

Reflexiones sobre la cooperación internacional en el **DESARROLLO LATINOAMERICANO**

DR. RAUL PREBISCH

NOTICIA

Al dejar su cargo de Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en la primavera del presente año, se anunció que el Dr. Raúl Prebisch, director general del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, elaboraría un estudio por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo. Este es tal estudio y, se señala en el documento original, fue preparado "a solicitud personal de los señores Galo Plaza (secretario general de la Organización de los Estados Americanos), Felipe Herrera (presidente del Banco Interamericano de Desarrollo), Carlos Sanz de Santamaría (presidente del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso) y Patricio Rojas (presidente de la Comisión Ejecutiva del Consejo Interamericano Cultural)".

TEXTO

I. EL RITMO DE CRECIMIENTO LATINOAMERICANO

1) En 1961 surgió la Carta de Punta del Este. Concretaba este documento trascendental ideas y aspiraciones que, de tiempo atrás, los países latinoamericanos venían exponiendo insistentemente. La Carta significaba para ellos una expresión auténtica de su propia concepción del desarrollo económico y social y el claro reconocimiento de la necesidad de una política de cooperación internacional para estimular este proceso y las grandes transformaciones que exigía.

En los años transcurridos desde entonces se ha ido afirmando y extendiendo el convencimiento de que distan mucho de haberse cumplido los objetivos fundamentales de aquella, a

pesar de ciertos avances notables, pero limitados en su alcance. Domina este sentimiento en los países latinoamericanos. Y el presidente Nixon acaba de manifestar recientemente que el propósito cardinal de la Carta de acelerar el ritmo del desarrollo latinoamericano no se ha realizado. Más aún, preocúpale sobremanera que, de seguir las tendencias prevaletentes, el ingreso por habitante de América Latina a fines de este siglo será 15 veces inferior al de Estados Unidos. Hoy es 7 veces menor.

2) No podría justificarse con mayor elocuencia la necesidad de un nuevo examen de la cooperación internacional en el desarrollo de los países latinoamericanos. Lo están haciendo estos últimos. En tanto que organizaciones internacionales promueven una nueva evaluación de lo que pasa en el mundo en desarrollo. También están empeñándose en este examen organizaciones de carácter regional a quienes conciernen estos problemas. Reunidos sus funcionarios responsables a fin de recoger las conclusiones de su propia experiencia y guiados por un sentido de franca objetividad, han coincidido sobre puntos de importancia decisiva y reconocido el deber imperioso de dar a conocer ciertas conclusiones en estos momentos de tanta significación para América Latina.

3) Los principios fundamentales de la Carta siguen teniendo hoy la misma validez que en 1961. Respondían a una realidad latinoamericana que no ha cambiado en esencia, si bien sus problemas se han vuelto más serios y complejos. Y es urgente abordar concretamente su solución. Las medidas para atacar estos problemas siguen también en pie. Nadie discute que es necesario acelerar el ritmo de desarrollo económico y social, y que, para conseguir este objetivo, se requiere dar fuerte impulso al comercio exterior y movilizar intensamente los recursos internos de inversión con un adecuado complemento de recursos financieros internacionales. Y se ha ido reconociendo cada vez más la necesidad de transformaciones, de cambios de actitudes, de una verdadera disciplina de desarrollo, y de previsoras medidas para

mejorar la distribución del ingreso, a fin de conseguir claros objetivos de desarrollo económico y social.

Pero caben puntos de vista radicalmente diferentes en cuanto a la forma de realizar estos cambios y transformaciones. Sin negar la fuerza de las ideologías, son los mismos hechos los que van a determinar cómo este proceso va a cumplirse en el próximo decenio. América Latina no tiene tiempo que perder. O se sigue una estrategia en que converjan aquellas medidas de cooperación internacional con esas otras de carácter interno para encauzar con orden y vigor la dinámica del desarrollo, o el curso previsible de los acontecimientos terminará por imponer formas de cambio y transformación de gran sacrificio humano, de considerable costo político y social. Y por más que sea el fervor y la convicción con que ello pudiera ejecutarse, no será suficiente para modificar en el plano internacional las condiciones adversas a la aceleración del desarrollo que allí prevalecen.

Por donde se mire, la cooperación internacional es indispensable. Lo es en el contexto de una política de desarrollo ordenado y regular. Lo es también para que, tras violentas mutaciones, se desenvuelvan nuevamente las fuerzas constructivas de la economía.

4) No hay manifestación más perceptible de la complejidad que han venido adquiriendo los problemas del desarrollo latinoamericano y del apremio en acometer resueltamente su solución que la incapacidad del sistema económico, tal cual está funcionando, para absorber con satisfactoria productividad la fuerza del trabajo que emigra de los campos y mejorar con celeridad la suerte, hoy tan precaria, de la gente que allí permanece. Recuérdese que cerca de la mitad de la fuerza de trabajo de América Latina encuéntrase en estas condiciones.

Este fenómeno de insuficiencia dinámica de la economía para absorber productivamente el crecimiento de la fuerza de trabajo no era tan notorio a comienzos del decenio, pues no se percibían con la misma amplitud de ahora las consecuencias del gran impulso demográfico iniciado dos decenios antes. Y lo más llamativo es que este hecho se observa también en los países cuyo ritmo de desarrollo ha sobrepasado apreciablemente el objetivo mínimo de la Carta de Punta del Este.

Desenvuélvese así el fenómeno, por demás inquietante, de la población marginal en las grandes y medianas ciudades latinoamericanas. Masas crecientes de población emigran de los campos, abandonan la constelación económica y social en que estaban integradas, y no llegan a integrarse en las formas normales de existencia de aquéllas. Aparte de sus consecuencias sociales, hay en ello un desperdicio considerable de potencial humano, como lo hay también en esa población redundante que podría eliminarse fácilmente de ciertas actividades urbanas, tanto privadas como del Estado, si hubiese suficiente capacidad de absorción en la economía.

5) No hay otra solución de fondo de esa insuficiencia dinámica de la economía que un aumento considerable de inversiones de capital físico y mejoramiento humano con la consiguiente aceleración del ritmo de desarrollo a favor de mercados en fuerte expansión hacia adentro y hacia afuera. Es ilusorio pensar que podría lograrse una solución satisfactoria reteniendo más gente en las actividades agrícolas, salvo casos especiales y de suyo limitados. La agricultura latinoamericana necesita emprender también una verdadera revolución tecnológica, si se ha de mejorar sustancialmente el nivel de existencia de las grandes masas rurales y abrir así una nueva frontera interna a la industrialización. Por más que se limite la mecanización se necesitará menos gente para lograr una determinada cantidad de

productos. Se impone, pues, aumentar la demanda de estos productos y mejorar a la vez la capacidad de la economía para absorber los brazos que, a pesar de esta expansión de la demanda, no fueren ya necesarios en la producción agrícola.

Hay en esto un dilema ineludible. O se retiene más gente en la agricultura, en desmedro de la productividad, o se aumenta esta última en desmedro de la ocupación rural. Si bien lo primero podría ser una salida impuesta por consideraciones sociales en ciertos casos extremos, no podría escaparse a la necesidad de aumentar la productividad con la introducción de nuevas tecnologías si se pretende elevar persistentemente el nivel de vida de la población rural.

De ahí la importancia decisiva de aumentar el coeficiente de inversiones a fin de absorber en la infraestructura de la economía, en la industria y en los sectores que se desenvuelven ampliamente con el desarrollo económico, la fuerza de trabajo redundante que en virtud del progreso técnico ya no se necesita en la agricultura.

6) Por donde se ve que progreso agrícola e industrialización no son proposiciones excluyentes, sino complementarias. La industria ha perdido gran parte de su impulso dinámico y necesita abrirse una nueva frontera muy promisoría en el consumo, ahora muy bajo, de las masas rurales, a la vez que la agricultura requiere apoyarse en la industria y otras actividades para absorber también su acrecentada producción. Más aún, al darse en esta forma un mayor impulso a la industria, habría que tomar oportunas medidas para evitar que continúe su excesiva concentración en grandes centros urbanos desplazando esta actividad hacia núcleos menos poblados en el ámbito rural. No ha de confundirse retención de población en la agricultura con retención de población en el campo.

Este es el gran problema que tienen que afrontar los países latinoamericanos. Y tal es el justificativo primordial del aumento de inversiones y la consiguiente aceleración del ritmo de crecimiento. La cooperación internacional se requiere ineludiblemente para ello. Trátase de un problema que, por lo mismo que viene agravándose con serias consecuencias sociales, no admite dilaciones. No sería posible esperar un tiempo dilatado para resolverlo porque, mientras tanto, se habría vuelto explosivo.

7) Se necesita, en efecto, un plazo de cerca de veinte años para que una sabia y prudente política demográfica pueda influir sobre la fuerza de trabajo. Suele preconizarse la restricción deliberada de la natalidad como medio de acelerar el ritmo de desarrollo. Pero en los próximos veinte años irán incorporándose a la fuerza de trabajo los que ya han nacido y han sobrevivido mientras tanto. En consecuencia, los términos del problema de absorción de fuerza de trabajo ya están dados y no podrían modificarse. Pero no podría negarse que sería un acto de buena previsión afrontar desde ahora este problema, pues veinte años son un corto lapso en la vida de un país. Resulta así indispensable la necesidad de establecer políticas demográficas racionales adecuadas a la solución de los problemas de desarrollo de cada país, de acuerdo con las orientaciones de los respectivos gobiernos. Sin embargo, no debiera considerarse en forma alguna la política demográfica como la solución fundamental del problema del desarrollo sino como uno de sus factores integrantes y, por supuesto, no como alternativa a una amplia política de cooperación financiera internacional.

8) Estas breves consideraciones iniciales tienen por objeto situar en el contexto general del desarrollo económico las medidas de cooperación internacional. Trátase de consideraciones generales relativas a fenómenos que, si bien son característicos

de América Latina, se presentan en sus distintos países con muy diferentes grados de intensidad. Cada país tiene, pues, que formular su propia estrategia de desarrollo y esforzarse en aprovechar con eficacia las medidas de cooperación internacional.

II. OBJETIVOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

9) La cooperación internacional es de básica importancia en la concepción de la Carta de Punta del Este. No porque se haya desconocido en ella el papel del esfuerzo interno. Por el contrario, nunca se había puesto con tanta fuerza el acento en la responsabilidad inescapable de los países latinoamericanos de afrontar por sí mismos su propio desarrollo. Pero, a la luz de la experiencia, se reconocía implícitamente que la mejor política de desarrollo interno, la más genuina inspiración social de esta política, encontrarían tarde o temprano límites infranqueables que sólo podrían sobreponerse con previsoras medidas de cooperación internacional. Forzoso es reconocer que estas medidas no se han logrado ni con la amplitud y continuidad que se requería o simplemente no se han tomado. No se atribuya, pues, lo que en estos años ha acontecido a los principios de la Carta sino a las fallas de su aplicación.

Tres son los problemas en cuya solución se necesita cooperación internacional del mundo industrializado, especialmente de Estados Unidos:

- a) La escasez de capital;
- b) la compresión exterior de la economía;
- c) la inferioridad tecnológica de los países latinoamericanos.

10) Las inversiones de capital en América Latina han representado un promedio en los últimos cinco años, entre el 17% y 18% del producto bruto. Estímase que este coeficiente tendría que elevar apreciablemente por arriba de 20% para acelerar el ritmo de desarrollo a fin de cumplir los objetivos arriba mencionados.

La transferencia de recursos financieros internacionales podría tener gran importancia en ello si alcanza un volumen adecuado y mejoran sus condiciones.

El volumen de recursos ha sido insuficiente. Podría sorprender esta afirmación si se tiene en cuenta que entre 1960 y 1967 alcanzaron la cifra impresionante de aproximadamente 21 400 millones de dólares. Pero si se deducen las amortizaciones y reembolsos de capital, queda un saldo neto de alrededor de 11 500 millones. Esto representa un promedio anual de alrededor de mil cuatrocientos millones por año. En ese mismo período las inversiones realizadas con recursos propios de los países latinoamericanos alcanzaron más de cien mil millones por año. De suerte que esos 11 500 millones de capital neto proveniente del exterior apenas constituyeron el 9.6% del conjunto de inversiones. En la Carta de Punta del Este se esperaba una participación de 20 por ciento.¹

Estas cifras conciernen al conjunto de transferencias por todo concepto. Las realizadas por Estados Unidos ascendieron a 8 500 millones en el lapso mencionado. En tanto que las amortizaciones y reembolsos subieron a 2 100 millones. De manera

¹ Estas cifras excluyen a Cuba, y representan el total de las transferencias oficiales y privadas de los países miembros de la OCEDE hacia América Latina.

que el capital neto transferido por este país a América Latina fue solamente de 6 400 millones de dólares.

El aumento sustancial de estos recursos, además de acrecentar directamente las inversiones, contribuirá a movilizar más intensamente los recursos internos, si los países latinoamericanos toman medidas eficaces para hacerlo.

11) La tendencia a la compresión exterior de la economía es una característica persistente del desarrollo y constituye un freno poderoso a la elevación de su ritmo. Como ya no se discute, débese este fenómeno a que en el curso del desarrollo las importaciones tienden a crecer con más celeridad que las exportaciones de bienes y servicios. El desequilibrio resultante impide cumplir este objetivo primordial.

Es pues indispensable acrecentar intensamente las exportaciones con medidas de liberalización y estímulo de los países industriales, y que por cierto no se han tomado en este decenio, así como medidas convergentes de promoción de los países latinoamericanos.

Estos últimos tienen también que tomar francas medidas de liberalización para desenvolver rápidamente su intercambio recíproco, en la marcha hacia el mercado común que decidieron constituir los presidentes latinoamericanos en la segunda conferencia de Punta del Este (1967). Sin ello no podrá corregirse radicalmente la tendencia al desequilibrio exterior.

12) Las transferencias de recursos financieros del exterior pueden tener un papel importante en la eliminación de la tendencia al desequilibrio exterior. Por un lado, si su volumen neto alcanza dimensiones adecuadas a los requerimientos del desarrollo y, por otro, si se manifiestan en inversiones de capital que contribuyan a aumentar exportaciones y sustituir importaciones y dejen un holgado margen de divisas disponibles después de atenderse las remesas de servicios financieros.

No basta que los recursos financieros internacionales se inviertan bien y acrecienten el ingreso de un país. Pues parte de este ingreso tiene que remitirse al exterior en pago de intereses y dividendos. Y si ese mayor ingreso no proviene del aumento de exportaciones o de actividades sustitutivas de importación, se agravará, en vez de aliviarse, la compresión exterior de la economía.

No podría decirse si ello ha ocurrido —y en qué medida— con los 14 200 millones de dólares remitidos al exterior en 1960-1967 en concepto de intereses y ganancias. Sólo puede afirmarse que, agregadas estas remesas a las amortizaciones y reembolso de capital, han ido tomando una proporción creciente de las exportaciones de bienes y servicios. Así, si al servicio de deuda externa de largo y corto plazos se agregan las utilidades de las inversiones privadas extranjeras, esta proporción alcanza a un 27% en 1967 contra 23% al comenzar el decenio. Ello ha creado situaciones muy difíciles a algunos países y seguirá creándolas también a otros si no cambian las tendencias actuales. Es indispensable, en consecuencia, tomar medidas previsoras para que las nuevas transferencias de recursos financieros del exterior en lo sucesivo contribuyan más efectivamente a aliviar la compresión exterior antes que a agravarla.

13) No podrían omitirse aquí las transferencias de capital latinoamericano al exterior. A la luz de la experiencia, es prácticamente imposible impedir estas salidas con medidas de control. En cambio, si es posible crear condiciones favorables a que estos recursos queden en los propios países latinoamericanos. La estabilidad monetaria se impone en primer lugar. Y en seguida la organización eficiente de mercados internos de capital.

14) Por otra parte, debe tenerse presente que la ciencia y la tecnología, a diferencia de la educación, tienen mucho menos tradición en América Latina en términos de aspiraciones sociales, políticas, públicas e inversiones nacionales. El marco cultural no ha sido suficientemente receptivo a los valores que promueven las actividades científicas y técnicas, en gran parte debido a las características del sistema educacional.

Las actividades científicas muestran enormes diferencias en sus grados de desarrollo cuando se compara un campo del conocimiento con otro o cuando se analizan países diferentes, existiendo algunos grupos e instituciones de excelente nivel en la región. El campo tecnológico, por su parte, muestra una gran disparidad en los niveles técnicos de eficiencia operativa de las empresas y una ausencia casi completa de capacidad para generar y difundir innovaciones técnicas.

15) En el sector de la producción, tanto público como privado, Latinoamérica no ha utilizado al máximo el potencial del conocimiento científico. No existe mayor capacidad de generación y difusión de innovaciones, por la debilidad del sistema científico y técnico y por la existencia de una gran mayoría de empresas que no se ven impulsadas a innovar, debido a múltiples factores económicos, sociales, culturales y técnicos. Simultáneamente se observa un proceso establecido de importación de tecnologías foráneas, debido en gran medida a inversiones extranjeras. Pero, éstas no han tenido en América Latina el mismo rol positivo en cuanto al desarrollo técnico que parecen haber tenido en otras áreas, como Europa. Ello puede ser debido a que las empresas norteamericanas en Europa instalan laboratorios y realizan investigaciones que contribuyen a fortalecer la capacidad científica y técnica de esos países, lo que no ha sucedido en América Latina. En segundo lugar, la inversión estadounidense en Europa parece haberse concentrado en industrias de alta intensidad de investigación mientras que en América Latina lo ha hecho en industrias extractivas o bienes de consumo. Por su parte la inversión nacional, por su falta de conocimiento especializado (*know how*), realiza la mayor parte de su transferencia de tecnología recibiendo técnicas que son del dominio público y que se importan como licencias de conocimiento especializado (*know how*) y en forma relativa no adquiere conocimiento patentado que es en donde residen las mayores innovaciones técnicas.

16) Sin embargo, frente a esta situación, que ha originado un dualismo técnico en la región, parece observarse una cierta tendencia favorable para enfrentar este problema. Algunos empresarios industriales se han dado cuenta de esta situación y están comenzando a solicitar los servicios de los pocos institutos tecnológicos existentes en la región. Por su parte, algunos gobiernos están comprendiendo la necesidad de un sistema integrado de producción, distribución y consumo del conocimiento. En los últimos años se observa un rápido aumento de la creación de consejos nacionales de promoción de la ciencia y la tecnología, seguidos por el establecimiento de organismos de política científica y tecnológica. Todo lo cual podría facilitar en el futuro la incorporación de la planificación científica y tecnológica integrada dentro de la planificación general del desarrollo.

III. LA COOPERACION FINANCIERA

17) En principio, Estados Unidos así como la mayor parte de los países industriales aceptaron en la II UNCTAD transferir recursos financieros netos a los países en desarrollo por un monto equivalente al 1% de su producto bruto. Pero muy pocos han fijado hasta ahora el año en que esta idea podrá cumplirse. Si, por ejemplo, se fijara como meta el año 1972, las transfe-

ncias netas de todos los países miembros de la OCED serían de 19 000 millones de dólares en tal año, en comparación con 11 400 millones transferidos en 1967, tomando en cuenta el probable crecimiento del producto bruto. En el caso de Estados Unidos, las transferencias netas alcanzarían 10 500 millones, contra 5 600 millones en 1967.

De cumplirse gradualmente este objetivo, los países latinoamericanos podrían contar con recursos adicionales que, unidos a una intensa movilización de recursos financieros internos, les permitirían trasponer y sobrepasar en forma apreciable aquel coeficiente mínimo de inversiones de 20% arriba mencionado.

18) Son bien conocidas las dificultades que se interponen en Estados Unidos a la realización inmediata de este objetivo. Pero es de esperar que estas dificultades sean transitorias. Y si no se plantea desde ahora la necesidad de aumentar sustancialmente el volumen neto de transferencias financieras, se corre el riesgo que, llegado el momento propicio para conseguirlo, se considere esto como asunto residual, con un bajo orden de prelación incompatible con el objetivo que se persigue.

19) En este mismo sentido, conviene considerar un aspecto promisorio del financiamiento externo. La utilización de los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional dará a sus países miembros —especialmente a los grandes países industriales— recursos monetarios adicionales en el plano internacional. En el seno de la UNCTAD y en documentos del CIAP y del BID se ha sugerido que parte de estos nuevos recursos o su equivalente, en la moneda de los países que los reciban, se traspase a instituciones de crédito internacional para aumentar el caudal de transferencias financieras a los países en desarrollo.

Se entiende que la cuantía de estos nuevos recursos monetarios internacionales tendría que determinarse por consideraciones estrictas de liquidez monetaria internacional y no por las necesidades de inversión de los países en desarrollo, por legítimas que éstas fueren. Pero no se vulnera principio alguno, si, determinada así la cuantía de nuevos recursos monetarios que exige el desenvolvimiento del intercambio mundial, se procediera en la forma que se ha sugerido. Merece este problema muy especial consideración.

20) Dada la tendencia a la compresión exterior de la economía, convendría aliviar la carga de servicios financieros, que en algunos países resulta excesivamente pesada. Se han realizado ya operaciones de refinanciamiento y convendría seguir atentamente este asunto para prevenir a tiempo situaciones críticas.

Desde luego, esto pone de relieve la necesidad de que, además de un mayor volumen de financiamiento externo, éste esté disponible en términos que sean apropiados a la capacidad de pago de los países; para lo cual es indispensable que las instituciones de financiamiento puedan acrecentar los recursos que les permiten efectuar préstamos "blandos" de desarrollo.

21) En cuanto a las nuevas transferencias de recursos financieros, se menciona con frecuencia la idea del subsidio propuesta en el plan Horowitz. Las circunstancias actuales vuelven más oportuna aún que antes la atenta consideración de este plan. Otra solución que merece también examinarse seriamente es la de combinar los préstamos en tal forma que el tipo promedio de intereses y el plazo medio de las amortizaciones sean compatibles con la capacidad externa de pago de cada país, teniendo en cuenta, además, su grado de desarrollo. Podrían combinarse en esta forma préstamos con recursos obtenidos en el mercado, préstamos con recursos especiales aportados por los gobiernos en condiciones más favorables que los del mercado, o

sin pago de intereses, y créditos de exportación a plazos adecuados.

En este sentido cabe señalar la experiencia de instituciones, como el BID, que cuentan con recursos que les permiten otorgar préstamos "blandos". Estos financiamientos han hecho posible compensar, en buena medida, las alzas de las tasas de interés en los recursos que se movilizan en los mercados privados de capitales, prestar especial atención a los requerimientos de financiamiento externo de los países de menor desarrollo relativo, atender a sectores como los de agricultura y educación, y promover programas de largo aliento, como es el caso de diversas actividades tendientes a impulsar la integración económica de la región.

Es obvio que esta combinación de distintas transferencias financieras podría facilitarse cuando estos planes son de carácter global y abarcan todas las necesidades de inversión, así como las perspectivas de la balanza de pagos. El CIAP, por la experiencia adquirida en la revista anual de países y la evaluación de planes, podría jugar un papel importante al respecto.

22) Los créditos atados son objeto de preocupación en los países latinoamericanos. Calcúlase que, en término medio, recargan alrededor de 24% el precio de las importaciones.² Deben seguir e intensificarse los esfuerzos para eliminar por completo los créditos atados. En el caso de los préstamos por programas otorgados por Estados Unidos la atadura se aplica mediante el concepto de la "adicionalidad". Bajo este concepto el monto total del crédito debe ser gastado en importaciones de Estados Unidos, comprendidas en una llamada "lista positiva", las cuales deben ser adicionales a las que se hubieran importado de ese país sin el crédito. Los problemas administrativos y el costo económico que significa el concepto de la adicionalidad son relativamente mucho mayores que las pocas ventajas que deriva de ello Estados Unidos.³ Sin prejuicio de otras medidas, podría examinarse la posibilidad de utilizar fondos de contrapartida de la Ley Pública 480 de Estados Unidos, para subsidiar estas importaciones de tal modo que, para el adquirente, resulten a precios competitivos.

23) En materia de financiamiento del desarrollo, los países latinoamericanos han hecho presente la contradicción que significa que por un lado, se les inste a que sigan una política realista de desarrollo con objetivos determinados, y un adecuado orden de prelación de las inversiones, y por otro lado, hay actualmente limitaciones institucionales que no permiten comprometer a plazos más largos recursos financieros internacionales durante la vigencia de esos planes de desarrollo. Además, muchas veces los propios países tienen dificultad en comprometer recursos internos globales a largo plazo por las características propias de sus mecanismos fiscales. Es esta una materia que debería requerir una nueva consideración para hacer más efectiva la cooperación financiera internacional sincronizada con el esfuerzo interno. La extensión del ámbito de las operaciones multilaterales, por una parte, y, por otra, la eficacia adquirida por el CIAP en sus funciones evaluadoras de los requerimientos de recursos internos y externos pueden contribuir a superar aquellas dificultades.

A lo anterior hay que agregar los trastornos provenientes de la vulnerabilidad exterior de la economía, así como las dificultades que se oponen internamente a la planificación del desarrollo. Para alentar la planificación sería muy conveniente que

² Esta cifra incluye el costo de los fletes que son superiores cuando se emplean barcos de Estados Unidos.

³ Se calcula que estas ventajas no sobrepasan de 35 millones de dólares anuales.

las instituciones de crédito internacional y los mecanismos bilaterales de crédito pudieran tener facultades para tomar estos compromisos de financiamiento por períodos que podrían ir de 3 a 5 años. La idea de los consorcios de entidades de crédito internacional, regional y bilateral, parece muy recomendable a este respecto, a fin de coordinar su acción y responsabilidad más allá que la simple aprobación de proyectos individuales. La eficiencia de los consorcios o de los grupos consultivos dependerá en gran parte de la existencia de un "prestamista residual", dispuesto a financiar proyectos de rentabilidad económica inferior, pero esenciales en el conjunto del programa de inversiones, así como otros gastos que representan el efecto secundario de estas inversiones.

24) Otro aspecto se refiere al financiamiento del componente de gastos internos en las inversiones de un país. Es indispensable introducir mayor flexibilidad en el financiamiento por parte de las agencias financieras externas de los gastos locales. Desde un punto de vista racional, el financiamiento exterior debiera cubrir el exceso de las inversiones sobre los recursos internos que un país se compromete en principio a movilizar en un plan de desarrollo. Lo esencial es que todas las inversiones se cubran con ahorro, sea de origen interno o externo sin caer en expedientes inflacionarios; y que no se emplee ahorro en gastos de consumo. Ha sido la práctica de las fuentes de financiamiento externo el atender proyectos concretos, dando preferencia al contenido importado. Pero en este procedimiento no hay nada que evite que los recursos internos de un país se empleen en inversiones o gastos que no tienen alto orden de prelación. Sólo un programa de inversiones permite al propio país establecer este orden, lo cual facilita, además, la evaluación del plan. Esta idea ha venido avanzando, pero no aún en forma suficiente para generalizar la aplicación de este buen principio.

Esto permitiría eliminar otro de los inconvenientes que suelen presentarse. Como las fuentes de financiamiento externo tienen interés muy comprensible de participar en el financiamiento de proyectos importantes o atractivos, quedan otros que, si bien se insertan correctamente en un programa de inversiones, no suelen contar con financiamiento exterior, ni con recursos internos, porque estos últimos no son suficientes.

25) El plan de desarrollo, desde otro punto de vista, es indispensable para la aplicación eficaz del financiamiento suplementario. La continuidad de un plan de desarrollo, en cuanto a sus objetivos de inversión, se ve frecuentemente frustrada en razón de la vulnerabilidad exterior de la economía latinoamericana. El financiamiento suplementario tiene por objeto suministrar recursos financieros adicionales para que el plan pueda cumplirse sin grandes trastornos cuando sobreviene una caída imprevista en sus exportaciones.

Si bien se ha reconocido, en principio, la necesidad de este financiamiento en el seno de la UNCTAD no se ha llegado todavía a una solución práctica. Mientras tanto, convendría adelantar esta solución en el plano latinoamericano utilizando los mecanismos existentes, según se ha sugerido en el CIAP, lo cual podría abrir paso a la solución que se busca en el plano internacional.

26) Esto no es incompatible con los acuerdos de estabilización de productos primarios, tanto porque ésta no es absoluta y deja un sensible margen de fluctuaciones en los ingresos exteriores de un país, como por el hecho de que no todos los productos podrían ser materia de estos acuerdos. Convendría a este respecto que hubiera también un financiamiento internacional de las existencias reguladoras, idea ésta que el CIAP sustenta asimismo con firmeza. Téngase presente que ello no significa

mayores recursos que los requeridos por el financiamiento suplementario, pues cuanto más se logre estabilizar los precios, tanto menor será la vulnerabilidad exterior de nuestros países y la necesidad de tal financiamiento.

27) Las consideraciones formuladas hasta ahora atañen a las transferencias de recursos públicos internacionales. Las transferencias financieras efectuadas mediante inversiones privadas plantean problemas especiales, que han sido examinados en una serie de informes presentados al CIAP a su requerimiento, y que serán sometidos a la consideración de los gobiernos.

Reconócese allí el papel muy importante de estas inversiones en el desarrollo, como agentes de transmisión tecnológica, así como la necesidad de pagar un precio por este importante servicio y por el capital que aportan tales inversiones. Ello se traduce en remesas por amortizaciones de capital y ganancias que, para no agravar la compresión exterior de la economía sino para aliviarla exigen orientar preferentemente la inversión privada extranjera, según ya se ha explicado, hacia actividades que promuevan exportaciones o sustituyan importaciones, especialmente en el marco de un mercado regional o subregional.

Por otro lado, se pone el acento en tales informes en que la inversión extranjera no sea un factor de perpetuación de la inferioridad que en esta materia tecnológica tienen notoriamente los empresarios latinoamericanos, sino que contribuya a atenuarla progresivamente.

Asimismo, se considera que una política de inversiones extranjeras debiera tener también como objetivo esencial que los países latinoamericanos tengan en sus propias manos los resortes necesarios para influir sobre su propia economía.

28) Con todos estos propósitos se recomienda, por un lado, que cada país latinoamericano establezca clara y distintamente los campos de actividad en que le interesa la inversión privada extranjera; y por otro, el régimen a que han de sujetarse estas inversiones.

En este último punto el CIAP ha sometido a los gobiernos y a un grupo de expertos el estudio de una idea con vistas a llegar a fórmulas de amplia coincidencia de intereses entre la iniciativa privada extranjera y los países que la necesitan.

Desde luego, la empresa conjunta entre inversionistas latinoamericanos e inversionistas extranjeros, con genuina mayoría de los primeros, se considera como una de estas fórmulas de coincidencia de intereses, que cuenta con creciente aceptación en uno y otro lado. Sucede, sin embargo, que empresas extranjeras que podrían desempeñar un papel importante en la transmisión de tecnología y la aportación de capital, prefieren tener el control de sus inversiones y en algunos casos no desean que aún la minoría del capital se encuentre en manos latinoamericanas.

29) Ello ha llevado a sugerir otra fórmula. Según ella, la inversión privada extranjera tendría el pleno control de la empresa durante un cierto período; pero al cabo de este período, que se estima como mínimo en 7 años y como máximo en 20, la propiedad total de la empresa o el control de la misma, pasaría a manos latinoamericanas, según se hubiese pactado previamente y de acuerdo con procedimientos que se habrían acordado también en el arreglo inicial.

En otros casos, podría partirse de una minoría de capital accionario en manos latinoamericanas —privadas o públicas— para adquirir gradualmente la mayoría y el control después de un período preestablecido.

Mientras tanto, y en uno y otro caso, se iría capacitando al personal latinoamericano en todos los planos de la tecnología —producción, organización y administración— para ejercer sus responsabilidades en la empresa.

Se espera que esta fórmula pueda responder a dos preocupaciones de mucha significación. Por un lado la de estimular y fortalecer la empresa de los países latinoamericanos y asegurar su preeminencia; y por otro la preocupación de que decisiones importantes para los países latinoamericanos no se tomen en el extranjero. Estas preocupaciones, como bien se sabe, constituyen uno de los obstáculos más poderosos en la marcha hacia el mercado común latinoamericano.

El carácter sucinto de este documento dispensa de entrar en otras sugerencias interesantes contenidas en los informes al CIAP, entre ellas, la conveniencia de establecer sobre bases multilaterales un régimen de seguros contra riesgos de carácter no comercial que puedan correr las inversiones extranjeras, con participación de los países latinoamericanos.

30) Las ideas que acaban de expresarse acerca de la inversión privada extranjera merecen ser discutidas, así en el plano regional como en el internacional, a fin de llegar a cierta comprensión recíproca que facilite la adopción de las medidas pertinentes por los países latinoamericanos y atraiga la colaboración eficaz de nuevas inversiones extranjeras.

No podría encararse la política de inversiones con sentido unilateral sino buscando coincidencia de intereses, según más arriba se dijo. En este sentido, la definición de los campos en que se prefieren las inversiones extranjeras va a ofrecer a éstas una pauta precisa para tomar sus propias determinaciones; en tanto que el acento en que aquellas contribuyan a eliminar la compresión exterior de la economía, permitirá prevenir los obstáculos que, algunas veces, han dificultado las remesas de amortizaciones y dividendos. Más aún, la seguridad del traspaso del control de las empresas a manos nacionales, junto a la solución de ciertos problemas que plantean empresas extranjeras ya establecidas, contribuirán a despejar la atmósfera de preocupaciones que, cualquiera que sea su justificativo, empañan aquel sentimiento de recíproca confianza sobre que debiera sustentarse firmemente la inversión extranjera.

31) No basta el marco de una promisoriosa política de inversiones extranjeras para que se corrija gradualmente la inferioridad tecnológica y financiera de los empresarios latinoamericanos. Es indispensable contar con mecanismos que contribuyan a su fortalecimiento. Como los aspectos tecnológicos se consideran en otro lugar sólo se mencionan aquí los de carácter financiero.

El BID, de acuerdo con su carta orgánica, está financiando en volúmenes crecientes, directa e indirectamente, a las empresas locales privadas latinoamericanas, mediante el sistema de créditos de desarrollo. Pero la participación latinoamericana en empresas conjuntas y la adquisición del control de empresas extranjeras va a necesitar, con relativa frecuencia, la adquisición transitoria de acciones por algún mecanismo financiero que, en tiempo oportuno, pueda traspasarlas a inversionistas latinoamericanos. Habría pues que examinar la posibilidad y conveniencia de crear una subsidiaria dentro del BID con este propósito, con atribuciones similares a la de la Corporación Financiera Internacional, subsidiaria del Banco Mundial. Esa nueva subsidiaria podría, según los casos, actuar directamente o a través de corporaciones subregionales o nacionales de fomento. Conveniría que el CIAP y el BID examinaran este asunto.

32) Esta necesidad de apoyar la iniciativa privada latinoamericana se ha reconocido expresamente en la segunda conferencia de Punta del Este en lo que atañe especialmente a la integración. Allí los Presidentes de América declararon que "la integración debe estar plenamente al servicio de América Latina, lo cual requiere un fortalecimiento de la empresa latinoamericana mediante un vigoroso respaldo financiero y técnico que le permita desarrollarse y abastecer en forma eficiente al mercado regional". Y acordaron "movilizar recursos financieros y técnicos a fin de llevar a cabo estudios específicos sobre la factibilidad de proyectos industriales de empresas latinoamericanas de alcance multinacional, como así para coadyuvar a su ejecución".

Esta declaración no fue seguida de medidas concretas. Por supuesto, el mecanismo financiero que acaba de mencionarse podría abarcar esta función tan importante y, según los casos, promover la creación de empresas multinacionales con capital proveniente de países latinoamericanos asociados al capital privado extranjero, o ayudar al traspaso de empresas extranjeras a intereses latinoamericanos, según ya se ha explicado.

33) En la misma reunión de Punta del Este, los Presidentes dieron gran relieve a la necesidad de completar y modernizar la infraestructura física de la región y resolvieron intensificar la acción multinacional que se requiera para realizar las obras correspondientes. Y teniendo en cuenta que la ejecución de estos proyectos requiere de financiamientos especiales, acordaron: "Movilizar, dentro y fuera del Continente, recursos adicionales a los que seguirán poniéndose a disposición de los países en apoyo de los programas nacionales de desarrollo económico, recursos que serán dedicados especialmente a la ejecución de proyectos multinacionales de infraestructura que pueden significar avances de importancia en el proceso de integración económica de América Latina. En ese sentido, el BID deberá contar con recursos adicionales para participar activamente en el cumplimiento de este propósito".

El Banco Interamericano de Desarrollo en los últimos años ha estado actuando en la práctica como banco de la integración de América Latina. Para estos fines ha comprometido una suma cercana a los 300 millones de dólares en el financiamiento de exportaciones interregionales de bienes de capital, en proyectos multinacionales, particularmente carreteras, obras de desarrollo hidroeléctrico y telecomunicaciones, en estudios de preinversión y en labores de adiestramiento, investigación y apoyo al proceso de integración económica. El Banco, con recursos ampliados, debería proseguir y acrecentar esta tarea para la cual cuenta ya con una valiosísima experiencia técnica y financiera.

Por otra parte, se piensa que el Banco Mundial y otras entidades de financiamiento externo puedan contribuir a canalizar recursos destinados a la ejecución de proyectos multinacionales de infraestructura. Para tratar de cumplir este propósito, se recomienda que el CIAP estimule y procure la participación de estas instituciones en forma coordinada con los programas de trabajo del BID.

Proyectos multinacionales de esta envergadura requieren cuantiosos gastos de preinversión que tienen también que ser financiados. A tal efecto los Presidentes también convinieron en: "Dotar al Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina del BID, de recursos suficientes para llevar a cabo estudios que permitan identificar y preparar proyectos de alcance multinacional en todas las áreas que sean de importancia para promover la integración regional. Con el propósito de que dicho fondo pueda realizar una labor efectiva de promo-

ción, es necesario que una parte adecuada de los recursos que se le asignen puede ser utilizada sin condición de reembolso o condicionando el reembolso a la ejecución de los proyectos respectivos". En la última reunión de los Gobernadores del BID, se ha aprobado una resolución en tal sentido, que permitiría fortalecer las labores de investigación y preinversión que la institución ya viene realizando.

34) Finalmente los Presidentes acordaron: "Movilizar recursos financieros y técnicos, dentro y fuera del Continente, para contribuir a la solución de los problemas de balanza de pagos, readaptación industrial y reorientación de la mano de obra, que puedan resultar de la reducción acelerada de las barreras comerciales durante el período de transición hacia el Mercado Común, así como para aumentar los montos disponibles para créditos de exportación en el comercio intralatinamericano. Deberán participar en la movilización de tales recursos el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los órganos de los dos sistemas de integración existentes".

Conviene también recordar, en relación con este asunto, que el presidente Johnson envió un mensaje al Congreso de EUA en marzo de 1967, poco antes de concurrir a la reunión de Punta del Este, en el que recomienda la asignación de recursos adicionales por un monto aproximado que varía entre 250 y 500 millones de dólares, en un período de tres a cinco años, que comenzaría alrededor de 1970. Estos recursos se utilizarían para fortalecer el proceso de integración económica de América Latina. Parecería adecuado volver a revivir esta iniciativa que constituye un vigoroso empuje para atender las necesidades financieras adicionales que demandará la creación de un futuro mercado común para América Latina en los términos señalados en la Declaración de los Presidentes de 1967.

IV. LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL PLANO COMERCIAL

35) En esta materia es necesario proseguir los esfuerzos realizados en la Segunda Conferencia de Comercio y Desarrollo, reunida en Nueva Delhi, en la cual los países latinoamericanos tuvieron muy activa participación.

Se propuso allí, sin conseguirse, que se formaran grupos negociadores para formular caso por caso, un programa de eliminación gradual de los derechos de aduana y restricciones no arancelarias que estorban la importación de productos primarios e industriales en los países desarrollados.

Sin perjuicio de seguir empeñados en que esta iniciativa se acepte en el plano internacional, sería conveniente proponer a Estados Unidos un mecanismo similar de negociación en lo que concierne a las exportaciones latinoamericanas —actuales y potenciales— a dicho país, aunque sin solicitar exclusividad alguna. Pero es natural que estas negociaciones debieran concentrarse en productos que interesen especialmente a nuestros países.

Asimismo, habría que procurar que Estados Unidos, así como otros países industriales, tomen el compromiso de no introducir nuevas trabas o restricciones en cumplimiento de la pertinente recomendación de la primera Conferencia.

36) Al mismo tiempo, debiera darse el máximo de impulso a la idea de un sistema general y no discriminatorio de preferencias para las exportaciones industriales de los países en desarrollo. Esta idea ha sido aceptada en principio y se discute ahora la forma de aplicarla. En este sentido cabría apoyar las sugerencias que se presentan a continuación.

a) En vez de negociar las preferencias artículo por artículo —procedimiento engorroso y poco eficaz, según lo demuestra la experiencia— debiera tratarse de obtenerlas en general, con una lista de excepciones;

b) Convendría insistir en que las preferencias se extiendan a los productos agrícolas elaborados o semielaborados, especialmente en aquellos en que el producto originario no compite con igual producción en los países importadores. Los otros casos debieran considerarse en el programa de eliminación gradual de derechos y demás restricciones que se mencionan más arriba;

c) Dado el nivel relativamente bajo de los derechos en los países desarrollados después de la Ronda Kennedy, se justificaría la eliminación total de los derechos, salvo en los casos en que éstos excedieran de cierto límite, en cuyo caso se aplicarían reducciones parciales;

d) El sistema preferencial tiene que ser de carácter transitorio. Podría realizarse un examen al cabo de un período prudencial de años para mantener la preferencia en aquellos artículos que no se hubieran beneficiado de ella, al menos en medida razonable, y para asegurar la continuación del sistema en el caso de los países menos avanzados en el proceso de industrialización;

e) Habría que reconocer la necesidad de procedimientos de salvaguardia para dar seguridad de que las importaciones sujetas a preferencia no trastornen los mercados de los países desarrollados, sin perjuicio del reajuste de las industrias que puedan verse permanentemente afectadas.

Se tiene entendido que la Comunidad Económica Europea tiene en vista un procedimiento por el cual se concedería la eliminación de derechos a todos los artículos —salvo algunos muy sensibles— pero dentro de una cuota aplicada por un procedimiento general. Completada esta cuota, entrarían a regir los derechos aduaneros aplicados a los demás países.

Sería aconsejable gestionar la modificación de este procedimiento en forma que, el haberse excedido la cuota sea sólo una señal de que podrán aplicarse los derechos si hubiera trastorno significativo en los mercados.

Asimismo, los artículos industriales que los países africanos que gozan de preferencias verticales no hubieran exportado aún a la Comunidad, también debieran sujetarse a tales cuotas a fin de no establecer nuevas discriminaciones. Solamente sería aceptable no aplicar cuotas si se quisiera estimular las exportaciones de los países de menor desarrollo relativo, cualquiera que fuere la región.

37) Preocupa a muchos el camino que podría seguirse si no se llegara a soluciones concretas en esta materia durante un período razonable. Es muy comprensible esta preocupación. Pero convendría más concentrar ahora el esfuerzo en lograr esas soluciones. El apoyo de Estados Unidos es de esencial importancia en estos esfuerzos.

La Comunidad Económica Europea al aceptar la idea de un sistema preferencial está buscando un compromiso con su política de preferencias verticales concedidas a las exportaciones de ciertas naciones africanas. Hay tres puntos a considerar a este respecto.

Primero. Las preferencias concedidas a los productos primarios. Si bien en general no han sido importantes los efectos

adversos para los países latinoamericanos, podrían serlo conforme los productos africanos vayan mejorando su capacidad competitiva. Convendría, por ello, que en la renegociación de los acuerdos de Yaoundé se incorporen disposiciones según las cuales si las preferencias trajeran perjuicios a terceros países —principalmente los latinoamericanos— se tomarán medidas para corregirlos. Esto, como medida transitoria, pues el objetivo final tiene que ser la eliminación de este sistema de preferencias verticales. Este proceso tiene que acompañarse ineludiblemente de medidas que aceleren el desarrollo económico de los países en cuestión.

Segundo. Las preferencias verticales de productos industriales que no se hubieran beneficiado aún de ellos. En los casos en que se hubiesen beneficiado, se podría proceder como en el punto anterior. De lo contrario, no se justificaría mantenerlas, pues si también es cierto que los países africanos referidos perderían una ventaja potencial, no lo es menos que ello se compensaría, posiblemente con creces, con las ventajas de extender el sistema preferencial a todo el ámbito de los países industriales; y

Tercero. Las preferencias inversas que los países africanos en cuestión conceden a los países miembros de la Comunidad. Tales ventajas pudieron justificarse en otros tiempos de dislocación del comercio mundial pero no en la era de multilateralismo consagrada por la Ronda Kennedy. Tales preferencias perjudican, por lo demás, a los países africanos pues ello les obliga a pagar más altos precios por las importaciones provenientes de la Comunidad. Sin embargo, no cabría esperar de ellos la iniciativa de eliminar las preferencias inversas —que contrarían el principio de la no reciprocidad— pues se vincula este régimen con la ayuda financiera que reciben de aquélla. Es a la Comunidad, pues, que correspondería buscar la solución de este problema a fin de apartar uno de los más grandes obstáculos que se oponen al establecimiento de un sistema de preferencias generales y no discriminatorias.

38) Es necesario disipar una confusión que suele hacerse a este respecto. Es natural que, en virtud de los vínculos que unen los países latinoamericanos a Estados Unidos un sistema de esta naturaleza, si se aprovecha con eficacia, podría traer consigo el desenvolvimiento intenso del intercambio con aquel país, especialmente si se cuenta con la colaboración de la inversión privada extranjera en la forma que antes se ha explicado. Pero esta corriente de intercambio no tiene por qué ser excluyente de otras que podrían ser también muy provechosas en un sistema de preferencias generales. Esto concierne tanto a la Comunidad como a otros países industriales, incluidos los países socialistas.

Se concibe también un sistema preferencial que abra el mercado de Estados Unidos en forma exclusiva a las exportaciones de los países latinoamericanos y en que éstos, a su vez ofrezcan a la iniciativa privada de aquel país, todo este nuevo campo de acción, incluyendo el del comercio interlatinoamericano, sin parar mientes en aquellas preocupaciones que acerca de ella se han expuesto más arriba. No cabe duda de que los efectos inmediatos de una política de esta naturaleza serían notables. Pero en la vida de los países hay que ver también las consecuencias de largo alcance, tanto en el orden económico como en el político. Y en ambos órdenes conviene a América Latina que la inversión privada extranjera venga de distintas proveniencias, cumpla eficazmente su papel transitorio de capacitación tecnológica —en su sentido más amplio— y ayude a aprovechar las posibilidades del vasto mercado mundial a fin de no depender de más en más de un solo mercado, por ventajoso que fuere desde el punto de vista estrictamente comercial.

V. LA COOPERACION INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO

39) En América Latina la capacidad científica y técnica es limitada; está desbalanceada en su estructura por un mayor énfasis hacia el desarrollo científico; está desarticulada internamente por una falta de relación entre las instituciones de creación y difusión del conocimiento; y no está interrelacionada con el sistema productivo ni orientada hacia la solución de los problemas de la sociedad de la cual forma parte.

40) La capacidad de innovación es aún más limitada, en parte por la propia debilidad del sistema científico y técnico, pero sobre todo por falta de vinculación de éste con el sistema productivo, por falta de capacitación empresarial, y por falta del clima económico-social propicio. El reducido tamaño de los mercados nacionales en América Latina es una desventaja para alcanzar las necesarias economías de escala en el costo de la innovación. La falta de una corriente de capital de "alto riesgo" (*venture capital*) impide el financiamiento adecuado de la innovación. Políticas de industrialización tradicionalmente basadas en la sustitución de importaciones y en un fuerte proteccionismo industrial. Todos estos factores han favorecido la creación de un clima poco competitivo se traduce en una muy reducida demanda de innovación y en un escaso apoyo a su concreción.

41) Como se mencionó anteriormente existe en América Latina una gran disparidad en los niveles técnicos de eficiencia operativa entre los diversos países. En efecto, mientras algunas pocas empresas alcanzan altos niveles de competencia técnica y llegan a poder competir en los mercados mundiales, la gran mayoría de las empresas, grandes y pequeñas, no pueden entrar en competencia directa ni siquiera dentro de los mercados regionales. Existe, pues, un "dualismo técnico" que demuestra que el medio ambiente no permite una difusión adecuada de la innovación. Esto es especialmente grave si se tiene en cuenta la experiencia de los países industrializados, donde la difusión de innovaciones está estrechamente relacionada con el crecimiento económico y el incremento de la productividad y del comercio.

42) Otro hecho que merece destacarse dentro del panorama latinoamericano es la falta de desarrollo de las industrias de "alta intensidad técnica" (*research intensive*). Lo que es especialmente significativo, teniendo en cuenta su creciente participación en el comercio internacional y su influencia sobre el desarrollo técnico de otros sectores industriales. Ello se debe a que tienen un "efecto demostración" que los hace servir de modelo para otras industrias, y a su "efecto de arrastre" por tratarse generalmente de industrias de bienes de producción que al tener un alto nivel de innovación lo difunden hacia otros sectores, ya sea presentando nuevas demandas a las industrias tradicionales que las abastecen o fomentando el uso de nuevas técnicas y equipos hacia aquellas industrias a quienes surten.

43) Por otra parte, la falta de una capacidad nacional de creación de innovaciones podría suponerse que puede ser compensada por un adecuado proceso de transferencia de tecnología, siempre que existiera una cierta capacidad de difusión de innovaciones. Las experiencias de Japón e Italia, entre otras, así lo prueban. Pero para las áreas subdesarrolladas en general, y para América Latina en particular, ello no es posible dadas las limitaciones de capacidad científica y técnica y de difusión de innovaciones anteriormente anotadas. Esto sin considerar el hecho que el predominio de importación de tecnologías como casi única fuente de innovación, tiene necesariamente consecuencias técnicas desfavorables: las tecnologías utilizadas pueden no ser las más apropiadas a las condiciones de costos y materias primas del área y no se desarrollan nuevos productos y procesos que respondan a necesidades específicas nacionales,

como en el caso de las materias primas cuyo valor se deteriora por la competencia de productos sintéticos.

44) La superación de la situación antes enunciada, dada la magnitud de los problemas, no puede ser enfrentada sólo a nivel nacional y requiere un esfuerzo considerable a nivel regional e internacional.

La cooperación internacional debe complementar y reforzar las acciones nacionales y regionales, dentro de un plan armónico que permita vencer el subdesarrollo técnico. Las políticas nacionales deben tener como objetivo central el establecer un progreso técnico balanceado, en términos de equilibrio de sus funciones constitutivas (creación, difusión y aplicación del conocimiento) y en términos del desarrollo y participación de la estructura institucional (gobierno, sistema científico y técnico, sistema productivo y sistema financiero) como un todo armónico. Al nivel regional las acciones deben concentrarse en contribuir a fortalecer las políticas nacionales y en procurar desarrollar formas de cooperación multinacional que permitan superar la fragmentación de los mercados y de la capacidad tecnológica tendiendo hacia una integración del potencial técnico de la región. Al nivel internacional la cooperación deberá concentrarse en favorecer el intercambio de conocimiento y la transferencia de tecnología y en facilitar el financiamiento del desarrollo técnico nacional y regional según mecanismos que aseguren un monto de asistencia financiera compatible con la magnitud de la tarea a realizar.

45) Para la acción cooperativa a nivel regional existe un buen punto de partida en el Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico del Consejo Interamericano Cultural de la OEA. Este programa comprende proyectos multinacionales de entrenamiento e investigación, utilizando para ello los centros de mejor nivel de la región, y contempla además acciones destinadas al fortalecimiento de la infraestructura científica y técnica de todos los países de América Latina.

46) En relación con la cooperación internacional para facilitar el intercambio de información técnica, existen ventajas en crear centros regionales que estén directamente conectados con la red institucional que reúne a nivel mundial la mayor parte de la información técnica existente, y con las redes nacionales de difusión de la información. Este centro o centros regionales actuarían como "punto focal" para reunir, centralizar y diseminar la información y brindar un servicio dinámico de análisis de la información solicitada.

Con respecto a la transferencia del conocimiento especializado (*Know how*) y del conocimiento patentado, parecen existir ventajas en la creación de un centro o centros de transferencia de tecnologías que asesoren a los interesados sobre el tipo de tecnologías existentes que sean más apropiadas para las condiciones locales, y que den asistencia legal para tramitar y conseguir las tecnologías requeridas. Un "centro" regional de tecnología —estrechamente combinado con los centros anteriores o integrado con ellos— que diera asistencia financiera para abaratar el costo de la transferencia y que detectara en su cartera un monto de patentes que pudieran ser de alto interés para toda el área sería también otro mecanismo en que la concentración de esfuerzos al nivel regional parece presentar grandes ventajas. Por supuesto, que dichas acciones deberían estar coordinadas con las acciones que se realicen al nivel mundial por las Naciones Unidas y sus agencias especializadas.

47) En relación a la participación de la colaboración internacional en el financiamiento del desarrollo de la capacidad científica y técnica de América Latina, debe considerarse la posibilidad que los países desarrollados contribuyen a él. Ello

resultaría ante todo un beneficio para ellos mismos, por encontrarse en mejor situación de aprovechar el incremento del mercado mundial de conocimientos que se produciría. Al comienzo posiblemente bastaría con que financiaran la difusión de los conocimientos y tecnologías por ellos acumuladas. El carácter multiplicador de la inversión que caracteriza el campo técnico, haría que la asistencia internacional en esta esfera resultara aún mejor inversión que en el campo económico. Por su parte, los países subdesarrollados contarían para su desarrollo tecnológico con fuentes externas de información y de financiamiento que son hoy muy limitadas.

48) Para poder organizar en forma eficiente los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales destinados a mejorar el desarrollo tecnológico de América Latina, debería estudiarse la factibilidad de crear un mercado común de tecnología en forma paralela al establecimiento del mercado común económico. Esta iniciativa fue propuesta hace algunos años en documentos del BID, organización que ha desempeñado una activa labor en la financiación de la investigación y de la educación universitaria y técnica en América Latina. Ambos esquemas de integración deberían relacionarse de manera que frente a la mayor demanda de innovación generada por la integración económica se cree una capacidad de oferta de innovación que debe ser generada por la integración técnica.

Para esta última, deben ponerse en conjunción los recursos institucionales, los recursos humanos y financieros de la región a fin de ir creando núcleos de alto nivel que actúen como verdaderos polos de especialización, que vayan atendiendo a las necesidades técnicas de la región en su conjunto.

En suma, o la integración económica es seguida paralelamente y de cerca por la integración técnica, o los beneficios derivados de un mercado ampliado, serán desperdiciados por falta de potencial técnico para aprovecharlos. En dicho caso, las ventajas del mercado común económico serán tanto del punto de vista técnico como económico, aprovechadas por fuentes foráneas.

V. LA CONVERGENCIA DE MEDIDAS INTERNAS Y LA COOPERACION INTERNACIONAL

49) Existe en la América Latina una considerable fuente potencial de ingresos que se malogran por la insuficiencia dinámica de su economía. La población marginal y redundante crece cada vez más, con muy serias consecuencias económicas y sociales. Esta insuficiencia dinámica se manifiesta, asimismo, en la incapacidad del sistema, tal cual está ahora funcionando, para elevar con celeridad el ingreso de las masas rurales.

Se requiere elevar considerablemente las inversiones para resolver este problema y para ello hace falta un aumento masivo de transferencias financieras internacionales. Cuanto más pronto pueda absorberse productivamente en la economía ese potencial humano que hoy se desperdicia y cuanto más se acreciente la productividad de la agricultura con la introducción de nuevas tecnologías, tanto más rápidamente crecerá el ingreso y, en consecuencia, la capacidad de los países latinoamericanos de generar sus propios recursos de inversión.

Este es un efecto dinámico muy importante que podría derivarse de la cooperación financiera exterior. Si se encausa eficazmente y no se diluye en el tiempo, sino que se concentra en pocos años y adquiere dimensiones adecuadas, su poder generador de recursos invertibles internos podrá llevar a los países latinoamericanos a una etapa en que puedan generar sus propios recursos de inversión en un lapso mucho más corto que

el muy dilatado que se necesitaría si continúan las tendencias actuales. No habrá otra forma practicable de alcanzar tasas elevadas de crecimiento del ingreso y asegurar su persistencia.

Es necesario, pues, decirlo sin reticencias: se necesita en los próximos años una política de transferencia masiva de recursos financieros internacionales para lograr objetivos impostergables.

50) Es ilusorio creer que el problema de insuficiencia dinámica de la economía se va a resolver solamente con la expansión del comercio exterior. No hay disyuntiva alguna entre cooperación financiera y expansión comercial. Ambas tienen que combinarse. El aumento de las exportaciones permitirá importar más. Pero sólo una fracción del ingreso generado por las exportaciones puede ahorrarse, dada la presión normal del consumo. Se necesita, pues, un complemento de ahorro exterior. Y la cooperación financiera por sí sola, sin expansión comercial, llevaría en pocos años a una carga insoportable de servicios financieros, a un extremo agravamiento del estrangulamiento exterior.

51) Desde otro punto de vista, por adecuadas que parezcan las medidas de cooperación internacional aquí expuestas, tanto en su índole como en sus dimensiones, no se conseguirán los objetivos que se persiguen si cada país latinoamericano no baza su estrategia de desarrollo, ajustándola a sus propias condiciones y posibilidades, y toma resueltamente las medidas necesarias para llevarla a la práctica. La cooperación internacional, si bien es de primordial importancia, sólo ofrece el marco exterior adecuado en que se desenvuelve la política de desarrollo nacional. Esta política es, pues, de responsabilidad exclusiva de cada uno de los países y sólo de su propia determinación depende que sepan aprovechar las ventajas de la cooperación internacional.

52) La cooperación financiera internacional tiene que responder flexiblemente a las diversas situaciones que así puedan presentarse. Si un país está dispuesto a aprovechar intensamente las ventajas que ofrezcan los países industriales, a favor de medidas de liberalización comercial, deberá contar con toda la ayuda financiera que fuese necesaria. Lo mismo si grupos de países resuelven estimular su intercambio recíproco en el contexto de un mercado común en progresiva formación.

En lo que concierne especialmente al desarrollo interno, los países que formulan planes bien concebidos de transformación y desarrollo, con intensa movilización de sus propios recursos, debieran tener franco acceso a las fuentes de financiamiento internacional con la amplitud que fuere requerida. Pero ello no sería óbice a que países que, por razones que le son propias, prefieran abstenerse de seguir esta vía, no puedan tener financiamiento de ciertos proyectos específicos, si ellos son válidos y hay suficiente capacidad para el pago de servicios financieros en esta forma limitada de cooperación.

53) Cabe anotar aquí el avance notable que han realizado en general los países latinoamericanos en su aptitud para formular y ejecutar su política de desarrollo. Así también en el plano regional. El Banco Interamericano de Desarrollo ha respondido plenamente a lo que de él se esperaba; el mecanismo del CIAP ha adquirido gran experiencia en la evaluación de planes y la revista anual del curso del desarrollo en los distintos países y los organismos regionales de las Naciones Unidas trabajan activamente para destacar el papel de América Latina en el Segundo Decenio del Desarrollo. Todo está preparado, pues, para que puedan participar eficazmente en una política de amplia cooperación internacional en el desarrollo latinoamericano.