

Texto íntegro del discurso pronunciado el día 23 de noviembre por el Secretario de Hacienda de México, Jefe de la Delegación de nuestro país y Vicepresidente de la Conferencia Económica Interamericana, en Petrópolis, Brasil.

Discurso en Río

del Lic.

Antonio Carrillo Flores

México concurre a esta Conferencia consciente de la difícil tarea que vamos a intentar y que un hecho pone de relieve; hace veinte años los países de América decidieron celebrar una Conferencia Económica; en 1948, en Bogotá, reiteraron aquella resolución y, sin embargo, el propósito está incumplido. Han tenido lugar, es cierto, tres sesiones del Consejo Interamericano Económico y Social, pero ellas fueron más bien expresiones ordinarias del trabajo institucional de nuestros organismos internacionales, a las que la opinión pública de los países, juez supremo de nuestros gobiernos, ha concedido como a esta Asamblea a que concurrimos, el significado que para bien o para mal atribuye a la presente reunión de Quintandinha. Es en realidad a la que debemos encararnos la de que el Continente Americano ha fincado grandes esperanzas en esta Conferencia; por eso mismo un fracaso sería lamentable.

Aunque cobijando siempre nuestras deliberaciones bajo el espíritu de solidaridad y amistad recíproca, orgullo de América y que la experiencia demuestra, da el clima propicio para el progreso de todas y cada una de las naciones de este hemisferio, la meta común no se discute ya: la continuación a un paso razonable y con un máximo de justicia social, del desarrollo económico de Latino América. Este progreso que como nota general supone aumento de la productibilidad y que ha de manifestarse en mayor producción agrícola, en fomento industrial, en mejores servicios públicos y sociales, en una incorporación cada vez más completa a la técnica de nuestro tiempo, levantará los ingresos y mejorará los niveles de vida. Sabemos, además, que el desarrollo hemos de buscarlo dentro de la máxima estabilidad posible huyendo de la inflación, que tanto lesiona a los que menos tienen.

Estamos convencidos, por otra parte, de que los países latinoamericanos tienen derecho a que se reconozca por las grandes naciones industriales, que es su responsabilidad mantener un precio remunerador para los productos primarios básicos de exportación. El problema es arduo, pero de solución posible. No hay que aspirar a la rigidez y a la inflexibilidad de los precios. Los precios no pueden dejar de reflejar las oscilaciones en la oferta y la demanda, mas ello no es incompatible, como lo demuestran los convenios internacionales celebrados acerca de algunas mercaderías, con el establecimiento de normas satisfactorias para la generalidad, que eviten las fluctuaciones súbitas o exageradas.

DETERIORO DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO*

En septiembre último tuvo lugar en Washington, con asistencia de varios delegados aquí presentes, la Novena Asamblea Anual del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional para Reconstrucción y Fomento.

En las deliberaciones y exposiciones que en esta asamblea se efectuaron, se puso de manifiesto que por fortuna en gran parte han quedado desvanecidas las grandes intranquilidades de hace un año, acerca de que estuviera a punto de producirse una nueva depresión

* Los subtítulos fueron puestos por nuestra Redacción.

mundial, que hubiera sido catastrófica no sólo en lo económico, sino también en lo político y en lo humano. Los representantes de las grandes naciones industriales del Norte de nuestro Continente y de la Europa Occidental, presentaron un panorama satisfactorio en cuanto los niveles a que ha logrado mantenerse la actividad y el comercio en el mundo.

Pero quiero recordar la exposición del canciller británico, en la que aparte de nombrar las medidas con que se han logrado afirmar las economías, menciona muy expresamente la modificación favorable en los términos de intercambio, que ha tenido lugar en los últimos tiempos en beneficio de los países de Europa. En los nuestros, infortunadamente a partir de la liquidación del conflicto de Corea el proceso tuvo en general signo contrario. En México, para mencionar solamente un ejemplo, nuestra relación de intercambio se deterioró en un 20% en un año, lo que explica que sin que nuestras importaciones aumentaran sensiblemente, se produjera por el bajo precio de nuestras exportaciones, un desnivel en nuestra balanza comercial superior al que normalmente compensan nuestros ingresos invisibles, que se prolongó durante el primer semestre de este año y que fué uno de los mayores de nuestra historia.

La Comisión Económica para la América Latina ha recogido datos intranquilizadores, demostrativos que el favorable ritmo de desarrollo que se mantuvo entre 1944 y 1952 en la vasta área del mundo que va de México hasta Chile y Argentina, no ha proseguido después. Ello demuestra que por difícil que sea el problema y sin que desconozcamos las limitaciones de todo orden, principalmente las de carácter político que confrontan las grandes naciones industriales para que pueda dárseles una respuesta satisfactoria, lo mismo los gobiernos, que los grupos responsables de la actividad económica privada en nuestros países, tienen que inscribir como desiderátum terminante, que hay un mínimo de justicia respecto del cual la acción deliberada de los hombres puede y debe ir substituyendo gradualmente el automatismo de la ley de la oferta en lo interno, como se ha demostrado que ello es posible. La legislación del trabajo es un ejemplo; hay salarios mínimos como hay jornadas máximas. En otro orden, hay sistemas de paridad de precios en beneficio de los agricultores.

PRECIOS REMUNERATIVOS PARA LAS MATERIAS PRIMAS

Ello justifica la aspiración que unánimemente inscribieron los países latinoamericanos en el artículo 3º del Convenio Económico de Bogotá, de que como política general se tome en cuenta la necesidad de compensar la disparidad que se aprecia frecuentemente entre los precios de los productos primarios y los de las manufacturas, estableciendo la necesaria equidad entre los mismos: así como la resolución de la Décima Conferencia Interamericana celebrada en marzo último en Caracas, que recomendó a los gobiernos de los países consumidores de materias primas, productos naturales o semimanufacturados, que den todas las facilidades posibles para la expansión natural del consumo a un nivel equitativo de precios remunerativos, que permitan el equilibrio de los términos de intercambio.

El tema es extraordinariamente complicado y en varios aspectos rebasa la órbita de una Conferencia Interamericana, pero no es de imposible resolución. El caso del plomo y del cinc demuestran que sí pueden lograrse resultados favorables, para nuestras economías a través de la acción de las grandes naciones industriales. Y ello no sólo mediante sus programas de compra y almacenamientos, como en el caso de los minerales, sino de sus sistemas de venta, cuando disponen de excedentes de exportación que pueden competir con la producción latinoamericana. Desde luego deberá recomendarse la reducción y en todo caso la no elevación en las tarifas norteamericanas a favor de las exportaciones de nuestras repúblicas, procurando favorecerlas si fuere necesario entre otros medios a través de convenios para ventas a largo plazo a fin de impedir las fluctuaciones violentas en la demanda internacional.

Nuestros países necesitan, en la generalidad de los casos, disponer de inmediato del valor de sus exportaciones, no pueden otorgar créditos, ni venderlas sino en monedas internacionales que a su vez se puedan usar

para el pago de sus propias importaciones. Tienen, pues derecho a esperar, dentro de la amistad indestructible que une a los países de América, que los más fuertes, ajusten la colocación de sus excedentes a normas y políticas que no lesionen las economías latinoamericanas.

Asimismo hay que procurar, para lograr en buena medida la estabilidad de los precios internacionales, facilidades de crédito destinado a pignorar cosechas y productos entre todas a las que representa las compras más altas a Estados Unidos. Hay algo que nuestros países saben: cuando las condiciones internacionales lo han exigido, no se ha dudado en detener el alza del precio de nuestros productos.

Es entonces de eficiente justicia que dentro de los países exportadores no se pretenda la estabilización de precios por fuerza a altos niveles, sino a precios críticos abajo de los cuales se lesionaría seriamente el desenvolvimiento de la producción y se restringiría la capacidad de compra de esta área del mundo, dentro de los países exportadores, sino que las grandes naciones industriales pongan en juego los eficaces instrumentos de todo orden con que cuentan para impedir los descensos bruscos o desorbitados. Naturalmente que en gran parte la tarea pueden llevarla al cabo ambos países productores, pero necesitan para que sus esfuerzos tengan éxito, la comprensión y la colaboración de los más desarrollados. No son subsidios los que esperamos, sino precios razonables estables y remunerativos; los mecanismos no pueden ser uniformes porque los problemas varían con los diferentes productos, pero aceptado en general el principio, comités especiales pueden ocuparse de atender consultas y hacer recomendaciones acerca de cada uno de los productos primarios de mayor significación en el comercio exterior de nuestros países. Para ello tenemos que empezar por ganarnos la opinión internacional.

PAPEL DE LAS INVERSIONES INTERNACIONALES EN PAÍSES SUBDESARROLLADOS

Es claro que en lo fundamental la promoción del progreso económico es responsabilidad de cada uno de nuestros países. A ninguna nación la prosperidad le viene de afuera. Las clases de los grandes capitalistas de América tienen que probar, con sus hechos, conducta, su capacidad para jugar en el desarrollo económico de nuestros países, la función que les atribuyen las instituciones democráticas y que nuestras constituciones consagran. El estado, que en los países nuestros tiene que cumplir una función especial distinta de la que tuvo cuando se levantó la gran industria de Europa y de Norte América, necesita recursos cada vez mayores para poder hacer frente a las inversiones que sólo él puede realizar; obras de beneficio social, como caminos y en gran medida energía y transporte. Estamos convencidos de que estas obras no deben hacerse por el camino sencillo, pero al final de cuentas fatal, de la deflación monetaria o de la inflación. No quedan entonces como instrumentos legítimos a que recurrir sino la tributación, el mercado de capitales doméstico, y las inversiones extranjeras, tanto directas como de cartera. En cuanto al financiamiento internacional, lo mismo para las grandes obras públicas que para la industria o la agricultura, medidas valiosas determinadas pueden partir de esta asamblea. Tenemos que reconocer, que ambas formas de financiamiento, la inversión directa y la de cartera, han cumplido y cumplen una función importante en nuestro desarrollo económico. Respecto de la primera, que en ocasiones ha sido causa de discrepancias entre los países inversionistas y los que las reciben, la opinión parece irse unificando acerca de que el bajo volumen que esas inversiones han tenido en la América Latina ha obedecido más que a ninguna otra causa a que la dirección financiera pasó después de la primera guerra mundial, a una nación que es ella misma un país en proceso de desarrollo, con vastos recursos todavía inexplorados que aun tiene áreas y grupos de población de nivel de vida relativamente bajo, a pesar de que el promedio sea el más alto de la historia; por todo ello con oportunidades amplísimas para la colocación interna fructífera de su capital. Esa es una realidad con la que nuestros países tienen que contar por muchos años, quizás por décadas; pues no debe olvidarse que los avances tecnológicos han vuelto a las

grandes áreas industriales, mundo sin fronteras, en el sentido de que ahí donde la explotación de ciertos recursos parecería señalar un límite de tiempo, el dominio de nuevas fuerzas naturales vuelve a abrir campos prácticamente sin linderos para el progreso técnico y consecuentemente para la inversión. Qué capitales se necesitarán para el uso y aprovechamiento pacífico de la energía nuclear? Por eso sin desconocer la función tan grande y tan valiosa de la inversión directa extranjera, a la que en propio interés deben abrirse las mayores oportunidades compatibles con su tradición y con sus leyes, procurando orientarla de la mejor manera hacia propósitos que de verdad incrementen el ingreso nacional; los países nuestros dan y tienen que dar tanta importancia a las formas de cooperación que se concretan en los créditos internacionales para el fomento económico a largo plazo y razonable tipo de interés. El Banco Internacional para Reconstrucción y Fomento ha venido cumpliendo desde hace cinco años una función cada vez más amplia y benéfica en provecho de los países de desarrollo económico que son miembros de esa organización.

PROBLEMAS DEL FINANCIAMIENTO EN GASTOS EN MONEDA LOCAL

México ha reconocido la alta significación que para su progreso han tenido los créditos que se nos han concedido con destino a la mayor producción de energía eléctrica, así como el que hace poco aprobó para rehabilitar el Ferrocarril del Pacífico, vía fundamental en la comunicación del noroeste, que es una de las áreas agrícolas y pesqueras de mayor vitalidad presente y futura de nuestro país. Hemos reconocido también la valiosa colaboración recibida del Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington. Sin embargo, destacan tres problemas a los que no se ha dado ninguna solución satisfactoria. El primero, muy importante, consiste en que los préstamos públicos internacionales y la inversión privada del exterior, sólo han logrado satisfacer una pequeña parte de las necesidades de financiamiento externo de los países subdesarrollados de América Latina, si bien, respecto a los primeros, es posible que en algunos casos no se hayan presentado los proyectos susceptibles de financiarse, en la forma más adecuada. El segundo, el financiamiento de los costos en moneda local, y el tercero, los préstamos a largo plazo para la industria privada. El segundo también es particularmente serio. México lo planteó desde el año de 1947 en los trabajos preparatorios de la conferencia de Bogotá y tras de una discusión amplia, que tuvo lugar primero en el seno del Consejo Interamericano Económico y Social y después en la Novena Conferencia Interamericana, logró que en el convenio económico de mayo de 1948, suscrito en la finca de Bolivia, se reconociera que, en condiciones y casos adecuados, el financiamiento a largo plazo debía comprender no sólo los gastos en moneda extranjera, sino también una proporción de los gastos en moneda nacional. Y la razón es clara: la función de la inversión extranjera, desde el punto de vista del país que la recibe, es complementar ahorros interiores insuficientes. Y cuando los ahorros son insuficientes, lo son independientemente de la unidad monetaria en que se expresen. La consecuencia de que este principio no se acepte, es que muchas de las obras más importantes para el desarrollo de nuestros países, pero en que el gasto en moneda extranjera es proporcionalmente pequeño, por ejemplo, obras de riego o caminos, resultan de muy difícil acceso al financiamiento internacional; con la agravante de que el problema se vuelve más agudo precisamente para aquellos países que por haber superado las etapas iniciales del proceso de desarrollo, cuentan ya con suficiente producción local de materiales de construcción y maquinaria y con organización técnica adecuada. Además, debe recordarse que todo gasto en moneda local crea necesariamente en un momento ulterior, una necesidad de cambio extranjero y que, en sentido contrario, obras con inversión baja en moneda extranjera pueden ser fuente importante de divisas.

Justo es reconocer que el Banco Internacional, de Reconstrucción y Fomento, es consciente del impacto que sobre el volumen de importaciones crea un programa de desarrollo. Mas como el problema no es exclu-

sivo de los casos en que se trata de financiar un programa total, sino que también existe en los financiamientos de proyectos singulares, creemos que el principio que se ha seguido en el convenio económico de Bogotá, debiera alcanzar vigencia. A este respecto hemos escuchado muy complacidos la afirmación del Secretario Humphrey de que las actividades del Eximbank se ampliarán y se intensificarán.

Cabe recordar que en el pasado el Eximbank ya ha concedido a nuestros países financiamiento en Moneda Local y Extranjera, que cubrieron las importaciones directas e indirectas relacionadas con importaciones obras públicas de desarrollo, sin haber tenido pérdidas alguna sino por el contrario rendimientos satisfactorios.

Reintegrable esta función, habrá de fructificar en nuevos y mayores beneficios para todos los países americanos.

El financiamiento exterior a largo plazo para la industria privada tropieza con dificultades de varios órdenes: la primera es una cuestión de jerarquía y prioridad. Son tan grandes las necesidades de inversión en los países nuestros para la formación de lo que se ha llamado en capital social y para empresas como la construcción de las grandes obras públicas, de los pueblos; de la energía eléctrica; de los combustibles, etc.; que la política de los Gobiernos y de las Instituciones Internacionales con razón ha marcado el acento en hacer grandes obras dejando a la iniciativa privada el campo propiamente industrial. Pero no es sólo una cuestión de prioridades: El Banco Internacional, de acuerdo con sus estatutos, exige la garantía de los gobiernos para cualquier préstamo, y esa garantía que es natural que el Estado conceda cuando se trata de empresas fundamentales, se vuelve más difícil, desde el punto de vista político, cuando quien lo solicita es una organización privada que trata de entrar en competencia con todas las demás, en los múltiples campos de la actividad lucrativa. Buscando la solución a este problema, se ha proyectado la organización de una Sociedad Financiera Internacional, que en la última Asamblea de Washington contó con la simpatía unánime de los países latinoamericanos.

IMPORTANCIA DE LA ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL

La delegación de México, convencida de que la asistencia técnica Internacional constituye una importante manifestación de los esfuerzos de la Organización de los Estados Americanos, por trasladar al plano de las realidades los postulados de la seguridad que une a las Repúblicas de nuestro Continente, hace constar su interés en el perfeccionamiento del programa de cooperación técnica. Especialmente procurará impulsar los métodos que faciliten y hagan más efectiva la consulta que el Consejo Interamericano Económico y Social debe llevar a cabo periódicamente con las autoridades de los Estados miembros y al propio tiempo procurará que el programa de cooperación técnica siga cada vez más de cerca las justificadas aspiraciones de desarrollo industrial de todos los países de la América Latina. Merecerán atención especial de la Delegación Mexicana la coordinación del programa de cooperación técnica de la Organización de los Estados Americanos con los demás programas de asistencia técnica Internacional que interesan directamente a América; el sistema de aportaciones para el fondo común del programa de la O. A., asistencia técnica y los procedimientos que se aplican para la contratación de expertos y para el otorgamiento de becas, dentro del Régimen Interamericano de Colaboración Técnica.

Señor Presidente: México, como siempre, ofrece su aportación para que las deliberaciones que aquí tengan lugar conduzcan a decisiones prácticas y concretas en provecho de todas las naciones de este Hemisferio, pues piensa que entre las ilusiones generosas, pero irrealizables de los soñadores y el escepticismo de los que dudan que el sistema Interamericano sea capaz de concurrir en formas y mecanismos eficaces de cooperación económica, hay una fecunda y vasta zona intermedia en que el esfuerzo común orientado hacia el bien de nuestros pueblos es capaz de modelar la realidad siguiendo el perfil de la esperanza.

Política de Inversiones Extranjeras

ESCASA CUANTÍA DE LAS INVERSIONES Y SU INCONVENIENTE COMPOSICIÓN

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

Veamos algunas cifras para comprobarlo. En los cuatro años 1950-53 las inversiones netas en América Latina de capital proveniente de los Estados Unidos y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento llegaron a un promedio anual de unos 421.7 millones de dólares.¹ Además de estos recursos destinados directamente al desarrollo económico, el Banco de Exportaciones e Importaciones realizó préstamos especiales a algunos países para salvar dificultades de sus balances de pagos; si se incluyen estos préstamos, el total de recursos invertidos en la América Latina habría llegado a un promedio anual de 527 millones de dólares.

Ese promedio anual de inversiones de 421.7 millones de dólares demuestra la insuficiencia del esfuerzo internacional en el desarrollo económico de la América Latina. Pero no es sólo eso, sino que la misma composición de esa cifra nos revela que las dos instituciones mencionadas, que prestan recursos públicos, únicamente han participado con un promedio anual de 79.2 millones de dólares, o sea apenas el 18 por ciento de aquel total. El resto, a saber 342.5 millones, corresponde a las inversiones de capital privado de Estados Unidos.

La escasa amplitud de los préstamos de recursos públicos internacionales, según acaba de verse, plantea problemas cuya importancia merece subrayarse. Tales recursos, por su misma naturaleza, están destinados principalmente a inversiones de capital social en transportes, energía y otros servicios que forman parte preponderante de las inversiones públicas. Las inversiones públicas totales llegaron a un promedio anual de 2,240

¹ No se incluyen las cifras del capital europeo por carecerse de informaciones fidedignas. Estímase que se han invertido algo más de 100 millones de dólares por año, especialmente en préstamos a plazos cortos y medianos vinculados sobre todo a operaciones comerciales. En este trabajo nos referiremos exclusivamente a las inversiones provenientes de los Estados Unidos, y las del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

◆ Se reproduce aquí una parte del Informe Preliminar de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), incluido en el estudio titulado "La Cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericana", preparado para la Reunión de Ministros de Hacienda o Economía que se está celebrando en Río de Janeiro.

millones de dólares en el conjunto de la América Latina en los cuatro años considerados; de manera que los 79.2 millones de dólares de dichos recursos, aportados por el Banco Internacional y el de Exportaciones e Importaciones, apenas representan el 3 por ciento del total de las inversiones públicas referidas.

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

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

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

Tal contraste entre esta participación relativamente pequeña de los recursos públicos en las inversiones extranjeras y la fuerte proporción que antes tenía la emisión de bonos, es otro de los hechos cuya significación debe mencionarse. En efecto, el interés de los bonos es muy inferior al rendimiento de las inversiones directas de capital privado extranjero (equities). El hecho de

que estas últimas constituyesen menos de la tercera parte del total de inversiones antes de la primera guerra mundial ha representado para los países deudores una forma relativamente menos costosa de capitalización que la que ha caracterizado los últimos años, con tan elevada proporción de inversiones directas de capital privado extranjero.

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

Este aumento de los préstamos con recursos públicos significa además que el papel de las instituciones de crédito internacional tendrá que acentuarse considerablemente, al menos mientras no vuelva a abrirse el mercado de bonos privados. Si ello sucediera, los países latinoamericanos habrán de ser los primeros en celebrarlo, pues aparte de contar con una fuente adicional de crédito que podría sustituir con ventaja en algunos casos a aquellas instituciones, volvería el ahorro privado de los Estados Unidos y de otros países a interesarse en el desarrollo económico de esos países.

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

En cuanto a las inversiones de capital privado extranjero cabría otra observación. En primer lugar, la mayor parte de las inversiones no son de capital nuevo, sino reinversiones de utilidades del capital ya invertido. En las inversiones privadas provenientes de los Estados Unidos, sin deducir las repatriaciones de un total de 1,531 millones de dólares, 858, o sea el 56 por ciento, está formado por reinversiones. Es desde luego conveniente que las utilidades se reinviertan en vez de girarse al extranjero. Pero si se deducen estas reinversiones, el promedio anual de capital nuevo en las inversiones privadas extranjeras se reduce apenas a unos 168 millones de dólares.

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

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

No es la única, sin embargo. Hay otra más elocuente, y es la participación de estas inversiones en el total de las inversiones de capital realizadas por los países latinoamericanos. El promedio anual de éstas en los años 1950-1953 fué de 4,427 millones de dólares de inversiones netas, en tanto que las inversiones netas de capital proveniente de Estados Unidos fué de 421.7 millones de dólares en promedio, como se ha visto más arriba, o sea 9.5 por ciento del total.

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

LAS NECESIDADES DE CAPITAL EXTRANJERO

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

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

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

La América Latina ha crecido entre los años 1945 y 1952 con un ritmo extraordinariamente alto. Su ingreso por habitante ha aumentado en efecto en un 3.3 por ciento medio por año. Los factores que han influido en ese alto ritmo son también extraordinarios, y no es posible discernir síntomas de que vuelvan a repetirse en los años por venir. Para que ese ritmo se mantuviese sería necesario que la América Latina en su conjunto realizara inversiones brutas anuales equivalentes al 20 por ciento de su ingreso. Pero el coeficiente, de ahorro propio, después de haberse acercado a esta cifra, se ha debilitado, tanto por el deterioro de la relación de precios del intercambio como por la persistente presión del consumo, según se dijo al comenzar este informe. En 1953 se estima que este coeficiente de ahorro sólo ha llegado al 14 por ciento, lo cual apenas permitiría un crecimiento anual por habitante de 0.9 por ciento.

Para llegar, pues, a un coeficiente de inversiones de 20 por ciento, si prevalece ese coeficiente de ahorro relativamente bajo, sería necesaria una aportación de capital extranjero de 6 por ciento del ingreso. Como en 1953 el ingreso llegó en el conjunto de la América Latina a unos 46 mil millones de dólares, la aportación neta de capital tendría que ser de unos 2,800 millones de dólares.

Si se compara esta cifra con los 500 millones de dólares anuales a que en cifras redondas llegan las inversiones de los Estados Unidos en los últimos cuatro años,² resulta evidente la desproporción entre los órdenes de magnitud.

En tanto no se intensifiquen y amplíen las investigaciones que se han comenzado, sería temerario establecer con fines prácticos la cuantía que deberán alcanzar las inversiones extranjeras para llegar a una determinada tasa de crecimiento. No sería extraño que esos estudios condujesen a una cifra cercana a la de ese cálculo burdo. Pero mientras tanto, no parecería exagerado fijar como punto de referencia provisional para una política de inversiones llegar en un período de transición de tres años 1955-57 a un volumen total de inversiones de capital proveniente de los Estados Unidos de por lo menos unos 1,000 millones de dólares anuales. En esos tres años se podría determinar con mayor grado de aproximación las necesidades reales de capital extranjero, y al mismo tiempo se podrían tener mejores elementos de juicio sobre la cooperación que podría aportar el capital europeo al desarrollo latinoamericano.

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

LA META DE INVERSIONES DEL EXTERIOR

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

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

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

En todo esto no ha de perderse de vista la realidad tal cual es. El establecimiento de una meta de inversiones no sólo podría tener la virtud de polarizar el esfuerzo de las instituciones de préstamos para cumplirla, sino también de obrar sobre los mismos gobiernos latinoamericanos. El interés en una política de desarrollo está aún en sus comienzos —en algunos casos en comienzos muy confusos— y acaso sea indis-

pensable agregar este estímulo exterior a los de orden interno para que ciertas aspiraciones en favor del desarrollo económico cristalicen en una política definida.

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

Es obvio que no se puede formular un objetivo numérico a las inversiones de capital privado. Solamente sería factible un cálculo conjetural de su posible desenvolvimiento teniendo en cuenta la experiencia de los años últimos. Sería aventurado pensar que en los próximos tres años estas inversiones pueden llegar a una cifra neta superior al 30 ó 35 por ciento de los 1,000 millones de inversiones totales. Más aún, no cabría considerar la conveniencia de un aumento muy apreciable de esta cantidad por la carga que significarían sus servicios financieros.

Es pues comprensible que el acento tenga que ponerse en las inversiones de recursos públicos internacionales, de interés mucho más bajo, aunque éste no es desde luego el único aspecto a considerar. En la determinación de la cuantía de este tipo de inversiones los gobiernos tienen una posición clara. Ello es evidente en el caso del Banco de Exportaciones e Importaciones, cuyos recursos se aportan en su totalidad por el Gobierno de los Estados Unidos. En los países latinoamericanos se reconoce generalmente con gran encomio la acción de ese Banco porque ha comprendido las necesidades de desarrollo y ha tenido visión del futuro. Entre sus mejores contribuciones figuran los préstamos concedidos para el establecimiento de la industria siderúrgica en el Brasil y Chile.

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

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

Ahora bien, si se considera que las operaciones del sistema de préstamos industriales de que se hablará más adelante podrían llegar a ser de 50 a 100 millones de dólares dentro de la meta provisional de 1,000 millones, y si las inversiones privadas fueran de 300 a 350 millones, quedarían de 600 a 650 millones de dólares por año de préstamos del Banco Internacional y del Banco de Exportaciones e Importaciones. Ateniéndose al volumen de las operaciones realizadas por el primero en la América Latina, es posible que esta cifra resulte exagerada en el terreno de la realidad, y que el Banco Internacional no considere conveniente llegar a la cuantía necesaria de operaciones. En tal caso, sería indispensable la expansión de las operaciones del Banco de Exportaciones e Importaciones, y más aún, si después de transcurridos los tres años iniciales de una política de inversiones, se demuestra que la capacidad de absorción de la América Latina supera a los 1,000 millones de dólares y que es conveniente ampliar los préstamos.

CONTINUIDAD INDISPENSABLE EN LA POLÍTICA DE PRÉSTAMOS

Además de establecer metas de inversiones para la América Latina, sería conveniente analizar la posibilidad de introducir determinadas formas de operar que aconseja la experiencia. En general se ha seguido hasta ahora la costumbre de ir concediendo gradualmente los

² Incluidos los préstamos del Banco de Exportaciones e Importaciones para salvar dificultades de balance de pagos.

préstamos a medida que se aprueban los proyectos respectivos. El país que formula un programa de inversiones, una parte de las cuales se basa en recursos extranjeros, no puede saber anticipadamente si contará o no con esos recursos en las años de aplicación del programa. Más aún, en países sujetos a una gran inestabilidad económica de origen exterior, el volumen de ahorro nacional previsto en el programa podría disminuir en forma sensible y afectar seriamente el programa, si es que las instituciones de préstamos no tomaran a su cargo, en cantidad razonable, una parte de las inversiones que se proyectaba realizar con dicho ahorro. Si la política de desarrollo está dirigida por entidades prudentes y responsables, como es de desear, podrá surgir en ello más de una duda acerca de la conveniencia de comprometer a su país en un programa de inversiones que la realidad no permitirá cumplir; y esta duda podría inclinarles a limitar la amplitud del programa o sencillamente a no hacerlo y seguir el camino más juicioso de ir presentando los proyectos a medida que se disponga de los recursos pertinentes.

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

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

HACIA UN PROGRAMA INTERAMERICANO DE INVERSIONES

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

económico que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL está realizando en algunos países con el estímulo y apoyo de sus gobiernos.

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

No se trata de un Plan Marshall para la América Latina. Este plan, concebido para hacer frente a una situación muy grave, tenía necesariamente que basarse en subsidios. El desarrollo económico de los países latinoamericanos puede cumplirse con el elevado ritmo sin necesidad de ellos, salvo en el caso de unos cuantos países de escasísimo ingreso medio por habitante.³ La América Latina requiere empréstitos productivos de plazos holgados y de intereses tan bajos como los que permitan los mercados financieros. Hay en este sentido que hacer indispensables distinciones. Con el Plan Marshall se ha difundido un concepto de ayuda en el cual suelen incluirse como tal los préstamos ordinarios. Se trata de operaciones muy distintas; el préstamo supone el pago regular de intereses y amortizaciones, en tanto que la ayuda comporta lisa y llanamente un acto de donación.

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

COLABORACIÓN DE EXPERTOS INDEPENDIENTES EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO

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

³ Este es el caso que se considera especialmente en el proyecto de creación de un fondo especial de las Naciones Unidas para el desarrollo económico, actualmente en discusión en la Asamblea General de tal organismo.