

FORMAS DE LA AYUDA EXTERIOR: UN ANALISIS ECONOMICO*

Por MICHAL KALECKI E IGNACY SACHS

I. AYUDA EXTERIOR Y DESARROLLO ECONÓMICO

1. Definición de ayuda económica

DESDE EL punto de vista del país prestatario, existe ayuda económica externa en los casos en que:

a) el país recibe recursos en divisas (o su equivalente en bienes) adicionales a la capacidad de importar generada por las exportaciones o financiada con las reservas acumuladas, sin necesidad de reembolsarlos inmediatamente y a un costo menor a las tasas prevalecientes en los préstamos comerciales;

b) estos recursos adicionales se utilizan para mejorar el funcionamiento de la economía del país prestatario, por encima del nivel asequible de otro modo, es decir, o bien el país logra una mayor tasa de desarrollo sin reducir el consumo previsto de los trabajadores, o consigue la tasa de desarrollo prevista, al tiempo que se logra elevar el volumen del consumo popular sobre el nivel previsto. Puede presentarse (desde luego, una combinación de estas dos situaciones). Se supone que esa mayor tasa de desarrollo entraña cambios en la estructura de la economía, aunque a corto plazo las rigideces o desequilibrios estructurales, que producen escasez en la oferta de determinadas mercancías y servicios, sólo pueden corregirse mediante importaciones adicionales.¹

El comportamiento económico del país no mejora, sin embargo, cuando los recursos adicionales se utilizan para incrementar el consumo de artículos de lujo, es decir, cuando se consigue la tasa prevista de desarrollo sin que se modifique el nivel del consumo popular y con un volumen menor de ahorro interno.

* Versión abreviada de un documento preparado para el *European Coordination Centre for Research and Documentation in the Social Sciences* (Viena) en relación con un proyecto de investigación sobre formas comparativas de ayuda a los países en vías de desarrollo. (Originalmente, este ensayo fue publicado en *Social Sciences: Information sur les Sciences Sociales*. Vol. V, I, marzo de 1966.)

¹ Véase, United Nations, *World Economic Survey 1964*, parte I, Nueva York, 1965, que contiene un buen análisis de los problemas y políticas de los países en vías de desarrollo que emergen de situaciones de rigidez en sectores fundamentales y del papel de la ayuda externa en la corrección de los estrangulamientos estructurales.

Ésta es la razón por la que no todas las entradas de capital externo pueden considerarse ayuda exterior.² Que se consideren o no como "ayuda" depende, por una parte, del costo comparativo de tal capital y, por la otra, del uso que de él hace el país prestatario, el cual no siempre tiene libertad para actuar sin tomar en consideración las sugerencias del donante. Por tanto, no puede disociarse enteramente cierta medida de arbitrariedad en las evaluaciones de la ayuda exterior recibida.

Es preciso descartar como falaces todas las ideas de brindar asistencia a un país poniendo a su disposición un monto acumulado de moneda local, mientras siga siendo inconvertible. Pueden presentarse dos situaciones al respecto: el país de que se trata no posee capacidad productiva disponible y, en este caso, la demanda adicional generada por la liberación de los fondos locales acumulados conducirá a presiones inflacionarias; o bien, posee capacidad disponible y entonces el financiamiento de la producción adicional realizado echando mano del financiamiento deficitario, tiene el mismo efecto que el basado en préstamos extranjeros en moneda local.

En cuanto a la definición de ayuda desde el punto de vista del país donante, es preciso distinguir claramente entre dos posiciones:

a) el país donante no posee capacidad productiva disponible (como ocurre normalmente, por ejemplo, en los países socialistas);

b) el país donante no utiliza por completo su capacidad productiva, por falta de demanda efectiva (una situación frecuente en los países capitalistas desarrollados).

En el primer caso, otorgar ayuda exterior, unida a un excedente de exportaciones, significa un sacrificio, porque el gasto interno agregado (es decir, el ingreso nacional menos las exportaciones más las importaciones) será menor

² La necesidad de establecer una distinción entre la entrada de capital externo y la de "ayuda" se encuentra, actualmente, más o menos aceptada. Ver, por ejemplo, F. Benham *Economic Aid to Underdeveloped Countries*, Londres, 1961, y P. N. Rosenstein-Rodan, "International Aid for Underdeveloped Countries", *The Review of Economics and Statistics*, mayo de 1961, pp. 107-138. Para un análisis general de la ayuda, véase H. J. P. Arnold, *Aid to Developing Countries, A Comparative Study*, Londres, 1962.

que el ingreso generado, el cual no puede elevarse por encima del nivel máximo permitido por la capacidad productiva. De no haber excedente de exportaciones, el gasto interno agregado sería igual al ingreso generado al nivel máximo de ocupación.

En el segundo caso, el panorama cambia por completo: el excedente de exportaciones, al igual que la inversión, tiene un efecto "multiplicador", de tal modo que el gasto interno agregado, después de deducir el excedente de exportaciones del ingreso generado de esta manera, es mayor que el ingreso que podría generarse sin el excedente de exportaciones mismo. Puede decirse, por tanto, que al otorgar ayuda económica a otros países, un país desarrollado con capacidad productiva disponible, ayuda su propia economía, al lograr un nivel más alto de actividad económica. La ayuda exterior, lejos de ser una carga para él, puede desempeñar un papel muy útil para alcanzar la ocupación plena, al mismo tiempo que sirve para un propósito mejor que el fomento de la carrera armamentista, suponiendo que no compita con gastos públicos distintos a los de armamentos, que son de considerable importancia para el país en cuestión.³

2. Criterios de evaluación de la ayuda exterior

DE ACUERDO con la definición establecida antes:

a) la ayuda exterior significa esencialmente una mejoría de las condiciones externas del desarrollo, y,

b) su evaluación depende esencialmente de un conocimiento completo de los problemas generales del desarrollo económico del país que recibe la ayuda.

Es posible determinar, con cierta precisión, la medida en que un volumen dado de ayuda exterior, otorgado bajo ciertas condiciones, incrementa la capacidad de importar del país beneficiario, a corto plazo, y la forma en que afecta negativamente su futura posición de balanza de pagos, a través del pago de los intereses y la amortización del principal.

Desde el punto de vista cuantitativo, la ayuda exterior puede equipararse a un cambio positivo en la relación de precios del intercambio, en la medida en que ambos incrementan la capacidad de importar del país sin esfuerzo de su parte. Sin embargo, los créditos extranjeros deben pagarse. Además, un cambio positivo en la relación de precios del intercambio tiene un efecto continuo, comparable, en rigor, a un flujo continuo de asistencia extranjera. Puede verse fácilmente, por tanto, que un cambio negativo de la relación de precios del intercambio cancela los efectos de la entrada de ayuda exterior y, además, debe compensarse con un continuo ingreso de esa ayuda mientras el deterioro de la relación de precios del intercambio no se detenga. En tales circunstancias, resulta perfectamente legítimo sustraer

³ Cuando la ayuda exterior la otorga un país con capacidad productiva disponible, tal ayuda no lleva necesariamente a una reducción de la diferencia entre las tasas de desarrollo del país donante y del que recibe, porque contribuye al incremento simultáneo de las tasas en ambos países. La preocupación de los países en desarrollo por alcanzar a los desarrollados está, por tanto, mal orientada: el objetivo debe consistir en lograr una situación en que flujos masivos de ayuda desde los países desarrollados ayuden a los de menor desarrollo a alcanzar tasas más altas de desarrollo y a lograr, por tanto, mejores niveles absolutos de ingreso *per capita*, contribuyendo, al mismo tiempo, a conseguir una tasa más alta de desarrollo en los países avanzados, y retrasando, en consecuencia, para mutuo beneficio, el momento en que los dos grupos de países se encuentren en el mismo nivel de ingreso *per capita*.

del ingreso neto de capital⁴ las "pérdidas" sufridas por concepto de una relación de precios del intercambio adversa, aun cuando tal operación implica cierta elección arbitraria del nivel inicial de los precios de importación y exportación, que se tomen como base para fines de cálculo. Los datos reunidos por diversos organismos de las Naciones Unidas ponen de manifiesto el hecho, realmente perturbador, de que el flujo "real" de capital a largo plazo a los países en desarrollo, en la última década, fue en gran medida contrarrestado por la creciente carga por servicio de la deuda y por las pérdidas derivadas de cambios adversos en la relación de precios del intercambio. Sin entrar en detalles al respecto, los que se tratarán más adelante, deseamos subrayar, aun en esta etapa de la argumentación, que un cambio positivo en la relación de precios del intercambio de los países en desarrollo o una reducción del volumen de transferencias de utilidades provenientes de las inversiones extranjeras podría mejorar las condiciones externas de su desarrollo, en la misma forma que un flujo de ayuda exterior de la misma magnitud, con la diferencia de que no ocurriría ningún incremento del endeudamiento externo.⁵

El segundo aspecto del problema, mencionado al principio de este inciso, debe examinarse ahora con cierta extensión; se trata del papel del comercio exterior en el proceso de desarrollo económico de un país subdesarrollado.

Todas las tensiones y estrangulamientos de una economía de este tipo pueden trasladarse a una demanda adicional de importaciones. Esta demanda surge con respecto a los productos de las industrias de "oferta determinada" que no pueden impulsar el volumen de su producción más allá de cierto nivel,⁶ y debe pagarse con los excedentes de exportación producidos por las industrias de "demanda determinada". Mientras mayor sea la tasa de desarrollo prevista, mayor será el volumen de importaciones requerido. Para pagarlas, será preciso recurrir cada vez menos a exportaciones "efectivas"⁷ e introducir cada vez más exportaciones intensivas de capital,⁸ hasta el punto en que las ventajas derivadas de un mayor volumen de comercio exterior se vean compensadas por las desventajas resultantes del incremento de la relación producto-capital.

De acuerdo con estas consideraciones, es posible estimar que el ingreso de ayuda exterior puede ser un elemento instrumental para elevar la tasa de desarrollo de una economía que enfrenta barreras en su comercio exterior. Sin embargo, tal resultado en modo alguno se deriva automáticamente del ingreso de ayuda exterior, el que puede despilfarrarse en un consumo adicional de artículos de lujo.

Puede analizarse este punto desde otro ángulo. Dada una estructura económica inicial, es posible elaborar, sobre

⁴ Por ingreso neto se entiende el ingreso bruto de capital menos las salidas por servicio.

⁵ El endeudamiento de los países en desarrollo se está incrementando a un ritmo alarmante. "Los países en desarrollo están pagando sus deudas a razón de Dls. 5,000 millones por año, contra menos de Dls. 1,000 millones hace diez años... hay países que tienen que dedicar hasta el 50% del valor de sus exportaciones a la amortización de sus deudas externas. La deuda extranjera total de los países subdesarrollados subió a Dls. 10,000 millones en 1955 y, al ritmo actual, para 1975 será de Dls. 90,000 millones." (*Comercio Exterior de México*, monthly publication of the Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México, Vol. XI, N° 5, mayo de 1965, p. 11.)

⁶ Las ramas industriales que no existen en el país, pueden considerarse como industrias "de oferta determinada" a un nivel de producción igual a cero.

⁷ Mientras menor es el costo en moneda local de una unidad de la divisa que ingresa, más efectiva es una exportación.

⁸ Naturalmente, después de haber aprovechado exhaustivamente todas las oportunidades de inversiones de menor intensidad de capital orientadas a la exportación.

la base de un supuesto de distribución del ingreso y una tasa de desarrollo determinada, un plan que prevea las tendencias de la demanda de artículos "indispensables", "de lujo", bienes de capital y bienes intermedios, cuyos insumos se requieran para la producción de artículos de consumo final. Estas demandas se satisfarán en parte con la producción interna, y el resto tendrá que importarse. En principio, las importaciones necesarias se cubrirían siempre con la producción para exportación. Empero, es posible que la estructura factible de esta producción no corresponda a las condiciones prevalecientes en los mercados exteriores. Por tanto, el país se enfrenta a un déficit en el comercio exterior y a la subutilización, en la misma medida, de su capacidad productiva. En tal situación de desequilibrios sectoriales entre la oferta y la demanda, tras aprovechar debidamente todas las posibilidades del comercio exterior, debe tomarse en cuenta la posibilidad de recibir ayuda exterior por un monto acorde con el excedente potencial de importaciones.

Sin embargo, tal ingreso de asistencia exterior se agrega automáticamente a los recursos financieros del país, lo cual permite aumentar la inversión sin reducir el consumo o viceversa, sin correr el riesgo de que se presenten presiones inflacionarias. En consecuencia, al evaluar la ayuda exterior debe considerarse, con toda claridad, su doble función.

Así, han de plantearse dos cuestiones:

a) la medida en que el ingreso de ayuda exterior mejora la posición de balanza de pagos del país; y la medida en que esta mejoría se ha utilizado para remover los estrangulamientos de la oferta de bienes de capital, artículos indispensables, de lujo o bienes intermedios;

b) y la medida en que los recursos financieros adicionales actuaron como elementos instrumentales para elevar la tasa de desarrollo mediante el incremento de la inversión por encima del nivel del ahorro interno o permitiendo que el ahorro local se destinara al consumo, y en tal caso si financiaron un incremento del consumo de artículos indispensables, de lujo o se materializaron en un mayor volumen de servicios sociales.

Puede considerarse que la ayuda se utiliza apropiadamente si:

a) se agrega *ceteris paribus* a inversiones que no sean las que incrementan la producción de artículos de lujo, o

b) se agrega *ceteris paribus* al consumo de artículos esenciales y/o a la producción de servicios sociales.

Sin embargo, la ayuda anula sus propósitos cuando libera el ahorro interno para aumentar el consumo de artículos de lujo, renunciando a gravar a los grupos de alto ingreso y/o al consumo de artículos no esenciales, o fomenta la inversión destinada a aumentar la producción de artículos de lujo.⁹ Tal inversión simplemente agrava la si-

⁹ En su informe a la Conferencia sobre Ayuda para el Desarrollo, celebrada en Dar-Es-Salaam en septiembre de 1964, D. A. Lury se refiere al punto mencionado, en el sentido de que una parte de la ayuda otorgada a los países africanos está, de hecho, operando contra el desarrollo. "Se adujo que la ayuda otorgada a ciertos países se estaba utilizando para crear una pequeña élite urbana que perdía contacto con sus connacionales de las zonas rurales. Es difícil apreciar los verdaderos beneficios para el desarrollo que resultan de la ayuda, pero al menos parece claro que sería mejor para los países que la reciben seguir la norma fijada por el Dr. Kiano, Ministro de Industria y Comercio de Kenia, en su discurso al principio de la Conferencia: 'Ver el diente de los caballos regalados'", *East African Journal*, diciembre de 1964, p. 30.

tuación de desequilibrio de la economía y conduce a un desarrollo "perverso": a corto plazo promueve el desarrollo, pero a largo plazo afecta negativamente las perspectivas de desarrollo de la economía, debido a que absorbe bienes de capital, bienes intermedios y artículos esenciales, que de otro modo podrían haberse utilizado para expandir la capacidad productiva y la ocupación en los sectores de la economía que producen artículos esenciales, bienes de capital y bienes intermedios.

Por tanto, el papel que desempeña la ayuda exterior sólo puede evaluarse en el contexto de un análisis generalizado de los problemas del desarrollo del país que la recibe. Tal análisis requiere el diseño de un plan y, en consecuencia, la planeación global debe considerarse como un prerequisite de cualquier acción destinada a utilizar racionalmente la ayuda exterior disponible.¹⁰

Antes de proceder a un examen más detallado de algunos aspectos de los efectos de la ayuda exterior sobre la economía del país que la recibe, parece conveniente subrayar que de las dos funciones de la ayuda exterior, la que pertenece al campo del comercio exterior es con mucho la más importante, no obstante lo que apuntan ciertos prejuicios largamente enquistados.

Durante bastante tiempo muchos economistas pensaron que el comercio exterior nunca llegaría a convertirse en un estrangulamiento del proceso de desarrollo, debido a que, en un país pobre, la barrera impuesta por la acumulación insuficiente limita a un nivel más bajo la tasa de desarrollo. Sin embargo, por medio de una política impositiva apropiada y de otras medidas institucionales, la participación relativa de la inversión en el ingreso nacional de los países en desarrollo puede incrementarse considerablemente sin afectar el consumo de los trabajadores. Empero, la mayor parte de los países en desarrollo deben luchar contra el obstáculo de una demanda mundial inelástica e inadecuada por sus exportaciones viables.¹¹

Es probable, en consecuencia, que el desequilibrio de la balanza de pagos se siga considerando, en la práctica, para la evaluación de las necesidades de ayuda exterior, aunque desde un punto de vista puramente técnico el planificador debe preparar cálculos independientes del desequilibrio en el comercio exterior y del déficit de ahorros derivado de la necesidad de instrumentar una tasa prevista de inversión. Cuando la insuficiencia de ahorros es mayor que el desequilibrio de la balanza de pagos, aquella debe ser reducida

¹⁰ Este punto, bastante obvio para los economistas de países con experiencia en la planeación global, se acepta cada vez más incluso entre los autores que representan una escuela de pensamiento que por mucho tiempo negó la necesidad de la planeación. Ver, por ejemplo, J. K. Galbraith, "A Positive Approach to Economic Aid", *Foreign Affairs*, Nueva York, abril de 1961. En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, los países en desarrollo estuvieron presionando para obtener asistencia exterior a largo plazo en el contexto de planes de desarrollo, en vez de compromisos anuales aislados.

¹¹ En sus "Proposals for the Creation of the Latin American Common Market" (Suplemento a *Comercio Exterior de México*, monthly publication of the Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., Vol. XI, n° 5, mayo de 1965, p. 3), los "cuatro sabios" de América Latina —José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y Raúl Prebisch—, al hablar de "denominadores comunes" existentes actualmente en los países en desarrollo, expresaron con las siguientes palabras su problema de comercio exterior: "Se encogen y cierran mercados a la exportación tradicional de nuestros productos primarios, sin ofrecerse otros nuevos a nuestras manufacturas. La tendencia al desequilibrio del comercio exterior está frenando seriamente el desarrollo económico de buena parte de nuestros países. Y el deterioro de la relación de precios del intercambio cercena notablemente la contribución positiva que los recursos financieros internacionales significan para nuestro desarrollo."

al nivel de este último con medidas fiscales que impliquen la reducción del consumo de artículos no esenciales. Si se fracasara en esto, sería necesario incrementar el desequilibrio externo hasta igualar el nivel del déficit de ahorro.

3. *El impacto de la ayuda exterior*

A VECES se ha creído que la evaluación de la ayuda exterior puede inferirse de la composición de las importaciones adicionales financiadas por tal ayuda.

Sin embargo, ésta es una afirmación absolutamente equivocada. Las importaciones adicionales de equipo pueden ser perjudiciales, si están destinadas a la expansión de la capacidad productiva en las industrias que fabrican artículos de lujo, en tanto que las importaciones adicionales de artículos necesarios, al contribuir a la corrección del desequilibrio entre la oferta y la demanda efectiva, pueden de hecho permitir una elevación del nivel de inversión sin correr el riesgo de inducir presiones inflacionarias. Asimismo, los créditos atados a la compra de tipos específicos de mercancías no deben ser rechazados por el país prestatario, mientras estos bienes correspondan a la lista real de importaciones preferenciales. Obviamente, las divisas que de otro modo se hubiesen gastado en la compra de estos bienes quedan disponibles para otros propósitos. De esta manera, las adquisiciones a crédito de cereales —si no es posible evitar la importación de cereales— pueden equivaler a un financiamiento indirecto de las compras de equipo.

Puede volverse ahora a una instancia más compleja de dislocación, en la que el efecto final de la ayuda exterior no es en modo alguno obvio. Cabe suponer, por ejemplo, que en vez de la creación de una planta productora de maquinaria, técnicamente viable, un país prefiera gastar los mismos fondos en una fábrica de automóviles. Posteriormente, utilizará la ayuda exterior disponible para importar máquinas de la más alta prioridad, las cuales, de hecho, servirán para financiar la superflua industria de automóviles. Para hacer el ejemplo más convincente, puede imaginarse que tal industria de automóviles puede producir camiones o automóviles de pasajeros, siendo muy alta la prioridad social de los primeros y muy baja la de los segundos. Sin ayuda exterior, la fábrica podría tener un programa de producción de camiones; sin embargo, al disponerse de ayuda exterior, se la utiliza para importar camiones, en tanto que la fábrica local se especializa en automóviles de pasajeros. Nadie podría objetar la necesidad de poner en servicio nuevos camiones; pero bajo las circunstancias descritas, la ayuda que ingresa en forma de camiones es en realidad utilizada para financiar la producción de automóviles.

La esencia del argumento es, por tanto, el siguiente: es preciso analizar siempre el efecto final de la ayuda exterior, siguiendo paso a paso las dislocaciones sucesivas causadas por las importaciones adicionales financiadas por medio de la ayuda exterior. La ayuda puede ser eficiente en la medida en que corrige los desequilibrios entre demanda efectiva y oferta en el proceso de desarrollo del país que la recibe.

4. *La capacidad de absorción*¹²

¿CUÁL ES EL monto de ayuda que un país puede recibir?

¹² Un intento, no completamente satisfactorio, de definir diferentes aspectos de la "capacidad de absorción" se encuentra en P. N. Rosenstein-Rodan, "International Aid for Underdeveloped Coun-

tries", *The Review of Economics and Statistics*, nº 2, mayo de 1961, pp. 107-138. Véanse también las críticas formuladas por D. A. Baldwin y G. Ranis en los números de mayo de 1962 y noviembre de 1962 de la misma revista.

En el plano puramente teórico, puede absorberse cualquier cantidad de ayuda, puesto que un ingreso de capital externo siempre incrementa el volumen del gasto interno agregado y, siempre que se utilice adecuadamente de acuerdo con un plan, se materializará también en una tasa más alta de crecimiento del ingreso nacional. Sin embargo, mientras más alta sea esta tasa, mayor tendrá que ser la proporción relativa de las importaciones en el incremento del ingreso nacional, por la falta de capacidad productiva disponible, incluyendo la mano de obra especializada, que por el momento se considera como un renglón que se puede importar. En otras palabras, la "efectividad" de la ayuda exterior, medida por la tasa marginal entre el incremento del ingreso nacional y las importaciones adicionales tenderá a 0, mientras que la tasa entre el incremento del gasto agregado y las importaciones adicionales tenderá a 1.¹³

Antes de llegar a ese límite, sin embargo, otros dos factores probablemente establecerán un tope a la "capacidad de absorción" del país que recibe la ayuda.

Por una parte, existe el problema de la capacidad financiera para el servicio de la deuda. Naturalmente, mientras más favorables sean los términos del crédito, menor será la carga por servicio de un volumen dado de créditos. Empero, a menos que se creen nuevas salidas para las exportaciones,¹⁴ es probable que el servicio de la deuda se convierta en un problema si el país se dedica a aceptar créditos por algunos años.

Una proporción mayor de divisas que haya ingresado por las exportaciones se dedicará a este propósito y, en consecuencia, la capacidad neta de importar disminuirá, a menos que se acepten nuevos créditos. Esto iniciará un proceso "de bola de nieve", el cual sólo muestra que aun una asistencia exterior sostenida no resolverá los problemas de los países en desarrollo mientras persista el atolladero del comercio exterior. Nunca debe perderse de vista el hecho de que los créditos son solamente una forma de posponer el pago de un monto dado de mercancías, pero a final de cuentas este pago normalmente tendrá que tomar la forma de una exportación.

Por otra parte, la capacidad de absorber divisas depende en gran medida de la disponibilidad en el país de mano de obra calificada de diferentes grados y tipos. Obviamente, no es realista el supuesto previo, formulado al principio de esta sección, de que la mano de obra especializada puede importarse en todos los casos. Cuando más, un país en desarrollo puede depender durante algún tiempo de técnicos extranjeros altamente calificados, pero ya los niveles medios, que se requieren en gran número, no pueden traerse del exterior, tanto por las dificultades del reclutamiento como por las complicaciones políticas que probablemente aparezcan. Ésta es la razón de que la asistencia técnica y la llamada inversión en recursos humanos deban considerarse como el complemento de la ayuda económica exterior formada por créditos para la compra de bienes. Los volúmenes y formas de tal asistencia deben armonizarse cuidadosamente con el plan de desarrollo económico. Normalmente, los contratos para el abastecimiento de plantas

¹³ Comparar, al respecto: D. Doser, "National Income and Domestic Income Multipliers and their Application to Foreign Aid Transfers", *Económica*, febrero de 1963.

¹⁴ Desde el punto de vista de la balanza de pagos, el efecto de la sustitución de importaciones es, desde luego, idéntico al de las exportaciones adicionales.

industriales completas deben contener cláusulas relativas a la asistencia técnica. En todo caso, el problema es, desde luego, más amplio.¹⁵

II. PRINCIPALES FORMAS DE AYUDA ECONÓMICA

ANTES DE proceder a una revisión de las diversas modalidades de la ayuda económica —donaciones, créditos, préstamos en especie (sobre todo, embarques de cereales), inversiones directas— parece conveniente comentar dos aspectos generales de todos esos tipos de ayuda, a saber:

a) su relación con los sectores público y privado, tanto del país donante como del donatario.

b) los pros y los contras de los acuerdos bilaterales y multilaterales.

En cuanto al primer punto, los países en desarrollo tienen buenas razones para preferir la ayuda proveniente de fondos públicos y puesta a disposición del gobierno del país que la recibe. Tal ayuda elimina, o por lo menos reduce, las posibles presiones por parte de las poderosas corporaciones privadas del país donante, que operan en el país donatario. Por otra parte, facilita la utilización adecuada de la asistencia exterior disponible, de acuerdo con los objetivos de los planes económicos. Lo menos que podría decirse al respecto es que las autoridades del país donatario quedan de cualquier modo en condiciones de utilizar la ayuda exterior recibida para fortalecer al sector privado, si así lo prefieren, pero lo contrario no siempre es válido: es difícil imaginar que una empresa privada en el país que la recibe aprovechará los créditos extranjeros puestos a su disposición para cualquier otro propósito que no sea el de expandir su propia capacidad productiva, por baja que fuere la prioridad social vinculada a tal proyecto. Naturalmente, los intereses individuales de las firmas no pueden considerarse idénticos a las prioridades sociales establecidas en el plan, a menos que se piense que el mecanismo del mercado asigna las inversiones del mejor modo posible. Toda la experiencia de los países en desarrollo desmiente esa creencia: si hubiera que atenerse solamente a las indicaciones del mercado, se tendría un desarrollo completamente unilateral, con un crecimiento exagerado del sector que fabrica artículos de lujo. De todos modos, la planeación tendría que considerarse como perfectamente redundante. En realidad, conceder créditos extranjeros a firmas privadas específicas equivale a ciertos casos a influir sobre las pautas de la inversión en el país prestatario por parte de la institución donante.

Además, varios países en desarrollo se hallan interesados en expandir su sector público, como un objetivo de sus políticas económicas y sociales, con el propósito de fortalecer su independencia y acelerar las transformaciones estructurales requeridas.

Al demandar una corriente incrementada de ayuda proveniente de fondos públicos y destinada al sector público de los países prestatarios, muchos economistas y políticos

¹⁵ En cierta medida, implica la selección de una estrategia del desarrollo. Algunos autores aconsejarían a los países subdesarrollados que se concentrasen por cierto tiempo en inversiones en "recursos humanos", antes de iniciar las inversiones industriales. Tal estrategia puede ser objeto de dos críticas. Por una parte, retrasa innecesariamente la iniciación del proceso real de desarrollo. Por otra parte, todos los planes para el adiestramiento de la mano de obra deben apoyarse en planes económicos a largo plazo y no a la inversa, sobre todo porque el adiestramiento vocacional en oficios industriales no puede tener éxito si no existen plantas industriales.

plantean al mismo tiempo argumentos irrecusables en favor de la ayuda multilateral, canalizada a través de las Naciones Unidas y otros organismos especializados, en vez de la ofrecida a través de contactos bilaterales de gobierno a gobierno. Tal cambio hacia un sistema internacional multilateral de distribución de la ayuda reduciría al mínimo, en su opinión, los aspectos políticos del otorgamiento de ayuda.¹⁶ Quizá estén en lo correcto, pero un tanto desvinculados de las complejas realidades del panorama político mundial del momento.¹⁷ Independientemente de las opiniones expresadas sobre este punto, es preciso prepararse para operar en el futuro inmediato, de manera principal, a base de relaciones económicas bilaterales.

Estamos convencidos, además, de que la asistencia bilateral posee algo que la recomienda: no requiere mecanismos muy complicados, puede ajustarse a nuevas formas flexibles y puede coordinarse y armonizarse más fácilmente con las relaciones comerciales, por lo menos entre países que adoptan hasta cierto punto la planeación a largo plazo.

¹⁶ En su ensayo "The Political Case for Economic Development Aid" (mimeografiado), el profesor Max F. Millikan del MIT (Cambridge, Mass.), reconoció que "la ayuda exterior no constituye un objetivo para Estados Unidos, y ni siquiera es un elemento aislado de su política exterior, sino que más bien es un instrumento fácil de manejar y de propósitos múltiples de esa política, que se ha intentado usar en una amplia y creciente variedad de formas para una amplia y creciente gama de propósitos". Una y otra vez la prensa norteamericana ha abierto el debate sobre el tema. Las posiciones en conflicto podrían resumirse en el siguiente extracto de un editorial publicado por *The New York Times* (edición internacional), el 12 de enero de 1965: "Algunos críticos, con el enfoque más simple, el de una simple hoja de balance, insisten en que el *quid* de la ayuda de Estados Unidos debe retirarse de cualquier país que no aporta el *quo* del apoyo a las políticas norteamericanas. Tratar de convertir en dóciles títeres a los países donatarios llevaría al cohecho y al chantaje, destruyendo todo lo que el programa ya ha conseguido y terminando en algo completamente fútil." Las funciones políticas de la ayuda exterior norteamericana fueron claramente señaladas por H. Fois en su reciente estudio "Foreign Aid and Foreign Policy" (Nueva York, 1964). Una afirmación descarnada de la importancia estratégica de los países en desarrollo para la OTAN y la consiguiente demanda de subordinar enteramente la ayuda exterior a criterios políticos y militares se encuentra en M. W. J. M. Brockmeijer, *Developing Countries and NATO*, Leiden, 1963.

¹⁷ El senador Fullbright es uno de los norteamericanos defensores de la ayuda multilateral sobre la bilateral. En un largo artículo escrito para *The New York Times Magazine*, y reproducido en *The New York Times* (edición internacional), 27-28 de marzo de 1965, aclara, sin embargo, que busca sólo una "diferencia psicológica", puesto que defiende la canalización de la ayuda exterior norteamericana a través de instituciones internacionales controladas en gran medida por Estados Unidos: "Debe entenderse —escribe el senador Fullbright— que si bien el Banco Mundial y la AIF son organismos internacionales independientes, la influencia de Estados Unidos en sus políticas es considerable, porque las decisiones sobre los créditos se toman por una votación ponderada de acuerdo con las contribuciones. Siendo el principal país por su aportación, Estados Unidos tiene el mayor poder de voto. Por tanto, al canalizar sus créditos para el desarrollo a través de la AIF, Estados Unidos renunciaría al control exclusivo, con sus desventajas inherentes, aunque conservaría una gran influencia en la utilización de sus contribuciones." En un artículo sobre las relaciones del Banco Mundial con la India, un colaborador de *The Economic Weekly*, Bombay (4 de abril de 1964, p. 630), señala: "El otorgamiento de ayuda ha venido invariablemente acompañado del otorgamiento de consejo; esto último, ha comprendido desde discretas sugerencias hasta una interferencia abierta en la formulación de las políticas del país que la recibe. Hasta ahora, hemos estado en el extremo más suave de la escala de consejos. Cabe temer que nos estamos desplazando rápidamente hacia el otro extremo." Además, la distinción entre créditos públicos y privados resulta desalentadora, en la medida en que algunos organismos públicos de préstamos, como el Banco Mundial, insisten en la llamada "viabilidad bancaria" de los proyectos a financiar, ampliando la prueba del mercado a los proyectos del sector público, sin preocuparse por las economías sociales externas. Esta actitud se ha criticado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, por parte de los representantes de los países en desarrollo.

En este contexto, debe subrayarse una vez más la necesidad de considerar simultáneamente las cuestiones del comercio y de la ayuda.

1. Donaciones (regalos)

DESDE EL punto de vista estrictamente económico, una donación libre es, naturalmente, la mejor forma de ayuda exterior. El gasto interno agregado rebasa el ingreso generado por el total de la donación y ésta no implica ningún reembolso, ni en el presente ni en el futuro. Sin embargo, la ayuda económica ha sido en demasiada medida un instrumento de política, como para no tener ciertas ataduras y segundas intenciones en muchos casos reales de donaciones libres (con la excepción de contribuciones más bien pequeñas, realizadas por motivos humanitarios, para ayudar a los países afectados por alguna catástrofe natural, para alimentar a niños desamparados o para auxiliar a víctimas o refugiados de guerra).

Ésta es la razón de que las donaciones no puedan apreciarse conforme a su valor económico aparente, pero no existe ninguna medida precisa del precio político vinculado a ellas.

2. Créditos

LOS PRÉSTAMOS otorgados en mejores condiciones que las prevalecientes normalmente en las transacciones comerciales usuales, por lo general vinculados a proyectos específicos de inversión y asociados con alguna forma de asistencia técnica, constituyen el grueso de lo que se ha denominado "ayuda económica exterior", concedida a los países en desarrollo. Naturalmente, la línea de demarcación entre los créditos "a largo plazo" y los "comerciales" es bastante arbitraria; en rigor, debería calcularse la ayuda como la diferencia entre el costo real del crédito aceptado por el país que la recibe y el costo imputado que tendría como un crédito comercial normal. Tal enfoque llevaría, sin embargo, a infinitas complicaciones de orden puramente técnico, y haría aún más inciertas las estimaciones cuantitativas de la ayuda exterior. Esto resulta aún más válido porque las condiciones de los créditos otorgados a los países en desarrollo han estado cambiando recientemente de manera sustancial, aun sin mencionar las diferencias relativas al tipo de mercancías que se ofrecen conforme a un sistema de pagos diferidos, de tal modo que sería muy difícil definir estos créditos en relación con los "créditos comerciales normales". (La reciente tendencia a la baja del costo de los créditos exteriores puede atribuirse, en gran medida, a las acciones emprendidas por la Unión Soviética y otros países socialistas, que no sólo rompieron el monopolio occidental de abastecimiento de equipo industrial a las antiguas colonias y países dependientes, sino que introdujeron y generalizaron sistemas de créditos pagaderos en 10 y 12 años, con bajas tasas de interés de no más del 2.5%. Aun cuando las condiciones ofrecidas por los países socialistas en la actualidad son sobrepasadas de vez en cuando, no debe olvidarse que antes del surgimiento de los países socialistas en el mercado mundial de equipo industrial, los países en desarrollo tenían que contentarse con condiciones mucho menos favorables de pagos diferidos.)¹⁸

Además, todo el enfoque de este documento radica en que no se separe la ayuda exterior del comercio. Se sugiere,

¹⁸ Véase un estudio reciente de la ayuda otorgada por los países socialistas en V. M. Prochorov, *Dve Mirevyie Sistemy i Oswobodivsiyesia Strany*, Moscú, 1965.

por tanto, que los créditos deben clasificarse colocándolos en una escala que va de los créditos comerciales costosos a los créditos "suaves" pagaderos en moneda local y en un período que los aproxima, asintóticamente, a la categoría de donaciones.

Independientemente de la distinción entre créditos públicos y privados, discutida ya en términos generales, es posible clasificar los diversos tipos de créditos disponibles para países en desarrollo de acuerdo con el costo de su servicio (incluyendo la amortización del principal) y las modalidades de la amortización.

El costo del servicio depende de tres elementos: el período de gracia, el de amortización y la tasa de interés. La carga promedio anual disminuye en relación directa con la extensión del período de gracia y del de amortización y se incrementa según el nivel de la tasa de interés. Es más sensible a los dos primeros elementos que al tercero.

Naturalmente, mientras menor sea el costo del servicio mejor es el préstamo, desde el punto de vista del país prestatario, con la salvedad ya expresada sobre las donaciones: mientras más "comercial" sea un crédito, menores serán, probablemente, las ataduras políticas que implique.

En nuestra opinión, en la evaluación de un crédito son tan importantes las estipulaciones sobre la forma de amortizarlo como su "costo". En términos generales, es posible distinguir tres modalidades:

- a) amortización en moneda fuerte (convertible);
- b) amortización en moneda local, inconvertible, del país prestatario (préstamos suaves);
- c) amortización en bienes.

En el primer caso, el país prestatario debe incrementar su ingreso por concepto de exportaciones, a fin de obtener las divisas fuertes necesarias para el servicio de la deuda o prepararse para reducir, por el mismo monto, sus importaciones potenciales. De otro modo, tendrá que buscar nuevos préstamos para consolidar su deuda exterior. Con el riesgo de ser repetitivos, permitásenos subrayar que un crédito no resuelve los problemas del comercio exterior, sino que simplemente los pospone. Sin una solución final en la esfera del comercio exterior, la única alternativa viable desde el punto de vista económico —aunque en modo alguno desde el punto de vista político —es un continuo flujo de donaciones.

En el segundo caso, la situación del país prestatario es ligeramente mejor, porque el país prestamista llega a interesarse en encontrar nuevos bienes exportables en el país prestatario, que se adquirirían en la moneda local recibida en pago del crédito. Sin embargo, aparecen siempre dos peligros: que se financie con estos fondos parte de las importaciones "normales", que de otro modo hubiese tenido que pagarse con divisas fuertes, o se acumule una enorme suma en moneda local, la cual tendrá finalmente que convertirse (cayendo entonces en el primer caso) o que puede utilizarse como un instrumento de interferencia en la vida económica del país prestatario.

La más conveniente desde el punto de vista del país prestatario es la tercera modalidad, especialmente si la amortización en bienes se negocia como un monto adicional al volumen de comercio "normal" entre los países respectivos, o, por lo menos, constituye una parte del incremento previsto en las relaciones comerciales entre ellos. Si el equipo de una planta se proporciona en condiciones de

pago diferido y el crédito se amortizará con embarques de una parte de la producción de la nueva planta, se tratará de un crédito realmente "autoliquidable" y mutuamente ventajoso. Se han propuesto diversas modalidades del mecanismo descrito, desde la fórmula indonesia de "participación en la producción" hasta los acuerdos por ramas industriales (que se discuten más adelante, en la parte III), los cuales combinan elementos de crédito y de acuerdos comerciales a largo plazo. Estos acuerdos no involucran necesariamente el pago en productos de una planta dada, sino que se basan en exportaciones futuras equivalentes, de otros bienes. En nuestra opinión, los créditos relativamente baratos pagaderos en bienes constituyen la forma más viable de ayudar a los países en desarrollo, puesto que combinan, para el interés mutuo del país que otorga la ayuda y del que la recibe, elementos de asistencia y de comercio y contribuyen a dar una solución final al problema de la insuficiencia de artículos para exportación, que actualmente afecta a tantos países en desarrollo. La práctica normal al respecto, que ya existe entre algunos países socialistas y países en desarrollo, debe ampliarse considerablemente y extenderse, asimismo, a la esfera de las relaciones económicas entre los países capitalistas desarrollados y los que están en vías de desarrollo.

3. Créditos en especie

UNA PORCIÓN sustancial de la ayuda norteamericana a los países en desarrollo toma la forma de abastecimientos de granos, conforme a las estipulaciones de la Ley Pública 480 de Estados Unidos. Se trata de una modalidad altamente compleja, que combina elementos de comercio, crédito y donación. A continuación se presenta un intento de analizar sus diversos aspectos.¹⁹

Desde el punto de vista del país donante, es decir, Estados Unidos, la operación consiste en embarques al exterior de una parte de sus excedentes agrícolas, los cuales de cualquier modo adquiere la Commodity Credit Corporation dentro de sus políticas de apoyo a los ingresos agrícolas. Ésta es la razón por la cual, en rigor, no implica un costo para el país donante.

La Ley Pública 480 contiene cuatro títulos conforme a los cuales los excedentes de granos se envían a otros países, así como condiciones generales, como la obligación de transportar por lo menos el 50% de los granos en barcos de bandera norteamericana, la necesidad de realizar algunas compras adicionales en efectivo de productos agrícolas norteamericanos, la aceptación de una cláusula que prohíbe la competencia con productos agrícolas norteamericanos en otros mercados, etc. Las estipulaciones más importantes son las del Título I de la Ley, que se analizarán más adelante en detalle. En cuanto a los títulos II y III, se refieren a operaciones de auxilio, caridad y operaciones de trueque. El Título IV se refiere a créditos a largo plazo, pagaderos en dólares, con una cláusula adicional que da a Estados Unidos cierto control sobre la forma de utilizar los ingresos derivados de la venta de los granos en moneda local, por parte del gobierno del país prestatario.

¹⁹ Para un análisis del efecto de los "créditos en especie", véase, en particular: Said El-Naggar, *Foreign Aid to United Arab Republic*, Instituto de Planeación Nacional, El Cairo, 1963; Ch. Beringer, *The Use of Agricultural Surplus Commodities for Economic Development in Pakistan*, Instituto de Desarrollo, Karachi, 1964; K. N. Raj, *Indian Economic Growth-Performance and Prospects*, Nueva Delhi, 1965.

El Título I —que como se mencionó antes es con mucho el más importante— se refiere técnicamente a ventas en efectivo de granos, en moneda local inconvertible, que se acreditan en una cuenta especial del país donante, creando de este modo los llamados "fondos de contrapartida",²⁰ pero al mismo tiempo establece de manera directa o por medio de acuerdos bilaterales complementarios un complicado mecanismo para la utilización de los "fondos de contrapartida". Parte de estos fondos sirve para financiar el gasto de los organismos norteamericanos en el país donatario. Otra porción se dedica a créditos otorgados a compañías privadas norteamericanas que operan en el país prestatario o a empresas locales afiliadas a ellas (los llamados créditos Cooley). Normalmente, Estados Unidos presta o dona el resto de los "fondos de contrapartida" al gobierno del país que las recibe, para proyectos en que se hayan puesto ambos de acuerdo. En otras palabras, en la medida en que los fondos de contrapartida financian actividades norteamericanas, son equivalentes a transferencias de fondos, que de otro modo hubiesen tomado la forma de transferencias de dólares. De modo similar, los créditos Cooley ocupan el lugar de un flujo de capital externo a una rama particular del sector privado.

En la medida en que los "fondos de contrapartida" se utilicen de este modo, la Ley Pública 480 equivale a reemplazar ciertos flujos de dólares del país donante al país donatario por embarques de granos, por lo que no existe en este caso ninguna ayuda exterior. Aproximadamente, una tercera parte del valor de los embarques de granos a los países en desarrollo desde 1954 hasta finales de 1964 debe deducirse para aplicarla a estas transferencias (incluyendo los créditos Cooley). En seguida se analizan las otras dos terceras partes.

Los abastecimientos de granos, que de hecho no son otra cosa que donaciones, tienen el mismo doble efecto de las importaciones de capital en general. Por una parte, atienden las necesidades en que hay déficit y así permiten al país de que se trata desarrollarse a una tasa más alta sin presiones inflacionarias o contrarrestando la inflación existente. Por otra parte, facilitan la solución del problema del financiamiento de la inversión, puesto que los ingresos por las ventas de los granos constituyen una fuente de financiamiento.

En cuanto a la canalización de los "fondos de contrapartida" a créditos y donaciones para el desarrollo (excluyendo los créditos Cooley), tienen un efecto en todo equivalente al financiamiento deficitario, como todos los préstamos en moneda local (ver parte I. 1). En consecuencia, tal canalización de los fondos no constituye una ayuda real para financiar la inversión gubernamental y no debe afectar su volumen total, determinado por las consideraciones relativas a una completa utilización de los recursos sin crear presiones inflacionarias. Sin embargo, si el país donante se muestra renuente a permitir el bloqueo de los "fondos de contrapartida" e insiste en el juego de canalizarlos hacia proyectos mutuamente acordados, y si los abastecimientos posteriores de grano dependen de la "utilización" de los "fondos de contrapartida", se crea un mecanismo para que el país donante incluya sobre la inversión pública del país donatario. Este efecto aumentará en importancia muy rápidamente, a menos que los embarques de granos conforme al Título IV lleguen a ser la forma predo-

²⁰ Los "fondos de contrapartida" se calculan con base en el costo en dólares de los envíos, aplicando un tipo de cambio fijo. Por esta razón, y también por las posibles variaciones en las reservas de granos, los "fondos de contrapartida" no corresponden exactamente a los ingresos reales de las ventas de los granos.

minante de las exportaciones de excedentes agrícolas norteamericanos.

Los factores imponderables vinculados a esta situación pueden ser de tal naturaleza que resulte preferible a los países en desarrollo aprovecharse del Título IV más que del Título I, aunque esos factores imponderables no se eliminarán por completo de este modo,²¹ y será preciso enfrentar la necesidad de cubrir el servicio de la deuda en monedas fuertes.

Naturalmente, una solución aún mejor consistiría en convencer al gobierno norteamericano de que una acumulación de "fondos de contrapartida" no debe considerarse como un obstáculo para envíos adicionales de granos conforme a la Ley Pública 480. Tal acumulación podría considerarse como una transferencia de fondos para financiar las actividades futuras de los organismos norteamericanos en el país prestatario después de que los embarques de granos conforme a la Ley Pública 480 terminen.

Lo anterior no implica negar el efecto positivo de los envíos de granos en cuestión, independientemente del manejo de los "fondos de contrapartida". Sin embargo, aun en relación con el impacto positivo de los envíos de granos, debe tenerse cuidado en evitar dos efectos negativos colaterales: una actitud complaciente ante el problema del atraso agrícola por parte de las clases dirigentes del país prestatario y la tentación de vender a bajo precio las tenencias adicionales de granos disponibles, a fin de ganar popularidad en la población urbana, sin considerar el hecho de que tal política puede desalentar a los productores agrícolas locales y compelerlos a reducir el área en que cultivan alimentos. Las experiencias recientes de diversos países en desarrollo muestran que ambos peligros son reales.

4. Inversión extranjera directa

LA PRÁCTICA generalizada de incluir el flujo de inversiones extranjeras privadas directas en la categoría de "ayuda", puede explicarse, aunque no justificarse, por las siguientes razones: proviene de la aplicación de un criterio puramente técnico, según el cual todos los ingresos de capital a largo plazo se consideran "ayuda", sin tomar en cuenta su costo y propósitos, y/o de una posición doctrinaria, en el sentido de que el capital privado extranjero es, por definición, conveniente y necesario para el país que lo recibe, porque pasa la prueba del mercado, la única guía confiable para orientar la asignación de la inversión.²²

²¹ En su número de julio de 1965, *New Africa* (Londres, p. 6) comentó del siguiente modo la decisión del Congreso norteamericano de suspender los abastecimientos de granos a la República Árabe Unida (una decisión posteriormente anulada): "Nunca se ha considerado moral retirar el alimento a quienes padecen hambre. A la luz de esta consideración, la acción del Congreso al utilizar los excedentes agrícolas como un chantaje político llega como un regaderazo de agua fría, aun para aquellos que se han acostumbrado ya a las realidades de la ayuda con ataduras."

²² Un punto de vista apologetico de la inversión extranjera privada, aunque escéptico sobre su volumen, se presenta, entre otros, en el importante libro de F. Benham *Economic Aid to Underdeveloped Countries*, Londres, 1961. Ver una crítica abierta de la ayuda otorgada por canales públicos y un obvio alegato en favor del incremento de las inversiones privadas directas en E. G. Collado, "Economic Development Through Private Enterprise", *Foreign Affairs*, Nueva York, julio de 1963. H. Feis (*Foreign Aid and Foreign Policy*, Nueva York, 1964), insiste en la filosofía tradicional de la "libre-empresa" norteamericana en relación a la distribución de funciones entre las inversiones públicas y privadas. Las primeras deben concentrarse en la infraestructura, a fin de preparar el camino a las segundas. Una enmienda de 1963 a la ley de ayuda exterior, votada por el Congreso norteamericano, exige que el 50% de

Se han presentado suficientes afirmaciones en este documento como para descartar estos dos criterios por irrelevantes, pero es preciso aún disipar otras interpretaciones equivocadas sobre la inversión extranjera directa.

Algunas veces se aduce que la inversión extranjera directa es más barata al país prestatario que cualquier crédito porque no necesita amortizarse. Aun si se supone que el capital extranjero no se repatriará en ningún momento, el argumento se basa en un sofisma: es cierto que en la "cuenta de capital" el ingreso por concepto de la inversión extranjera directa nunca será compensado, conforme a tal supuesto, con una salida del capital repatriado. Sin embargo, las utilidades transferidas al exterior pueden exceder el costo del servicio de un crédito extranjero,²³ en tanto que las utilidades reinvertidas se agregan al valor en libros de la inversión extranjera, sin ningún ingreso adicional de capital extranjero (cuando más, puede decirse que disminuyen la salida de utilidades). Las utilidades obtenidas por los inversionistas extranjeros por estas utilidades reinvertidas se transferirán de nuevo, por lo menos en parte, al exterior. Por tanto, se trata de un proceso infinito de "bola de nieve", en contraste con un crédito que crea obligaciones por un número definido de años. Puede verse fácilmente que, a largo plazo, el impacto de un flujo continuo de inversiones extranjeras directas en la balanza de pagos del país prestatario ha de ser negativo (no se discuten aquí las consecuencias indirectas, en la forma de exportaciones adicionales o la sustitución de importaciones, que serán las mismas independientemente de la forma de financiamiento de la nueva planta), a menos que el ingreso de inversión extranjera crezca sustancialmente de un año a otro.²⁴

los créditos para el desarrollo se canalicen a actividades privadas. Esta medida fue criticada incluso por un administrador del más alto nivel de la AID (ver F. M. Coffin, *Witness for AID*, Boston, 1964, p. 123).

²³ En sus conferencias sobre *Indian Economic Growth-Performance and Prospects* (Nueva Delhi, 1965), el profesor K. N. Raj de la Escuela de Economía de Nueva Delhi, con base en datos del estudio de una muestra del Reserve Bank of India sobre la colaboración extranjera en la industria química, estima que la salida total de divisas, por año, en el caso de las compañías que cuentan con colaboración privada extranjera, cubiertas en la muestra, ascendió a cerca del 24% del capital invertido por los participantes extranjeros, "monto mayor a la carga por servicio aun de los créditos más onerosos recibidos hasta ahora" (p. 23). El Dr. Raj llega a la siguiente conclusión sobre los tipos de ayuda exterior convenientes para la India: "Si nuestro interés radica en reducir al mínimo la carga en divisas, realmente debemos concentrarnos en los préstamos que implican un largo período de amortización o bien que estipulan que el país prestamista absorberá mayores exportaciones de la India y ayudará en todo el proceso de amortización elevando los ingresos por exportación del país. En el caso de la inversión privada extranjera, a menudo existe un prejuicio contra la exportación de los productos respectivos, puesto que la inversión misma proviene realmente, de manera principal, de compañías internacionales que tienen establecimientos similares en otros países. Sólo en el caso de los créditos de la Unión Soviética, la ayuda ha estado estrechamente vinculada al comercio, y ello ha producido buenos resultados. Aunque la carga anual de servicio de la deuda sobre créditos soviéticos ha representado cerca del 12%, la rápida expansión de las exportaciones al bloque soviético en los últimos años ha permitido cumplir este compromiso sin mayor dificultad. De hecho, la ayuda soviética es realmente del tipo de créditos comerciales que tienden a incrementar el volumen comercial, y esto resulta ventajoso tanto para el país que presta como para el que recibe el crédito. La Unión Soviética está en condiciones de ofrecer un mercado en expansión para los productos hindúes porque necesita de ellos y porque está de acuerdo con sus propios intereses aceptar estos productos a cambio de maquinaria y bienes de capital que exporta a India" (pp. 23-24).

²⁴ Véase el bien conocido ensayo de E. D. Domar sobre "The Effect of Foreign Investment on the Balance of Payments", originalmente publicado en el *American Economic Review* de diciembre de 1950, e incluido en sus *Essays in the Theory of Economic Growth*, Nueva York, 1957.

CUADRO 1

	1	2	3	4	5
Año	Ingreso bruto de capital	Inversión extranjera al principio del año	Inversión extranjera al final del año	Utilidades transferidas al exterior	Ingreso neto de capital
I	111.1	111.1	116.7	11.1	100
II	124.1	240.8	252.8	24.1	100
III	139.2	392.0	411.6	39.2	100
IV	156.9	568.5	596.9	56.9	100
V	177.4	774.3	813.0	77.4	100
VI	201.4	1 014.4	1 065.1	101.4	100
	910.1			310.1	600

Para ilustrar nuestro argumento, puede imaginarse que un país busca un ingreso neto de 100 unidades de capital extranjero por año. Este capital produce utilidades, desde el final del año en que ocurre el ingreso, a razón de 15% al año, 10% del cual se transfiere al exterior y 5% se reinvierte. Se trata de precisar el monto de capital extranjero que debe ingresar.

El cuadro 1 presenta los resultados de lo ocurrido durante seis años.

Puede verse que en el sexto año la relación del ingreso bruto al ingreso neto es mayor de 2 a 1.

El cuadro 2 presenta el mismo proceso en el supuesto de que dos tercios de las utilidades anuales se reinvierten y sólo la tercera parte se transfiere al exterior.

CUADRO 2

	1	2	3	4	5
Año	Ingreso bruto de capital	Inversión extranjera al principio del año	Inversión extranjera al final del año	Utilidades transferidas	Ingreso neto de capital
I	105.3	105.3	115.8	5.3	100
II	111.4	227.2	249.9	11.4	100
III	118.4	368.3	405.1	18.4	100
IV	126.6	531.7	584.9	26.6	100
V	136.0	720.9	793.0	36.0	100
VI	146.9	939.9	1 033.9	46.9	100
	744.6			144.6	600

Los resultados son ligeramente mejores para el país prestatario, pero la tendencia es la misma: en el sexto año

la relación entre el ingreso bruto y el ingreso neto es ya de 1.47 a 1. Los resultados de las dos operaciones en el período de seis años se comparan en el cuadro 3.²⁵

CUADRO 3

	Caso A	Caso B
1. Valor en libros de la inversión extranjera como porcentaje del ingreso bruto de capital extranjero	117.4%	138.8%
2. Valor en libros de la inversión extranjera como porcentaje del ingreso neto de capital extranjero	177.5%	172.3%
3. Utilidades transferidas al exterior como porcentaje del ingreso bruto de capital extranjero para todo el período bajo consideración	34 %	19.4%
4. Utilidades transferidas al exterior como porcentaje del ingreso neto de capital extranjero para todo el período bajo consideración	51.7%	24.1%

²⁵ Estudiando el asunto desde un distinto ángulo, dado un ingreso bruto anual constante de capital C , una tasa de utilidades transferida al exterior p y una tasa q de utilidades reinvertidas, el ingreso neto de capital será igual a cero después de cierto número n de años, que puede calcularse con la siguiente fórmula:

$$n = \frac{\log \frac{p+q}{p}}{\log (1+q)}$$

Conforme al supuesto del primer caso, es decir, p de 10% y q de 5%, los efectos positivos de ingreso anual constante de C unidades de capital extranjero quedarían enteramente contrarrestados por la salida de utilidades en el noveno año, mientras que en el segundo caso (p de 5%, q de 10%), el mismo efecto tendría lugar en el duodécimo año.

Aun si no hubiese otros argumentos que el del deterioro a largo plazo de la balanza de pagos, la defensa de la inversión privada extranjera sería muy débil. No existen obviamente perspectivas de poner en movimiento una corriente continua y creciente de inversiones privadas extranjeras hacia los países en desarrollo, por no hablar de las inconveniencias políticas de tener un gran sector privado extranjero, que probablemente actúe como un poderoso grupo de presión.

Además, no debe olvidarse que se plantea una cifra conservadora sobre la tasa promedio de utilidades. En realidad, no resulta sorprendente que desde el punto de vista del país prestatario la inversión privada extranjera demuestre ser más costosa que la mayoría de los créditos comerciales. Después de todo, por su verdadera naturaleza y su propósito declarado, la guía el motivo de la utilidad. Normalmente, los inversionistas extranjeros no pondrán su dinero en un país en desarrollo a menos que esperen una tasa de utilidades que no sea inferior a la de su propio país, más una prima sustancial por el riesgo: mientras más independiente y progresista sea un país, mayor será la prima.²⁶

Naturalmente, existen casos en que se realiza una enorme inversión extranjera directa, motivada no tanto por las expectativas inmediatas de utilidad como por el deseo de controlar fuentes de abastecimiento de petróleo, minerales y otras materias primas, aunque en el caso del petróleo normalmente coinciden los dos motivos.²⁷

La importancia crucial de las regalías del petróleo para los presupuestos de varios países en desarrollo no debe hacer olvidar el hecho de que una considerable proporción de utilidades muy altas se transfiere al exterior, aunque se haya registrado cierto avance en la redistribución del ingreso proveniente de la producción de petróleo, en algunos países en desarrollo, en los últimos años. Además, todavía existe el peligro al que se expone un país cuando depende en tal grado de una exportación única controlada por firmas extranjeras poderosas, cuyas operaciones internacionales pueden llevarlas en cualquier momento a tomar decisiones que afecten todo el futuro del país prestatario (por ejemplo, la de reducir la producción en un lugar a fin de poner en operación un nuevo campo en otro país). En cualquier caso, parece difícil pensar cómo estas situaciones pueden colocarse bajo el rubro de "ayuda exterior", aun de la manera más remota.

Un argumento adicional frecuentemente invocado por los partidarios de la inversión extranjera directa es el de que aporta el *know-how* necesario al país en desarrollo. El hecho es indiscutible, pero en la mayor parte de los casos este *know-how* podría adquirirse a un precio menor sobre bases comerciales, por no mencionar la asistencia técnica disponible, gratuita o a crédito, cuando se importa el equi-

po de plantas completas con un sistema de pago diferido. Las compañías de propiedad extranjera transfieren al exterior, libres de impuestos, volúmenes sustanciales de utilidades encubiertos bajo el rubro de pagos por concepto de *know-how* y de patentes.

De acuerdo con lo que se ha dicho, se deduce claramente que en nuestra opinión la inversión extranjera directa debe ser excluida de las categorías de la ayuda exterior. En un momento en que se demanda a tantos países en desarrollo que establezcan "códigos de inversión" que otorguen privilegios y garantías a los inversionistas privados extranjeros, parece útil enumerar las condiciones mínimas que desde el punto de vista del país prestatario deben cubrirse, a fin de que sea útil el ingreso de capital privado extranjero, aunque no forme parte de la ayuda:

a) La inversión extranjera privada debe estar sujeta a licencias para orientar la asignación en ramas, la localización y la concentración del capital extranjero en diversos sectores de la economía del país que recibe la inversión.

b) Las empresas de propiedad extranjera deben someterse al mismo tratamiento fiscal que las empresas locales y sus libros deben ser sometidos a auditoría por funcionarios del gobierno del país prestatario, especialmente con el objeto de precisar si los precios de exportación declarados no son demasiado bajos y los precios de importación declarados de materiales y equipo demasiado altos.

c) Todos los pagos al exterior, incluyendo regalías, transferencias de utilidades y repatriación del capital deben limitarse y controlarse.

d) Las utilidades reinvertidas deben tratarse como capital privado interno (es decir, debe evitarse la transferencia de estas utilidades en cualquier fecha futura, y también la de las utilidades provenientes de esta reinversión).

En justicia, dudamos que se produzcan muchas inversiones extranjeras adicionales bajo estas condiciones. Sin embargo, debe subrayarse que el ingreso de capital privado extranjero a los países en desarrollo no alcanzará niveles sustanciales aun en aquellos casos en que las condiciones ofrecidas por los países en desarrollo sean muy atractivas. Esto puede explicarse por dos tipos de razones: por una parte, los posibles inversionistas consideran que el riesgo político involucrado es muy alto (posible nacionalización o implantación de regulaciones del tipo descrito); y por la otra, no faltan buenas oportunidades de inversión en los países desarrollados.

III. AYUDA POR MEDIO DEL COMERCIO

EN LA PRIMERA parte de este documento se plantearon diversas interrelaciones del comercio y la ayuda. En particular, deben subrayarse los siguientes puntos:

a) De las dos funciones de la ayuda exterior —la de ampliar la capacidad de importar y la de incrementar los recursos financieros del país donatario— la primera es la más importante.

b) A largo plazo, la capacidad para atender el servicio de la deuda depende, en todo caso, del avance logrado por el país prestatario en la promoción de las exportaciones (así como en la sustitución de importaciones), de tal modo que el ingreso de ayuda exterior, aun cuando no constituya

²⁶ Se reconocen diversas limitaciones de la inversión extranjera directa en un estudio sobre "Balance of Payments Problems in Developing Africa", publicado en la *Statistical and Economic Review of The United Africa Company Ltd.*, en su número 29 de abril de 1964. El autor llega a la siguiente conclusión: "Para los países en desarrollo, cuyas balanzas de pagos actualmente se encuentran en déficit o tienden a él, una salida excesivamente grande —en particular bajo la forma de cargos por servicio de la deuda, que son de naturaleza recurrente— constituye un motivo de preocupación comprensible, que puede llevarlos a imponer serias restricciones a la repatriación de capitales y dividendos que no pueden menos que desestimular nuevos ingresos de capital en el futuro. Sin embargo, tarde o temprano se llegará a un punto en que la elevación del servicio de la deuda tenga que ser contenida" (pp. 44-45).

²⁷ Véase una especificación del interés económico y estratégico vital de los países desarrollados en los recursos naturales de los países en desarrollo en M. W. J. M. Broekmeijer, *Developing Countries and NATO*, Leiden, 1963.

una solución final, permita una tasa satisfactoria y sostenida de desarrollo económico.

c) Un cambio positivo en la relación de precios del intercambio es comparable a un flujo continuo de donaciones sin condiciones anexas.

Esto lleva a considerar la "ayuda por medio del comercio", con lo que se quiere indicar tanto el conjunto de medidas tendientes a mejorar las condiciones del comercio actual (mejoría de la relación de precios del intercambio) como la creación de mercados adicionales, por encima del volumen "normal" de comercio.²⁸ La apertura de tales oportunidades adicionales de exportación incrementaría la capacidad de importar de los países en desarrollo, y en consecuencia permitiría una tasa de desarrollo mayor.

En la medida en que estas exportaciones adicionales estén formadas por excedentes acumulados, significarán una liberación de reservas acumuladas previamente pero "congeladas", puesto que no pueden venderse ni consumirse. Esto traerá un incremento del ingreso personal disponible sin una disminución correlativa del nivel de la inversión o un incremento de la inversión sin afectar el nivel de consumo.

En el caso de exportaciones basadas en capacidad ociosa, el ingreso nacional se incrementará por encima del nivel supuesto previamente, sin inversiones adicionales. La relación capital-producto agregada se reducirá correlativamente y el país respectivo lograría una tasa general de desarrollo mayor, sin que se modificase la participación relativa de la inversión en el ingreso nacional, o bien podría instrumentar la tasa prevista de desarrollo con una participación relativa mayor del consumo. Estos efectos son comparables a los que surgen del otorgamiento de ayuda exterior, con las siguientes diferencias: por una parte, el gasto agregado no rebasará el ingreso nacional, porque no se presenta una entrada de capital, y por la otra, el país no se endeudará.

Aun la apertura de mercados para nuevas líneas de exportaciones que requieren inversión, pero que tienen una "tasa de eficacia de la inversión" (el costo de la inversión por unidad de divisas que ingresa) relativamente favorable, puede considerarse como "ayuda", puesto que contribuye a que el país beneficiado supere la barrera del comercio exterior con un menor volumen de inversión, es decir, mejora el comportamiento económico al disminuir la relación capital-producto agregada. En particular, esto permite a los países en desarrollo exportar ciertos tipos de bienes terminados y semimanufacturados.

La "ayuda por medio del comercio" puede incluir medidas bilaterales y multilaterales. Aunque deseamos que se logre un éxito completo en la búsqueda de programas mundiales, elaborados con el fin de estabilizar los precios de los productos primarios y de regular el comercio internacional, queremos presentar en seguida dos sugerencias que

²⁸ A pesar —o más bien a causa— de las grandes resistencias que ha de encontrar la ayuda en forma de mercados, con preferencia sobre otras formas, su conveniencia parece evidente para que los países en desarrollo, concretamente de África, puedan desarrollar sus economías por encima de las restricciones de la capacidad interna actual y adelantándose a la lenta evolución de las fuerzas económicas. Todavía más, independientemente de lo que ocurra más adelante, sin una suficiente ampliación de sus mercados de exportación, les será cada vez más difícil continuar dedicando otras formas de ayuda a usos rentables, es decir, usarlas para *promover el desarrollo* en vez de para subsidiar resistencias a él." ("Balance of Payments Problems in Developing Africa", *Statistical and Economic Review*, The United Africa Company Limited, n.º 29, abril de 1964, p. 54.)

pueden explorarse en las relaciones bilaterales. Aunque son menos espectaculares que esos programas, ofrecen algunas ventajas: pueden ponerse en práctica con facilidad, por lo menos entre países que poseen en alguna medida planeación a largo plazo; además, parecen ofrecer un punto de partida conveniente y realista del proceso de integración de las economías de los países en desarrollo, que se realizaría paso a paso sobre una base regional o más amplia. Pensamos en los contratos de exportación a largo plazo, con precios estables, y los llamados acuerdos por ramas industriales.

1. Contratos de exportación a largo plazo

ESTOS CONTRATOS deben cubrir, ante todo, las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo, tales como alimentos tropicales, otros cultivos de esta índole, minerales, petróleo, metales y también productos semiprocesados y terminados, cuya producción pueda expandirse fácilmente. Los contratos deben prever volúmenes crecientes de ventas, a precios total o parcialmente estabilizados, por medio de cláusulas que estipulen la amplitud máxima de la fluctuación de precios admisibles en un año, o estableciendo un mecanismo sobre la distribución entre el comprador y el vendedor de las diferencias entre el precio acordado en el contrato como precio "básico" y el precio realmente cotizado en el intercambio de la mercancía o considerado por las dos partes como representativo del "precio mundial".

Obviamente, tales contratos darían a los planificadores de los países en desarrollo un grado razonable de certidumbre respecto a los ingresos futuros por las exportaciones viables y los volúmenes involucrados, de tal modo que pudiesen tomar decisiones anticipadas sobre la inversión. Este conocimiento de las tendencias del comercio futuro es particularmente importante para plantaciones perennes, en las que las decisiones sobre la siembra de nuevas áreas antecede en varios años a la primera cosecha y a la vez determina el nivel de la producción por un período muy largo. En términos generales, las fluctuaciones del ingreso por exportaciones derivadas de las variaciones en los precios y en los volúmenes han afectado las economías de los países en desarrollo de maneja tan adversa,²⁹ que aun cuando exista la posibilidad futura de precios mayores, conviene pagar la diferencia a cambio de la estabilidad.

Quienes comercian con los países en desarrollo que poseen una economía planeada o incluso dirigida, normalmente se interesarán también en conocer por adelantado la oferta de bienes específicos que pueden obtener de determinadas fuentes y el costo involucrado. La estabilidad es siempre bienvenida para el planificador y conviene pagar por ella, renunciando a las inciertas ganancias derivadas de cambios en la relación de precios del intercambio, que, en todo caso, no es probable que se tomen en cuenta en el proceso de planeación. De cualquier modo, un país que normalmente emplea la mayor parte de su capacidad productiva, podrá ayudar a los países en desarrollo, aceptando precios estables, con mucha mayor facilidad que extendiéndolos.

²⁹ Durante los últimos cincuenta años, 18 productos tropicales básicos, que representan el 90% del total, registraron fluctuaciones promedio anuales de 14% en los precios por unidad, 19% en el volumen y 23% en los ingresos derivadas de su exportación. Además, tomando en consideración los costos de la comercialización, una variación del 10% en el precio final significa una diferencia del 20 al 25 por ciento en el ingreso del productor. (*La politique de coopération avec les pays en voie de développement*, París, 1963, p. 95.)

los créditos, los cuales pueden quedar contrarrestados por un menor volumen interno de inversión o consumo.

Tantos programas de estabilización de precio han fracasado, que la petición de implantar precios estables en los intercambios bilaterales puede parecer temeraria. Sin embargo, lo menos que puede decirse es que, en contraste con los programas internacionales de compensación, nuestra proposición puede ponerse a prueba fácilmente e implantarse de manera progresiva. Además, estamos convencidos de que el simple hecho de firmar cierto número de contratos a largo plazo con precios estables traería una atenuación de las fluctuaciones en los precios en los mercados de los productos primarios respectivos, facilitando el camino de soluciones más ambiciosas y generales.

2. Acuerdos por ramas industriales

LOS CONTRATOS a largo plazo que se acaban de mencionar se aplican en primera instancia a las exportaciones que ya se realizan. Sin embargo, en el proceso de crecimiento económico de los países en desarrollo deben abrirse, como es obvio, nuevas líneas de exportación, y esto requiere una completa reestructuración de la división internacional del trabajo que prevalece actualmente. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se sugirió (ver Doc. E/con 48/c. 2/REC/2) que una medida práctica con este propósito podría tomar la forma de "acuerdos por ramas industriales", basados en una división parcial del trabajo entre los países respectivos. Sobre la base de consultas bilaterales entre los representantes de cada rama industrial, puede elaborarse un acuerdo a largo plazo, que establezca, para un período dado, una pauta de cambios en los mutuos abastecimientos, sin tender necesariamente al equilibrio, incluyendo materias primas, bienes intermedios, productos finales y equipo, con el propósito final de establecer en los países en desarrollo nuevas industrias parcial o totalmente orientadas a la exportación y de crear, al mismo tiempo, una complementariedad de las economías basada en la especialización y la división parcial del trabajo.

La resolución adoptada por la segunda comisión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, mencionada antes, se refirió específicamente a los países en desarrollo y a los países de economía centralmente planificada, y vinculó todo el asunto con los abastecimientos de equipo por parte de los países socialistas, sobre la base de pagos diferidos, de tal modo que los "acuerdos por ramas industriales" resulten una generalización y un complemento de los "créditos autoliquidables" analizados en la segunda parte de este documento. Sin embargo, puede trazarse un paralelismo entre esta medida específica, diseñada para la expansión del comercio entre los países en desarrollo y los socialistas, y los llamados "acuerdos de complementación" previstos en el Tratado de Montevideo como un medio de promover la cooperación económica regional en América Latina, que raras veces se han puesto en práctica.³⁰ Garantizarse mutuamente mercados estables y cre-

³⁰ Compárese la siguiente exposición, contenida en "Proposals for the Creation of a Latin American Common Market", de José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y Raúl Prebisch: "Como es sabido, el proceso de sustitución de importaciones está entrando en una nueva etapa. Agotadas, o casi agotadas, las sustituciones fáciles en los países más avanzados de América Latina, se está abordando industrias técnicamente complejas, que requieren grandes inversiones y un mercado considerable. Ninguno de nuestros países, por extenso o pujante que sea, podrá emprender o proseguir aisladamente esta etapa de industrialización, en

condiciones para nuevas exportaciones y ajustar los planes a largo plazo a estas decisiones parecen constituir las dos únicas formas de enfocar el problema de la diversificación de la pauta de exportaciones de los países en desarrollo, tanto en el contexto de la integración regional como de una división del trabajo modificada en la economía mundial.

CONCLUSIÓN

AL TERMINAR este intento de esclarecer algunos aspectos relativos a la ayuda económica extranjera, deseamos subrayar los siguientes puntos:

- 1) La ayuda exterior significa esencialmente una mejora de las condiciones externas del desarrollo, aunque se agrega automáticamente a los recursos financieros del país que la recibe, independientemente de que comprenda donaciones o créditos.
- 2) El impacto de la ayuda exterior sobre el país donatario no puede precisarse adecuadamente fuera del contexto de un plan de desarrollo.
- 3) Para evaluar el esfuerzo del país donante deben utilizarse dos formas distintas de medida, según el país correspondiente tenga o no capacidad disponible.
- 4) Los créditos a largo plazo pagaderos en bienes constituyen la forma más atractiva de ayuda exterior desde el punto de vista de los países prestatarios.
- 5) Otra forma aconsejable de ayuda puede lograrse sin importar capital, mediante programas multilaterales de promoción comercial, contratos de exportación a largo plazo sobre la base de precios parcial o totalmente estables, así como con los llamados acuerdos por ramas industriales. La "ayuda por medio del comercio" es, por tanto, un complemento —aunque no una alternativa— de la ayuda "pura".³¹

condiciones de economicidad. Se necesita, pues, planificar el desarrollo de estas industrias en escala regional. Esta planificación concierne principalmente a la siderurgia, la metalurgia de algunos metales no ferrosos, algunos rubros de la química pesada y de la petroquímica, incluida la producción de fertilizantes; y la fabricación de automotores, de barcos, y de equipos industriales pesados. Se trata de un número limitado de industrias que, aparte de ser sustitutivas de importaciones, abarcan campos de fundamental importancia para el fortalecimiento de la estructura económica y la aceleración del ritmo de desenvolvimiento de nuestros países. Es en ellas, precisamente, en donde se lograrán, en forma más notable, las economías de escala, las ventajas de una adecuada localización, y el aprovechamiento de la capacidad de producción, así como una mejor eficiencia operativa. Una de las situaciones paradójicas durante la vigencia del Tratado de Montevideo, es el que se hayan emprendido, o expandido, varias de estas industrias en distintos países, prescindiendo de los objetivos de una política de integración. Sería conveniente que los gobiernos tomen desde ahora la decisión de llegar a estos acuerdos sectoriales en tales industrias, a fin de que se comiencen sin tardanza los estudios necesarios para llevar a cabo las negociaciones respectivas. La política de inversiones en todas estas industrias podría traducirse en los próximos años en una serie de acuerdos sectoriales. Esos acuerdos están previstos en el Tratado de Montevideo, pero hasta ahora se han concertado muy pocos, y esos pocos no se refieren a industrias de importancia básica." (Suplemento a *Comercio Exterior de México*, Monthly publication of the Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México, abril de 1965, p. 7.)

³¹ Esta última conclusión coincide en general con la opinión prevaleciente entre los delegados de los países en desarrollo a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, quienes, de manera muy comprensible, insistieron en tener lo mejor en los dos campos: una mejoría sustancial en el comercio y un incremento en el ingreso neto de capital.