieron entre 1960 y 1965, los países en desarrollo acrecerían su PNB por habitante de US\$ 150 a US\$ 195. Estados Unidos pasaría de US\$ 3,100 a US\$ 5,000; y otros países como Alemania de US\$ 1,600 a US\$ 2,600.^{423/} El mantenimiento de la explosión demográfica del subdesarrollo no beneficiaría este panorama.

A ello se agrega otro dato en el problema, que reside en la muy disímil velocidad de avance tecnológico. Siendo la acumulación tecnológica una función parabólica del tiempo, y existiendo diferentes parábolas de producción tecnológica en los países - más elevadas y de mayor aceleración en los hoy más avanzados - nuevas relaciones de dependencia se originan a través de este factor, además de las que derivan de la diferente capacidad de acumulación y de exportación de capital, que pone el nivel diferencial del ingreso, Ello, y la elasticidad mayor a uno de las importaciones en los países en desarrollo, tienden a generar las "brechas" que sólo se resuelven estructuralmente con comercio o con ayuda. Sin ello, la inversión directa - alternativa

/restante modifica

restante - modifica la estructura de la propiedad. Puesto que el problema es estructural, y no de mera circunstancia, menos comercio de exportación de los países en desarrollo y crédito insuficiente significan también menos participación del capital nacional en la estructura de la propiedad nacional significativamente productora.

Dado, por otra parte, que existe una cota mínima de participación del capital propio inherente al ser de un país, el fracaso en lograr objetivos del orden de los enunciados podría tal vez plantear problemas de viabilidad, en el largo plazo, a los países que estuvieran en los puntos bajos de la escala en el sistema internacional.

Entiéndase bien esta preocupación. No se trata de un planteo xenófobo del problema. Es que está en juego mucho más que el futuro del balance de pagos, particularmente si los capitales extranjeros se incorporan mientras los nacionales emigran, yendo a alimentar - dentro de cierta dimensión - un sistema que luego contribuye a financiar la propia inversión externa en el Area. Se trata de lograr, simplemente, una mejor racionalización del problema.

Pareciera ser que en algunos países del Area la estructura nacional/extranjera de la propiedad está cambiando significativamente, al menos en las referidas actividades significativamente productoras; y éste se considera un campo que requiere investigación sistemática en América Latina.

La sola existencia de información podría llevar a racionalizar mejor ciertos problemas, como el de "versus" entre las aspiraciones de ascenso de los países en el sistema internacional y su estructura de propiedad. Ello, habida cuenta de que ésta sufre las consecuencias de cierto desfasaje entre la actitud de sus empresariados nacionales - reticentes y menos preparados - frente al proceso de integración, y la del empresariado internacional - ya en actitud y posibilidad de aprovechar intensamente la ampliación del mercado. ^{424/}

Se piensa que aquella cota de mínima al capital nacional en actividades estratégicas deberá entrar como restricción en el diseño de la política externa; y ello genera sendos objetivos específicos en: la fortificación de los capitalismos nacionales en las economías mixtas de Latinoamérica, la maximización de la velocidad de producción de tecnología y "know-how" en el Area; y la edificación de un capitalismo latinoamericano que encare, entre otras cosas, actividades conjuntas, mediante inversiones cruzadas y coproducciones.

/Se desprenden

Se desprenden de ello, además, ciertas modalidades deseables para la entrada de capital extranjero (inversiones conjuntas - "joint ventures"-) y la necesidad imprescindible de que ellos no constituyan enclaves tecnológicos y, por el contrario, difundan vigorosamente tecnología.

Es, pues, imposible manejar eficientemente el sector externo si no se logra cortar las condiciones que favorecen la fuga de capitales, y asociar - sin restricciones - a los empresariados nacionales a la labor de desarrollo nacional sin inflación. Débese, pues, recordar, que ciertas alzas de precios y presión sobre los cambios han de constituir un dato de futuro para casi todos los países del Area. Resulta de ello el objetivo de cortar el nexo entre su existencia y la incitación a la fuga de capitales.

Tal se concibe que es el tratamiento del problema que sugiere una óptica global de país en desarrollo. La óptica de países desarrollados y de organismos internacionales y la forma, condiciones y dimensión en que la ayuda se presta, conllevan aspectos particulares del problema, y generan objetivos adicionales para los países en desarrollo.

iii) Las políticas de ayuda de los países industriales han sido requeridas por la primera Conferencia de UNCTAD, de llegar al monto neto mínimo de 1 por ciento de sus ingresos nacionales.^{425/} Ello teniendo en cuenta la posición especial de ciertos países que son importadores netos de capital, y que el monto indicado no representa una cota de máxima ni un elemento adecuado de juicio sobre lo apropiado de los esfuerzos. En términos globales y sin ajustes especiales para los países importadores de capital, hasta 1965 la ayuda total era de tal orden, incluido el flujo de capitales privados. Sin embargo, parece haber últimamente un empeoramiento progresivo de los términos y condiciones de la ayuda, y una disminución de la entrada neta de fondos por concepto de ayuda y de inversiones directas.^{426/}

No sólo el mundo en desarrollo ha percibido su insuficiencia e inadecuación;^{427/} sea que ésta radicara en su dimensión, términos, o requerimientos de contrapartida.

Es que las condiciones y requerimientos no están ajustándose a otras resoluciones y recomendaciones de UNCTAD - que integran un todo con aquel propósito cuantitativo inicial - y a la realidad de los países.^{428/} Es, pues, un objetivo e' lograrlo.^{429/}

/Ello integra

Ello integra un problema vasto e intrincado, del cual sólo se toman aquí aspectos que se entienden de la mayor relevancia para el propósito de identificar instrumentos concretos de una política de desarrollo sin inflación.

La ayuda vulnera el propósito de desarrollo sin inflación y se torna en inflacionaria, tanto cuando es insuficiente como cuando es excesiva. Cuando es insuficiente, porque conduce a la devaluación - en los términos reales en que hoy se mueve el mundo en desarrollo - y a la fuga de capitales. Si es excesiva, porque genera una presión de demanda interna que mueve igualmente precios al alza. Es objetivo, pues, de los países en desarrollo el que se establezcan pautas que gradúen la dimensión de la ayuda, de forma tal que uno ni otro desvío ocurran.

Pero si hay una insuficiencia global, su reparto por países recipientes conlleva inevitablemente desvíos de otro tipo. Si hay un reparto arbitrario por razones políticas - que influyen básicamente muchas veces,^{430/} su dirección - habrá un efecto también político de largo plazo, a través del impulso que se dé a los países más favorecidos hacia ganar posiciones en las escalas de poder del sistema internacional; y resultará una preterición de los países menos beneficiados. Se contribuiría así a crear países-potencia y a que se estanquen más - relativamente - los países de bajo nivel, con alteraciones en el equilibrio de poder a niveles regionales, que constituyen sub-sistemas en el sistema internacional. Es complejo el proceso a través del cual ello puede afectar el desarrollo sin inflación; pero se piensa que ciertamente habría de vulnerarse el de los países menos desarrollados en tales subsistemas, que encontrarían en la discriminación de la ayuda un impulso poderoso hacia la constitución de cierta "clase media" de países en el sistema internacional.^{431/} Si se considera que en la etapa que se está viviendo no beneficia al subdesarrollo que se vulnere su solidaridad interna, sería también un objetivo de tales países en conjunto el evitar que se creen clases medias de países por otras vías que la propia capacidad de éstos.

Hay, además, dos conceptos de suficiencia: para cada país y para el área integrada. La incorporación de los requerimientos de integración a los planes nacionales de países latinoamericanos sólo se ha hecho en algunos pocos casos en forma explícita; y aún en ellos la capacidad de endeudamiento del país en /su conjunto

su conjunto ha tendido a ser agotada en función de proyectos enfocados al desarrollo nacional. Para evitar que ello demore el proceso de integración, los proyectos de integración - particularmente de infraestructura - han de requerir un tratamiento especial por parte de los países suministradores de capital, que amplíe en algunos casos la dimensión de la capacidad de endeudamiento computada para países individuales, y otorgue créditos a plazo largo, bajo interés, largos períodos de gracia y cobertura de ciertos costos locales.⁴³² Ello conlleva otro objetivo específico.

Supuesto que pudiera ajustarse adecuadamente la ayuda por países recipientes, sigue habiendo un problema en su forma. La que revista la forma de inversión directa tendrá que estar acotada por doble vía: en función de una custodia global de la estructura de la propiedad nacional/extranjera, como se ha señalado; y de acuerdo con una definición interna acerca de qué entes (estatales, empresas privadas nacionales, entes mixtos, o capitales de cualquier origen, incluso externo) han de desarrollar qué actividades. Esto último fue propuesto que sea formalizado como declaración explícita, en el plan de desarrollo de un país latinoamericano, y es aplicado en algunos países del área.^{433/}

Sin embargo, no han de ser iguales las ópticas de los países en desarrollo y los países desarrollados, en cuanto a la magnitud y los ramos en que es deseable la inversión directa de capitales. Se piensa que se requerirá cierta armonización emergente del diálogo multilateral debidamente institucionalizado y realizado en forma permanente, para entrabar en un solo programa ambas perspectivas y ambos propósitos y para mejorar la racionalización en tales decisiones.

Cierta tendencia a la multilateralización y a la armonización de políticas de ayuda ya existe; y son sus exponentes - entre otros - la existencia del CIAP y del CAD; los criterios que siguen ambos entes, particularmente institucionalizados en normas para los varios países que integran este último;⁴³⁴ los grupos que organiza el Banco Mundial y los criterios surgidos de la experiencia de la Nómina de Nueve y de la conferencia de UNCTAD.

Se piensa que hace falta agregar a ello la participación institucionalizada de los países en desarrollo en mecanismos de diálogo permanente. Y éste

/no sólo

no sólo por los problemas ya advertidos, sino por el tal vez más penetrante - al objeto presente - de las condiciones para la ayuda.

Las consideraciones políticas, la pobreza relativa de los países y ciertos criterios sobre su "performance" vienen siendo elementos que influyen tales condiciones de ayuda. Los criterios sobre "performance" se asientan básicamente sobre concepciones relativas a la política "correcta"; y ésta pareciera reposar aún sobre ciertos supuestos de buena doctrina. Pero es del caso que tales supuestos no alcanzan a orientar la complejidad real del fenómeno en los países en desarrollo.^{435/} Particularmente, pues, será necesario ajustar los criterios de "performance" sobre nuevas bases, que sean empleadas por todos los entes y países que brindan ayuda.

En la actualidad los entes y países juzgan principalmente el desempeño de los países en desarrollo según su adherencia a determinada política considerada como "correcta"; pues, en general se aguarda la actitud o el "stand-by" del FMI. Además se utilizan juicios sobre la capacidad de absorción y de repago de los países, o criterios mixtos, con componentes globales y de detalle.

Aun tales criterios actuales sobre el desempeño de ciertos países son a veces restringidos y requieren revisión. Por ejemplo, la capacidad de absorción suele referirse a proyectos concretos y está limitada por la capacidad de los países de elaborar proyectos y disponer de fondos de contrapartida en moneda nacional; en lugar de referirse a la capacidad de un país para absorber en el largo plazo fondos aplicables útilmente a acelerar su desarrollo sin inflación. Lo mismo sucede con la capacidad de repago, habida cuenta de que el plazo necesita ser ampliado en ciertos créditos (tales los que otorga el FMI, ya que la evidencia cuantitativa señala como imposible que entre tres y cinco años los países puedan - por regla general - tener superávit como para cancelar compromisos sin asumir otros nuevos).^{436/}

¿Cuál debe ser el criterio o el conjunto de criterios para fijar condiciones de contrapartida; y de qué forma deben ellos adaptarse a las condiciones peculiares de cada país?^{437/}

Se advierten dos caminos para establecerlos. Por uno de ellos, la ayuda bilateral, progresivamente armonizada pudiera ser que se encamine hacia bases /institucionales difundidas

institucionales difundidas y multilateralizadas.^{438/} La ayuda prestada hoy por organismos internacionales podría armonizar sus modalidades y requerimientos entre sí - entre los distintos organismos que la prestan - y con los de aquella ayuda bilateral. Si hubiera en los organismos internacionales una mayor participación de los nacionales de países en desarrollo en el proceso de la formulación de la política, tal como recomienda UNCTAD,^{439/} sería concebible que las condiciones reales del subdesarrollo entraran progresivamente en su contexto. Este es un camino progresivo y lento; se piensa que más lento que lo que admite la realidad.

Otro camino residiría en hacer que los países en desarrollo fijaran desde su óptica la política "correcta", graduándola según los diversos estadios del subdesarrollo, y sus modalidades; y entraran individualmente a la negociación tanto en los organismos internacionales como en los de coordinación de las ayudas bilaterales, y con países determinados.

Entre ambos caminos, se piensa que sería más conveniente identificar tal política y asegurar la participación institucionalizada de los países en desarrollo en organismos "ad-hoc", para establecer las condiciones acordadas de la ayuda y criterios para medir su desempeño a tales propósitos. Va de suyo que estos organismos conjuntos de países en desarrollo y desarrollados deberían también juzgar las políticas de los países desarrollados y de los organismos internacionales, tanto en lo relativo a condiciones previas a la ayuda como a criterios para evaluación de "performances". La próxima Conferencia de UNCTAD - que incluye en su temario el estudio de las medidas para mejorar las condiciones y modalidades de la ayuda ^{440/} - podría ser una excelente oportunidad para discutir el problema. Ello habida cuenta de que la capacidad financiera de ciertos organismos internacionales - como el FMI - resultará acrecida a partir de resoluciones recientes relativas a la liquidez internacional, y de que el buen uso del instrumento de ayuda ha de requerir como prerrequisito determinadas reformas institucionales de nivel mundial, eventualmente del tenor de las indicadas.

Se piensa que éste es el camino que - sin excluir otras rutas convergentes - resulta más oportuno. Ello por lo menos por dos razones: la velocidad actual del cambio social; y la inminencia del avance en la consideración de /proyectos tales

proyectos tales como el de Financiamiento Suplementario,^{441/} elaborado por el Banco Mundial, que sujetaría su ayuda a políticas acordadas individualmente, en función de planes de los países a cinco años, y políticas concretas de corto plazo. No sólo América Latina sino la totalidad de países en desarrollo tendrían, pues, la excelente oportunidad de acelerar su entendimiento recíproco acerca de tales políticas "correctas" para superar la insuficiencia de sus capacidades individuales de negociación actualmente prevaleciente, que serán cada vez menores en perspectiva.^{442/}

En síntesis, pues, los montos totales de la ayuda son insuficientes; su asignación por países resulta eventualmente modificatoria, en cierta medida, de la estructura del poder - no sólo económico; y las tendencias hacia la multilateralización, la institucionalización y la armonización de las políticas de ayuda son insuficientes, en cuanto al diseño de su forma y modalidades, y el de la "correcta" política de contrapartida se hace sin la adecuada participación de los países en desarrollo.

Para éstos, pues, el perseguir como objetivos la multilateralización y la armonización de la ayuda constituye un escape a la bilateralidad; y el perseguir su participación institucionalizada en la formulación de las políticas de ayuda constituye un objetivo esencial para propósitos de equilibrio de poder, adecuación de su estructura interna de la propiedad, y definición de políticas económicas de contrapartida viables y adaptadas a sus necesidades reales.

Es básicamente en este sentido que el presente trabajo (Cap. II y Anexo 1) pone la pregunta esencial de si se adaptan las estructuras prevalecientes de todas las instituciones internacionales para servir al propósito de la ayuda, tal como éste se presenta hoy, y como se presentará en adelante. Y, en última instancia, si se adaptan los propósitos, las políticas y la estructura de los entes existentes para servir con eficiencia al proceso. Precisamente porque se piensa que tal adaptación no existe a pleno, y que ha de ser cada vez menos útil, en perspectiva al subdesarrollo es que se piensa que una revisión de sus propósitos, políticas, estructuras y capacidades podría eventualmente ser encarada, a través de un programa de nivel mundial.

No se olvida, al formular estas consideraciones, que hay un contenido implícito de obligatoriedad en la ayuda, en los razonamientos que anteceden,^{443/}
/que ésta

que ésta además de imprescindible, es altamente productiva por los recursos físicos y financieros que permite movilizar; que la ayuda externa es marginal al esfuerzo propio; que ella no se limita al campo de las divisas; que los países industriales tienen también problemas propios que les limitan en su capacidad de brindarla;^{444/} y que hay cuestiones no resueltas de capacidad de absorción y de eficiencia con que la ayuda externa se emplea prioritariamente en los países en desarrollo, las cuales influyen por lo menos la necesidad de reunir financiamiento con asistencia técnica en muchos casos. Y se tiene particularmente en cuenta que la evaluación de la eficiencia de la ayuda externa debe realizarse sobre la base de criterios no sólo macroeconómicos, de beneficios y desventajas.^{445/} Es que el atadero de la política interna de los países a las condiciones impuestas por su déficit externo, creciente en perspectiva, podría en lo futuro tener implicaciones que van mucho más allá de lo económico-social, si el poderoso catalizador que es la ayuda no se pone estrictamente al servicio de las condiciones reales del subdesarrollo.

Otros objetivos emergen también de estos propósitos, para los países en desarrollo, en cuanto a crédito a programas y a proyectos. Las resoluciones aprobadas en UNCTAD requieren ^{446/} que la ayuda sea brindada con continuidad a programas en todo lo que sea posible, teniendo en cuenta las diferencias entre países: con aptitud anticíclica; sin ataduras, en lo posible; con tendencia hacia la multilateralización; teniendo en cuenta la capacidad global de repago y la posibilidad de financiar costos locales; incrementando el financiamiento de largo plazo; introduciendo en nuevas negociaciones o consolidaciones períodos apropiados de gracia y de amortización, y tasas razonables de interés (no más del 3% en préstamos públicos);^{447/} reduciendo a un mínimo los requerimientos formales; incrementando la asistencia técnica; abriendo los mercados de capitales y cooperando en lo posible en los esfuerzos de países en desarrollo para estos propósitos y para organizar sus sistemas de seguro y de financiamiento de las exportaciones. Además, recomiendan que la asistencia no esté sujeta a ninguna condición política, económica, militar o de otra naturaleza, inaceptable para los países en desarrollo;^{448/} y que, tanto como sea posible, los préstamos de desarrollo no estén atados a proyectos determinados.^{449/} La única manera de lograr tal continuidad y de estar seguros prestamistas y prestatarios de que no hay conflicto económico entre
/las condiciones

las condiciones de la ayuda y los propósitos de los países, reside en que ella sea prestada a programas.

En efecto, la política de corto plazo que los países en desarrollo pueden comprometer no puede ser otra que la necesaria para instrumentar progresivamente programas de largo plazo. El crédito a proyectos - cuya evaluación es de todas maneras necesaria - resulta, pues, insuficiente; y hace falta complementarlo con asignaciones globales por programas, que de certeza a los países sobre cierta disponibilidad de fondos a mediano plazo, por lo menos, ^{450/} América Latina ha discutido largamente el problema; ^{451/} y se piensa que el "versus" es aparente. Uno y otro se considera que deben existir, pero evaluándose los proyectos como instrumentos de ejecución de un plan, y funcionando también cierto financiamiento no ligado a proyectos específicos. Y el objetivo al presente radica en lograr formas de institucionalización de crédito a programas, por lo menos de plazo medio que efectivicen su funcionamiento, que resulten de la convergencia de todas las agencias y países prestamistas, y que impongan condiciones coincidentes con la política de corto plazo necesaria para instrumentar objetivos y metas de largo plazo, según planes de desarrollo de los países prestatarios. Ello ataría la evaluación de la "performance" de cada país a su éxito en la ejecución de sus propios programas detallados de desarrollo, más que a la adherencia a políticas "correctas" diseñadas en abstracto, y a nivel global cuando tales políticas "correctas" resulten del consenso mundial, ellas habrán de regir necesariamente el juicio. Mientras tanto, servirían bases del orden de las que se estén discutiendo para revisar los criterios actuales.

El sentido principal, pues, de efectivizar el crédito multilateral a programas para los países en desarrollo, estaría en que todo préstamo de corto plazo no podría establecer condiciones que estuvieran en colisión con los propósitos aceptados para el plazo mediano y largo.

Ello sería, aparte de ventajas de otro orden, como por ejemplo, una menor dependencia de créditos atados, que alzan un 15 por ciento los costos de las importaciones que financian ^{452/} - con lo cual reducen el volumen de la ayuda e introducen otras distorsiones; y que frecuentemente llevan a importar bienes que la industria nacional puede producir eficientemente (se entiende que la

/necesidad de

necesidad de desatar progresivamente los créditos no constituye un elemento que deba llevar a una especial reciprocidad de los países en desarrollo en el manejo de otras variables). Además, los países en desarrollo se liberarían de eventuales excepciones dilatorias, fáciles de introducir en un análisis de proyectos, que se transforman en menor ayuda en la práctica.^{453/}

El crédito a programas no necesita de la estabilidad de precios como prerrequisito para ser aplicado. Precisamente es su existencia un prerrequisito para lograr la estabilidad, al asegurarse que el balance de pagos no ha de sufrir las consecuencias de dilaciones que muchas veces se producen en el financiamiento de proyectos.^{454/} Y la custodia de los intereses del acreedor podría, en tal caso, constituirse en un poderoso catalizador externo que lleve a los países a montar internamente mecanismos de control de la ejecución de los programas, elemento imprescindible poco desarrollado en los países en desarrollo, en general, y en América Latina en particular.^{455/} La necesidad del control costáneo - que lleva al IMF a preferir lógicamente los acuerdos de "stand-by" como forma de crédito ^{456/} - serviría así a los países en desarrollo tanto como a los organismos multilaterales e internacionales de ayuda.

La bondad de estos catalizadores externos para ciertos propósitos ha sido experimentada en los últimos años en el área.^{457/} Ha habido, por ejemplo, un avance en el examen del balance de pagos y su vinculación con las cuentas monetarias y del gobierno, por lo menos a niveles globales. Lo importante es que ahora este tratamiento macroeconómico llegue más detalladamente al nivel de instrumentos de políticas - multilateralmente acordadas - que hoy emergen de un tracto bilateral sólo para los países deudores; y con lo cual no sólo son insuficientes sino también asimétricos en su incidencia.^{458/}

iv) La fuga de capitales ha acrecentado la necesidad de ayuda externa, e influido adversamente la capacidad de negociación de los países del área. Será imprescindible eliminar las causas que la provocan con vigor al parecer creciente; y establecer canales institucionales que permitan el reflujo de los fondos hacia América Latina sin que ello afecte básicamente su capacidad de endeudamiento. Como esto no necesariamente puede ser logrado a pleno, se presume que cierta fuga continuará existiendo - y con ella ciertas filtraciones inflacionarias y de desarrollo - al menos por el tiempo que demore montar una política perdurablemente exitosa.

/- La magnitud

- La magnitud de la fuga es de difícil medición, por los conocidos problemas de información sobre la balanza de pagos.^{459/} Sin embargo, las salidas registradas más las no registradas señalan una fuga neta de capital del orden de US\$350 millones anuales en el período 1946/62; y del orden de US\$400 a 500 millones en años más recientes. En ciertos años la salida neta excedió de US\$600 millones.^{460/}

Es importante que la tendencia es creciente, al menos hasta hace poco.

- Las causas de la fuga de capital privado de corto plazo difieren según los países. Es, sin embargo, concebible que ellas residen, básicamente, en: la obtención de un seguro contra riesgos políticos; un seguro contra la devaluación cambiaria; una forma de exteriorizarse el rechazo a la moneda nacional en inflación; un seguro contra la reforma tributaria y, paralelamente, una forma de convalidar la evasión; un mecanismo de acumulación que permite luego entrar capitales o bienes de capital bajo la forma aparente de inversión extranjera; el aprovechamiento del subsidio subrepticio que otorga la sobrevaluación cambiaria; una transacción especulativa, especialmente cuando el manejo cambiario no tiene una conducta estable y adecuada, particularmente en períodos inflacionarios; la exteriorización de la falta de oportunidades internas de inversión, especialmente incidente en países que tienen deficiente distribución del ingreso, y que no sólo no generan proyectos en dimensión suficiente, sino carecen de mecanismos adecuados de intermediación financiera; la acción directa de captación de fondos de ciertos entes privados externos al área,^{461/} el aprovechamiento de la distancia entre tipos de cambio, cuando ésta es grande, por vía de subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones; el aprovechamiento de la insuficiencia de los controles de cambios puestos sobre movimientos de capitales; más recientemente cierta prevención contra una eventual drasticidad de las medidas de fondo; y, en general, la falta de "atmósfera" para la inversión en países en desarrollo y la existencia de hábitos arraigados, aún en países sin inflación y con tipos de cambio estables.

Más recientemente se agregan el fracaso de las políticas de estabilización, cuyas devaluaciones y restricciones monetarias - en conjunto - motivaron retornos transitorios de tanta mayor magnitud cuanto más fuertes fueron ambas, para
/llevar a

llevar a nuevas salidas posteriormente. Sin embargo, este hecho deberá ser investigado a nivel de firmas individuales significativas, pues también ha habido casos en que la yuxtaposición de restricción crediticia con devaluación ha llevado a la venta al capital extranjero de toda o parte de empresas ya constituidas. Ello sería en parte consecuencia de la convergencia del efecto-subsidio que conllevan las devaluaciones fuertes - al menos durante el lapso que tarda en irradiarse su efecto a todos los precios internos - y de la baja en el poder de compra del ahorro interno en términos de bienes de inversión.

- Cada uno de estos elementos de diagnóstico conlleva un objetivo de detalle para el futuro o una restricción al uso de ciertos instrumentos. Hay, además, interacciones entre algunos de ellos.

Particularmente, los riesgos políticos están asociados a insatisfacciones sociales y éstas a la inflación sin desarrollo - y aun con él - y a las vacilaciones y los cambios repetidos de políticas, adscriptas a grupos u hombres determinados. Ello exterioriza, en el fondo, la falta de políticas "de país", por oposición a las políticas transitorias de partidos o grupos. Resulta, pues, que a menos que la política para el desarrollo sin inflación se aparte del mesianismo interno y del condicionamiento externo no adecuado, sería difícil en lo futuro cortar el nexo entre estas causas - que en cierta medida podrán seguir prevaleciendo - y la salida efectiva de fondos.

Por otra parte, si no se acierta a frenar la espiral por medios genuinos, será prácticamente imposible impedir la fuga; y ésta se acrecentará si hay pertinacia en mantener la moneda nacional sobrevaluada; si el tipo de cambio no es flexible y realista - sobre lo cual se vuelve más adelante; y si habiendo más de un tipo, la distancia entre ambos excede de ciertos límites variables según el país.

Habrà de ser poco probable que pueda asegurarse la inexistencia de incertidumbres políticas mientras no se efectivice una política estable dentro de un proceso de desarrollo; y, aun así, dependerá de la velocidad relativa de disponibilidades y aspiraciones el que no se generen tensiones sociales que las provoquen. Por otra parte, parece difícil que pueda impedirse la emigración de fondos de aquéllos que no se pliegan al cambio, salvo que se produzcan modificaciones políticas mayores; y ello particularmente mientras la aptitud de la administración tributaria no sea grande.

/De todo

De todo ello surge, pues, que a la brecha del comercio se ha de agregar una salida de capitales privados de corto plazo. Pero esta salida puede, tal vez, ser enjugada a través del retorno de los capitales actualmente en el exterior, precisamente por efecto de la caída en la expectativa inflacionaria que puede traer una política "de país" para el desarrollo sin inflación.

En el caso de que no exista un proceso inflacionario que incite a la fuga de capitales cabrían - entre otras - dos políticas: hacer que se deje sentir el efecto de la fuga de capital,^{462/} procurando sólo el equilibrio de corto plazo; o bien, actuar coetáneamente en la correlación de los desajustes de fondo que la motivan, y mantener ciertos mecanismos de contralor. Estos, por otra parte, están vigentes en países industriales del Mercado Común Europeo, y no se concibe en ellos que pueda procederse a la liberación completa de los movimientos de capitales de corto plazo, sin antes desarrollar técnicas que permitan un control eficaz de las tendencias económicas de los estados miembros.^{463/}

No es eficiente compensar la baja en la liquidez emergente del rechazo de la moneda nacional con creación de nueva moneda. Pero tampoco lo es el que se dejen sin resolver los problemas estructurales que la provocan - por lo menos porque las divisas constituyen, por regla, el recurso más escaso de los países del área; y que se equilibre el sector externo merced al traslado hacia adentro de toda la carga del ajuste.

El problema, empero, llama a otras reflexiones. Pasada la valla de lo nacional, se concreta hoy la fuga, pues no hay mecanismos de reversión de los fondos privados de corto plazo, que dejen de afectar la capacidad de endeudamiento de los países. Se piensa que constituye un objetivo el establecerlos; la cuestión reside en cómo hacer que funcionen útilmente para el área en su conjunto, y en forma equitativa para los países.

Una alternativa se daría por virtud de acuerdos entre bancos centrales que contengan ciertos mecanismos de restitución;^{464/} otra, en la posibilidad de que instituciones financieras latinoamericanas ya existentes o a crearse recibieran fondos en depósitos, en paridad de condiciones con la banca comercial de países desarrollados, con determinadas garantías, y aun bajo varias alternativas que ofrezcan coparticipación en riesgos determinados. Estos

/riesgos estarían

riesgos estarían contenidos en créditos que no debieran, en esencia, computarse como utilización de la capacidad de endeudamiento de los países del área;^{465/} y ciertas formas combinadas de operar son concebibles.

v) Se considera que algunos países del área se han de ver en la necesidad de formar reservas más adecuadas y han de estar limitados para ello por el alto grado en que ya han utilizado su capacidad de endeudamiento, y en que tendrán que seguir empleándola en el futuro.

- El concepto de "adecuadas" de las reservas para propósitos de balance de pagos ^{466/} varía entre otras cosas según el país, el momento, la forma de operar del comercio exterior y el entorno puesto por la existencia o no de planes y la solidez de la política económica en general.^{467/} Sin embargo, es concebible para propósitos de política concreta, que lo "adecuado" puede ser encerrado entre cotas de mínima y máxima.

La cota de mínima surge de la necesidad de mantener reservas equivalentes a un número mínimo de días de pago de las importaciones; más una reserva para variaciones estacionales - particularmente importante por la salida zafral de exportaciones de muchos países latinoamericanos;; más una masa de maniobra requerida para influir el mercado de cambios cuando éste es libre; más una reserva contingente para cubrir oscilaciones interanuales de exportación, sobre cuya frecuencia y dimensión se vuelve más adelante. Teóricamente, habría que deducir de este nivel el ahorro de divisas que en una emergencia puede realizarse por compresión directa de importaciones; sin embargo, tal posibilidad sólo se da por excepción en el área, dada la rigidez estructural que su general imprescindibilidad pone en ellas.

La cota de máxima surge de adicionar a este mínimo un incremento dado por los planes nacionales, en atención a objetivos estratégicos determinados. En países en desarrollo estos objetivos raramente podrían residir en influir como ente activo sobre la política financiera internacional y, al parecer, tenderían más bien a otros objetivos (como el de facilitar la colocación de empréstitos en mercados de países desarrollados, por ejemplo). La posibilidad de ampliar este máximo está limitada ex-ante por su costo de oportunidad - que aumentó y ha de aumentar, se piensa, aún más - ^{468/} y por evaluaciones puramente políticas; y ex-post por la capacidad de endeudamiento del país frente a su brecha.

/- En cuanto

- En cuanto al nivel real de las reservas, es conocido que en los países en desarrollo ha habido una tendencia a la baja en el número de días de importaciones cubiertos por ellas; y que la posibilidad de acceso al FMI reduce en cierta magnitud la necesidad de mantener fondos. Pero al mismo tiempo, la liberalización cambiaria que ha estado adscripta, por regla, a los acuerdos de "stand-by", ha incrementado la necesidad de mantener ciertas masas de maniobra; y el escaso éxito de la discriminación vía precios para desalentar importaciones en América Latina unida a la continuación del proceso inflacionario, han hecho que pasado cierto lapso estas reservas se consumieran, muchas veces para defender el tipo de cambio al reanudarse la presión sobre el mercado.

Para el futuro, de haber brecha como se presume, parece ser un dato que el nivel de reservas no será alto. Tanto su generación como el aumento de la capacidad de endeudamiento dependerá, básicamente, de la expansión de exportaciones y de su diversificación por bienes y destinos. Sin más comercio en magnitud suficiente, pues se piensa que el problema de las reservas no habría de tener solución, aunque hubiera un fuerte retorno de capitales.

- La capacidad de endeudamiento de los países no depende, naturalmente, sólo de factores financieros. Sin embargo, se ha hecho práctica bastante difundida la de juzgarla básicamente en función de ciertas relaciones críticas. Una de ellas, frecuentemente empleada, es la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos corrientes de divisas.^{469/} Los criterios para juzgar la magnitud de tal coeficiente y de otros aspectos vinculados han venido cambiando en función de la realidad. Se considera un objetivo de los países en desarrollo el lograr que este cambio se haga más rápido y sistemático; y en un sentido coincidente no ya con cotas cuantitativas rígidas y de propósito inmediatista, sino con cotas en perspectiva, puestas por todo el contexto de un plan de desarrollo a largo plazo y con proyecciones a muy largo plazo, más allá de un decenio.^{470/}

Esto es esencial por varias razones: los países en desarrollo tienen gran vulnerabilidad externa; han presentado coeficientes de servicios a exportaciones que han sido altísimos en oportunidades determinadas, y particularmente en recesos cíclicos de exportaciones;^{471/} el valor de los coeficientes ha venido subiendo en tendencia;^{472/} y es previsible que ellos deban seguir subiendo

/más, hasta

más, hasta que los países tengan capacidad para generar todo el ahorro necesario para financiar su inversión, y coetáneamente las divisas requeridas para financiar sus pagos externos. Esta concepción de la necesidad de financiamiento "hasta que" se remedie la insuficiencia dinámica de las economías, que les impide generar actualmente todo el ahorro necesario, ha sido expuesta por la CEPAL hace varios lustros,

Estimaciones recientes,^{473/} no ya de la brecha comercial, sino de una brecha financiera convencional, señalan que las entradas de fondos externos de largo plazo no podrían cubrir la totalidad de la brecha comercial básica a que antes se hizo referencia, para 1975/80, y ni siquiera a una tasa ligeramente inferior a la del período 1955/63; que tampoco podrían estancarse, pues el aporte externo neto resultaría prontamente negativo; y que aun con una tasa de crecimiento del 4 por ciento anual, con la cual el aporte externo significaría una entrada del 25 por ciento de la brecha del comercio, pero no dejaría ninguna contribución neta, el coeficiente de servicios - que mide la capacidad de endeudamiento - sería del orden del 31 por ciento al 33 por ciento entre 1975 y 1980.^{474/} Este valor está muy por sobre los límites históricos de capacidad de endeudamiento.

No importa, obviamente, la exactitud de las cifras, sino su orden de magnitud. Conforme a tales datos de futuro, se desprende el objetivo para los países en desarrollo, en general y latinoamericanos en particular, de lograr un tratamiento acordado entre países industriales y en desarrollo, que admita altos niveles de endeudamiento sobre la base del crédito a programas de plazo largo, como atributo de primer orden en la ayuda internacional.

Aquellas estimaciones también insinúan la necesidad de encarar un programa regional de sustitución de importaciones ^{475/} - sobre lo cual se vuelve más adelante; y de lograr una suavización de los términos de la ayuda,^{476/} sobre las bases que ya surgieron de UNCTAD.

vi) Las características del endeudamiento externo del área pueden ser resumidas, en términos generales en la forma siguiente. La deuda total identificada ^{477/} corresponde en un 75 por ciento al sector público; y dentro de ella un 90 por ciento es de largo plazo. De la deuda privada las dos terceras partes son de largo plazo. La deuda total constituye más del 17 por ciento del PBI.

/El total

El total del endeudamiento a corto plazo ^{478/} constituye casi el 15 por ciento de la deuda total, pública y privada. Alrededor del 60 por ciento de la deuda pública total vence a menos de cinco años.

El interés promedio de la deuda pública de largo plazo es del 5,1 por ciento; y las diferencias entre países - que van del 4,3 por ciento al 5,9 por ciento - se deben principalmente a la ponderación de créditos corrientes y "blandos" en su formación.

Los servicios de la deuda pública externa de Latinoamérica se triplicaron en siete años (1956/63), ^{478/} época en la cual la deuda pública decreció a un ritmo del 12 por ciento anual. ^{480/} Tales servicios pasaron, de absorber un 5,5 por ciento de los ingresos corrientes de divisas, a tomar casi un 14 por ciento de ellos hacia 1963.

La proporción de intereses de la deuda pública - la parte más rígida - en el total del servicio creció del 20 por ciento a más del 23 por ciento entre 1956 y 1963, en el área; ^{481/} y si persisten las actuales condiciones externas, yuxtapuestas a las dificultades de pago de los países, sería también un dato de futuro el incremento de la alícuota del interés en los servicios.

No todos los países han seguido - al parecer - políticas unívocas; y hay opiniones en el sentido de que se lograron los mejores avances allí donde existieron entidades del tipo de las corporaciones de fomento, encargadas del problema. ^{482/} El requerimiento de garantía o de acción de una entidad gubernamental central para las operaciones del sector público - que a veces han puesto los financiadores - ha servido para catalizar la gestión en organismos determinados; pero cierta dispersión de esfuerzos viene existiendo. Como no es regla que funcionen centrales de proyectos en organismos de planificación, el impulso a las prioridades depende aún en varios casos de los organismos públicos individuales. Sin embargo, avances significativos se han hecho en los casos de constitución de consorcios, cuando las entidades internacionales han requerido la opinión de los organismos de planificación antes de considerar un proyecto, o por decisión de los gobiernos.

De la misma manera, tendría que mejorar la supervisión sobre el otorgamiento de avales a créditos destinados al sector privado para que ellos sigan las prioridades vinculadas a los planes.

/Se considera,

Se considera, pues, que constituye un objetivo de los países en desarrollo el de fortificar la posición real de sus entes de planificación y establecer centrales de proyectos: ^{483/} para lo cual puede aprovecharse el poder de catálisis que viene del crédito internacional.

Frente a las perspectivas generales señaladas, es relevante el objetivo de los países en desarrollo - en general y de Latinoamérica en particular - de lograr que se ablanden los términos de la deuda, básicamente según las recomendaciones de UNCTAD. En ello, todos los términos han de ser igualmente esenciales, aparte de las condiciones de política económica que se han considerado antes. Las tasas de interés requerirían de cierta acción internacional; lo mismo que - eventualmente - los beneficios; de igual forma, la progresiva desvinculación de créditos oficiales a la promoción de las exportaciones propias de los países que los otorgan; y también cierto entorno que es necesario poner al crédito de proveedores - si no alguna forma de internacionalización - ^{484/} para asegurar no sólo condiciones adecuadas, sino coincidencia entre su dirección y las prioridades nacionales de los países en desarrollo. Esto último aparte de las condiciones que los propios países deben establecer - y que algunos han establecido ya - para admitir o avalar operaciones determinadas, teniendo particularmente en vista cierta estrategia en cuanto a la estructura del balance de pagos a muy largo plazo.

Ciertas condiciones reconocidas del crédito de proveedores - como la posibilidad de las pequeñas y medianas empresas de acceder a él - podrían, según los países, tener que operar dentro del marco puesto por el equilibrio del balance de pagos. Ello, sea por la vía de las citadas reglamentaciones que sólo permitan transacciones bajo condiciones determinadas; o bien, a través de centrales nacionales que presten a las empresas, asuman ciertos riesgos internos, incluso eventualmente todo o parte del riesgo de cambio y, procuren financiamiento externo incluso de otras fuentes que las de proveedores directos.

Este tipo de consideraciones y la posibilidad de colocar papeles en los mercados financieros internacionales - que debe ser reexplorada por los países del área, algunos de los cuales han retornado a mercados del hemisferio norte - ^{485/} hacen un objetivo de la institucionalización de entidades nacionales que

nacionales que estén en capacidad de vincular directamente el financiamiento externo a la inversión interna. Algunos países del área poseen ya instituciones de este tipo.

Los plazos de amortización y de gracia han de ser también esenciales, habida cuenta de la acumulación de vencimientos en los próximos años, tanto por vencimientos originales de los créditos como por renegociación. Puesto que nuevas renegociaciones han de ser necesarias y nuevas materias a ser financiadas - como stocks - requieren agregarse se considera un objetivo prioritario en el tiempo el de lograr que los países en desarrollo puedan identificar y acordar con países desarrollados que las condiciones de los nuevos créditos y renegociaciones se cifren a los citados criterios de ajuste a muy largo plazo, según las posibilidades del balance de pago de los países. El muy largo plazo, se piensa, es el lapso requerido para plantear la solución de los problemas de financiamiento externo, que exceden de un decenio, como se señaló.

vii) La inversión directa de capitales extranjeros constituye un fenómeno de características en cierto modo nuevas, en los últimos tiempos, en el área. Se estima esencial el que exista una consideración cuidadosa acerca de la proyección de las condiciones prevalecientes.

Hasta ahora no existe un diagnóstico suficientemente penetrante del problema, ni una prognosis asequible. Se ha de exigir, pues, una investigación sistemática, país por país, que debe penetrar incluso al nivel de empresas.

- El comportamiento histórico ^{486/} de las entradas netas de capital de largo plazo es conocido: acrecido hasta la crisis, en disminución hasta la última postguerra, y creciente desde entonces. En este proceso cambiaron su área de origen y su fisonomía. El origen se trasladó principalmente hacia los Estados Unidos, hasta períodos recientes; y la inversión salió de la infraestructura y el servicio público para ir a la industria manufacturera, al comercio interno y a la actividad financiera aún, recientemente en entes no bancarios de promoción. Desde larga data, también cubrió ramos extractivos, bancarios y de comercio exterior.

En el viejo esquema, que contribuyó a dar una fisonomía orientada a la exportación de materias primas a muchos países latinoamericanos, no había
/conflicto con

conflicto con la estructura social dominante, y no existía difusión de tecnología. A ello se le llamó "enclave".^{487/} Además, la mayor incidencia en el receso cíclico del flujo de la inversión directa extranjera estaba en cierta manera mitigada porque el receso de exportaciones también bajaba sus rendimientos en general, y en particular los de la misma inversión en la actividad exportadora, que era considerable.^{488/} Los años treinta llevaron a restricciones en una serie de países, a través de aumento de tributos, mayor contralor estatal, nacionalización de empresas, creación de entes estatales paralelos, y restricción en ajustes de tarifas de servicios públicos, entre otras cosas.^{489/} Y en la postguerra algunas nacionalizaciones se adicionaron a ello. En varios casos, el capital externo al área salió así de la inversión menos redituable y entró en inversiones más rentables y menos controladas.

Cambió, pues, la naturaleza del problema para los países en desarrollo; y lo que toma relevancia - y al parecer ha de tomarla en cada vez mayor dimensión en el futuro - es ahora la difusión de tecnología, el financiamiento externo, la estructura de la propiedad y la capacidad de decisión.

- En cuanto a su magnitud, al nivel prevaeciente, el 70 por ciento de la inversión existente puede atribuirse a los Estados Unidos y casi todo el resto proviene de Europa. Alrededor del 40 por ciento de la inversión está radicada en petróleo y minería. Más del 70 por ciento de la inversión va a países de mayor mercado (Argentina, Brasil, México y Venezuela,^{490/} y por regla proviene de empresas con larga actuación en los ramos en que invierte.

- El grado de participación de la inversión extranjera en el control de empresas radicadas en el área, conocido en general en los países, no se ha encontrado sistemáticamente investigado y publicado; aunque ciertos estudios se están llevando a cabo. La tendencia a partir de la postguerra parece - según informaciones aisladas que se han recogido - orientarse hacia una participación creciente del capital externo al área, particularmente en algunos campos industriales que por regla son de ramas dinámicas.^{491/}

Si, en el futuro el área no produjera su propia tecnología en mayor dimensión relativa, y si su condición de deudora la forzara a abrirse hacia afuera y relajar rápidamente su protección - optando, por ejemplo, sólo por la discriminación vía precios en su comercio de importación - parece difícil que

/pudiera cambiar

podiera cambiar esta tendencia hacia la participación creciente. Ella habría de producirse, por otra parte, al nivel de la industria en su conjunto, por el solo hecho de que la inversión externa se radicara principalmente en ramas de industria dinámica.

- Desde el punto de vista de los países en desarrollo, la necesidad de entrada de inversiones directas tiene varias razones de ser.

Una, para impulsar su desarrollo para ganar - o mantener - posiciones en el sistema internacional. Si este sistema va, como se piensa, a fortificar una "clase media" de países, ella estaría integrada entonces por dos subespecies de países en desarrollo: una, natural, lograda con esfuerzo propio y capitalismo básicamente nacional; otra, con un producto per cápita que la ubica a nivel de clase media, pero sin capitalismo interno suficiente para darle capacidad de peso y de negociación internacional.

Otra razón reside en el financiamiento del balance de pagos; ella pesa con intensidad variable de país a país. Pero para América Latina en su conjunto, en 1950/63 las inversiones directas netas - incluido reinversión - habrían sido casi equivalentes a sus remesas de utilidades.^{492/} Ello sin contar regalías reales y subrepticias.

Las remesas de utilidades absorbieron una proporción creciente de las exportaciones en los últimos lustros. Si el área en su conjunto incorpora inversiones directas externas sólo para la producción de bienes destinados a su utilización interna - aunque haya intercambio intrazonal de ellos - parece inevitable que el coeficiente de remesas de utilidades crezca más que los ingresos de exportación en el futuro. Ello, a menos que se acelere suficientemente la exportación de bienes manufacturados, pues la elasticidad de la demanda externa de productos primarios no habría de modificarse sustancialmente - salvo que nuevos mercados se agreguen - mientras que la demanda interna en Latinoamérica de bienes producidos por las industrias dinámicas en que invierte ahora el capital extranjero, tiene elasticidad mayor que la unidad.

¿Constituye esto una indicación de que la inversión extranjera debiera ser incorporada a industrias de exportación? No necesariamente. No hay bilateralidad rígida entre el origen externo de la inversión y el hecho de

/que cada

que cada inversión individual deba rendir un efecto neto de sustitución o una expansión de exportaciones. Además, la orientación perseverante de la inversión extranjera hacia industrias de exportación crearía un nuevo tipo de vulnerabilidad - ya existente en cierta medida - pues una proporción creciente de la exportación no tradicional dependería entonces de decisiones tomadas por casas matrices en el exterior.

Sin embargo, la circunstancia de que habrá en perspectiva una absorción creciente de remesas de utilidades sobre los ingresos de exportación del área consolidada permite introducir una importante connotación en el problema de la reciprocidad. En efecto, no sin licencia puede concebirse que la inversión directa es una forma de ayuda. Concibiéndola - como económicamente debe ser razón de su costo y otros efectos - fuera de los moldes de la ayuda, la incidencia progresiva de sus utilidades en el balance de pagos consolidado de Latinoamérica exige la reciprocidad por parte de los países exportadores de capital en el sentido de abrir suficientemente sus mercados a la importación de manufactura latinoamericana.

Ella no debe necesariamente provenir de las mismas empresas inversoras. Y es concebible que no provenga principalmente de ellas, puesto que la inversión externa se haría eventualmente en ramos de mayor densidad de capital, mientras que la mayor probabilidad de exportación se da en ramos con mayor densidad de mano de obra,

En consecuencia, resulta un dato de futuro el que cierta entrada de inversión directa sea necesaria al menos por razón de equilibrio de balance de pagos, allí donde no alcance el crédito a cubrir la brecha. Y se considera que también lo será la incidencia progresiva de sus utilidades en el balance consolidado del área, ^{493/} si las exportaciones de manufacturas no crecen a tasa suficiente. Su expansión suficiente constituye, pues, un objetivo preciso; y se piensa que otro objetivo puede eventualmente plantearse en materia de reciprocidad entre inversión externa y la colocación de manufacturas. ^{494/}

Otra razón poderosa en perspectiva es la de incorporación tecnológica; y ello lleva consigo una cuestión de velocidades relativas. Dado que las referidas parábolas de acumulación en centros tecnológicos están hoy mucho más avanzadas y poseen mayor aceleración que las del mundo en desarrollo, y
/teniendo en

teniendo en cuenta la brecha del comercio se piensa que es ya procedente plantearse la cuestión de hasta qué punto los países en desarrollo podrán soportar el costo prevaeciente de la tecnología que adquieren. Ellos, además, porque el gravamen que el costo de la tecnología pone al mundo en desarrollo crece más de prisa que el ingreso y que la capacidad de pagos de éste.^{495/} Cuestiones de regulación de regalías o de la búsqueda de ciertas formas de internacionalización de determinada tecnología se levantan, pues, como eventuales objetivos de esclarecimiento necesario.^{496/} Y el problema ha de ser complejo, pues se trata no sólo de regalías reales, sino también subrepticias incluidas a través de varias formas en la adquisición de abastecimientos, el pago de técnicos y otras modalidades poco percibidas por los ineficientes contralores de precios, de importaciones y tributarios que prevalecen en el área.

El cumplimiento de tal tipo de objetivos de sustitución tecnológica y de atenuación del costo en divisas de su utilización requerirá de un programa a nivel del área. Los programas nacionales de tecnología tendrían que converger a ello, teniendo en cuenta que existen problemas de dimensión mínima económica en la producción tecnológica, que habría que esclarecer en cada ramo.^{497/}

A estas razones de los países para incorporar inversión externa se agregan conveniencias derivadas de la incorporación de recursos físicos; el aumento de productividad directo e inducido; y aún cierto cambio de actitud frente al proceso de desarrollo que a veces traen determinadas inversiones extranjeras al área.

~ Los factores que promueven la inversión ^{498/} son numerosos, y no ha de entrararse en detalle en ellos. Básicamente: la existencia de mercado actual o en perspectiva; el alto retorno de beneficios aunque haya inflación;^{499/} el desco de no quedar excluido del mercado cuando se sabe que un país no ha de importar determinados bienes; el propósito de impedir que la competencia tome un mercado en tales condiciones, o expanda su participación en él; la inexistencia de reservas de ramos para la inversión nacional; el mantenimiento de nexos comerciales que llevan a exportar bienes en proceso en lugar de bienes terminados; la posibilidad de emplear maquinaria o instalaciones cuyo rendimiento en beneficios está asegurado por la misma protección, y que carecerían de aptitud de competencia en los mismos centros industriales; la existencia
/de privilegios

de privilegios "de entrada", como la franquicia aduanera al ingreso de maquinarias y de ciertos insumos; la existencia de privilegios especiales (por ejemplo, en leyes de promoción industrial en general o de promoción de industrias determinadas); el aprovechamiento de bajos costos relativos de mano de obra; el aprovechamiento de franquicias tributarias o de otra naturaleza en los propios países de origen; la posibilidad de continuar vendiendo o arrendando tecnología; la posibilidad de aprovechar recursos financieros de sucursales bancarias de matrices del propio país de origen o de filiales ya existentes; la posibilidad de recoger ahorro del país a través del mercado de capitales; la existencia de recursos humanos capaces (de varios niveles, incluso directivos) y de facilidades de transporte, comunicaciones, energía e insumos; el cumplimiento de una estrategia nacional de conservación de recursos naturales de los países de origen,^{500/} o de otros propósitos estratégicos - económicos o políticos; el apoyo de las inversiones privadas con fondos públicos de los países de origen; el otorgamiento de garantías en tales países de origen y, en general, la existencia de "atmósfera" o de "clima".

Es reconocidamente no fácil definir los elementos que integran el "clima". En forma no taxativa pueden identificarse cierta estabilidad política; la posibilidad de entrada y salida fluida de capitales y beneficios; la inexistencia de fondos bloqueados por cuestiones pretéritas de remesas o expropiaciones; la inexistencia de discriminaciones de origen en la inversión; la existencia de un plan o propósito coherente de desarrollo sobre cuya continuidad y ejecución no haya dudas fuertes; la inexistencia de propósitos de intervención estatal en las ramas correspondientes; una actitud política nacional explícita de acogida al capital extranjero; y - en la experiencia práctica más o menos generalizada de América Latina - la existencia de un "stand-by" o una actitud positiva del FMI hacia la política económica general del país receptor. Hay, naturalmente, excepciones como las relativas a inversiones en hidrocarburos y minerales en general, que atienden a una estrategia superior.

Algunos de los factores citados son incentivos, otros requisitos, y otros revisten ambas características. Su ponderación varía en cada caso. La proyección del comportamiento futuro de alguno de estos factores hace presumir que, por ejemplo, el efecto-integración sobre el mercado y los beneficios

/hacen ya

hacen ya de América Latina una zona muy incitante y, al menos en apariencia, con elevada seguridad relativa de inversión.^{501/} Además, Latinoamérica es, aun sin integración, zona de altos beneficios relativos para el capital externo, a los niveles prevalecientes de precios, salarios y tributación real.^{502/}

Si una conclusión emergiera de todo ello, como dato relevante de futuro, se piensa que sería la de que no tiene sentido que exista una competencia - aun resultante y no querida - entre países por otorgar estímulos; y que, por el contrario, es imprescindible acelerar un acuerdo que establezca condiciones básicas en el área para el ingreso de capital externo a ella.^{503/}

- Hay frente a aquellos estímulos ciertos obstáculos que pueden identificarse: a través de la inexistencia de los factores de atracción recién mencionados y, en general, de la existencia de controles generales - el control de cambios - o adscriptos a los ramos a ser explotados, o a los que con ellos se vinculan.^{504/} Además, la falta de información y la inflación actual o en perspectiva juegan en cierta medida este rol.

Sobre la información se tiene una preocupación importante. Aunque no parece ser regla que los países tengan organizados servicios sobre oportunidades de inversión con información actualizada, en la generalidad de planes elaborados para América Latina se han identificado posibilidades de inversión en forma, a veces hasta de estudios de ramas concretas y formulación de proyectos. Los estudios de casos de países deberán identificar si los capitalismo nacionales han aprovechado cabalmente de ellos.

En cuanto a la inflación, se piensa que ella no ha constituido "per se" un obstáculo esencial, frente a otras ventajas, como antes se ha expresado; y los estudios de países en particular deberán confirmar este criterio.

La reserva de cierta inversión para el capital nacional; la necesidad de dar permiso explícito de entrada por razón de inversión o de contralor de cambios; la admisión de una participación sólo minoritaria porque el estado tiene la mayoría o porque la reserva para el capital nacional; la tributación adicional sobre las remesas de utilidades; la tributación especialmente incidente; y la limitación de remuneraciones de directivos, constituyen otros obstáculos cuyo peso habrá de ser evaluado frente a los demás estímulos y obstáculos señalados.

/- Es esencial

- Es esencial que no se siga de la existencia de tales estímulos y obstáculos que el área deba necesariamente - como a veces se propone - ^{505/} liberalizar absolutamente su sistema cambiario para que la entrada de capitales se haga efectiva. Si la estabilidad política es prerequisite para la existencia de "clima", el desarrollo económico lo es, a su vez, de aquélla; y más certeza de mantenimiento de este clima tiene el capital exterior al área cuando el proceso de desarrollo es perseverante - porque sus bases son realistas - que cuando se plantean políticas imposibles de ser mantenidas.

- La forma en que se hace la inversión va: o bien por vía de la institución de empresas y su dirección; o de la inversión de cartera; o de una participación en el capital y la dirección, que se hacen entonces conjuntas. Esta última forma de inversión conjunta (joint venture) es claramente preferida en algunos países del área (como México para ciertas inversiones); ha sido considerada como la más eficiente para el futuro, en proposiciones orgánicas relativas a la orientación del desarrollo latinoamericano; ^{506/} ha sido incorporada a cierto plan de desarrollo de país pequeño, en que más fuerte es el conflicto de objetivos entre avance tecnológico y estructura de la propiedad; goza, al parecer, de general favor en cierta parte de opinión latinoamericana; ^{507/} y pudiera considerarse contenida en la recomendación de UNCTAD ^{508/} relativa a la cooperación entre la inversión privada externa y la iniciativa y el capital locales de los países en desarrollo.

Puesto que el aludido conflicto de objetivos entre avance tecnológico y estructura de la propiedad comprende prácticamente a casi todos los países del área - si no a todos - si tal forma de inversión conjunta resultara la más útil, se desprendería el propósito de introducir este mecanismo en forma planificada. Cualquiera sea el criterio adoptado, no debería aplicárselo, lógicamente sólo a la inversión nueva por el hecho de serlo; por el contrario, se trataría de ajustar las condiciones prevalecientes de estructura de la propiedad a las formas identificadas como más útiles económicamente y más aptas para la convivencia. Es esencial, pues, que tal política sea explícita.

Además, la transacción entre tecnología y propiedad está siendo realizada ya hoy; no es un problema de futuro lejano. Por lo cual tendría también que ser prioritaria en el tiempo, su consideración racionalizada.

/- La forma

- La forma de tratamiento del problema a niveles nacionales de algunos países ha de exigir, pues, en el futuro, una racionalidad asentada en un diagnóstico que hoy no se posee en todos los casos; ella resultará más perdurable en su concepción; y estará permanentemente revisada en función de un mecanismo de información adecuado. Hasta ahora los países han formulado planes sectoriales, regionales y por entes para el sector público. Se piensa, pues, que a ellos debe adicionarse en los países en desarrollo un programa de estructura de la propiedad que, entre otras cosas, contenga decisiones políticas explícitas en cuanto a qué entes han de desarrollar qué ramos de actividad y bajo qué formas. Ciertos países, empero, poseen ya una clara política en este sentido.

El "versus" entre tecnología y propiedad tendría así una solución dada por escogencia entre las dos alternativas límite: de maximizar el avance tecnológico total o de maximizar la alicuota de capital nacional - o de decisión nacional; y una serie de alternativas intermedias. Se debería proveer, al mismo tiempo, a la maximización de producción tecnológica autóctona, dentro de un tratamiento integral del problema, en un programa "ad-hoc". Una cota de mínima a la entrada de capital extranjero vendría, pues, dada por la necesidad tecnológica y por la necesidad de financiamiento externo; y otra de máxima por la estructura de la propiedad y las decisiones.

Habría que tomar también en cuenta la nueva sensibilidad que viene dada por los propios programas de países desarrollados, no sólo en lo que afectan el volumen - con expansión o restricción, voluntaria o no - de su inversión externa, sino los aspectos direccionales del problema.^{508/}

- Estos programas deben también servir a la promoción de un capitalismo de área - y una tecnología de área - en Latinoamérica. No se trata sólo de lograr la libre circulación de capitales; y aun la creación de un Mercado Latinoamericano de Valores, con ser importante, no sería suficiente.^{509/}

Se piensa que será importante vincular más estrechamente el crédito, la asistencia técnica y eventualmente cierta participación transitoria en empresas multinacionales, en una corporación de desarrollo de nivel Latinoamericano. Esta corporación - propuesta en la Declaración de Bogotá de 1966 - constituiría además el organismo natural de apoyo a un mercado de valores en /el área,

el área, a través de varios mecanismos que requerirían examen en más detalle del que aquí corresponde realizar. Sólo quiere anotarse que tal ente contribuiría a superar las restricciones no sólo en divisas sino de disponibilidad de ahorro y de "know how" que se presentan en el área. La forma de institucionalizarla, las capacidades que se le asignen y las reglas que se establezcan para sus vinculaciones con empresas del área - de capital latinoamericano externo, o conjunto - habrían de actuar como importante catalizador - dentro de la magnitud de sus recursos - para influir la fisonomía del capital productor en actividades determinadas.

viii) Se considera que el total de transferencias netas al exterior y remuneración de factores ha de incrementar, pues, su nivel absoluto y su incidencia en el total de ingresos de exportación, si las ventas consolidadas de Latinoamérica de bienes manufacturados no crecen suficientemente, 510/ y si no se abren otras áreas a su comercio tradicional y no tradicional. Se piensa que éste es un dato esencial de futuro.

En efecto, este concepto está integrado por intereses, beneficios y regalías. 511/ Los intereses han de incrementar con el volumen de la deuda, que subirá en función de lo analizado. El interés medio ponderado dependerá de las variaciones en las distintas tasas y de la estructura de los préstamos según su dureza relativa. A menos que se ablande la política de préstamos de los países europeos, no pareciera que ello tienda a ocurrir en el caso de los provenientes de los Estados Unidos, al menos mientras persista su situación de balance de pagos y se mantenga la exigencia perentoria de utilización de divisas en otras áreas.

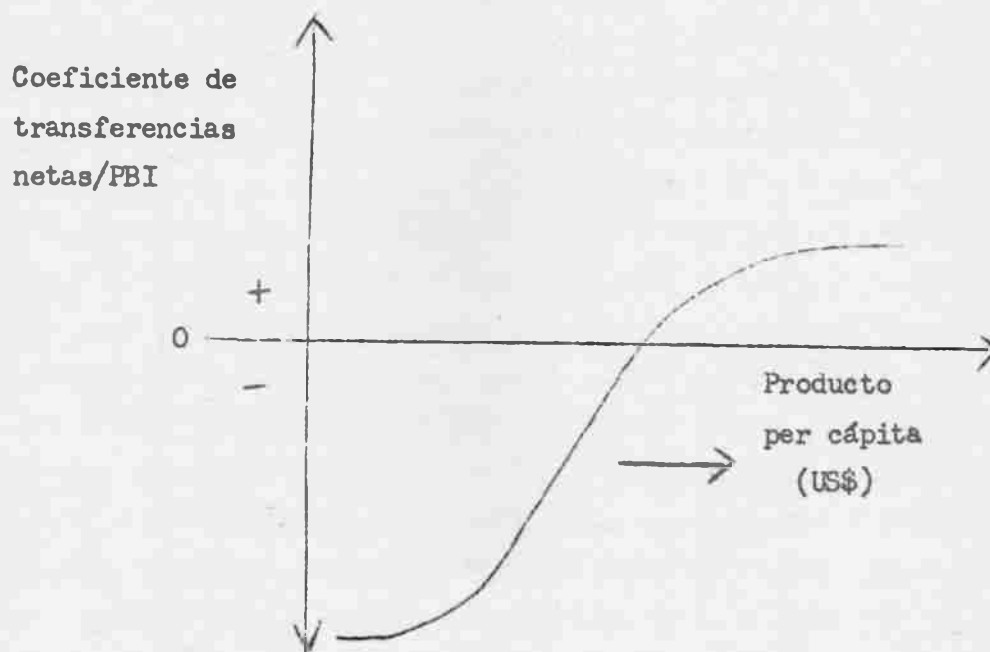
Los beneficios, según recién se analiza, han de crecer con el volumen de inversión directa, y salvo que - entre otros mecanismos - incremente la incidencia tributaria sobre remesas, al menos hasta el mismo nivel que alcanza la tributación en países industriales. Cuestiones adicionales de tributación al consumo y de políticas de precios e ingresos en países en desarrollo podrían tener también cierta influencia en su volumen.

Las regalías se piensa que crecerán a mayor ritmo que los intereses y beneficios en Latinoamérica por varias razones y, por lo menos, porque el proceso de integración ha de actuar como poderoso catalizador para el avance

/tecnológico a

tecnológico a niveles nacionales lo que ha de incrementar el volumen físico de demanda de tecnología a mayor ritmo que el del financiamiento externo. En efecto, este avance tecnológico tendrá que ser realizado no sólo a través de la inversión externa, sino por empresas nacionales.

La situación del conjunto de transferencias sería, pues, la siguiente:



Hay una relación de dependencia entre el nivel de desarrollo y el signo - positivo o negativo - de las transferencias, que asume la forma aproximada de una logística. Esta se considera que se viene desplazando hacia la derecha; y su velocidad de desplazamiento futuro puede ser aun mayor - de hecho lo sería en su contenido de costo de la tecnología - para los países en desarrollo.^{512/} Se estima en forma conjetural que no menos del 1 por ciento del FBI es actualmente absorbido en Latinoamérica por las transferencias; y ello, enfrentando a los esfuerzos que los países deben realizar para crecer cada uno por ciento adicional, es razón suficiente para que se investiguexn a fondo su estructura y las eventuales soluciones que pueden darse a su creciente curso futuro.

Actualmente, los países del área conocen el curso de los intereses,^{513/} y estiman - a veces gruesamente - el de los beneficios. Pero prácticamente /no han

no han investigado las regalías que pagan, y su identificación constituye una materia de principal prioridad, para que se pueda definir una política a nivel de instrumentos.

Ciertos objetivos que se desprenden de tales datos de futuro han sido enunciados, y comprometen acción internacional. Otros admiten que un país en desarrollo esté en situación de afrontarlos exitosamente.

ix) Se considera también un dato de futuro que el efecto de la relación de términos del intercambio ha de continuar siendo desfavorable para los países en desarrollo; y que ello ha de unirse al movimiento de otras variables, adverso al equilibrio del sector externo.

Hay dos cuestiones básicas en el problema: la de términos relativos, a los cuales usualmente se hace referencia; y los términos absolutos de relación de precios entre bienes primarios e industriales,^{514/} que no se ha visto que hayan sido objeto de investigación en profundidad en países en desarrollo. La cuestión no es banal, pues son estos términos absolutos los que han debido influir niveles originales de tipos de cambio, y de remuneración de factores entre países exportadores primarios e industriales.^{515/} En adelante, sólo se hace referencia a los términos del intercambio relativos, referidos a variaciones en los índices de precios de exportación e importación.

Abierta la cuestión con el Estudio Económico de 1949, surgió el conocido problema de representatividad de los índices de precios,^{516/} que parece estar zanjada a objetos pragmáticos desde que se estableció ^{517/} que el valor unitario de las manufacturas - que componen el grueso de la importación de países en desarrollo - crece en tendencia un 1 por ciento por año; y cuando el acta final de la primera Conferencia de UNCTAD ^{518/} reconoce que las dificultades de los países en desarrollo han sido agravadas por el deterioro de los términos del intercambio habido en la década del 50. En los últimos tres lustros la pérdida de poder de compra por efecto de la relación de intercambio fue de 1,7 por ciento anual acumulativo para América Latina.^{519/} Su efecto desestabilizador ha sido, pues, esencialmente importante.^{520/}

Para el futuro, la existencia de cierta tendencia al alza en el promedio de precios de bienes en países industriales ha sido ya identificada (Cap. II), como derivada de la necesidad de ajuste del sistema económico. Dado que tales /países no

países no devalúan, los países en desarrollo han de sufrir un incremento en los precios de sus importaciones de por lo menos un 1 por ciento anual acumulativo.

La falta de ajuste cambiario en tal situación no perjudica "per se" el comercio entre países desarrollados - pues en todos ellos hay alzas de costos - sino por razón del distinto nivel de sus alzas de precios internos. En cambio, sí se perjudica el ingreso de los países en desarrollo. Para estos últimos, aspirar sólo a "estabilizar" los precios de sus exportaciones tradicionales significaría, pues, aceptar una pérdida del 1 por ciento acumulativo en sus términos del intercambio.

Hay por lo menos tres enfoques cuyos análisis conducen a sostener que habrá de persistir esta pérdida. Ellos se refieren a los problemas de productos y de mercados, a la estructura de costos y a ciertos problemas internos de países en desarrollo.

En cuanto a los problemas de mercado y de productos, la exportación de bienes primarios "versus" la de bienes industriales posee las características siguientes, en gran medida extrapolables en sus condiciones prevaletientes: Ellas, naturalmente, no son iguales para petróleo que para otros minerales, o para productos tropicales o de zona templada.

Exportación primaria de país en desarrollo	Exportación de manufactura de país desarrollado
- pocos productos	- muchos productos
- bajo grado de elaboración	- alto grado de elaboración
- producción competitiva en los propios países desarrollados	- producción no competitiva en los países en desarrollo
- competencia de sintéticos	- producen los sintéticos
- elasticidad menor a 1 (las industrias que más demandan importación pierden importancia en países desarrollados)	- elasticidad mayor a 1 (las industrias que más demandan importación son dinámicas en países en desarrollo)
- cierta política común de ventas está entrabándose	- hay carteles internacionales en ciertos casos
- enfrentan competencia de áreas "asociadas" al Mercado Común y al Commonwealth; y no reciben trato preferente de USA	- no hay gran competencia, por la operación de filiales importadoras en países en desarrollo, la imperfección general del mercado y el peso de la forma de financiamiento
- enfrentan restricciones directas en los países en desarrollo	- los bienes son requeridos imprescindiblemente

/- se corre

- se corre el riesgo de una superproducción estructural en ciertos bienes para los mercados actuales
- los convenios internacionales mantienen precios en tanto se limite la producción, y sin contrariar las tendencias de largo plazo; y existen aún factores que limitan la vigencia de tales convenios
- no tienen capacidad autóctona de financiamiento de reservas reguladoras
- deben aceptar en general los precios que fija el mercado internacional, o negociar arduamente en el convenio
- la baja de la demanda o el exceso de producción motivan baja de precios
- trasladan hacia afuera gran parte de su efecto-productividad, en consecuencia
- puede ajustarse el ritmo de producción a la demanda
- no existen tales convenios internacionales
- no requieren financiar tal tipo de reservas
- fijan los precios
- la baja de la demanda promueve la baja en la producción o la acumulación de stocks, pero no la baja de precios
- retienen gran proporción del fruto de su propio avance tecnológico

Esta nómina no taxativa identifica elementos cuya permanencia constituye en gran medida un dato de futuro. Dejarán de serlo o se atenuarán cuando haya un eficiente concierto en la acción internacional - sobre la cual no es materia presente tratar - y nacional en algunos casos. Productos como petróleo - ya se ha señalado - no están sujetos a las mismas restricciones. De ahí el incremento excepcional de su precio relativo con respecto al del nivel mundial de las materias primas en los últimos cuarenta años.^{521/}

La estructura de costos en perspectiva señala igualmente la posibilidad de un deterioro en los términos relativos de precios de productos primarios. En efecto, el nivel absoluto de la tasa de salarios en países desarrollados, ya mucho más alto que el prevaleciente en países en desarrollo, verá ampliada esta diferencia en valor absoluto a medida que se distancien - también en valor absoluto - los niveles de ingreso. Además, el producto primario requiere mano de obra de menos calificación relativa que el manufacturero; y la distancia entre la remuneración de mano de obra calificada y no calificada se habrá de ampliar - o no se habrá de reducir - en ambos casos. Si hubiera una paridad de condiciones en la variación de productividad, el costo en salarios /aumentaría más

acrecería más en los productos manufacturados por aquel solo hecho. (En la actividad agropecuaria el ingreso del trabajo representa menos del 20 por ciento del valor agregado en países en desarrollo; mientras que es dominante su participación en el valor agregado manufacturero en países industriales).

Pero, además, pudiera ser posible que la variación de la productividad en la producción primaria crezca tal vez más que la de la producción manufacturera - al menos con respecto a ciertas manufacturas, y por cierto tiempo - dado el actual retraso tecnológico relativo del agro en países en desarrollo.^{522/} Mientras los países en desarrollo deberían trasladar una parte sustancial de su efecto-productividad a los precios - mientras no ganen en conjunto capacidad individual de negociación - los productores manufactureros habrían de apropiarse una parte sustantiva del suyo, según la experiencia tradicional.

Los productos primarios - agropecuarios o extractivos - se producen con menor densidad relativa de capital que los manufactureros. Mientras hoy la remuneración del capital tierra por unidad de producción es alta - porque su productividad es relativamente reducida - un alza en la producción por hectárea permitiría bajar la remuneración del capital por unidad de producción; mientras que esta baja no ha de darse en la producción manufacturera con igual densidad.^{523/}

La estructura prospectiva de costos señala, pues, un deterioro previsible en los términos del intercambio de países en desarrollo, como se expresó.

Entre los problemas internos de países en desarrollo - que hacen al tercer enfoque - suele ser prevalente la ausencia en ellos de servicios de promoción y contralor de exportaciones, y de entidades que vendan concretamente; y la persistencia, a veces, de mecanismos inadecuados y costosos de manejo interno de los bienes exportados. El tiempo que tome introducir los cambios institucionales y económicos requeridos, será un lapso en que no podrían modificarse sustancialmente la capacidad de negociación de los países en desarrollo ni las condiciones generales prevalecientes.

El problema que aquí se plantea a objetos expositivos como de "versus" entre producto primario y manufactura es, en realidad, de grado. Podría ser tratado en términos de grados determinados de valor agregado; y ello permitiría incorporar al análisis el efecto de las exportaciones de manufacturas desde países en desarrollo.

/Se cree

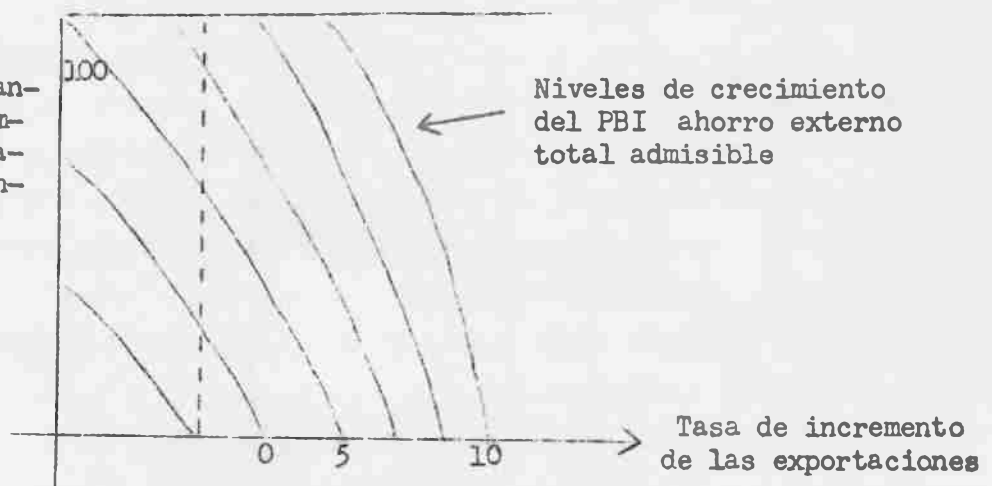
Se cree que, aun así, persistirá el deterioro. En efecto, a medida que avance en el contenido de manufactura de la exportación de países en desarrollo, también habrá de incrementar la densidad de capital y tecnología contenida en sus importaciones.^{524/} El problema se hace, pues, de velocidad relativa; y no se vislumbra que el grado de industrialización contenido en la exportación de países en desarrollo pudiera ganar tanto como para compensar por lo menos el efecto del distanciamiento en los costos en salarios, ya aludido. En todo caso, ello pone un criterio de velocidad mínima a dicha expansión.

Por todo ello, pues, se considera que un efecto adverso de la relación de términos del intercambio es un dato de futuro para los países en desarrollo, en general, y para Latinoamérica en particular.

De ello nacen múltiples objetivos de sustitución, exportaciones industriales, apertura de nuevos mercados, comercio con países colectivistas, etc. La cuestión esencial es de velocidad del proceso.

x) A esta altura del análisis de los datos de futuro, y de los objetivos específicos que de ellos nacen para los países en desarrollo, el problema se considera suficientemente acotado en lo conceptual. La tasa de crecimiento sin inflación ha de depender - dados los criterios anteriores y según ciertos niveles de reservas y de ayuda - de la capacidad de financiamiento de la economía en su conjunto; y ésta del efecto combinado de la sustitución y la expansión de las exportaciones:^{525/}

Sustitución de importaciones en % de la demanda de bienes importados generada por la expansión interna



/Cada curva

Cada curva del esquema anterior responde a una tasa de crecimiento, y a cierta utilización de ahorro externo bajo todas sus formas. Las que más cerca están de la intersección, conllevan más ahorro externo o bien admiten menos crecimiento. Lo esencial es que tanto el efecto-sustitución como el incremento de exportaciones tienen cotas de máxima que, juntamente con el máximo ahorro externo admisible según la capacidad de endeudamiento del país y sus posibilidades de emplearlo, definen la máxima expansión financiable del producto.

La forma y nivel de las curvas está influida por los flujos de divisas correspondientes a conceptos hasta ahora analizados que son "datos" a esta altura del problema.

El viejo modelo de crecimiento hacia afuera transitó por la horizontal, expandiendo exportaciones; luego del 30 y con la guerra se transitó preferentemente por la vertical, ampliando la sustitución. Pero la manera de hacerlo impidió expandir las nuevas exportaciones manufactureras, que tenían que abrir una nueva fase de expansión hacia afuera, en la medida en que la demanda de exportación tradicional y la misma sustitución agotaban progresivamente su dinamismo.

xi) Desde distintos ángulos se había advertido sobre la necesidad de que el proceso de sustitución fuera eficientemente realizado en el contexto de sendas políticas de importaciones y de desarrollo industrial.

- La realidad práctica impuso en definitiva una forma que se caracterizó - salvo excepción - por un proteccionismo por regla excesivo, pero no armónico - y aun negativo en algunos casos - nacido de problemas de financiamiento del balance de pagos e impactante sobre la estructura y la productividad industrial y los precios internos, antes que nacido de la necesidad de desarrollo industrial selectivo y aplicación con la restricción externa; al parecer improvisado en la política a partir de factores de momento, pero perdurable después de pasadas las circunstancias que lo impulsaron; resultante de la yuxtaposición - pero no necesariamente la convergencia - de contralores directos el uso de la tarifa externa, tipos de cambio (a veces sobrevaluados) diferenciales cambiarios, permisos y depósitos previos; y con tarifas que dada su rigidez inicial derivada fueron teniendo rigidez creciente de la necesidad de aprobación legislativa; por efecto de convenios bilaterales y de regímenes industriales especiales. ^{526/}

/La dureza

La dureza de la tarifa trasladó el instrumento discriminatorio hacia la restricción directa y el tipo de cambio; pero este último a su vez era vulnerable a la suba de precios internos que en el contexto que se dio desde la postguerra, asumió niveles y ritmos diferentes según los países.

La protección efectiva - derivada del juego conjunto de la tarifa general, las excepciones a ella por convenios externos o por regímenes especiales internos, el nivel del tipo de cambio efectivo en relación a cierta paridad, el costo de depósitos previos, el costo al importador de regímenes administrativos de restricción directa, y el costo de transferencias netas al exterior por remuneración de factores, entre otras cosas - fue, en tal contexto, muy diferente de la protección nominal.^{527/} En lo tarifario, hubo protección fuerte sobre todo tipo de bienes, pero más elevada sobre productos en proceso que sobre materias primas, y más alta aún sobre productos terminados.

- El coeficiente de importaciones de Latinoamérica desde 1950 tuvo una interesante evolución; bajó en los países de mayor dimensión de mercado (Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela) y creció en el conjunto de los demás países. Al mismo tiempo, los países desarrollados del mundo incrementaron su coeficiente.^{528/} Aquella reducción refleja sólo en parte el efecto de cierto éxito en la política de sustitución; en otra dimensión refleja la mera restricción surgida como necesaria por el nuevo tipo de vulnerabilidad que el mismo proceso de sustitución ha creado. Ya las importaciones son básicamente imprescindibles - salvo excepción.

Desde ahora en adelante se piensa que ha de ser difícil que los países puedan comprimir más su coeficiente de importaciones sin perjudicar su proceso de desarrollo y de precios. La integración además está poniendo frenos a la discriminación interna. Ellos habrán, al parecer, de limitar las posibilidades de reducción del coeficiente a nivel de país, pero no necesariamente al nivel de área: la distancia entre ambos vendrá dada por el crecimiento del comercio intrazonal, que puede ser muy fuerte precisamente porque aún es poco significativo.

Para el futuro va de suyo, pues, que es necesario discriminar. Lo contrario, la liberalización absoluta de las transacciones, depende del supuesto de una evolución semejante en el comercio de cada país, ya que de lo contrario no podría dejar de existir desequilibrio.^{529/} Teóricamente no puede negarse la
/necesidad de

necesidad de proteger; de lo que se trata es de la dimensión y ritmo de cambio en la protección.

- Las políticas de apertura que comenzaron desde fines de la década del 50, en parte al influjo de convenios de "stand-by" barrieron prácticamente con la bilateralidad, y afectaron los tipos de cambio, eliminando los tipos múltiples en su forma, pero no en el fondo, pues aquéllos continuaron subsistiendo a través de exenciones y recargos, calificado a veces como tributos. No fueron suficientes, empero para armonizar lo tarifario, cambiario, y el juego de otras restricciones, en la medida requerida.

- La capacidad para importar creció, pues, menos que la demanda de importaciones antes de la sustitución. La brecha fue cubierta con sustitución, endeudamiento y pérdida de reservas en ciertos casos. Además, el remanente después de deducir de los ingresos de exportación los requerimientos "fijos" de divisas para atender importaciones esenciales y compromisos financieros, ha sido no sólo descendente - salvo excepción - sino, además, muy fluctuante.^{53C} La estrechez general, y estas fluctuaciones tuvieron en conjunto un impacto inflacionario, adicionado al que provocó la forma cómo la sustitución fue realizada.

Hay fuerzas que conducen a que este tipo de comportamiento sea en principio - si no se obra sobre él - un dato de futuro. Nace de ello el objetivo de minimizar la filtración inflacionaria, de desarrollo y de capacidad de exportación costánea de manufactura, que tendría una continuación del proceso en los términos en que se ha venido dando en una serie de países.

El problema afectó en el pasado de manera diferente a los países, y cierto análisis ya realizado por CEPAL, llegó a conclusión de que hubo dos grupos de experiencia en Latinoamérica.^{531/} En países carentes de una sustitución fuerte de importaciones ^{532/} la tasa de crecimiento a largo plazo se correlacionó estrechamente con la de crecimiento de las exportaciones; creció el coeficiente de importaciones - que estuvieron muy poco limitadas por cuotas y aranceles, dada en parte la existencia de convenios comerciales recíprocos con USA - y fue moderada el alza de precios, que significó las fluctuaciones de precios en los Estados Unidos. Los otros países sustituyeron; introdujeron cambios en la estructura de sus economías; tuvieron un ingreso que creció más /que las

que las exportaciones, y padecieron inflación, en ciertos casos muy elevadas. El "costo" de la sustitución fue, pues, elevado en términos generales; pero ella tuvo lugar.

- Puede formularse entonces la pregunta de por qué el proceso asumió estos caracteres que alejaron sus resultados del óptimo. Se piensa que una respuesta genérica reside en que no se montaron mecanismos de planificación que fueran utilizados como instrumentos de gobierno, sino hasta después de que el proceso fue concretándose; y que, aún montados éstos, el apoyo que tuvieron fue en general vacilante, y su itinerario se encaminó de lo general hacia lo particular, del largo al corto plazo, y de la estrategia global hacia los instrumentos concretos de política. Un proceso de planificación con estrategia clara hubiera acomodado el uso de los instrumentos a sus propósitos; en la política concreta se fue, en cambio, por un itinerario inverso, salvo excepción, y se emplearon los instrumentos sin afinar estrategias detalladas para cada actividad.^{533/}

De ello nace, más que un objetivo, el prerrequisito de vincular estrechamente la política de importaciones y sustitución y el uso de la protección, forma selectiva, al desarrollo de actividades industriales determinadas;^{534/} lo cual exige el funcionamiento de mecanismos de planificación.

En el uso de instrumentos tributarios o monetarios esta necesidad no es tan visible, porque el efecto directo del uso del instrumento sobre actividades determinadas no se percibe con claridad. En el uso de los instrumentos convergentes a importaciones y sustitución, hay discriminación directa por más globales que sean las medidas. Así, una política monetaria sólo global, por ejemplo, puede resolverse sin que se vea la necesidad de programarla - aunque ella resulta objetivamente evidente - más allá de la necesidad de mantener cierto "equilibrio" general; la política de importaciones y sustitución y, en consecuencia, el uso de la protección, no tienen probabilidad de éxito si no son selectivamente programadas e instrumentadas.

Y la medida de tal éxito es exigente y compleja, pues se refiere no sólo a la administración de las importaciones y del desarrollo industrial presente, sino al grado de compromiso que la estructura presente pone sobre el desarrollo futuro.

- Para el futuro, que la demanda de importaciones antes de la sustitución ha de crecer más que el producto, se considera un dato en el problema como se /ha expresado.

ha expresado.^{535/} También lo es que las economías del área, precisamente por la dimensión de su mercado, necesitarían individualmente un coeficiente de importaciones estructuralmente más elevado que el que poseen por lo menos, en razón tecnológica y de escala de operación.^{536/} Y también constituye un dato en el problema el de que, por regla, los países no habrían de tener capacidad para financiar a niveles nacionales un coeficiente acrecido en la dimensión necesaria. ¿Cómo se acota, pues, la solución?

- Si se considera que el comercio internacional libre de trabas es pre-requisito para que se maximice el ingreso con la menor filtración inflacionaria posible, la solución estaría en la liberación del comercio. Pero en la realidad práctica, ni aun la metodología de programación financiera global con que tal objetivo de largo plazo suele ser perseguido en el plazo corto, admite más importación que la "permitida" por el nivel de exportaciones y el programa de variación de las reservas.^{537/}

Hay, pues, dos soluciones básicas: la restricción de importaciones y la devaluación. Aquí se opta por la primera. La devaluación sólo se concibe en este contexto como un mecanismo de ajuste de cierto nivel de precios internos ^{538/} a precios internacionales, empleado con el propósito de poner cierto índice global de capacidad de competencia dentro de cotas requeridas por consideraciones determinadas - sobre las que se vuelve en seguida.

Las implicaciones instrumentales de una o de otra decisión son esencialmente distintas. Por ejemplo, mientras la aproximación global que repose en la devaluación requiere que el crédito interno no exceda de cierta cota dada por el nivel "permitido" de demanda, la aproximación que aquí se sustenta requiere que el crédito se expanda selectivamente todo lo necesario para asegurar la moneda requerida para las transacciones, en general, y de sustitución, en particular.

- A partir de esta decisión, la cuestión se traslada a cómo realizar el proceso de sustitución. Ello porque la protección - y particularmente la restricción directa - dejan cierto poder de compra que requiere tener una contrapartida de bienes físicos. La política de importación se traslada, entonces, a una política de producción con sus óptimos propios, en la cual la sustitución es una componente continua.^{539/} Se trata ahora de minimizar los
/varios efectos

varios efectos adversos de la sustitución en términos de ingreso,^{540/} precios;^{541/} divisas brutas a netas, y exportaciones, principalmente. Ello lleva al problema de escala, y al objetivo de encarar un programa regional de sustitución de importaciones, que haga parte sustantiva de un programa regional de desarrollo.^{542/}

- Este programa regional de sustitución es exigido por lo menos porque el mercado interno de la gran mayoría de países latinoamericanos no tiene dimensión mínima económica para albergar una sola planta de dimensión óptima en industrias transformadoras - la cual parece estar ampliándose con el progreso técnico; porque la sobredevaluación que en las condiciones prevaecientes ello podría implicar para algunos países, habría de afectar su estructura de la propiedad; y porque el límite a la capacidad de importación exige al área sustituir no sólo al nivel de lo que se pueda exportar al mercado mundial. De ahí también la prioridad de la tarifa externa común.

- Hay, además, una cuestión de ritmo, que exige no vacilar en la apertura progresiva del comercio intrazonal, ni obstruir administrativamente el funcionamiento de las preferencias negociadas. No basta, además, con sustituir, sino que debe asegurarse la continuidad del ritmo de sustitución. De lo contrario, los "impulsos" sustitutivos a niveles nacionales o de área introducen restricciones, pues un objetivo adscripto al de la sustitución en escala regional; y ella se da también, por supuesto, a niveles nacionales.^{543/} De aquí nace la necesidad de un plan de largo y muy largo plazo para el sector externo y sus materias aquí vinculadas.^{544/}

- La vinculación de la política industrial, de importación, cambiaria, de sustitución, y de otros ramos ^{545/} conlleva también compromisos sobre la estructura administrativa interna en los países, cuya adaptación constituye un objetivo instrumental. Las capacidades administrativas dentro de los gobiernos están en general distribuidas en forma separada por instrumentos.^{546/} Pero hace falta que ellas converjan por materia hacia cierta unidad de conducción concurrente del problema externo e industrial que se le vincula.^{547/} Cuestiones adicionales de este tipo surgen con respecto a las importaciones del gobierno y su aprovechamiento como instrumento de comercio exterior; la forma de manejar el comercio según áreas geográficas, etc.

- La opción antes señalada entre restricción de importaciones y devaluación no agota la cuestión de si la discriminación en las importaciones debe

/hacerse en

hacerse en forma directa o vía precios. La primera implicaría, por ejemplo, la existencia de importaciones prohibidas, cuotas y eventualmente permisos previos en cierta medida;^{548/} y exige mucha aptitud estable para administrar el sistema. La segunda podría operar sobre la tarifa y el tipo de cambio - uno o varios tipos reales - cargando sobre una u otro, en distinta medida, el peso de la discriminación.

Se piensa que ambas vías deben converger, dentro del propósito de restringir los controles al mínimo necesario, de trabajar con el menor número posible de tipos efectivos de cambio, y de otorgar protección durante el lapso que necesite la actividad nacional para mejorar su capacidad de competencia, procediendo a reducciones graduales de la protección hasta un mínimo de protección efectiva.

Este mínimo debiera determinarse selectivamente en función de perfiles de costos físicos, diferenciados en las estructuras de precios y cierto margen de seguridad dado en parte por variaciones en los gustos y preferencias. La inclinación de la curva de protección efectiva y el lapso requerido hasta el mínimo dependerían de la posibilidad real de las actividades de que se trate; y dado que es imposible manejar una curva diferente para cada tipo de actividad, habría que adoptar pocas curvas-tipo, asimilando las actividades a cada una de ellas según criterios de seguridad. De hecho, estas curvas estarían en cierta medida acotadas por las preferencias negociadas en la zona.

Ello exige que los países puedan tener una tarifa que sea tan elástica como el tipo de cambio. La traslación hacia los poderes ejecutivos de la facultad de fijar tipos de cambio debiera, pues, ser complementada con la de fijar la tarifa, o variaciones a ella, dentro de límites amplios por cierto.^{549/}

- La elección del grado de utilización de cada instrumento en tal política selectiva debe ser apropiada al país, y estar sustancialmente libre de dos presiones: la de preferencias doctrinarias y la de las que nacen de la condición de país necesitado de crédito externo.

De hecho, la mayoría de los países occidentales de más desarrollo en el hemisferio norte han usado controles de cambios y cuotas de importación, incluso selectivas, por áreas monetarias, o para proteger regiones o industrias en particular - y especialmente a la agricultura; y emplearon - y emplean - a veces la forma de precios mínimos fijados a los productos importados para

/evitar su

evitar su competencia con los nacionales, o la introducción de formas tributarias para tal propósito.^{550/}

Cuando Corea, la Europa Occidental que estaba liberalizando paulatinamente sus pagos y su comercio internacionales al hacerse evidentes déficits de balance de pagos, reintrodujo controles a las importaciones y a los cambios, precisamente como un instrumental de control de la inflación.^{551/} Las condiciones de la balanza de pagos de América Latina en perspectiva, bien que de otro origen, no admitirían solución al problema inflacionario como no fuera en un ámbito de contralor, de eficiencia similar.

Además, en la década del 50 no parece haber pruebas de que los gobiernos ajustaron sus balances de pagos tomando en consideración la situación de otros países; por lo que la carga del ajuste se trasladó al mundo en desarrollo.^{552/} Las experiencias más recientes hacen concebir que este factor sigue sin tener predicamento esencial en la política de países industriales.

- Las modalidades de utilización de aquellos instrumentos convergentes han de estar sujetas a dos cotas: una interna, relativa a la optimización de una función de producción; y otra externa, derivada de la estructura y estrategia del comercio mundial por áreas que toca a cada país diseñar para sí.

En lo primero, la cuestión converge con el esquema sectorial que se planteó desde el principio. Los instrumentos de la política cambiaria y de balance de pagos necesitan ser dimensionados "en función de los requerimientos de desarrollo de actividades específicas",^{553/}

En ciertos casos, la escasez de divisas podrá requerir prohibición o contingenciamiento de ciertas importaciones. Ella puede hacerse "funcionalmente" si la administración de la tarifa es capaz de evitar el contrabando, y la administración fiscal interna es eficiente. De lo contrario, y según el nivel de ingreso y la dimensión del problema de balanza de pagos, habrá que aplicar métodos más drásticos, aunque no sean deseados.

Ello puede desprenderse con claridad de un esquema de importaciones "permitidas". En casos concretos de ciertos países latinoamericanos, se advirtió que era imposible admitir un nivel de gasto externo en bienes de consumo mayor que cierta cota: pero que la distribución prevaleciente del ingreso y la preferencia por lo importado habrían, de todas maneras, de exceder largamente esta cota y financiar la actividad paralela. No se ha encontrado

/que el

que el autor conozca - en la realidad de una serie de casos en el subdesarrollo latinoamericano, forma más eficiente de acomodar el gasto del país a su capacidad de financiamiento, que la de introducir tales restricciones directas.

Ellas representan en apariencia un apartamiento de los propósitos de liberalización del comercio internacional. Pero sólo en apariencia. El comercio se concibe "entre naciones" y hay prerequisites políticos, pues, para su existencia y continuidad.

- Siendo la existencia de la protección un dato, se requeriría acomodar ritmos de apertura progresiva de los países, según su naturaleza, para los tipos de comercio entre ellos, en plazos realistas y con curvas de disminución de la protección efectiva también realistas. De ello ha de depender, también, en cierta medida, la estructura futura del comercio mundial, a la cual se refiere la segunda cota indicada.

Una hipótesis que fue adelantada ^{554/} es, por ejemplo, la de que los países en desarrollo entre sí podrían reducir sus derechos más rápidamente que los países industriales entre sí, y que el ritmo de reducción de la protección en países industriales con respecto a las importaciones provenientes de países en desarrollo podría ubicarse entre ambos ritmos. Complejas cuestiones surgen, de la consideración de este problema; en sustancia sólo se quiere aquí recoger de su planteamiento el criterio de que la cota externa global al ritmo de protección tampoco es cuestión que un país pueda resolver en lo interno, globalmente y mediante el uso inespecífico de instrumentos generales. Entiéndase bien esta proposición: no se trata de proponer una maraña de convenios bilaterales que deterioran precios, calidad e ingreso a la postre. Es que la inepticia de tales convenios como vehículo general no legitima "a contrario sensu" la aptitud de la falta absoluta de criterio direccional en las políticas nacionales de comercio exterior.

xii) El peso que el futuro pone sobre el ritmo de expansión de las exportaciones de bienes y servicios es, pues, considerable. Serán fuertes las presiones que pondrán las demandas de mayores importaciones, transferencias y términos de intercambio, y han de operar limitaciones al efecto-sustitución y al de la inversión directa neta.

Del ritmo de expansión de las exportaciones dependerá también el de ampliación de la capacidad de endeudamiento. De su fella, pues, ha de depender /el grado

el grado de sacrificio que los países tendrían que hacer en términos de desarrollo, de propiedad, o de otras variables con cuyos términos el sacrificio se mida; y seguramente de inflación y sus secuelas.

- Esta influencia de las exportaciones - presente en concepciones teóricas de larga data - ha sido considerada decisiva en el pensamiento latinoamericano desde hace muchos años y exteriorizada en modelos formalizados de varias formas. Las exportaciones han sido en Latinoamérica la variable exógena estratégica en la formulación de planes de desarrollo; y han definido, en última instancia, el ritmo de éste.

Pero, siendo exógena en el problema de modelística de la programación global resulta endógena en la realidad concreta - como señalaba el planteo de centro y periferia; y al presente depende, en última instancia, del crecimiento y de la política de los países desarrollados (Cap. II).

De lo que se trata, pues, es de transformar las exportaciones en un instrumento y evitar, en consecuencia, su pasividad de futuro, que haría irresoluble el problema. Con este propósito se han formulado, discutido y acordado multitud de proposiciones ^{554/} que conllevan utilización de instrumentos y realización de reformas a nivel internacional y a nivel nacional. Aquí sólo han de ser consideradas estas últimas, anotando algunas características generales del comercio que dan entorno al problema. ^{555/}

- Admitido que hay límites a la sustitución - por lo menos a la sustitución eficiente - no puede, pues, admitirse que la insuficiencia de exportaciones de los países en desarrollo sea un dato de futuro. Se exige, pues, superar la insuficiencia dinámica que, salvo excepción, ha caracterizado su comportamiento histórico.

- Ciertas características con que ha venido desarrollándose el comercio mundial y algunos objetivos que de ellas se desprenden son, en líneas generales: ^{556/}

- ha habido un crecimiento global de alrededor del 3 por ciento anual en las exportaciones mundiales en los setenta años anteriores a 1950, y del 7 por ciento anual desde entonces hasta 1965. ^{557/} Tasas más elevadas se dieron en el primer quinquenio de la década del 50 (8 por ciento), al impulso de factores específicos, que en cierta parte se repitieron en años recientes; ^{559/}

/- desde pre-crisis

- desde pre-crisis hasta 1960 la producción mundial creció un 2,7 por ciento anual acumulativo; y dentro de ella la producción primaria un 1,4 por ciento y la de manufacturas un 3,4 por ciento. Las exportaciones mundiales crecieron en dicho período un 2,0 por ciento anual; las de bienes primarios un 1,0 por ciento y las de manufacturas un 3,1 por ciento;^{558/}
 - las exportaciones de los países en desarrollo habían aumentado su participación en el comercio mundial hasta completada la recuperación de postguerra. Desde 1950, en cambio, las exportaciones de los países más desarrollados crecieron a un ritmo de 8 por ciento anual, las de economías centralmente planeadas 11 por ciento y las de países en desarrollo alrededor de 3 por ciento. Las exportaciones de América Latina crecieron desde entonces un 3,7 por ciento anual.^{560/} En consecuencia, la participación del área, en las exportaciones mundiales bajó del 10,6 por ciento en 1950, al 6,7 por ciento en 1965; y la tendencia es firmemente descendente;
 - el comercio recíproco entre países desarrollados, que significaba hacia fines del siglo pasado las dos terceras partes del comercio mundial, redujo su participación hacia la década del cincuenta en que significó entre 35 por ciento y 40 por ciento del mismo. Pero sube desde entonces (48 por ciento ya hacia 1962) y es de presumir que esta participación ha de acrecer en el futuro por efecto de la forma como tales economías y sus inversiones están entrabadas, de la tasa de expansión del producto en el Mercado Común Europeo, y del grado en que beneficia su comercio recíproco el abatimiento gradual de barreras (Kennedy Round, últimamente).^{561/} Paralelamente, se redujo del 35 por ciento al 23 por ciento la participación de las exportaciones de países en desarrollo, en el abastecimiento de los países desarrollados, en el corto lapso de los últimos tres lustros. Ello significa un creciente papel del autoabastecimiento de las áreas desarrolladas, lógico al perdurar discriminaciones en contra de las exportaciones de los países en desarrollo.
- La actitud y la posición real de apertura de los países desarrollados varían según afecten o no a sus áreas de mayor influencia directa. La situación de los países de la Comunidad Británica con respecto al Reino Unido; y la de los países asociados de Africa con respecto al

Mercado Común no tiene equivalencia en el trato que reciben las exportaciones latinoamericanas en general. Se señala "en general" pues Latinoamérica no es área que pueda considerarse adscripta, en su comercio, a los Estados Unidos, salvo ciertas provisiones para los países vinculados por tratados bilaterales. Mientras tanto, está incrementando la participación de países socialistas en el comercio mundial.

- Desde que se inició la existencia de AIAIC, el comercio interlatinoamericano - básicamente integrado aún por productos primarios y alimentos - se hizo fuertemente creciente y representó últimamente más del 11 por ciento del comercio total de los países que integran la zona. Ello, operando en forma dominante sobre productos negociados y aprovechando sólo la tercera parte de las concesiones que integran el programa de liberación.^{562/} La carencia de promoción específica, la falta de saldos exportables, la falta de competitividad en precios, cuestiones de calidad, transportes y frenos administrativos entraban la utilización de preferencias ya negociadas.^{563/}

- en la estructura de las exportaciones por destino geográfico, América Latina exporta tendencialmente cada vez menos a los Estados Unidos, y progresivamente más a la CEE, a Japón y a países socialistas.^{564/} Dado que la tasa de expansión de estas economías es relativamente más elevada que la de los Estados Unidos, es concebible que ello ha de constituir un factor de expansión relativa de demanda por exportaciones latinoamericanas.^{565/} Sin embargo, el ritmo de crecimiento de la demanda debe corregirse según la sustitución y la protección a la actividad interna, y según la discriminación en las compras por áreas. Por lo cual la proyección de tales factores individualmente, por países y principales bienes resulta esencial.

Estos factores conllevan objetivos específicos que constituyen una preocupación principal de UNCTAD, y la forma como tendrían que manejarse, para resolverlos, instrumentos determinados de la negociación internacional no alcanza por ahora a ser comprendida en este trabajo. Es, no obstante, claro que la sola aceleración del ritmo de aprovechamiento de concesiones ya otorgadas en AIAIC constituye otro objetivo específico en el problema interno.

/- el grado

- el grado de elaboración de las exportaciones latinoamericanas es bajo; poco más del 10 por ciento está constituido por manufacturas, y predominan materias primas agropecuarias, minerales y combustibles. Por razón de esta característica, la elasticidad media de la demanda de la exportación latinoamericana es reducida, aunque hay excepciones interesantes. El volumen de exportaciones mundiales, excluidas las de Latinoamérica en el decenio 53/63 ^{566/} creció un 3,5 por ciento anual en alimentos un 7 por ciento en combustibles, y entre un 10 por ciento y un 15 por ciento en maquinarias y productos químicos. Conexo con ello ha aumentado en los tres lustros posteriores a la guerra la dependencia de los países latinoamericanos en pocos productos tradicionales o, por lo menos, no ha mejorado sino por excepción esta situación dependiente.

Dada la escasa diversificación, una baja en la producción de bienes de exportación, no puede compensarse en magnitud significativa con bajas en el consumo interno, con la excepción de países como Argentina y Uruguay, en que es alto el consumo interno de bienes de exportación; y una baja en la demanda externa no puede compensarse significativamente con otras exportaciones, para las cuales los países no están preparados; ^{567/}

- salvo en los países citados, el consumo interno absorbe una pequeña proporción de la producción de bienes exportados. La gran mayoría de países del área está, pues, en situación de desarrollar políticas de exportación que afectan en menor proporción directa relativa sus variables internas;
- la oscilación de las exportaciones del área es muy elevada, como antes se señaló (Caps. II y V).

- Resulta, obviamente, un objetivo esencial de futuro el de maximizar la exportación de manufacturas de los países en desarrollo; y ello tanto en bienes finales como intermedios; a países industriales como por vía comercio recíproco entre países en crecimiento. No hay otra manera visible de resolver estructuralmente la brecha.

En lo que sigue se pone el acento en la exportación de manufacturas, sobre la cual es posible formular este primer esquema en términos generales.

/la exportación

La exportación tradicional necesita, es obvio, tanta custodia real como interés suscita actualmente la exportación de bienes industriales; y posiblemente requiera una revisión de sus mecanismos en más de un país, aparte de las reformas de fondo necesarias para aumentar la producción interna de los bienes y su acceso en firme a todos los mercados.

Sus soluciones están, pues, adscriptas a las características particulares de cada caso.

Aunque el desarrollo industrial de Latinoamérica es bastante reciente - con ciertas excepciones de países que comenzaron antes el proceso - es procedente preguntarse por qué persiste la actual situación de dependencia fundamental en unos pocos productos tradicionales en prácticamente todos los países.

- Dada la diferencia absoluta entre costos unitarios de factores - particularmente mano de obra - en los países en desarrollo y en países industriales, esta situación puede, en general, explicarse en términos de la protección aplicada por éstos, y la demora de aquéllos en mejorar plenamente su eficiencia y organizar su actividad de exportación no tradicional.

Aquí se han de tocar básicamente sólo estos problemas de orden interno de los países en desarrollo que se considera que explican su demora en organizar la exportación de manufacturas. Ellos derivan de factores que operan a nivel de empresa, y de factores generales, en parte institucionales, que operan a nivel de país.

A nivel de empresa operan: la insuficiencia de escala, que puede acumular la ventaja comparativa dada por el costo de la mano de obra; el requerimiento de cierta densidad de tecnología para cumplir especificaciones determinadas - rígidas particularmente en productos en proceso - constituye un factor inhibitorio cuando no concurren ciertas economías externas que permitan integrarla; la falta de contactos, de información sobre el mercado de bienes con sus características técnicas y comerciales y de conocimiento sobre sus cambios de corto plazo; la ausencia de una mentalidad exportadora en los empresarios - que suele exteriorizarse en que se exporta básicamente para compensar el receso interno; ^{568/} la pequeña dimensión individual de la empresa - aunque posea suficiente dimensión económico de planta - para satisfacer con regularidad pedidos de volumen comercialmente económico en países industriales; la /escasa incitación

escasa incitancia para incrementar la capacidad o siquiera iniciar relaciones comerciales en función de los mercados de exportación, cuando la capacidad de competencia depende de variaciones erráticas del tipo de cambio - que pueden demorarse - frente a procesos inflacionarios internos; y la capacidad de diseño de productos nuevos, no siempre abundante en el subdesarrollo; entre otras cosas.^{569/}

Algunas de estas vallas son producto, también, de deficiencias generales, en parte institucionales. Estas, que interesan particularmente en cuanto conllevan el uso de instrumentos generales de política económica, son agrupadas por conveniencia expositiva en: relativas al planeamiento económico, tecnológicas, de organización de servicios de exportación, de financiamiento, fiscales y de tipo de cambio.

En materia de planificación de las exportaciones, no ha sido regla en el área que se formularan programas detallados de exportación que identificaran el empleo de instrumentos determinados, según entes responsables - públicos y privados - y de acuerdo con todos los atributos de cada exportación en sí misma. Estos particularmente, referidos a cada producto según sus características técnicas y comerciales, o cada servicio; su forma de comercialización interna; origen; destino; modalidades de comercialización externa; forma de financiamiento; especificaciones de calidad; y criterios sobre precios y volumen, entre otras cosas. No tiene esta enumeración enunciativa el propósito de inducir una metodología de planeamiento externo. Tan sólo se procura anotar aspectos que, a partir del programa, requieren que ciertos instrumentos sean empleados muy específicamente.^{570/}

Este programa debe ser elaborado, como se expresa en otra parte, con participación de empresarios y de trabajadores. En efecto, la única manera de que el proceso sea perdurable reside en exportar sin subsidio estructural. Para ello el avance tecnológico debe ser intenso; y su introducción exige una continuidad no vulnerada por conflictos que, precisamente ella genera. Tal participación se considera, pues, prerrequisito de la exportación manufacturera en muchos casos,^{571/} y ella requiere estudios que son patrimonio de los servicios de planificación y de administración de las políticas externa e industrial. De aquí, a su vez, han de surgir compromisos sobre la política /de crédito,

de crédito, fiscal, cambiaria y de precios e ingresos, en forma selectiva.^{572/}

El resultado de la exportación de manufacturas con la intensidad que Latinoamérica requiere realizarla, es producto, pues, de una convergencia que requiere una muy disciplinada entrada de cada ente responsable y una participación genuina de todos los factores, debidamente planificada con ellos.

La cuestión de tecnología es sustancial. Es conocido que, dada una diferencia absoluta en la remuneración del factor trabajo - que se ha de ampliar en la medida en que más se distancien los niveles absolutos de ingreso per cápita y más rápidamente mejore la distribución antes de los impuestos en los países industriales - ^{573/} ha de incrementar la probabilidad de producción del bien en un país en desarrollo siempre que su desnivel tecnológico no sea elevado. Mientras los países en desarrollo tienen una cota de máxima a su probabilidad de exportación puestas por su capacidad de absorción tecnológica, los países industriales tienen una cota de mínima puesta por su balance de pagos, a lo que admitan como producción manufacturera importada desde la periferia.

La probabilidad de producción en países industriales crece en forma directa según su velocidad de acumulación tecnológica y está acotada por debajo, pues, por su propia protección. La de los países en desarrollo depende de su velocidad para absorber tecnología, su capacidad de crearla y su aptitud en organizarse para exportar; y estas mismas aptitudes - junto con la protección de los países industriales - ponen su cota de máxima. Anexa a este tipo de consideraciones, está la necesidad de calificar la densidad tecnológica por separado de la densidad de capital. Hay casos de industrias de alta densidad de capital que no tienen requerimientos tecnológicos tan elevados que sean inaccesibles para países en desarrollo. Otras, en cambio, con menos densidad de capital, poseen más alta densidad de tecnología. Ello ayuda a disipar la idea de que una baja en la protección en los países industrializados podría conducir a una quiebra en la capacidad de competencia de su industria frente a los bajos salarios relativos del subdesarrollo. Parece ser, por el contrario, que el proceso habría de darse con cierto continuo desde la exportación primaria actual hacia la exportación con mayor densidad de capital, en función de la restricción puesta por la densidad de tecnología específica de cada /actividad. Además,

actividad. Además, debe recordarse que el alza en la densidad de capital en industrias de exportación llevaría consigo un aumento de la demanda de importación - de los países en desarrollo - por bienes de capital, cuya producción es sí de alta densidad de tecnología.^{574/}

De esto se concluye que un objetivo específico de los países en desarrollo, singularmente ambicioso, deberá residir en incrementar la velocidad de su acumulación tecnológica por sobre la de países industriales; y por lo menos en ramos de exportación manufacturera.^{575/} Ello significaría concentrar allí un esfuerzo considerable; tanto como sea necesario para torcer el ritmo cada vez más abierto de las parábolas de acumulación tecnológica de centro y periferia. Ello requiere acelerar su proceso de osmosis de las tecnologías más avanzadas trabajando a escala eficiente;^{576/} producir su propia tecnología; proteger la propia innovación con eficiencia operativa - no sólo con principios jurídicos - y asegurar la continuidad de tales esfuerzos. Ello y su organización para exportar, forzarán a subir su cota de máxima, que en la actualidad es bien baja, y casi nula en algunos países del área.^{577/} Y la negociación internacional deberá forzar hacia arriba la cota puesta en países desarrollados.^{578/}

Pero no toda suerte de bienes con alta probabilidad de producción en los países en desarrollo podría ser exportada por ellos. Hay límites a la innovación y su aprovechamiento tecnológico que exigirán cierta especialización. ¿Debe el avance tecnológico ir principalmente a productos, o bien dirigirse básicamente a procesos?^{579/} El proceso nuevo, en cambio - frecuentemente mejora de procesos existentes - es concebible que se vincule más a la acumulación tecnológica total; y se refleja principalmente en una baja de costos. No basta concebir gruesamente que el área tendrá que procurar los dos propósitos para responder al interrogante que plantea esta elección; y mucha investigación específica será requerida para optar en cada caso. Lo importante es que la toma de conciencia del problema sea clara.

La organización de servicios de exportación no tradicional sólo en algunos países del área parece estar siendo montada adecuadamente; en otros casos, se han hecho provisiones en planes concretos. Entran aquí cuestiones como la de establecimiento de institutos de comercio exterior para centralizar información; formular análisis y proyecciones de mercados y de la capacidad de la competencia; /trabajar en

trabajar en conjunto con exportadores; supervisar controles de calidad, precio y cantidad; simplificar documentación y trámites; promover la constitución de cooperativas u otro tipo de empresas exportadoras para reunir a empresas productoras de pequeña dimensión comercial individual; participar incluso en tales empresas o asumir riesgos cuando ello se exija por otras razones; coordinar la convergencia de otros instrumentos y, en particular, del financiamiento y los seguros de exportación; servir de nexo operativo con servicios públicos como los de promoción industrial, comercio interno y economía externa, etc.

En materia de financiamiento se presenta una fuerte restricción que ha venido queriendo ser enjugada en pequeña parte a través del financiamiento internacional - la exportación de bienes de capital a los países del área, con crédito del BID. Es muy probable que en muchos casos la solución operativa tenga el prerrequisito institucional de la constitución de una banca específica o el manejo de fondos específicos - que algunos países adoptaron.^{580/} Y además existe el prerrequisito financiero de que no haya restricción crediticia interna indiscriminada, pues ella lleva obviamente a no poder financiar la producción o los stocks para exportación.

En cuanto al comercio del área, si se dispusiera de ciertos mecanismos financieros más amplios para poder servirla - del tipo de una corporación de fomento o al menos cierto "clearing" con capacidad para otorgar descubiertos a países - el comercio intrazonal tendría formas más fluidas de realizarse. Se piensa, pues, que los avances en la compensación interbancaria y la labor de la banca comercial, fructíferos ya, necesitan instrumentos específicos adecuados al financiamiento más vasto de exportaciones, particularmente las no tradicionales. Otros mecanismos de distinto alcance requieren servir el financiamiento de la exportación manufacturera a países industriales.

Los instrumentos fiscales de promoción del comercio exterior deben atender a propósitos complejos.

Se ha señalado en otra parte la conveniencia de mantener por regla una tributación sobre las exportaciones, que sea suficiente para absorber la diferencia en productividades relativas entre la exportación tradicional y la actividad nacional que esté en competencia real o potencial con la importación.

/También se

También se ha establecido que es objetivo hacer que este tributo no repose en el uso de tipos múltiples de cambio - sean directos o a partir de un tipo determinado, con retenciones o detracciones a partir de él - sino en la tributación. Y, para los países exportadores agropecuarios que tienen problemas de tamaño y tenencia de la tierra, se identificó la necesidad de un tributo sobre la capacidad potencial de producción de la tierra, cuya magnitud y forma de ser administrado podrían eventualmente cumplir aquella función con el tiempo.^{581/} Países exportadores mineros tienen más posibilidad de adoptar soluciones tributarias "ad hoc" que eviten el ajuste por vía cambiaria.

Este papel de estímulo al crecimiento del volumen físico de producción exportable a través de la tributación se completa, usualmente, con el ajuste de tributos cuando hay una caída de precios internacionales, a fin de evitar su impacto interno a nivel de productor y evitar al mismo tiempo la devaluación generalizada. La estabilidad de ingresos del productor, asegurada de esta forma o a través de precios garantizados - que requieren subsidio a los entes administradores del sistema cuando aquellas caídas ocurren - constituye otro mecanismo de promoción.

La existencia de tales gravámenes permite también institucionalizar el "plus" de ingreso que surja de eventuales alzas súbitas del precio internacional.

Por otra parte, en los bienes sujetos a convenios internacionales que limiten exportaciones existe la propuesta de que los tributos a la exportación podrían desempeñar otro papel,^{582/} siendo fijados de manera que reflejen la diferencia entre los precios de exportación acordados y el costo interno "a largo plazo" de la producción (en tal caso se recurriría a otros instrumentos para ajustar diferencias de plazo corto). Tales tributos tendrían que ser empleados por la totalidad de países productores, con ciertas condiciones y modalidades que exigirían particular adaptación a los cambios en costos y precios, y limitarían el uso de la tributación para otros propósitos.

Este tipo de criterios se refiere, básicamente, a la exportación tradicional. Para la no tradicional - manufactura en esencia - la regla promocional es la desgravación. Por ella, como instrumento convergente con otras herramientas de promoción, han optado ya varios países en Latinoamérica, a

/través de

través de mecanismos que en parte fueron discutidos.^{583/} Estas desgravaciones asumen dos características, según su nivel y los tributos que afectan: el de instrumentos de "igualización" de costos (por ejemplo cierta proporción de exenciones sobre cotizaciones de seguridad social); o el de instrumentos de subsidio con propósitos de promoción, más allá de estos niveles y características.

Pero en cuanto la desgravación es un subsidio su permanencia irrestricta puede llevar consigo ciertos peligros - no sólo de estancamiento productivo - semejantes a los que conlleva la protección excesiva. Se piensa por ello que a esta primera etapa de desgravación fuerte - que tal debe ser para promover dediciones - debe seguir una segunda de atenuación progresiva de desgravaciones hasta un límite dado por consideraciones de costos semejantes a las que se discutieron para establecer un itinerario decreciente para la protección.^{584/} Hay, además, cuestiones de grado. Más allá de cierto límite el subsidio puede constituir la forma de financiar una reducción artificial de precios de exportación en moneda internacional. La identificación selectiva de tales límites - y de un área de sensibilidad alrededor de ellos, en cada caso, según cambios en ciertas variables - ha de conducir a administrar bien la promoción. Ello evitará dar subsidios subrepticios: o bien al mantenimiento de la ineficiencia interna o al financiamiento de la pérdida de intercambio; o bien, incluso, a la inversión directa de capitales en forma no discriminada.

El tipo de cambio para exportar manufacturas se piensa que no debe ser otro que el que el país tenga para el movimiento de capitales. Los atributos de suficiencia, estabilidad y realismo que una y otra transacción requieren del tipo de cambio son también semejantes.^{585/} Por otra parte, concibiendo como aquí se hace - sobre ello se vuelve en el punto siguiente - que a lo más se deben tener dos tipos de cambio, resulta evidente que el requerido por la exportación manufacturera ha de ser el más elevado.

/c) El uso

c) El uso de los instrumentos de política cambiaria

La utilización de los instrumentos de la política convencionalmente denominada aquí como "cambiaria y de balance de pagos" está, pues, exigida por objetivos específicos múltiples; algunos de ellos surgidos a partir de ciertos objetivos generales y los otros de la existencia de ciertos "datos de futuro". Resulta pues, poco aceptable que en las condiciones reales del subdesarrollo, jueguen sólo preferencias doctrinarias para identificar su empleo.^{586/}

Desde el punto de vista del interés de los países, podría plantearse cierto grado de uso de los instrumentos, y definirse sus modalidades y forma de converger en cada caso especial. Pero existen también restricciones en este campo de política, provenientes del nivel internacional, que exigen cierta consideración adicional del problema.

i) Si todos los países manejaran sus instrumentos internos y externos cuidando su impacto sobre terceras economías, podrían los países en desarrollo adaptar sus instrumentos externos principalmente al logro de objetivos internos. Su incidencia sobre los países desarrollados sería esencial sólo en algunos pocos casos probablemente referidos a ciertos bienes estratégicos; y los países en desarrollo no tendrían preocupación esencial por las medidas adoptadas en países desarrollados.

Como este cuidado del impacto sobre terceras economías no se da - o al menos no es regla de observancia rígida y universal que así sea - el empleo de tales instrumentos en el subdesarrollo tiene que tener, además, versatilidad para compensar el efecto de decisiones unilaterales externas. Esto no es nada nuevo, y el derecho a "desviar las consecuencias de la acción" de terceros países está ya institucionalizado por ejemplo en el Tratado de Roma.^{587/}

Pero no se trata sólo de decisiones nuevas, sino de la estructura prevaleciente de decisiones. De lo que se trata en los países en desarrollo es de compensar el efecto adverso de una estructura mundial - aun no querida, pero real - que tiende a comprometer no sólo el equilibrio transitorio del balance de pagos sino ciertos valores superiores, con un vigor

/estructuralmente creciente

estructuralmente creciente. Y tan creciente en perspectiva, que se estima podría llegar a afectar ciertos atributos que hacen a la viabilidad política de algunos países en el futuro.

No puede, pues, justificarse que el uso de los instrumentos en este campo esté atado a preferencias doctrinarias previas. Así lo entienden, por otra parte, los países industriales, que protegen sus economías aplicando todo tipo de discriminaciones.

ii) La cuestión no reside en discriminar o no, sino en cómo hacerlo; y en qué grado. Este ha de ser necesariamente variable según la estructura y nivel de desarrollo de los países, y más elevado en el subdesarrollo.

Parece lógico que los grados de discriminación deban ser mayores cuanto menos desarrollado sea un país y más vulnerable su estructura; y que los instrumentos de discriminación sean preservados por los países en desarrollo en todo su vigor y aptitud - y dentro de ellos los instrumentos cambiarios. Sin embargo, el ser un país menos desarrollado ha venido llevando consigo la calidad de deudor; y ésta ha requerido apertura antes de tiempo. Aún la apertura ha llegado en ciertos casos, al juego del art. VIII del Convenio, con la consiguiente renuncia de los países a las posibilidades del artículo XIV. Que esta renuncia sea apropiada a países desarrollados es razonable; pero se estima anticipada en el caso de otros países en desarrollo que ya lo han hecho.^{588/} Se piensa necesario institucionalizar esta necesidad de acompasamiento entre la apertura real, y la exigencia institucional de abrirse los países con intensidad creciente, según sus niveles de desarrollo y sus estructuras reales. Ello podría comprometer aún el texto de la Carta de Bretton Woods, como se ha señalado. Este es precisamente, un punto que requiere discusión.

En 1945 se concibió la necesidad de un período de transición en post-guerra, durante el cual podrían subsistir restricciones cambiarias (Artículo XIV-Sec. 2). En 1967 se identifica la necesidad de proveer a un largo desajuste de balance de pagos de los países en desarrollo. Más que transición, hay, pues, desajuste de fondo y, además, perdurable.

/iii) Hay también

iii) Hay también una cuestión de reciprocidad, de particular interés en el futuro. En principio, no pueden los deudores ser obligados a discriminar menos por el hecho de serlo. Puesto que su deuda aumentará en el futuro si quieren crecer lo suficiente, habría un tratamiento asimétrico si se siguen aplicando los criterios prevaletientes. Ello llevaría a unos a la renuncia en el uso de ciertos instrumentos por imposición del sistema, mientras otros países tendrían sólo obligaciones emergentes de su propia concesión. No es éste el sistema internacional de trato justo a que los países puedan aspirar; y si tal fuera su forma de funcionar, habría precisamente que modificarla.

iv) Por otra parte, la cuestión de la reciprocidad no debe ser planteada sólo para los cambios en el uso de instrumentos que ocurran desde ahora en adelante.

La reciprocidad debe darse dentro de un contexto de política total, y no sólo especularse sobre ella a partir de cambios marginales en la protección o en otros valores. Se trata, pues, de identificar cuáles son los niveles absolutos de discriminación - control, protección, etc. - vigentes en cada momento, para ajustarlos.

Además, se considera que resulta desviante el planteo de la cuestión de la reciprocidad en términos bilaterales y restringidos. Así, puede identificarse una maraña de reciprocidades desde distintos enfoques; ellas tendrían para los países en desarrollo cierto contenido "reivindicatorio" en las condiciones actuales; pero no necesariamente se lograría por este camino restringido una solución al problema global.

Un ejemplo de ello reside en la reciprocidad de las "protecciones", si así quiere llamársele. La protección de los centros inhibe que opere el factor estabilizante, que deriva del acrecentamiento de la distancia entre salarios en moneda internacional de países industriales y en desarrollo. El proteccionismo de la periferia inhibe que acceda a ella cierto fruto del mayor avance técnico de los centros. Concibiendo que la inversión directa del exterior constituye en cierta medida una forma de saltar sobre la protección, los países en desarrollo que reciban inversión externa ^{589/} podrían, eventualmente requerir como reciprocidad cierta atenuación de la protección en países industriales, para sus exportaciones de manufacturas.

/v) Sin resentir

v) Sin resentir este tipo de aproximaciones parciales - pues hay un defasaje entre las velocidades de apertura de centro y periferia que afecta a los países en desarrollo - se piensa que éstos debieran ir, al mismo tiempo, hacia un planteo global del problema.

Los países en desarrollo no pueden abrirse antes de haber madurado lo suficiente como para confiar en su capacidad de mantener establemente cierto equilibrio después de la apertura.

Hay no sólo cuestiones de estructura del poder económico - y no económico - interno de los países; sino cuestiones que podrían aún influir - como se ha expresado - algunos atributos que hacen a su viabilidad dentro del actual contexto del sistema internacional, y que requieren un acomodamiento de las exigencias del sistema a sus posibilidades reales. Este acomodamiento se considera que debe ser explicitado e institucionalizado al nivel del mayor rango jurídico, exigido por su necesaria permanencia.

vi) Si ello es correcto, se habrá de requerir un programa que contenga la imagen de futuro del sistema internacional "querida" por los países, y al servicio de cuya consecución podrán ponerse entonces ciertos instrumentos decisivos, como los cambiarios y de balance de pagos, en forma graduada.

A partir de tales programas, formulados con la participación activa e institucionalizada de todos los países, podrían los países en desarrollo aceptar restricciones a su empleo de instrumentos determinados, con la convicción de que ellas derivan de un acuerdo racionalizado a partir de un propósito de futuro, que persigue el desarrollo estable y no la mera estabilidad. Su sola condición de deudores estructurales - en conjunto - por un proceso que no gobiernan y que corren el peligro de influir cada vez menos, no sería título suficiente para imponerles la necesidad de tales restricciones, dentro del concepto de solidaridad que habría entonces de prevalecer.

Aún cuando el comercio libre de trabas fuera entendido a nivel teórico como prerrequisito, su consecución a nivel mundial es hoy un objetivo. Pero un objetivo instrumental; no un objetivo final en sí mismo. Los objetivos superiores necesitan, pues, ser explicitados y acordados entre países desarrollados y en desarrollo, para que éste y otros objetivos instrumentales puedan acomodarse a ellos. Desde este punto, podrán acomodarse los instrumentos e identificarse restricciones a su empleo nacional,

/acompañadas a

acompañadas a la estructura y nivel de desarrollo de los países, aún con ciertas provisiones flexibles para hacer frente a cuestiones de coyuntura. Bajo tales supuestos, la cooperación internacional tendría una forma y significación mucho más amplia y a la vez más precisa que la actualmente prevaleciente. Se trata, pues, de transformar reciprocidad y cooperación en solidaridad programada.

vii) Se piensa que la construcción institucional de nivel mundial no ha seguido la ruta de fijarse objetivos acordados de "desarrollo" - lato sensu - antes de definir su propia fisonomía para servirlos; ha restringido o condicionado demasiado sus propósitos al "equilibrio" - aún de corto plazo - y no ha hecho provisiones para las diferentes circunstancias y grados de evolución de los países. Por lo menos por tales razones, ella resulta defasada con respecto a los propósitos y necesidades actuales de los países en desarrollo, de cuya evolución futura dependen otros factores relevantes del sistema internacional. Su adaptación no sería más que una etapa lógicamente desprendida del hecho dinámico; y de que en estos últimos lustros el enfoque del problema de desarrollo a nivel mundial ha cambiado sustancialmente.

Un componente necesario de tal programa, pues, habría de ser un plan de reforma institucional, encarado desde lo general hacia lo particular, que acomode la fisonomía jurídica y operativa de las instituciones internacionales a una distribución de responsabilidades por entes debidamente formulada.

Nótese que el defasaje actual entre necesidades de servicio institucional, y servicios reales prestados por los entes tiende a ser cubierto con la inserción de nuevos programas, ^{590/} pero dejando formalmente intacta la estructura de fondo. Ello responde a una concepción estática del problema global que, se piensa, debe ser superada. No se trata de dejar el sistema en la situación actual mientras se concibe un ajuste por todo lo alto; una y otra cosa se piensa que deberían, pues, converger.

/viii) Dentro

viii) Dentro de las condiciones reales prevalectentes, el uso de los instrumentos cambiarios ha tendido en la última década a una liberalización progresiva; y a la eliminación de tipos múltiples en lo formal, dejando subsistentes en ciertos casos retenciones y recargos que hacen sus veces.^{591/}

Se ha señalado que, dada la necesidad de cierta discriminación, se requiere tender a fortificar la estructura de la tributación real interna, para trasladar hacia ella el peso de ciertos ajustes. Uno, elemental, deriva de la diferencia de productividad relativa entre actividades de exportación tradicional, y otras actividades afectadas por la competencia externa. Se piensa, pues, que la multiplicidad de tipos de cambio no beneficia, por sus conocidos efectos, la optimización del proceso de desarrollo,^{592/} pero que es necesario poseer herramientas tributarias aptas para salir de ella. El calificar como tributos a aquellas retenciones y recargos sobre el tipo de cambio constituye, pues, la exteriorización de que no hay otras formas tributarias más aptas para reemplazarlas, o de que la base tributaria externa es la más útil. Sin embargo, un sistema de tipos múltiples no debiera constituir un refugio frente a la incapacidad política de introducir con eficiencia ciertos tributos en los países. No obstante la experiencia indica que, frente a ciertas coyunturas, tanto la multiplicidad cambiaria como la sobredevaluación han tenido a veces propósitos esencialmente tributarios y de subsidios; y han introducido otros efectos de variada naturaleza.

El tipo de cambio único constituye un propósito ulterior al que no todos los países pueden acceder, sino en función de su situación real de desarrollo y de pagos, y aún de tributación (incluido subsidios) como se ha señalado.

Se considera que el arribo a tal situación conlleva ciertos requerimientos. Un sólo tipo se daría en el caso de reservas no escasas; exportaciones muy diversificadas, o concentradas en productos cuyo consumo interno sea reducido, y que ofrezcan poca posibilidad en evasión aduanera y tributaria; y aptitud en los instrumentos tributarios - no sólo la tarifa - y de otra naturaleza para no remunerar exageradamente a exportadores no tradicionales - a cuyo nivel se entiende que, por regla, habría protección /suficiente para

suficiente para el resto de actividades sujetas a competencia externa - y para orientar la estructura de precios. Además, para ser único, tendría que ser realista y flexible, al menos mientras imperen condiciones inflacionarias. Ello lleva al problema siguiente.^{593/}

Cuando se persigue la estabilidad, es claramente preferible el tipo fijo. Pero ello sólo podría darse si, además, concurren reservas actuales y previstas suficientes y, a largo plazo, habiendo confianza y en ausencia de presiones inflacionarias. De lo contrario, se crearían mercados paralelos que, con la alta evasión prevaleciente en países en desarrollo en general - y en el Area en particular - darían salida a capitales internos aunque hubiera control de cambios.

Cuando se persigue el desarrollo, en cambio, y éste lleva consigo cierta alza de precios - requerida por el propio ajuste del sistema y el mantenimiento de la flexibilidad de la estructura de los mismos precios (Cap. II) - es imposible mantener fijo el tipo de cambio. El tipo estable no se considera tampoco prerrequisito para motivar la entrada de inversión extranjera.^{594/} Si hay alza interna de precios, la estabilidad es garantía de futura sobrevaluación, lo cual conlleva subsidio subrepticio al egreso posterior de capitales y de beneficios.

La nueva cuestión reside, pues, en cómo manejar un tipo flexible. Si, para ello, el mercado fuera dejado totalmente libre, limitando la actuación de la banca central a evitar desvíos transitorios, pero sin afectar las tendencias naturales del mercado, puede ya formularse la predicción de que la tensión de la demanda de divisas - ya identificadas - crearía inestabilidad cambiaria inevitable en el mundo en desarrollo. Puede que en algunos países en desarrollo la estructura imperante imponga cierta retención del proceso; sin embargo, la brecha del conjunto de ellos no da pie para estimar otra cosa.

Tal mercado libre no debería ser un refugio para entidades gubernamentales que no quisieran afrontar el costo político de las decisiones cambiarias. Y, en cualquier caso, habría que asegurarse de que existe "mercado". En muchos países en desarrollo los operadores son tan reducidos en número, que la libertad de mercado conlleva una transferencia /no institucionalizada

no institucionalizada de poder público hacia operadores privados, sin que el mercado exista en realidad.^{595/} Mientras no haya inestabilidad de precios internos ni avances en la cobertura tributaria perseguida, la importancia del propósito público en la acción no surge; pero tan pronto como tales situaciones ocurren es dudoso que el subdesarrollo ofrezca por regla, en tales casos, un mercado que, no contrariado en su libre orientación, sirva realmente a su proceso de desarrollo sin inflación.

Tanto como la variación permanente del tipo no beneficia al proceso - por las inestabilidades que crea - la pertinacia en la sobrevaluación perjudica, por el desarrollo que frustra. Ello lleva a requerir la acción de la banca central para mantener cierto mercado "libre regulado", con movimientos admisibles entre cotas determinadas. Estas deben ser básicamente no amplias, pero suficientes para que permitan neutralizar tensiones cambiarias transitorias sin crear inestabilidades internas. Ello es particularmente importante en el subdesarrollo.

La cuestión pragmática reside en la periodicidad de los ajustes de cambios, teniendo en cuenta que cada uno de ellos comporta a la vez un acto económico y un acto político. Ella depende de cada situación. Tiene importancia, pues, que si no se frena la espiral interna por una política de precios e ingresos, no parece haber manera de evitar otra espiral entre devaluación e inflación interna; y ello conlleva el peligro de hacer los reajustes cambiarios tan frecuentes, que se tornen en un factor inflacionario más, frustrante del desarrollo. La frecuencia de los ajustes y su magnitud dependen, pues, en gran medida del manejo conjunto de las políticas de precios e ingresos y cambiaria. La recurrencia a la devaluación es índice de fracaso en la política que ha venido siendo desarrollada, e insinuación de fracaso futuro si ella no se corrige. Las curvas de capacidad de competencia habrían de tener, pues, forma inescapablemente "dentada". De lo que se trata es de ajustar el tamaño y forma de los "dientes" a fin de minimizar perjuicios por unidad de resultados. El éxito de la política cambiaria no es, pues, autónomo: depende del que se tenga en la política de precios e ingresos. Y en cualquier caso, el ajuste

/cambiarlo no

cambiario no debe constituir una medida aislada, sino darse en el contexto de un conjunto de medidas convergentes de política - de precios e ingresos y de otros campos físicos y financieros, en parte analizados.

Los tipos deberían ser, en cualquier caso, realistas. Ello significa que el índice de "capacidad de competencia" del país, o los precios internos expresados en dólares, o la relación entre tipo real y paridad, o cualquier otra forma en que el problema se exprese, sólo tendría que moverse entre cotas determinadas. La existencia de tales cotas, que tienen un antecedente en los "puntos de oro", constituye una forma de ampliar los límites razonables de variabilidad del tipo de cambio, y de vincular estos límites a las variaciones internas de precios. Ello parte de la expresada base conceptual de que el subdesarrollo y los precios en alza irreversible no admiten tipos de cambio fijos, por lo menos en las condiciones que se vislumbran a un decenio vista. Y estas condiciones no son privativas del subdesarrollo; tienen también expresión en países industriales.^{596/}

Los criterios para fijar estas cotas han de ser varios y convergentes, y ellas deberían evitar tanto la sobrevaluación como la sobredevaluación. No se concibe aquí el ajuste cambiario como instrumento para lograr objetivos transitorios,^{597/} que estarían adscriptos a una sobrevaluación o a una sobredevaluación.

La sobrevaluación lleva al desajuste del balance de pagos a través del aliento excesivo a las importaciones, el desaliento a las exportaciones tradicionales, y el impedimento a la sustitución y a la nueva exportación no tradicional; impide realizar programas de exportación a largo plazo, que aseguren mercado, por la incertidumbre del punto de quebranto de las empresas; transfiere ingresos desde el sector exportador al importador, actuando el tipo de cambio como eje de la transferencia; resta recursos reales al país a mediano plazo - y a corto plazo a veces - por el despilfarro de divisas; y se torna en inflacionaria tanto por el juego de algunos de sus efectos directos y de las reacciones que ellos promueven, como porque alguna vez hay que ajustar el tipo de cambio, en cuya oportunidad el alto del escalón de ajuste es mayor.^{598/}

/La sobrevaluación

La sobredevaluación actúa en sentido contrario y tiene efectos inflacionarios a corto plazo, salvo que se establezcan mecanismos - subsidios subrepticios, por ejemplo para retener su efecto, e impedir que impacte los precios internos, cuya estructura queda entonces distorsionada. Ello, además de su efecto sobre la estructura de la propiedad, dado el subsidio subrepticio que contiene, desde el ahorro nacional hacia el extranjero, que altera la paridad de capacidades de inversión en desfavor del ahorro nacional. Ello tanto al reducir el poder de compra del ahorro interno en términos de bienes de inversión importados, como porque amplía el poder de compra del ahorro externo en términos de activos nacionales.

La sobredevaluación - a veces encarada para dar mayor duración al ajuste cambiario en un proceso inflacionario - pone, en efecto, una transferencia adicional que influye sobre la estructura nacional/exterior de la propiedad, ya distorsionada en forma creciente por el disímil avance tecnológico y la mayor capacidad de acumulación de los centros. Sobre ello podría señalarse, en un símil ilustrativo, que la misma transferencia a los productores mundiales de oro que harían los Estados Unidos con una eventual devaluación, sería hecha por sobredevaluaciones del mundo en desarrollo a los productores mundiales de ahorro. No se considera, pues, necesaria ni conveniente la sobredevaluación para estimular la entrada de capital extranjero.

Hay, además, una cuestión de actitud del empresariado. Se considera que el empresariado nacional que confía en el país y se identifica con su desarrollo, mientras el nivel de "capacidad de competencia" sea bajo ha de invertir en avance tecnológico; y cuando éste sea alto, habrá, además, de retornar capitales. El que no está identificado con el desarrollo de su país y no asume su responsabilidad social en el proceso, ha de sacar capitales por regla; claro que tanto más cuando el nivel de capacidad de competencia sea bajo. El empresariado extranjero invierte por otras razones dominantes, aparte del nivel relativo de capacidad de competencia; pero en cuanto éste juega, tiende a aumentar sus exigencias de "beneficios de entrada" mientras el nivel de capacidad de competencia es bajo; y llega a invertir hasta en compra de activos del tipo tierras, cuando aquel resulta alto por efecto de la fuerte devaluación.

/El realismo

El realismo del tipo de cambio exige, pués, que su nivel se mantenga entre cotas dadas. El acto, pués, de devaluar tiene sentido en cuanto lleva el tipo a entrar en tal franja de paridad; y el verdadero problema reside en cómo determinar los límites de la franja. No bastan para ello índices históricos, y los límites de la franja deben entenderse flexibles en los dos sentidos.^{599/}

Puede, por ejemplo, un país mantener índices descendentes de capacidad de competencia que no conlleven una sobrevaluación, si en los inicios existía una sobredevaluación fuerte. Esta cuestión requerirá investigación cuantitativa y cualitativa profunda, particularmente si es que la armonización cambiaria en el Area llega alguna vez a requerir que se establezcan tales franjas de paridad, para prescribir uno y otro desvío.

Nótese que en el Area integrada ha de ser importante no sólo el nivel de capacidad de competencia de cada país, sino el de las capacidades relativas - paridades reales, en fin. Los países de menor desarrollo relativo en el Area, cuyo, coeficiente de comercio intrazonal crezca, verían en tal situación disminuidos sus grados de libertad para fijar políticas cambiarias autónomas. Esta dependencia se ha verificado ya en algún caso. Ello constituye una apelación hacia la armonización, y particularmente a la regularidad de las conductas cambiarias de los países de mayor peso en el comercio intrazonal de bienes y servicios. Se piensa que, si los países de menor desarrollo relativo dieran suficiente peso a tales requerimientos de armonización, ello llevaría a un argumento más, convergente en el sentido de evidenciar la necesidad de establecer mecanismos de crédito contingente en el Area, para dar sostén a políticas acordadas dentro de propósitos de armonización.^{600/}

Existen ciertas consideraciones adicionales sobre el problema. La existencia o no de capacidad ociosa al momento de devaluar tiene interés especial para países exportadores de productos industriales y, en cierta medida, mineros. Ello significa que esta circunstancia será crecientemente importante para Latinoamérica. Para los exportadores agropecuarios, en cambio, lo que interesa es establecer si, al momento de la devaluación,
/hay elasticidad

hay elasticidad real de oferta o si subsisten trabas que impiden que ella crezca. La devaluación para promover exportación que no tenga en cuenta estas restricciones reales, que requieren reformas de las llamadas "estructurales", corre el peligro de resultar estéril; y hay casos en el Area que registran tal tipo de resultados. Este problema, de medidas convergentes, hace parte también del realismo del tipo de cambio, que es no sólo cuantitativo.

Hay también cuestiones de cronología que afectan el realismo. No basta con que aquella elasticidad de respuesta de la oferta - para seguir con el ejemplo - llegue a existir; ella debe existir realmente durante el período en el cual la devaluación cambia el nivel prevaeciente entre precios internos e internacionales; y no lograrse recién después de que se haya completado la reacción de los sectores inicialmente perjudicados por el ajuste cambiario, y haya retornado la estructura de precios a niveles suficientes a los de pre-devaluación.

Tal tipo de realismo cambiario - no agotado por supuesto en la consideración de los atributos que aquí se consideraron - constituye, pues, una forma de compromiso entre la necesidad de devaluar, dada por razones de productividad relativa, competencia, y precios en línea; y la de tener baja propensión a la devaluación por razones de estructura de la propiedad, de otorgamiento de subsidios subrepticios, y de estabilidad, en fin, para el desarrollo.^{601/}

ix) Los depósitos previos sobre importaciones completan los efectos tributarios de la tarifa y de la multiplicidad cambiaria efectiva, y agregan una discriminación financiera que hace más sensibles las importaciones prescindibles a la restricción al crédito bancario inespecífico. Ello además de otros efectos, por ejemplo, sobre la estructura de precios; y de su valor intrínseco como instrumento de absorción monetaria específica.

Se entiende que su empleo ha venido siendo útil, en términos generales, en el Area; pero que la responsabilidad por hacer que su empleo sea realmente flexible es tanta, como la que se exige en el manejo de la tarifa o el tipo de cambio; y mayor aún, por la necesidad de elasticidad financiera que

/se adiciona

se adiciona. Sin esta última, su efecto resulta sólo temporario, al momento de su introducción. Para el Area se presenta también como útil instrumento de discriminación en favor del comercio intrazonal.^{602/}

x) En los criterios anteriores se considera contenida cierta forma de solución - la que se piensa más útil - al arduo problema del instrumental cambiario que sirva a una política de desarrollo sin inflación.

Se requiere, pues, que el sistema contenga el menor número posible de tipos de cambio; y el subdesarrollo solamente podría servirse de sólo uno, exclusivamente en el caso de que su aptitud tributaria fuera plenamente suficiente y se cubrieran los otros recaudos indicados.

Aquella suficiencia tributaria es no sólo recaudatoria. El propósito recaudatorio adscripto a la reforma cambiaria tiene el inconveniente de exigir con el tiempo una nueva devaluación - si no se frena la espiral y se mejora la tributación interna - dado que sus tributos poseen elasticidad-precio negativa.

Los tributos aplicados a partir de transacciones cambiarias - o de otras bases - deben también tener aptitud para llevar la estructura de precios de mercado hacia un patrón que oriente debidamente la demanda, y la de costo de factores hacia la forma que estimule realmente la producción, habida cuenta de las restricciones reales imperantes en uno y otro caso. El ajuste, antes referido, de niveles diferenciales de productividad es un ejemplo de tales problemas. Este tipo de consideraciones hace conveniente trabajar con dos tipos de cambio, mientras la aptitud tributaria interna no alcance a cubrir suficientemente todos los roles indicados, con la necesaria especificidad, y no se den las condiciones antes citadas.^{603/}

Un tipo de cambio, el menor, serviría entonces a la exportación tradicional; y la exportación no tradicional se cursaría a través de otro mercado, con tipos más altos. Este mercado serviría para cursar importaciones y transacciones financieras, y sería abastecido por la banca central.

La banca central estaría entonces en situación de identificar las "orientaciones de largo plazo" del mercado cambiario, y de graduar su conducta de acuerdo con la política general. No se trataría, pues, de una banca pasiva frente al mercado, con el papel de evitar desvíos de plazo corto; sino vigilante para conducirlo activamente en el corto y el largo plazo.^{604/}

/La capacidad

La capacidad de maniobra de la banca central vendría dada por la entrega obligatoria de divisas de los exportadores, y de otras transacciones financieras. Es cuestión de decisión política y de realidad de cada país el grado en que tal reversión se haga íntegramente a la banca central, o en que participen de ella los bancos, o en que exista libertad de los exportadores de ciertos bienes para disponer de todo o parte de sus divisas.

Los depósitos previos, manejados con flexibilidad absoluta, económica y financiera, convergerían al sistema.

El mismo tipo de principios se aplica a la existencia o no de control. Si la divisa es el recurso más escaso de la economía, los controles sobre movimientos financieros podrían liberalizarse sólo en el caso de que haya certeza de que no habrá fuga de capitales, y que el mercado no cursará otras transacciones que las admitidas. Es importante, pues, que el empleo del instrumento se decida en función de realidades y de criterios de largo plazo, y no al impulso de situaciones de circunstancia, a veces reversibles en el subdesarrollo.

Finalmente, hay una insinuación de puntos para más pensamiento, que vienen de la yuxtaposición de las consideraciones anteriores con la progresiva armonización, necesaria, en el ámbito del Area integrada. Si ésta empleara cotas a ciertos índices del tipo de los de "capacidad de competencia" para comprometer conductas de ajuste cambiario de los países, éstos necesitarían vincular la ayuda que reciban para desajustes transitorios con la observancia de tal franja. Se piensa que ello, vinculado también a un progresivo crecimiento del comercio intrazonal, haría crecientemente aconsejable a los intereses del Area la existencia de un clearing zonal que, entre otras cosas, pudiera dar apoyo de balance de pagos de corto y mediano plazo a los países, sobre la base de conductas nacionales compatibles con el desarrollo del Area y los propósitos de la integración y, lo que es esencial, compatibles con su propia realidad económica. El reciente apoyo político a la Integración abre las vías a concebir formas de instrumentación eficientes de este tipo de propósitos.

/xi) En

xi) En cuanto a las filtraciones en términos de desarrollo e inflacionarios, derivadas del uso de los instrumentos, las informaciones no sistematizadas que se tienen indican que no sólo se han dado situaciones de inadecuación de los instrumentos cambiarios empleados; sino de deficiencia en el grado en que ellos fueron usados; de variabilidad en las políticas - no bien asociadas a programas estables; y lo frecuentemente citado, de un excesivo reposar en ajustes cambiarios sin haberse adoptado medidas en el campo de las corrientes físicas, de nivel sectorial, y en materia de precios e ingresos, que fueran lo suficientemente penetrantes y estables como para superar defectos perdurables, cuya solución no puede darse sólo mediante el empleo global de instrumentos cambiarios y de balance de pagos.

- 402/ Este efecto puede ser expresado en términos del ahorro de divisas ocurrido por efecto-sustitución en relación al nivel de importaciones calculado antes de la sustitución. Ello requiere una definición de sustitución. En algunos casos (plan del Uruguay, p. ej.) se utilizó el criterio de que existe sustitución a partir de una baja en el coeficiente de importaciones sobre la disponibilidad virtual (producción más importación, o bien producto más importación, según el nivel de abstracción que se considere). Sin embargo, el sólo mantenimiento de un coeficiente constante de importaciones a producto exige cierto esfuerzo de sustitución. (Véase una discusión de estos últimos supuestos en: ILPES: Integración, Sector Externo y Desarrollo Económico de América Latina, vol. I espec. p.99 - trabajo dirigido por N. González, octubre 1966).
- 403/ Esta es una simplificación global sobre las variables que se entiende adecuada al objeto presente. Hay, naturalmente otras formas de expresar el problema.
- 404/ Véase el Cap. V sobre la política anticíclica.
- 405/ Esta nómima es meramente enunciativa y ajustada - se entiende - al restringido objeto presente.
- 406/ Véase U.N. E/4152 (o.c.) pgs. 36 y 48.
- 407/ Hay en ello general asentimiento. Véase p.ej. IMF - Economic development with stability. Staff papers, feb.54 pgs. 377/79; y H. Chenery "La efectividad de la Ayuda Externa". El trimestre Económico N° 130.
- 408/ Cálculos de la brecha de ahorro han sido realizados por Naciones Unidas, Millikan y Rostow, Tinbergen, Hoffman, Rosenstein-Rodan (en "International Aid for Underdeveloped Countries" The Review of Economics and Statistics, may 1961) y más recientemente por H. Chenery (La efectividad de la ayuda externa o.c. pgs. 334 y sigs.). Este último estima que probablemente hará falta aumentar la entrada de capitales un 5 por ciento anual para sostener un crecimiento del PNB por sobre 4 por ciento; y para aumentar la tasa de crecimiento del mundo subdesarrollado en 5 por ciento o más probablemente se requeriría un incremento anual de la ayuda de por lo menos 10 por ciento, aún en el caso de que se logre una mejoría respecto de lo hecho en el pasado (pg. 335). Cálculos de brecha del comercio han sido hechos también por la U.N., el GATT (International Trade 1961), FAO, OECD, y más reciente el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Integración, Sector

externo y Desarrollo Económico - 1966 -. Una evaluación por confrontamiento de los trabajos de Rosenstein-Rodan y el GATT puede verse en: Béla Balassa: "The capital needs of the developing countries" (Yale University, Economic Growth Center - Center Paper nr.42; 1964). Una síntesis de todas las estimaciones practicadas desde 1949 - con excepción de la del ILPES - está contenida en: G. Ohlin: "Réévaluation des politiques d'aide à l'étranger (OCDE - Centre de Développement - 1966 pgs. 86/94). La mayoría de estimaciones de la brecha de ahorro dan necesidades del mundo en desarrollo de US\$ 6 a 7 000 millones por año; y las de la brecha de comercio de US\$ 10 a 20 000 anuales para alrededor del 70. La estimación "básica" del Instituto llega a US\$ 4 600 millones en 1975, sólo para América Latina. Una estimación del AID (véase P. Lieftinck: External debt and debt - Bearing capacity of developing countries - Essays in international finance N° 51, march 1966. Princeton University, pg. 10) hace llegar a US\$ 15 000 millones el déficit en cuenta corriente de todos los países en desarrollo.

409/ Las estimaciones de brecha de ahorro utilizan por regla coeficientes producto/capital; y es posible que cierta sobrevaluación de estos coeficientes lleve a subvaluar la necesidad de ahorro externo. Se piensa que la imposibilidad de medir el capital con razonable aproximación - en el estado de la información en países en desarrollo - y los problemas implicados en la elección de una estructura de precios correspondientes a un año-base determinado, hacen depender el valor de tales coeficientes de circunstancias poco fáciles de extrapolar. Además, pequeños cambios en el valor de tales coeficientes hacen variar considerablemente el monto de la ayuda externa necesaria. Ello aparte de los problemas de imaginación requerida para proyectar un coeficiente marginal de ahorro interno. Hay algunas alternativas técnicas a este método (véase, p.ej. N.U. Las necesidades de capital para el desarrollo en los países subdesarrollados - 1962, p. 3.). Un juicio - muy preliminar pues no se ha analizado la metodología de cada estimación - hace más confiables las estimaciones de la brecha del comercio, que también están sesgadas por la dificultad de prever a largo plazo el efecto-sustitución, y que además contienen el efecto de políticas de restricción a las importaciones aplicadas en el pasado y aplicables para lo futuro.

410/ Cf. G. Ohlin (o.c.) p.90.

411/ Tales las del GATT y del Instituto. Esta última es de US\$ 4 600 para 1975 y US\$ 8 300 para 1980, en una hipótesis "básica".

412/ Se toma aquí la estimación del ILPES - 1966. Véase vol. I pgs. 14 y sgs. para síntesis; y luego en su contexto varias otras alternativas.

- 413/ Observado para el período 1950/64. En cuanto al PBI se toma 6 por ciento en total y aproximadamente 3 por ciento del incremento interanual de la población.
- 414/ Igual al volumen de exportaciones más el efecto de la reacción de términos del intercambio.
- 415/ Véase, p.ej., los Estudios Económicos de CEPAL, el documento de la Secretaría de CIES: "El futuro del desarrollo de la América Latina y la Alianza para el Progreso" (Docto. CIES/847, 1966); la memoria de UNCTAD (Conferencia de 1964); el documento de IBRD "Supplementary Financial Measures" (o.c.); y la Declaración de Presidentes de América (Boletín de ALALC - mayo de 1967 y el documento del BID "La participación de Europa en el Financiamiento del Desarrollo de América Latina.
- 416/ Véase también "El Financiamiento Externo de América Latina" - CEPAL 1964 Docto. E/CN. 12/672 p.ej., en pg. 37 se identificaba un saldo de la cuenta corriente deficitario siempre, de US\$ 650, US\$ 3 330 y US\$ 5 310, para los quinquenios comenzados en 1946, 51 y 56. No modificándose sustancialmente las condiciones estructurales que los motivaron - y que influyeron su curso creciente - podía ser por entonces previsible la continuación del proceso.
- 417/ Criterio preliminar a ser confirmado por estimaciones detalladas. Aún cuando fueran aceptables las informaciones relativas a empleo actual por actividades, hay serios problemas para vislumbrar cuál habría de ser en lo futuro el efecto-productividad, a fin de estimar la generación de oportunidades de empleo. Los resultados históricos, que señalan entre dos tercios y tres cuartos del incremento del PBI "explicado" por efecto-productividad en economías que crecen, no podrían ser fácilmente extra-polados.
- 418/ Estimación por países del Banco Mundial - Véase I. Friedman (o.c.) p.9 - Anualmente la Secretaría del CIAP proyecta las necesidades de Latinoamérica en función del exámen de cada país.
- 419/ P. Rosenstein-Rodan: "Enquiry into problems of international investment in the second half of the 20th century" (ditto) - 1965. Se propone allí una investigación cuyos resultados no se tuvieron a la vista al redactarse este estudio.
- 420/ Véase ILPES: Integración, sector externo...(o.c.). Allí se propone (Véase pgs 25 y sgs; y 253/272) cierto contenido inicial para esta política regional de desarrollo.
- 421/ Por significativamente productor quiere significarse el capital aplicado a actividades productoras directas y dominantes.

- 422/ "Poder" se emplea aquí como categoría de análisis político; en cuyo campo el poder y el prestigio son los términos más frecuentemente utilizados para identificar el nivel al cual se encuentra un país en el sistema internacional.
- 423/ Véase Irving Friedman - (Economic advisor to the President of the IBRD) "International Problems of Economic Development" - Address to the Canadian Political Science Association - June 1967 - p.7.
- 424/ Hay varias referencias sobre ello. Véase entre otras A.Monti: Notas sobre la política económica del Mercado Común. Rev. de Desarrollo Económico, año 1 N° 1, oct/dic. 1958.
- 425/ UNCTAD - Final Act. Anex A.IV-2; vol. I p.44. Resolución adoptada por 107 votos contra ninguno, con 9 abstenciones.
- 426/ Véanse OECD: "Efforts et politiques d'aide au développement" - Examen 1966 pgs. 55/59; y CEPAL - XII período de Sesiones - 1967 - Informe del Comité II p.23, entre otros.
- 427/ George Woods, Presidente del IBRD, ha señalado: "es indudable que si los países (del CAD) no toman ciertas decisiones osadas en cuanto al volumen y la naturaleza de la ayuda al desarrollo-y no las toman de pronto - el clima del desarrollo económico, que en el conjunto ha sido bastante satisfactorio, va a deteriorarse...La capacidad de absorción de los países en desarrollo no cesa de crecer... Estoy profundamente convencido de que el volumen actual de financiamiento es completamente insuficiente. (Declaración en la reunión del CAD, julio de 1965; publicada en L'Observateur de l'OCDE, octubre 65, pages 8/9).
- 428/ Las resoluciones contenidas en anexos A. IV.3 hasta A.IV.20 fijan en detalle propósitos y modalidades para la ayuda externa.
- 429/ Ha habido gran coincidencia entre países que informaron a Naciones Unidas - a propósito de su encuesta sobre Inflación y Desarrollo - sobre la deseabilidad de traducir en términos prácticos los principios recomendados por UNCTAD en 1964 (Docto. E/4152 pgs. 16).
- 430/ Que tal influencia política existe es innegable. Véase, p.ej., sobre ello: I. Friedman (Economic Adviser to the President of the IBRD) International Problems of the Economic Development - Address to the Canadian Political Sciences Association, June 1967, p.3. Es importante anotar que si tales asignaciones sujetas a designio político duran, se altera el balance de poder; y si no duran se altera el balance de poder; y si no duran se altera el ritmo de desarrollo de los países recipientes.
- 431/ Tal clase media en cierta medida ya existe y hay cierta movilidad en el sistema. De lo que se trata principalmente, es de porqué unos y no otros países en desarrollo pudieran ser impulsados a integrarla más allá de sus propias posibilidades de ascenso, y de los desequilibrios

/que ello

que ello habría de traer al mundo en desarrollo. La cuestión es harto compleja y va, obviamente, mucho más allá de los propósitos del presente trabajo; pero se quiere identificar que su existencia ha de influir considerablemente el problema que se está tratando, particularmente a largo plazo.

- 432/ Sobre ello, hay un memorandum del autor de este trabajo, remitido al Comité de Coordinación OEA/BID/CEPAL en 1964 (mimeografiado).
- 433/ Se trata del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Uruguay. En México existe tal tipo de política (véase BID - La participación de Europa... o.c. p.73).
- 434/ Véanse, p.ej. las "Recommandation portant sur l'aide et sur les efforts d'aide au développement, adoptée par le CAD lors de sa 58e. réunion" y la "Recommandation relative aux principes à suivre en matière de conditions et modalités financières adoptée par le CAD lors de sa 58e. réunion" (Annexes A) (p.127) et B (p.129), del documento "Efforts et politiques d'aide au développement- Examen 1965. El "Informe de la Nómina de Nueve al CIES" de setiembre de 1962 y la exposición de R. Saez, entonces su Coordinador (oct.62) contienen elementos en detalle relativos a la ayuda de USA a América Latina.
- 435/ R. Prebisch, en "El Desarrollo Económico de la América Latina..." (o.c.) p.2 señalaba que Gran Bretaña ha tenido contratiempos en cierta medida parecidos a los de Latinoamérica; y que, el patrón oro ha dejado de funcionar como antes. Y se pregunta: ¿Es que todas las complejidades podrían dominarse con la firme aplicación de la buena doctrina?
- 436/ Véase International monetary issues and the developing countries - Report of the Group of Exports - UNCTAD, 1965, paragraph 48 pg. 13.
- 437/ Véase una discusión del problema en el documento de I. Friedman (o.c.) pgs. 3 y sigs; y en los documentos del CAD. La necesidad de adaptación a las condiciones peculiares de cada país está presente en los documentos citados. Friedman (p.4) señala taxativamente que el problema de formular políticas correctas de tal forma que se tome en cuenta la gran variedad de circunstancias que se dan en los países en desarrollo, permanece aún enteramente sin ser resueltas.
- 438/ Véase G. Ohlin (o.c.) pgs. 111/112, en que plantea la pregunta de si se requiere un "código" de ayuda internacional, que responde afirmativamente.
- 439/ Final Act., Annex A.IV.20. Recomendación aprobada sin disensión (p.54).
- 440/ Punto IV-b(-ii) del temario provisional del Segundo período de sesiones de la UNCTAD, aprobado por la Junta en su Cuarto período de sesiones.

- 441/ Supplementary Financial Measures - IBRD - A Study requested by UNCTAD Dec. 1965.
- 442/ Véanse al respecto las consideraciones contenidas en anexo 1.
- 443/ Sobre cuyos fundamentos - de solidaridad, conveniencia o necesidad - no se entra aquí al análisis.
- 444/ No sólo de balance de pagos, sino de receptividad de sus ciudadanos a financiarla; y de equidad en el reparto de la carga entre países desarrollados, entre otros.
- 445/ Para estos criterios macroeconómicos H. Chenery (o.c.) propone ciertas bases.
- 446/ UNCTAD - Annex A.IV.1 - Guidelines for international financial co-operation. (Resolución adoptada sin disensiones).
- 447/ Annex A.IV.3 - Aims of international financial and technical co-operation. Recomendación adoptada por 89 votos a 1, con 26 abstenciones.
- 448/ id. parágrafo c) de las consideraciones.
- 449/ Annex A.IV.4; Terms of financing (recommendation adopted by 81 votes to 9, with 25 abstentions).
- 450/ El efecto combinado de la asistencia financiera corriente, más el del crédito compensatorio del IMF y Suplementario proyectado por el IBRD, más provisiones adicionales para proyectos de integración en obras de infraestructura, cubriría entonces las necesidades de programas. Lo importante, pues, es la política para instrumentar estos programas.
- 451/ Véase p.ej., R. Prebisch: La respuesta de A.Latina...El Trimestre Económico N° 112 pgs. 676 y 681; la Carta de Punta del Este y el Documento de la Nómina de Nueve "La Planificación y el Financiamiento Externo" (1966).
- 452/ Valor citado por Friedman (o.c.) p.2, Chenery (o.c.) señala que la ayuda atada y otras medidas restrictivas resultan contraproducentes en alto grado, cuando todo el mundo las adopta. (p.343)
- 453/ H.Chenery (o.c.) cita esta razón como una de las que hacen los prestamistas prefieran el crédito a proyectos. Véase una discusión del problema del Informe de la Nómina de Nueve, ya citado.
- 454/ H.Chenery. (o.c.) señala que, con preferencia a ciertos criterios el enfoque por programa resultará probablemente superior al enfoque por proyectos, en todos los países donde existe estabilidad suficiente y se dispone de la información necesaria para aplicarlo. Parece, pues, insinuar que la estabilidad es un prerrequisito para la aplicación del enfoque por programas. Aquí se sostiene, al contrario que el enfoque por programas es un prerrequisito para lograr la estabilidad.

- 455/ Hasta aquí debe llegar la asistencia técnica y financiera, precisamente. Posiblemente tengan experiencias concretas de planificación en países en desarrollo coinciden con el autor de este trabajo en el sentido de que la operatividad de los planes de corto plazo requiere que estén montados mecanismos de control del curso económico antes de que los mismos planes estén formalizados.
- 456/ Para lograr el contralor coetáneo de la política. Véase anexo 1, p.32.
- 457/ Véase la cita de la experiencia de Brasil, Colombia, Chile, India y Pakistán en el documento citado de la Nómina de Nueve "La Planificación y el Financiamiento Externo" (o.c.) pgs. 8 a 17.
- 458/ Pues no influyen a los que no deben acudir al crédito. Ellos salvo el efecto estadístico y de predicción contenido en los exámenes anuales del CIAP, de los que participan todos los países.
- 459/ Sobre estos problemas de véanse: UNCTAD - Flow of private capital from developing to developed countries. A report by the Staff of the International Monetary Fund. Trade and Development - Vol V, p.350 y CEPAL: El financiamiento externo de América Latina. pgs. 79 a 91.
- 460/ Las cifras del documento de CEPAL "El financiamiento externo..." p.85 son US\$ 5 000 totales en 1946/62, de los cuales US\$ 3 000 salieron en el decenio del 50; y más de US\$ 1 000 en 1961/62. Durante los cinco primeros años de la postguerra los particulares de Latinoamérica tendieron a repatriar fondos. La salida neta ha acrecido notablemente desde mediados de los años 50, y la tendencia hacia la aceleración de la salida de capital privado a partir de 1955 ha sido un fenómeno general en casi todos los países del Area. Las transacciones (p.90) en valores de sociedades de capital de USA realizados por residentes de Latinoamérica han dejado un saldo constantemente favorable a los Estados Unidos; y las obligaciones (p.91) de corto plazo del sistema bancario de USA para con el sector no monetario privado latinoamericano han seguido una tendencia ascendente desde 1950. A habido, finalmente, (pgs.97/98) una similar tendencia al alza entre entradas de fondos extranjeros y salida de fondos nacionales de corto plazo. El documento del FMI presentado a la primera Conferencia de UNCTAD (o.c.) registra para el decenio 1952/61 una salida identificada de US\$ 570 y un total neto de "errores y omisiones" que constituyen básicamente salida neta de capitales por US\$ 2 570 millones; es decir, US\$ 300 millones por año, en promedio y señala también que el proceso se ha acelerado. Lo mismo se aprecia en el estudio del BID:: La participación de Europa en el financiamiento del desarrollo de América Latina (o.c.) pgs. 5 a 10. Y esta salida fue paralela a la expansión de las entradas netas de capitales por inversiones directas particularmente en 1956/60.

- 461/ Cuyo funcionamiento ha prohibido algún país Latinoamericano.
- 462/ G.A. Costanzo, en "Programas de estabilización económica en América Latina" (o.c.) p.30 propone que conviene que se deje sentir el efecto inflacionario de la fuga de capital, pues, en caso contrario, se corre el riesgo de que el proceso de fuga de capital se convierta en un espiral inflacionario. Señala que la acción expansiva de la banca central para compensar la reducción de circulante ocasionado por la fuga puede llevar a financiar nuevas fugas. De ahí que "debe permitirse una contracción monetaria correspondiente al monto de la fuga de capital para lograr que éste cese automáticamente.
- 463/ IX Informe del Comité Monetario de la CEE. (Boletín del CEMLA; junio 1967 p.281).
- 464/ P. Uri (o.c.) p. 101 la señala.
- 465/ O que merecerían tratamiento especial, para computar como cierta clase de reservas al capital en el exterior de residentes nacionales.
- 466/ La función de contrapartida de la moneda interna - abandonada ya en muchos casos - no se considera aquí.
- 467/ Véase una discusión del problema en: IMF: International reserves and liquidity, 1958, pgs. 41 y sigs. Un mismo monto de reservas que resulta adecuado en un contexto, no lo es en otro.
- 468/ Cf. D. Abramovic: Economic growth and external debt - IBRD - 1966, p.23 que señala que, con énfasis en el desarrollo económico y la necesidad creciente de recursos invertibles, ha ocurrido tal alza, hasta ahora. Se piensa que ella seguirá dándose, al menos por la existencia de una brecha y por la baja en la tolerancia al no desarrollo. En la experiencia concreta de la formulación de un plan de desarrollo, el autor de este trabajo tuvo que tomar una opción al efecto de proyectar un curso razonable a las reservas futuras. Tal opción recibió en la cota mínima de reservas, según los criterios que antes se indican, para un plazo de 10 años (véase Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Uruguay 1965/74, pgs. 184 a 212 - mimeo -). Una de las consideraciones que se tuvieron en cuenta para ello, ha sido precisamente la necesidad de acelerar el ritmo de desarrollo, frente a la cota puesta por la capacidad de endeudamiento externo del país.
- 469/ Hay varias relaciones alternativas (véase p.ej., Plan del Uruguay) (o.c.) p.204, según que se considere todo o parte del endeudamiento según titulares o plazos; la totalidad de ingresos de divisas o sólo ciertas exportaciones; y las amortizaciones e intereses de todo o parte de los créditos vigentes. D. Abramovic (o.c.) pgs.38 a 46 discute el problema y concluye que éste "ratio" es evidentemente útil. Véase también L.Rist: La capacidad de los países para

atender a los pagos de deudas exteriores (BIRD - 1962). El coeficiente de servicios e ingresos de divisas a corto plazo; y necesita ser complementado, obviamente, por otros indicadores como los de flujo de fondos del gobierno - de los cuales sale su capacidad para pagar los servicios - y del balance de divisas proyectado.

470/ Una discusión de ciertos criterios no cuantitativos puede verse en L. Rist: La capacidad... (o.c.).

471/ D. Abramovic (o.c.) p.46; contiene una tabla en la cual los coeficientes de servicio de sólo la deuda pública con respecto a las exportaciones tocó puntos máximos en la Gran Crisis; y luego de tener valores bajos hacia principios de la década del 50, sube tendencialmente desde entonces. Son ellos:

†

País	1927	Valor más alto en 1930/33 %	1953	1962
Argentina	7.9	30.2	1.3	22.8
Bolivia	6.1	50.0	12.7	7.1
Brasil	14.4	45.1	4.8	24.2
Chile	8.7	102.6	7.0	27.6
Colombia	4.4	29.6	4.7	13.8
Perú	3.2	21.7	4.3	7.8
Uruguay	9.2	36.3	3.1	6.8

472/ Ello se advierte en los trabajos de Abramovic (cita anterior) y en la elaboración del Instituto, publicada en: Integración, sector externo... (o.c.). Esta última señala que los pagos por servicios (p.185), que absorbían el 10 por ciento de los ingresos de exportación hacia 1953/54 pasaron a absorber entre un 22 y un 25 por ciento en 1962/63, para América Latina en su conjunto.

473/ El trabajo del Instituto recién citado (pgs.200 y sigs.). La definición de brecha financiera es la de diferencia entre la brecha del comercio y la parte de ella que se financia con capital extranjero. Por lo tanto (p.201) ella es igual a la suma de la brecha del comercio más el total de los pagos por servicios, menos las entradas brutas totales de capital extranjero a largo plazo.

474/ Véase Instituto (o.c.) pgs.215 y sigs. Evidentemente, no es la exactitud algebraica lo que interesa, sino el orden de magnitud de las cifras. Hay también problemas de supuestos. Las estimaciones suponen que sólo entran préstamos a más de 10 años y la experiencia desde 1950 señala que sólo la tercera parte de los fondos no compensatorios de largo plazo tuvo tal carácter.

475/ Instituto (o.c.) Vol II p.273.

/476/ Véanse

- 476/ Véanse también las hipótesis que desarrolla Abramovic, y sus conclusiones en el sentido de que "el porcentaje de las exportaciones absorbido por el servicio de la deuda implementará (en su modelo) en cualquier circunstancia. Sin embargo, si la demanda mundial de productos primarios crece sólo moderadamente; si las posibilidades de expandir las exportaciones de manufacturas livianas están circunscritas por restricciones que conciernen al empleo en los países importadores; y si toma tiempo desarrollar exportaciones competitivas de productos industriales pesados, es virtualmente inevitable que el coeficiente de servicios a exportaciones suba rápidamente y alcance un alto nivel" (o.c.), p.87. "Durante cierto período... metas altas de crecimiento no son igualadas por ahorros que crezcan con rapidez suficiente, por retornos de capital suficientemente altos, y por flexibilidad suficiente en sus cuentas externas. Este es el razonamiento fundamental para ayuda "blanda". (p. 73).
- 477/ Datos a fines de 1963, de fuentes ya citadas. Se trata de datos globales, de cobertura no exactamente homogénea.
- 478/ Excluido swaps.
- 479/ Y crecieron tres veces y media en el mismo lapso, en el mundo en desarrollo en su totalidad (Abramovic - o.c., p. 107).
- 480/ En 1955/62 la deuda pública del total del mundo en desarrollo creció un 15 por ciento anual. (D. Abramovic - o.c., p.101)
- 481/ En el total del mundo en desarrollo esta proporción pasó del 24 por ciento al 36 por ciento en igual lapso. En 1963, Sud-Asia y el Este Medio pagaban intereses por un 30 por ciento de su servicio, el resto de Asia por un 29 por ciento, Africa por un 54 por ciento y los países en desarrollo de Europa Meridional un 19 por ciento.
- 482/ Tal es la opinión de los autores del documento editado por el BID "La participación de Europa..." (o.c.) p. 24. Ello constituye un campo esencial que debe ser cubierto por los análisis de países en particular.
- 483/ Sobre las características de funcionamiento de estas centrales se vuelve más adelante. La necesidad de tal fortificación no tendría mucho asidero teórico. Sin embargo, la experiencia de Latinoamérica señala que ella es requerida, frente a las autonomías provinciales y estatales en casos de países de estructura federal; y aún de ciertos municipios importantes. Además, suelen ser fuertes ciertas autarquías dentro del mismo gobierno central, particularmente en empresas del Estado. Es difícil concebir que hay planificación real cuando los organismos que formulan el plan deben limitarse a registrar - como sistema - proyectos ya decididos por todo tipo de entes públicos. La cuestión es importante pues, del total de la deuda pública de largo plazo - incluida la deuda privada con

aval de estado - no más de un 60 por ciento es deuda del gobierno central (sólo un 19 por ciento en México); y alrededor de la tercera parte es deuda de entidades públicas.

- 484/ Propuesta en la Conferencia de Río, sobre Inflación y Desarrollo (Véase R. Ruggles: Summary of Sessions - Inflation and Growth in Latin America - o.c. - p. 16.
- 485/ Algunos de ellos - como Argentina, México y Venezuela - colocaron papeles en los últimos años, después de una larga interrupción desde la crisis del treinta. El BID colocó también valores en Europa últimamente.
- 486/ Anotado en una serie de estudios. Véase el más reciente de CEPAL, El financiamiento externo de América Latina (o.c.).
- 487/ Véase R. Prebisch: Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (o.c.) p. 81 y sigs.
- 488/ D. Abramovic (o.c.) pgs. 85/86 cita a este factor como uno de los dos elementos cíclicamente equilibrantes. El otro era el hecho de que las tasas de interés de los créditos externos sostenían una prima de riesgo por cesación de pagos.
- 489/ Véase CEPAL: El financiamiento... (o.c.) p. 33.
- 490/ BID: La participación de Europa... (o.c.) pgs. 62 y sigs.
- 491/ En algunos países se está llevando a cabo esta investigación. Datos preliminares señalan que rubros como los de vehículos, química pesada, y aún ciertos consumos tendrían participación dominante de la inversión externa. En Francia, donde el problema ha suscitado acción pública, se ha relevado el grado de penetración de la inversión externa en función de tres criterios: el control jurídico (en función de los capitales), la potencia financiera (según activos netos), y el control económico (según cifras de negocios totales), a fines de 1962. Algunas cifras significativas de participación externa por actividades son:

Actividad	Por ciento	
	Control jurídico	Control económico
Petróleo y carburantes	36	43
Construcción de máquinas	32	19
Automóviles	16	13
Construcción eléctrica y electrónica	17	14
Precisión, relojería y óptica	34	34
Industrias químicas	21	16
Caucho y amianto	33	24
Materias grasas	42	36
Lache	33	17
Alimentos varios	25	20

(Véase: Recensement des Investissements Etrangers en France - Statistiques et Etudes Financières - mars 1967)

- 492/ Instituto: Integración, sector externo...(o.c.) pgs. 168 y 178. las inversiones directas netas fueron de US\$ 5 219 millones en ese lapso, y las remesas computadas de utilidades fueron de US\$ 5 308 millones. En 1950/54 y en 1960/63 hubo este déficit; en 1955/59 las entradas fueron superiores a las remesas. Hay discrepancia bastante considerable entre los datos de esta fuente y otras (BID: La participación de Europa...(o.c.) p. 65, en cuanto a la inversión directa neta).
- 493/ El balance consolidado resulta de eliminar las transacciones intrazonales, en el concepto que aquí se emplea.
- 494/ La cuestión requiere más pensamiento y, naturalmente, tendría que ser encuadrada dentro del problema general de la reciprocidad, que parece necesitar también ciertos replanteos.
- 495/ Sobre ello se vuelve a tratar sobre las transferencias netas al exterior, en el punto siguiente.
- 496/ UNCTAD recomendó (Annex A.IV.26), en materia de "Transferencia de tecnología": a los países desarrollados, facilitar la transferencia de licencias, incluso su financiamiento, en términos favorables; a los países en desarrollo la adopción de medidas legislativas y administrativas apropiadas; y a los organismos internacionales competentes la exploración de las posibilidades de adaptación de la legislación para la transferencia de tecnología incluso la posibilidad de lograr acuerdos internacionales apropiados en esta materia.
- 497/ En el caso de un plan de país de reducida dimensión (Uruguay), p.ej., la evaluación del problema al momento de formularse el plan sólo permitió avances modestos en materia de institucionalización de entes destinados a catalizar su producción, y algunas provisiones para adaptar en industrias determinadas la tecnología a condiciones competitivas dentro de AIAIC. Investigaciones sobre economías de escala, que han sido realizadas para varios ramos industriales en el Area, requerirían ser completadas para establecer la dimensión mínima económica requerida por la producción y adaptación de nueva tecnología, en campos determinados.
- 498/ Una lista de tales factores puede verse en: Unión Panamericana: La corriente de capitales de la Comunidad Económica Europea hacia la América Latina - 1963, p. 85; y en las referencias que allí se cita. También en U.N.: Financement destiné a permettre une expansion du commerce international - pgs. 107 y sigs.
- 499/ Esto es muy importante, y los estudios de países deberán establecer el grado en que la existencia de inflación afectó la inversión extranjera. Suele citarse que es necesario que no haya inflación para que los capitales entren; sin embargo, casos como el de Brasil invitan a un análisis más detenido.
- 500/ Los países del CAD parecen considerar que lo que ellos pueden hacer para impulsar a la inversión directa es la incitación fiscal

/y el

y el otorgamiento de garantías (véase Efforts et politiques d'aide au développement, 1966, p. 54).

- 501/ Sin juzgar sobre las condiciones políticas intrínsecas de cada país, hay convenios de garantías bastante difundidos en el área.
- 502/ BID: La participación de Europa ... (o.c.) págs. 87/88 señala que en Latinoamérica la ganancia promedio después del pago de tributos ha sido de 12.4 por ciento en 1958/62; con la cifra más elevada en Argentina (18.3 por ciento) y la más reducida en Chile (8.7 por ciento). Las inversiones británicas en Latinoamérica en 1958/62 rindieron 9.2 por ciento (excluido petróleo y seguros); mientras que su tasa de rendimiento promedio total fue de 7.9 por ciento, la de sus inversiones en Europa 8.6 por ciento y las inversiones internas del Reino Unido 7.8 por ciento. Hay también argumentos que no coinciden en que Latinoamérica sea zona de rendimientos excepcionalmente altos. Existen, sin embargo, bastantes dificultades para medir los beneficios de empresas que venden en el exterior en consignación; y la gran generalidad de los rubros de balances de las sociedades anónimas no permite una interpretación adecuada. Es éste otro caso en que se considera imprescindible encarar estudios con sistemática definida, para toda el área, y tanto para empresas de capital extranjero como autóctono (existen estudios parciales).
- 503/ No se consideran aquí los problemas suscitados por los proyectos de garantías multinacionales y la solución de diferendos.
- 504/ Véase también la nómina de factores en la citada publicación de U. Panamericana: La corriente de capitales ... (o.c.) p. 87. Allí se menciona que el control de cambios, la inestabilidad monetaria y la inflación han influido en una proporción bastante menor. En U.N., Financement destiné a permettre une expansion du commerce international (E/CONF 46/9, 1964), págs. 104 y sigs., los obstáculos se agrupan en: prohibiciones, restricciones sobre beneficios, y situaciones que aumentan los riesgos.
- 505/ Véase anexo I, págs. 18 y 20. Tal es la proposición contenida en la aproximación que parte del análisis monetario, según la interpretación de su contexto que allí se hace.
- 506/ Raúl Prebisch en Hacia una dinámica ... (o.c.), p. 84, propone que "en todas las actividades industriales, la asociación de la iniciativa extranjera con la latinoamericana puede ser una solución muy conveniente desde el punto de vista de la irradiación tecnológica así como de la mejor convivencia con los intereses nacionales".
- 507/ En La participación de Europa ... (o.c.), p. 75, se señala que "en casi todos países existe la firme opinión, tanto en los círculos oficiales como privados de que el capital extranjero debe asociarse a intereses locales para la realización de inversiones conjuntas".
- 508/ Annex A.IV.12, punto D-6.

- 509/ Véase lo discutido a propósito de bolsas y mercados de valores, y el trabajo de M. Kybal "Integración de los mercados de capital en América Latina" - Temas del BID, Nro. 3 - republicado en el Boletín de Selección de Temas Económicos del Banco de la R.O. del Uruguay; abril/junio 1965.
- 510/ Recomendaciones para ello han sido formuladas en UNCTAD - Annex A.III.3 a Annex A.III.8
- 511/ Más otros conceptos menores como la remuneración de trabajadores ocasionales, que interesa sólo a pocos países en el Area.
- 512/ Esta curva es verificable empíricamente haciendo un análisis de estática comparada. Ella puede identificarse con una logística - como aquí se hace - y eventualmente con una curva logarítmica. Hay casos estadísticos espúreos (como Venezuela, p.ej.), que pagan transferencias más elevadas que las usuales según su nivel de ingreso. La dimensión del coeficiente de transferencias a producto resulta en algunos casos muy elevada; mayor que la tasa de expansión interanual del producto. No se ha tenido aún tiempo de estimar estas velocidades de desplazamiento histórico y de conjeturar su curso futuro, cosa que deberá surgir de un análisis ajustado país por país.
- 513/ Por lo menos para la deuda del gobierno. La deuda privada es frecuentemente conocida con razonable aproximación, o puede ser estimada.
- 514/ Es decir, de equivalencia física entre ambos tipos de bienes.
- 515/ Ello requiere investigación separada, que no se tuvo recursos para formular para el presente trabajo.
- 516/ Ciertamente defectuosos y, en general, referidos al valor unitario del comercio.
- 517/ Inflation and Economic Development. Report by the U.N. Secretary General, page 25 (Dto.E/4152).
- 518/ UNCTAD - Final Act., First Part, Paragraph 19 (Vol. I p.6).
- 519/ Instituto - Integración, Sector Externo, ... (o.c.) p.4.
- 520/ CEPAL: El financiamiento externo ... (o.c.) p.70 considera que éste es el factor que más contribuyó, directa e indirectamente al déficit.
- 521/ Véase, entre los muchos análisis y discusiones relativos al problema, el tratamiento que hace N. Kaldor en: La estabilización de la relación de precios del intercambio en los países poco desarrollados. Boletín Económico de América Latina, marzo de 1963.
- 522/ Naturalmente, ello no se aplica de la misma manera a petróleo y minerales.
- 523/ Otros factores se consideran constantes.
- 524/ Lo cual continuará dando pie a la polémica teórica sobre la computación cualitativa.

- 525/ Esta forma gráfica de expresar el problema puede verse en A. Monti: La programación del financiamiento a corto plazo. Naturalmente, hay otras limitaciones al crecimiento del producto aparte de las que nacen del problema de financiamiento; y la forma de las curvas es aproximada.
- 526/ Un detalle del proceso puede verse en S. Macario: Proteccionismo e industrialización en América Latina - Boletín Económico de América Latina marzo 1964. Ciertas consideraciones fueron adelantadas en el Cap.II de este trabajo. Véase, además, Sun-Chin-Yang: National policies for import substitution and export promotion (mimeo) U.N. Cap.III - pgs. 13 y sgs.
- 527/ Los conceptos de protección nominal y efectiva están desarrollados en el trabajo citado de S. Macario y luego en D. Schydrowsky: Modelos económicos y política económica: el análisis de la protección aduanera en la República Argentina. (Investigación conjunta de CONADE y Grupo Asesor de Harvard - Bs.Aires - 1966 (mimeo).
- 528/ Véase Instituto: Integración, Sector Externo... (o.c.) pgs. 81/82. Los datos de los coeficientes de importaciones a producto son:
- | Países | 1950 | 1955 | 1960 | 1962 |
|---|------|------|------|------|
| América Latina (ex Cuba) | 9,9 | 9,4 | 8,8 | 8,4 |
| id (exc. Argentina, Brasil, Cuba, México y Venezuela) | 11,8 | 13,3 | 12,1 | 12,2 |
| Italia | 10,6 | 12,4 | 17,6 | 20,1 |
| R.Unido | 19,3 | 20,3 | 22,1 | 21,5 |
| R.F. Alemana | 10,1 | 15,5 | 19,6 | 21,3 |
| U.S.A. | 3,7 | 4,1 | 4,5 | 4,6 |
- 529/ U.N. Estudio Económico Mundial 1957, p.44 (a propósito de la inflación en la década del 50 en países industriales) Véanse también las consideraciones de este trabajo (Cap.II p.88 y sigs.).
- 530/ Véase p.ej., el caso de Brasil en: CEPAL - Inflation and Growth (o.c.) Vol.IV - The case of Brazil, p.53.
- 531/ Inflation and Growth (o.c.); trabajo dirigido por D.Seers. Una síntesis de la investigación figura en D.Seers: La teoría de la inflación y el crecimiento en las economías subdesarrolladas; la experiencia latinoamericana - El Trimestre Económico - No.119 - jul/set.63.
- 532/ Venezuela, Cuba, R. Dominicana, Ecuador, Haití y los países centroamericanos.
- 533/ Ello toca a unos países más que a otros naturalmente. Muchas veces no se hacen tales advertencias en el texto, que se entiende referido a las condiciones medias prevalecientes en el Area.
- 534/ Lo mismo en la política agropecuaria. Un plan de país latinoamericano recomendó precisamente, como meta, bajar la producción de determinado cultivo, por entenderse conveniente afectar el recurso escaso tierra a otras producciones para las cuales se poseía mayor aptitud.

- 535/ Ello podría contradecir en apariencia la consideración teórica de que lo contrario debería suceder, por varias razones. R.Cooper: Growth and trade: some hypotheses about long-term trends (The journal of economic history, dec. - 64; reprinted by Yale University - Economic Growth Center) p.623 señala: la acumulación de capital reduce las ganancias que un país puede obtener del comercio; la rápida difusión del conocimiento técnico disminuye aún las ganancias temporarias que resultan de desiguales tasas de nuevos descubrimientos entre países; y la preferencia por servicios reduce la demanda relativa de importaciones en relación al alza del ingreso. Las razones para que estos criterios no redunden en menores coeficientes son: el progreso técnico puede ser más rápido en industrias de exportación; la especialización puede haber incrementado a pesar de la convergencia de la estructura de costos comparados, debido a economías de escala; o los gustos nacionales pueden estar convergiendo más rápidamente que la estructura de costos. Pero estas explicaciones aún no son suficientes, y hace falta conocer más acerca del cambio tecnológico, las economías de escala y los cambios en los gustos. Es que tales criterios sirven en cierta medida a países desarrollados solamente.
- 536/ Es conocida la correlación negativa existente entre el nivel de ingreso per cápita en u\$s, y el coeficiente de comercio exterior. Holanda tiene estabilidad con el coeficiente más elevado; y lo mismo Estados Unidos con el más pequeño. No es la dimensión absoluta del coeficiente intrínsecamente necesario para que la economía funcione - dentro de ciertas cotas - minimizando filtraciones lo que constituye "per se" un factor de mayor o menor equilibrio, sino el grado de capacidad del país para financiarlo, y las variaciones que se producen en el valor de esta capacidad de financiamiento.
- 537/ Véase anexo 1) p.22.
- 538/ "Cierto" nivel no necesariamente referido a iguales bienes en todos los países.
- 539/ Véase Cap. IV p.19.
- 540/ El efecto-ingreso incluye los dos efectos: de pérdida de ingreso y de traslación hacia arriba de ingreso por efecto de la protección excesiva (Cf. T. Ballogn, o.c. p. 25).
- 541/ El efecto-precios no sólo viene de la menor oferta motivada por la restricción sino el mayor costo directo que trae la protección, del aumento en los beneficios de importadores, la eliminación de la competencia externa y el mayor costo absoluto de la producción nacional.
- 542/ Véase Instituto: Integración,... (o.c.) pgs. 273 y sigs. en el cual se da fundamento a la necesidad de este programa

- 543/ Es interesante el estudio de D.Félix: "Beyond import substitution a Latin American dilemma" presentado al seminario sobre "Estrategia del sector externo y desarrollo económico" (Buenos Aires - Instituto Di Tella - 1966). A propósito del caso argentino, señala Félix que el desarrollo industrial del país ha seguido cierto patrón de sustitución, en períodos comparativamente cortos de rápida expansión de industrias domésticas, con la fase de crecimiento rápido de industrias dinámicas - a pesar de su aparente más alta elasticidad - ingreso - de menor duración que la de industrias vegetativas. Comenzando usualmente con un considerable aumento en los precios sobre los equivalentes importados, las industrias dinámicas más capital-intensivas han sido incapaces, por razón de la brevedad de su fase de crecimiento rápido, de reducir sustancialmente su margen de precios. Las industrias vegetativas, más trabajo-intensivas, usualmente comenzaron con menor margen de precios sobre importaciones, y tienen una fase de crecimiento más larga dentro de precios relativos y a tener una ventaja que fué invariable frente a las sucesivas devaluaciones. Esto tal vez porque el mayor impacto de la devaluación compensa los términos favorables que las industrias más dinámicas tienen por razón de tecnología. Los esfuerzos para promover la exportación industrial dentro de ALALC deberán, pues, tomar en cuenta la mayor intensidad de importación y el más alto costo relativo de tales industrias dinámicas. (pgs. 61/62).
- 544/ Aparte, naturalmente, de programas de plazo corto y medio.
- 545/ Estas denominaciones no son muy rigurosas; sin embargo se las incluye de tal forma para hacerlas suficientemente ilustrativas.
- 546/ Agrupando instrumentos según campos. Así, un organismo se ocupa del desarrollo industrial, otro de la tarifa externa, otro del instrumento cambiario, etc.
- 547/ Cuestiones ya de procedimiento, exigen la convergencia de técnicos en las distintas especialidades y de economistas, para mantener permanentemente actualizadas la tarifa y sus asimilaciones, armonizar su tratamiento en ALALC y fuera de la zona, etc. Al parecer sólo algunos países en la Zona han montado ya para ello equipos que funcionan adecuadamente.
- 548/ Que pueden ser de otorgamiento automático en casos determinados.
- 549/ No tiene sentido práctico el mantener tal capacidad a niveles legislativos, debilitando innecesariamente la capacidad de los ejecutivos y esterilizando la aptitud de un instrumento necesario.
- 550/ Véase E.Kirschen (o.c.) p.125 y sigs. Ha habido un creciente descontrol para su comercio recíproco, como es conocido.
- 551/ La cuestión no es taxativa semejante; pero la magnitud del déficit en perspectiva la hace más grave en Latinoamérica. No se pretende asimilar una situación a otra, sino ilustrar con la experiencia concreta de países de política estable, la necesidad de un alto -a veces prolongado- en la ruta hacia la deseada liberalización internacional del comercio y

de los pagos, según la situación real de los países más allá de preferencias de doctrina.

- 552/ Estudio Económico Mundial 1957, de U.N., p.63.
- 553/ Naturalmente con ciertas restricciones.
- 554/ R. Prebisch: Una política económica internacional para el desarrollo. (Revista Comercio Exterior, del Banco Nacional de Comercio Exterior de México, feb.66).
- 554' / El trabajo de varios lustros de organismos de Naciones Unidas, y más recientemente el de la Conferencia de Comercio y Desarrollo; y sus trabajos preliminares, como la Carta de Alta Gracia, y otros documentos vinculados. Véase p.ej. "Towards a new trade policy for development" - R. Prebisch UNCTAD - Policy Statements, Vol.II (en general, y en especial el cap. II: Industrial exports from the developing countries and preferences - p.32 y sigs. Véase también en IERD: Supplementary financial measures (Ch.II) un análisis de la relación entre exportaciones y desarrollo.
- 555/ La revisión de este documento de trabajo tendrá que identificar las restricciones sobre instrumentos internos que ponen las reformas y los instrumentos internacionales en el contexto del comercio, así como las que es previsible que, en general provengan del proceso de integración y en particular, de la armonización del uso de estímulos a las exportaciones.
- 556/ Hay una serie de documentos internacionales sobre el problema. Véanse, p.ej., los documentos presentados a la I Conferencia de UNCTAD, particularmente "Expansión del Comercio Internacional y su Importancia para el Desarrollo Económico", (Documento de Naciones Unidas E/CONF.46/12 - 1964; varios World Economic Survey; el Handbook of International Trade Statistics; los Estudios Economicos de América Latina; y el citado Estudio del ILPES (1966).
- 557/ Las cifras han sido tomadas: para el período 1950/65 de CIES: El futuro del desarrollo de la América Latina... (o.c.) p.110; para 1900/1950 de International Trade, industrialization and economic growth (trabajo realizado por L.Domínguez - Unión Panamericana 1956, p.65; y para períodos anteriores de: International reserves and liquidity (Fondo Monetario Internacional, 1958) p.104.
- 558/ R. Prebisch: Towards a new policy for development (o.c.) p.13. La producción primaria excluye petróleo. Un análisis detenido del problema global también se realiza en World Economic Survey 1962-vol.I - The developing countries in World Trade. Allí se incluye (pgs.6/7) una estimación de la brecha del mundo en desarrollo hacia 1970; y tendencias del volumen de exportaciones mundiales desde 1938 hasta 1962. (p.11) Estas últimas señalan que la brecha del comercio entre países en desarrollo e industriales viene siendo creciente prácticamente sin solución de continuidad.

- 559/ Estos factores fueron la guerra de Corea, fuertes aumentos de precios ocurridos en esos años, cierto auge del ciclo mundial, y la recuperación de postguerra. Véase: Expansión del comercio internacional y su importancia para el desarrollo económico - Naciones Unidas (E/CONF.46/12) - 1964, pgs. 4 y sigs. La situación no varió estructuralmente hasta el presente, a pesar de ciertas alzas de ritmo en 1964/66 influidas por compras soviéticas de trigo y por el alza del precio del cobre motivada por el conflicto de Vietnam. Véase al respecto: América Latina y la política comercial internacional. CEPAL - Dto. E/CN.12/773; y el Estudio Económico de 1966.
- 560/ U.N. Expansión del comercio internacional... (o.c.) p.7. Cifras hasta 1962. Hasta 1964, las exportaciones latinoamericanas crecieron un 4,6% a.a. en volumen físico, y su poder de compra un 2,9% a.a.. La situación es obviamente diferente según los países dentro del Area.
- 561/ Hay ciertos problemas de comparabilidad en datos anteriores y posteriores a 1950. Para períodos anteriores se tomaron las cifras de: International trade, industrialization and economic growth (U.P. - o.c., p.66).
- 562/ Véase ALAIC: Influencia del Tratado de Montevideo en el comercio intrazonal. Publicado en la Síntesis Mensual de la Asociación, agosto de 1967, pgs. 370/382; especialmente pgs 370/71 y 382.
- 563/ Tales han sido las razones investigadas en México y Uruguay. Sobre México véase: CEPAL Informe del Simposio Latinoamericano de Industrialización (Santiago - mayo de 1966) p.98. Sobre Uruguay véase CIDE: Informe sobre la participación de Uruguay en ALAIC - 1964 (mimeo).
- 564/ Véase, p.ej. Integración, Sector Externo... (o.c.) pgs. 37/41.
- 565/ De hecho, en los últimos tres lustros aproximadamente, los países industriales no socialistas acrecieron sus importaciones un 8% y las economías socialistas un 10%, mientras que las compras de los países en desarrollo subieron un 5% solamente -contenido en ello el efecto de su creciente endeudamiento-.
- 566/ Véase: Integración, Sector Externo... (o.c.).
- 567/ Véase su análisis en CEPAL: Inflation and Growth (o.c.) vol.I. Los factores externos en el desarrollo de América Latina y su relación con las presiones inflacionarias.
- 568/ El Informe del Simposio Latinoamericano de Industrialización (CEPAL - Docto.E/CN.12/755 - o.c., p.96), cita precisamente que en los casos de Argentina y Brasil las exportaciones de manufacturas se presentan en los últimos años con niveles crecientes, coincidentes con fases recesivas en el mercado interno.
- 569/ Algunos de estos problemas están citados en el World Economic Survey 1962, The developing countries in world trade, p.65 y 71.

- 570/ Estos atributos tienen que ser cruzables. Podría -para ejemplificar- concebirse el programa de acción en materia de exportación, orientado de acuerdo con una tabla básica de múltiples entradas, tantas como atributos de exportación existan y se consideren.
- 571/ Naturalmente, habrá otros que no la necesitan. Tales, las decisiones de exportar tomadas por matrices del exterior, a partir de sucursales en un país determinado.
- 572/ Para dar un ejemplo ya experimentado en el diseño detallado del programa de exportación de cierto país latinoamericano, identificada cierta dimensión mínima económica para exportar en condiciones competitivas, se propuso no dar crédito para ampliación de plantas en tal actividad industrial si no era para financiar fusiones o ampliaciones que llevarán las plantas por lo menos a tal dimensión.
- 573/ Se señala específicamente antes de los impuestos, porque es la mejora en esta etapa de la disponibilidad de ingreso la que permitiría a las estructuras tributarias de tales países reposar crecientemente en tributos, otros que los que gravan a las rentas más altas. Ello afectaría más sus costos, tratándose de impuestos indirectos.
- 574/ Véase la consideración de estos problemas en R. Prebisch: "Towards..." (o.c.) pgs. 32/34.
- 575/ No basta con aumentar sólo la productividad en el sector exportador; pero hay una cuestión de ritmo en los años venideros.
- 576/ Habría sólo una licencia con respecto a la escala, dada por los niveles relativos de remuneración unitaria de los factores. La distancia entre remuneraciones del factor trabajo entre centro y periferia admitiría actualmente cierto retardo en homenaje a una mayor retención relativa de mano de obra en la industria de países en desarrollo. Pero si la velocidad de avance técnico de los países industriales es, como se vislumbra, elevada, y teniendo en cuenta que transcurren varios años entre la iniciación de un estudio de inversión y la puesta a punto de una planta, podría correrse el riesgo de quedar fuera de mercado, aún sin protección en los centros y con alta diferencia en aquellas remuneraciones unitarias de mano de obra.
- 577/ Un índice de que esta cota es en la actualidad muy reducida deriva del hecho de que se haya aprovechado al presente sólo la tercera parte de las concesiones negociadas en ALALC.
- 578/ Es bueno detenerse algo más en este punto. Se adopta aquí el criterio (Cap.II) de que la capacidad de competencia viene dada por la diferencia entre costos absolutos, no costos comparados. Se considera, pues, tal como señala cierta parte de la teoría, que los costos relativos comparados pueden eventualmente funcionar en una situación de trueque, y los costos absolutos funcionan cuando hay uso de divisas. Aún el funcionamiento de costos relativos comparados se hace no claramente visible cuando se sale de un esquema de dos productos - dos países. La probabilidad de que un bien sea producido en un país industrial o bien un

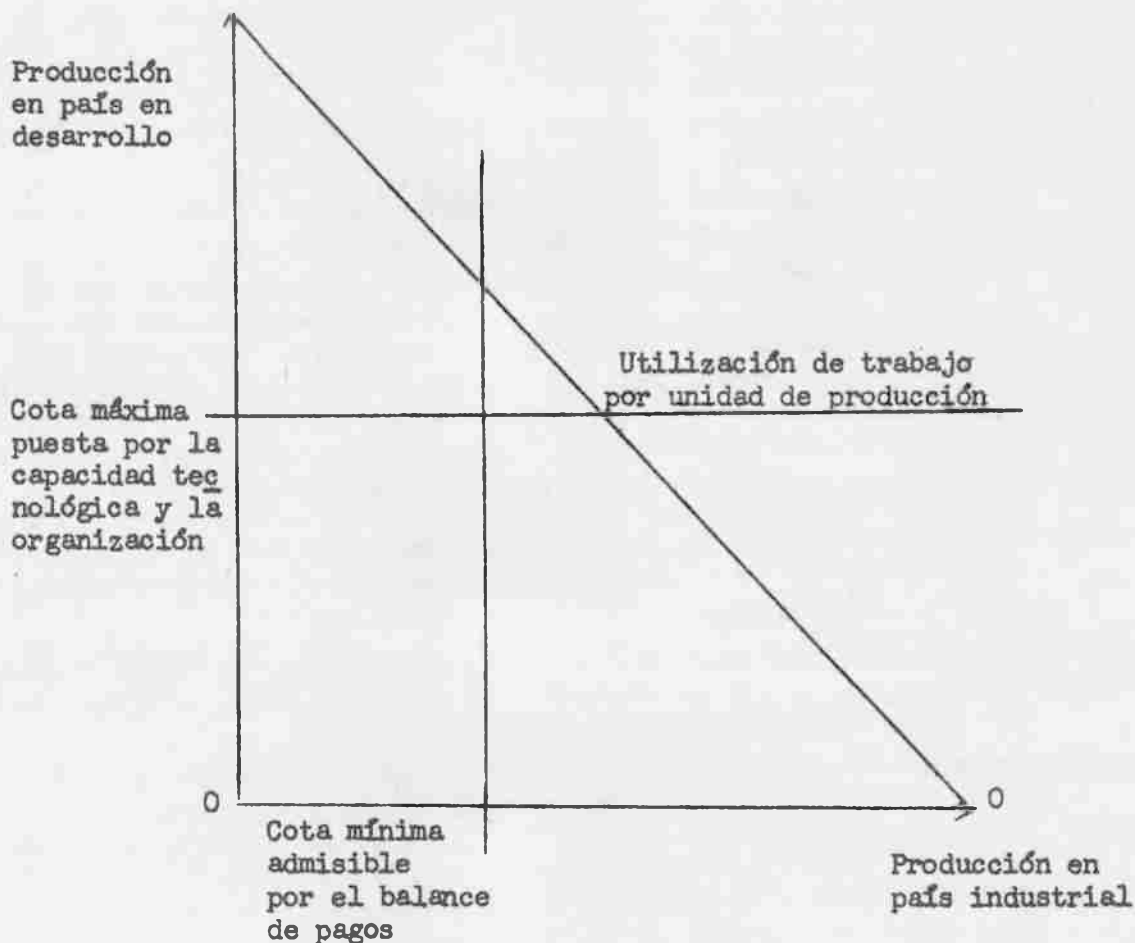
/país en

país en desarrollo depende, pues, del costo del bien en uno y otro país; y éste de sus precios unitarios de mano de obra y de remuneración del empresario y capital -a nivel de productos habría que computar insumos-; y de su empleo unitario de cada factor.

El problema se ilustra en el esquema siguiente.

Las líneas de probabilidad son crecientes en el gráfico hacia arriba y hacia la derecha. La recta de insumo de trabajo por unidad de producción es creciente hacia arriba y a la izquierda. En cualesquiera de sus puntos la probabilidad de producción suma 1. Hay, naturalmente, rigideces impuestas por recursos naturales. Los costos de transporte pueden computarse corriendo los valores de la escala de utilización de mano de obra por unidad de producción.

Probabilidad de producción de un bien manufacturado en un país industrial o en desarrollo, a tecnología comparable



579/

Véase la discusión de estos problemas en R.Cooper: Growth and trade; some hypotheses about long-term trends - Yale University - Economic Growth Center - Center paper Nr. 53 (reprinted from The Journal of Economic History - dec. 1964).

/580/ México

- 580/ México, p.ej. la banca; y Brasil ciertos fondos especializados. Ambos criterios pueden conjugarse.
- 581/ La cuestión, se advirtió, no es fácil; pues existen problemas serios para calificar la aptitud de los predios; y no cualquier tipo de catastro los resuelve. Se trata, empero, de un objetivo a ser cubierto en plazo mediano o largo.
- 582/ Propuesto por N. Kaldor: La estabilización de la relación de precios del intercambio en los países poco desarrollados - Boletín Económico de América Latina, marzo de 1963, pgs. 6/8. El propósito es evitar que los convenios fracasen porque los nuevos productores más eficientes no tengan interés en atarse a limitaciones de este tipo. Si todos los países participaran, aquellos que tuvieran derechos más elevados tendrían al mismo tiempo costos menores. De aquí que podría producirse una redistribución periódica de cuotas en su favor, dentro de la propuesta de Kaldor. Además, señala que ningún país se beneficiaría con el alza excesiva de derechos, pues no alentaría la producción y no podría llenar sus cuotas. Se piensa que las variaciones de costos por efecto-precios, y el grado en que este tipo de instrumentos acotan el empleo de la tributación para otros fines -el ajuste a corto plazo, p.ej.- hacen no fácil su aceptación generalizada.
- 583/ Véase CEPAL: Simposio Latinoamericano de Industrialización (o.c.), p.97 la experiencia de México, p.ej.
- 584/ La amplitud de la ley mexicana es, p.ej., muy grande. Ella incluye la eliminación de impuestos de exportación; reducciones al impuesto a los ingresos mercantiles sobre las exportaciones; exenciones al impuesto a la importación de materias primas o partes; y reducciones al tributo sobre la renta correspondiente a las utilidades derivadas del incremento de exportación. A ello se agregan apoyos convergentes en materia aduanera, comercial, financiera, etc.
- 585/ Aunque sean distintas las razones que conducen a ellos, en cada caso.
- 586/ Ciertos aportes de teóricos del comercio internacional dan soporte a estos criterios. P.ej.: Viner, en "Problems of monetary control" (Princeton University-Essays in international finance) 1964 p.31, señala que "aún en un mundo de precios de mercado libre, podría no estar en favor de un mercado de divisas en el cual el gobierno no interfiriera en manera alguna, directa o indirecta. En un mundo como el nuestro, donde los mercados son sólo muy parcialmente libres, concedo que no tengo una fórmula lógica satisfactoria para los tipos de cambio, sea de libertad o de regulación. Cualquier regulación, directa o indirecta, de carácter nacional que sostengo, es sostenida por mí totalmente sin entusiasmo o sólo como presuntivamente menos objetable que cualquier alternativa que aparezca disponible".
- 587/ Art. 107.
- 588/ A septiembre de 1967 (véase International financial statistics) el

artículo VIII del Acuerdo regía para Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Holanda, Noruega, Arabia Saudita, Suecia, Reino Unido, y Estados Unidos -entre países industriales y países con situación especial de exportaciones-. Pero además regía para trece países latinoamericanos, algunos de ellos con serios problemas estables de balance de pagos.

- 589/ Dificilmente calificable como "ayuda" cuando se considera el problema desde una óptica de estructura de la propiedad -y del poder- a mediano y largo plazo, que puede influir ciertos atributos de la viabilidad de los países en desarrollo, como se señala en el texto.
- 590/ De financiamiento compensatorio y suplementario, p.ej..
- 591/ Véase, de entre los varios análisis realizados en el Area y fuera de ella sobre la evolución de los sistemas cambiarios latinoamericanos, el trabajo citado de CEPAL: Inflation and Growth, vol. III pgs. 57 y sigs.
- 592/ Véanse entre la frondosa literatura sobre el tema del efecto distorsivo de tipos múltiples, p.ej.: "Inflation and Growth" Dto. E/4152 - U.N. pgs. 35/36; Shu Chin Yang: National policies for import substitution and export promotion (Inter-Regional Seminar on development planning U.N. - ISDP 1/A/R.6 pgs. 21 y sigs.; y Sherwood: Revenue features of multiple exchange rate systems: some case studies (IMF Staff Papers, february 1956); E.M. Bernstein: Some economic aspects of multiple exchange rates (IMF Staff Papers, september 1950; M.G. de Vries: Multiple exchange rates: expectations and experiences (IMF Staff Papers, July 1965); F.Schott: The evolution of Latin American exchange-rate policies since world war II (Princeton University-Essays in International Finance, January 1959); y el Estudio Económico Mundial 1957 (en p.95 se trata el efecto deflacionario de corto plazo derivado del tipo preferente para importaciones esenciales).
- 593/ P.Uri (o.c.) pgs. 96 y sigs. señala que una derogación a la regla de la unidad de cambio puede tener ventajas a corto plazo con respecto a una devaluación general, y ventajas a largo plazo con respecto a otros sistemas. E identifica que un tipo de cambio doble no es más que una técnica, entre otras, para tener en cuenta diferencias de productividad. (El mismo principio sustentó la proposición de política contenida en el Plan Anual del Uruguay - 1965; o.c.). No se concuerda con la proposición que Uri promueve (p.97 en cuanto a que no tendría sentido desistir del tipo de cambio único en un país cuya producción manufacturera fuera prácticamente nula, como en Bolivia. Ello por dos razones: una porque puede ser precisamente que el tipo de cambio único, yuxtapuesto a disfuncionamientos de la tarifa, impida crecer a la manufactura no tradicional; y otra, porque la unidad o dualidad de tipos de cambio se entiende consecuencia de otros elementos como p.ej. la aptitud tributaria en general e interna en particular. Es objetivo instrumental, pues, el trabajar con un tipo de cambio único en todos los casos; pero se entiende que para ello debe haber entre otras cosas,

/aptitud tributaria

aptitud tributaria suficiente. Y la suficiencia surge de varios criterios convergentes, que han sido en parte analizados en el capítulo fiscal; y también en el texto presente.

- 594/ Véase en anexo 1) pgs. y sigs. (punto iii, en adelante) la consideración del tipo estable, según el enfoque que se entiende vinculado a la aproximación monetaria.
- 595/ Siempre hay mercado, evidentemente. Esta es una forma extrema de calificar su grado de monopolio.
- 596/ Véase sobre el problema: G.Halm: The "Band" proposal; the limits of permissible exchange rate variations" - Princeton University, Special Papers in international economics, nr. 6, January 1965. Se analizan en este documento los antecedentes del problema las conclusiones de ciertos estudios más recientes, y, entre otras cosas, el grado de ajuste institucional entre las proposiciones y los Artículos del Acuerdo de Bretton Woods.
- 597/ Cf. E.W. Robichek (o.c.) lesson 5 p.3. Véase una consideración del instrumento tipo de cambio y una discusión sobre objetivos de la devaluación en Kirschen (o.c.) pag. 104/121.
- 598/ Sobre estos efectos de la sobrevaluación véase, entre otros, R.Prebisch: El Falso Dilema... (o.c.), p.18. CEPAL: Inflation and Growth (o.c.), vol. III ch.V p.iii). En esta última véase también el análisis de la política exterior y de cambios de América Latina (p.57 y sigs.).
- 599/ Sobre la posibilidad de ciertas revaluaciones durante la última guerra véase Inflation and Growth (o.c.) vol. III p.63 y sigs. Allí se señala que podía concebirse la revaluación como instrumento de moderación de desajustes sin perjudicar a exportadores tradicionales; pero que sólo en Colombia se identificó un intento definido de utilizar la tasa de cambios como instrumento antiinflacionario.
- 600/ Véase el documento de ALALC: Influencia de los tipos de cambio sobre las corrientes de Convenio Exterior entre los países de ALALC: (VIII Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano); Docto. de trabajo No. 5/III en que figuran cifras para 1960/65 de tipos reales y paridades.
- 601/ Hay cierto componente aparente de presión inflacionaria de demanda generado por la sobrevaluación (particularmente de cambios e importaciones), que se transforma en presión de costos "transformada" en presión aparente de demanda, por el mantenimiento del tipo de cambio.
- 602/ Véanse sobre el problema los trabajos de J.Marshall: Advance deposits on imports (IMF Staff Papers, april 58 p.239); E. Birnbaum & N.Quereshi: Advance deposit requirements for imports (IMF Staff Papers, nov. 60 p. 115) y W. König: Depósitos previos para importaciones en América Latina: Revista Comercio Exterior, Banco Nacional de México S.A., agosto 1967, pag. 635.

- 603/ Véase también una discusión del problema en: N. Kaldor: Los tipos de cambio duales y el desarrollo económico. Boletín Económico de América Latina, vol. IX nro. 2, nov. 64.
- 604/ Ello implica la posibilidad de aplicar ciertos controles. Cada vez que se utiliza la palabra "control" suele caerse en generalidades bien anotadas por Javier Marquez en su comentario al documento de J. Marshall: "Control de cambios y desarrollo económico" -publicado en "El Desarrollo Económico y América Latina"- ed. Fondo de Cultura Económica - 1960 pgs. 530 a 536. No es propósito presente el hacer una larga discusión de los controles que es posible emplear. Se entiende que basta al objeto presente con recalcar el papel activo de la banca central, y la posibilidad de introducir ciertas restricciones directas, si ellas se hacen necesarias. Ciertas restricciones cambiarias o "controles" están de vigor en todos los países. Véanse también las reflexiones de R. Prebisch acerca del proceso en la Gran Crisis, en "El Desarrollo Económico de A. Latina..." (o.c.) pags. 12 y 22. En Kirschen... (o.c.) p.105, y a propósito de la política contemporánea de países industriales, se señala que "cuando las reservas de oro y moneda extranjera son débiles, un tipo de cambio fijo y simple sólo actuará si va acompañado de alguna forma de control de cambio (esto es, esencialmente, un control sobre la demanda nacional de moneda extranjera)". El debate, como es conocido, es muy vasto y viene de larga data. Otras opiniones (Costanzo, o.c., pags. 30, 41 y 48, p.ej.) señalan que el control de cambios ha conducido en ciertos casos a la pérdida de reservas. La necesidad de cierto control se entiende desprendida de las conclusiones que integran el "Summary" de la Conferencia de Inflación y Desarrollo (R. Ruggles, o.c., p.13) cuando se establece que se necesitan políticas en el sector externo para "asegurar que los recursos externos disponibles sean usados tanto como sea posible para propósitos de desarrollo". El llevar adelante literalmente este principio admitiría al parecer hasta un racionamiento de divisas. Un extremo de descontrol residiría en dejar que los exportadores negocien libremente sus divisas, en cualquier mercado; o que las retengan aunque la divisa sea el recurso más escaso. Otros casos de descontrol residirían en no considerar los sistemas de exportaciones en consignación que imperan en ciertos bienes, o en no tener - en general - en cuenta los mecanismos de comercialización de importaciones y exportaciones, y asignar al control un rol simplemente financiero. La aptitud estructural o circunstancial de los controles que hace también a la cuestión. En el Informe Radcliffe (o.c.) p.262, se recoge que los controles de importación fueron más efectivos en promover ajustes estructurales en el patrón del comercio, que en restringir importaciones en tiempos de crisis. El informe plantea que, con todas sus limitaciones (p.261) cierto control sobre los movimientos de capital debiera ser retenido; y que el control puede incluir el realizado sobre movimientos de capital - flojo porque en cualquier caso existen filtraciones -. Señala también que el control elimina mucha salida de capitales de corto plazo. (p.261). Tratándose del comercio, el control puede incluir restricciones cuantitativas

/sobre las

sobre las importaciones (de hecho el Reino Unido controló sus importaciones totales y particularmente las provenientes del área dólar. El Informe Anual del Fondo Monetario Internacional 1966 señala que "el propósito de ciertos acuerdos de crédito contingente ha sido facilitar la eliminación de los tipos de cambio múltiples o contribuir a la liberalización del comercio y de los pagos"... y que..."al tratar de asegurar un equilibrio general, un objetivo universal ha sido el de evitar métodos que ocasionen o aumenten la dependencia en restricciones al comercio y a los pagos, y en la aplicación arbitraria de estas restricciones" (p.29). Los casos y ejemplos podrían, pues, ser infinitos. Se piensa que "control" es una expresión general e imprecisa; y que los estudios de casos de países en particular requerirán identificar con precisión cada instrumento de control sobre el cual se está tratando..

