



Bob Borowicz

VALPARAISO - CHILE

Mr. UNCTAD-III-DELEGATE: internationally known, expert photographers & cinematographers will be glad to accompany & advise you on your PICTURE TAKING PROBLEMS IN CHILE serving simultaneously as your TOURIST GUIDES IN CHILE.

Tours in & around Santiago, including nearby beaches, mountains & countryside, etc. Transportation & darkroom facilities available at reasonable fee.

Contact Bob Borowicz / associate member of the American Society for Photographic Education and Fédération Internationale d'Art Photographique/.

Call: 393968, 394671. English, Spanish, German, French, Polish spoken.

UNCTAD Y LA EVOLUCION DEL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

Jorge Marshall

Gerente del Departamento de Estudios del Banco Central de Chile*

Unas perspectivas poco halagüeñas

La celebración de la III Reunión de UNCTAD en Santiago de Chile es un hecho muy significativo para nuestro país porque hará posible que representantes de más de 100 países del mundo conozcan la realidad chilena actual y sus problemas. La misma oportunidad tendrán los miembros del personal de las Naciones Unidas que asesorarán las discusiones y los numerosos delegados de otros organismos internacionales y de la prensa mundial que nos honrarán con su visita.

UNCTAD ha sido en los últimos ocho años el instrumento oficial de las Naciones Unidas a través del cual se han planteado y expresado los problemas y aspiraciones que los países en desarrollo tienen con respecto a la evolución del comercio internacional y a la distribución de las ganancias que de él derivan, lo mismo que sobre otros problemas conexos, fundamentalmente de carácter financiero, que afectan a nuestro desarrollo.

En el presente artículo trataré de sintetizar algunos aspectos que me parecen esenciales en cuanto al desarrollo del financiamiento internacional y su efecto sobre las economías de los países menos desarrollados. El cuadro que se traza ciertamente no es completo y enfoca estos problemas principalmente desde un ángulo latinoamericano. Las conclusiones que pueden derivarse del artículo son poco alentadoras, tanto porque los resultados que pueden percibirse después de casi diez años de existencia de

la UNCTAD son muy exiguos como porque las perspectivas de que pueda producirse un cambio favorable en la reunión de Santiago de Chile no parecen muy probables.

A pesar de lo anterior, creo que los países en desarrollo deben continuar su batalla para obtener cambios en las relaciones comerciales y financieras internacionales que les permitan hacer frente en mejor forma a los serios problemas, en algunos casos dramáticos, que actualmente tienen que enfrentar.

Antes de entrar en materia propiamente tal quisiera hacer resaltar en forma sencilla cuál es el modelo que rige el financiamiento externo del desarrollo económico. Este supone que hay una relación entre la formación de capital de una economía y el crecimiento de su producto. Para salir de una etapa de pobreza se requiere un mayor volumen de producción y que éste se alcance con la mayor rapidez posible.

Un crecimiento rápido del producto requiere una formación de capital mayor que la que la economía puede lograr con sus propios medios exclusivamente. Por otra parte, dicha formación de capital necesita de bienes importados que el país no está en condiciones de producir y una elevación del ingreso interno que no será posible sin una mayor cantidad de importaciones en general. Como se supone que el país en proceso de desarrollo tiene dificultades para lograr en sus exportaciones una expansión suficientemente grande como para hacer frente a estos mayores requerimientos de productos extranjeros, se plantea junto con la insuficiencia de su ahorro interno la escasez de divisas para lograr

* Las opiniones de este trabajo son de carácter personal y no coinciden necesariamente con las de la institución en que el autor presta sus servicios, ni la comprometen.

una deseada tasa de crecimiento de su producto. El financiamiento externo tiene por objeto precisamente cubrir estas brechas.

El modelo de crecimiento con financiamiento externo, ya que éste no se otorga en forma gratuita, supone que pasado un cierto tiempo habrá aumentos del producto suficientemente grandes como para que se genere un excedente de ahorro y de exportaciones que permitan eventualmente pagar los préstamos o eliminar o reducir la dependencia económica del país con respecto a las inversiones extranjeras.

Las condiciones para que el modelo anterior tenga vigencia son sumamente restrictivas ya que requieren una utilización muy cuidadosa y eficiente de los recursos externos recibidos y un sacrificio o esfuerzo interno que logre generar los excedentes que se han indicado. De ahí que en muchos casos la operación del modelo conducirá a un estado en que el peso de las obligaciones externas del país sea tan excesivo que éste se encuentre en condiciones de no poder cumplirlas. Naturalmente, esto depende en gran medida de las condiciones en que se haya otorgado el financiamiento externo, pero las que existen en el mundo implican un gravamen muy fuerte sobre los países que siguen esta vía de desarrollo.

Para ilustrar lo anterior con un ejemplo, si un país obtiene préstamos equivalentes a un monto de 10.000 durante diez años consecutivos y estos préstamos se conceden a una tasa de interés de 7% al año y a un plazo de diez años para pagarlas, el país obtendrá transferencias de recursos reales durante los primeros seis años en cantidades positivas pero cada vez más exiguas, y después de seis años deberá comenzar a transferir recursos al exterior para pagar el préstamo y sus intereses. Al cabo de diez años, habrá obtenido desembolsos por un monto de 10.000 y habrá amortizado 5.500 dejándole un saldo de deuda de 4.500. Como durante estos diez años habrá pagado intereses por un valor de 2.695 el monto neto de transferencias de recursos que habrá obtenido con el préstamo de 10.000 durante los diez años es apenas superior a 1.800 y por ellos tendrá que pagar todavía 4.500 más, con los intereses correspondientes.

El ejemplo anterior se ha dado para indicar lo precario que es el modelo de crecimiento con financiamiento externo en las condiciones en que normalmente pueden obtenerse préstamos o inversiones en la actualidad. Esto quedará corroborado al considerar las cifras globales de la evolución del financiamiento externo para la América Latina durante los últimos años.

El problema anterior no tiene más respuesta que un cambio en una de estas dos direcciones o en una combinación de ambas: o se reduce fundamentalmente la dependencia en el financiamiento externo para lograr el desarrollo o se alteran completamente las condiciones de dicho financiamiento.

Tal vez habría que hacer presente también que es posible formular otros modelos que no pongan tanto énfasis en el crecimiento del producto o en los que éste se alcance, no mediante un incremento de la formación de capital, sino que a través de una reorientación de las inversiones existentes; pero la discusión de estos tópicos nos apartaría mucho de la línea principal de nuestro tema.

En las partes que siguen, voy a referirme a la evolución del financiamiento externo con principal énfasis en la América Latina, lo que no quiere decir que muchas de estas cuestiones no sean también aplicables a otras regiones o países en proceso de desarrollo. En el análisis de dicho financiamiento haré una distinción entre la inversión privada directa y las otras formas de financiamiento que son principalmente préstamos de carácter privado u oficial; estos últimos, procedentes de gobiernos o instituciones estatales o también de instituciones de crédito internacional.

Se indicarán después algunas de las críticas que se han formulado al financiamiento externo del desarrollo o a sus características. Esto no tiene nada de original porque se ha repetido en muchos trabajos, informes y reuniones que se han ocupado de estos temas. Solamente trataré de recalcar aquéllos que me parecen que pueden ser más relevantes en este momento.

No se tratará aquí nada relacionado con el financiamiento de carácter compensatorio ni con los problemas que surgen de la presente crisis y de las reformas propuestas al sistema monetario internacional.

Transacciones desfavorables

Desde la reunión de UNCTAD I hasta el año 1970 la América Latina en lugar de obtener recursos reales del exterior ha transferido más de los que efectivamente han ingresado; es decir, en lugar de recibir ayuda externa la ha otorgado. Esto se ilustra en el Cuadro Resumen de las transacciones externas de la América Latina, que se inserta a continuación:

CUADRO N° 1
Transacciones externas de la América Latina

Detalle	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
	(En millones de US\$)						
1) Déficit en Cuenta Corriente de las balanzas de pagos	621	276	941	1.700	2.380	2.400	2.700
2) Utilidades e intereses pagados al exterior	1.007	1.631	1.967	1.923	2.327	2.400	2.500
3) Transferencia neta de recursos reales hacia América Latina (1-2)	-386	-1.355	-1.026	-223	53	0	200

FUENTE: Hasta el año 1968, Hollis D. Chenery "Toward a More Effective Alliance for Progress" y CIAP. Exámenes por países. Para 1969-1970 se han utilizado cifras de Informes Anuales del Fondo Monetario Internacional. La información de los últimos años es de carácter preliminar.

La primera línea del Cuadro 1 contiene el déficit de la cuenta corriente de las balanzas de pago de los países latinoamericanos para los siete años indicados. Este déficit se considera que es la medida en que se transfiera capital del exterior hacia el país o viceversa.

A primera vista la América Latina habría recibido capital en montos crecientes durante el período. Pero el cómputo de la cuenta corriente contiene los pagos de intereses por préstamos recibidos o de utilidades por inversiones realizadas en períodos precedentes. De esta manera la transferencia de recursos reales es significativamente diferente. El monto de las utilidades e intereses pagados al exterior se ha consignado en la segunda línea; y en la tercera se indica cuál ha sido la transferencia de recursos reales hacia o desde la América Latina. Puede observarse que esta transferencia fue negativa durante los primeros cuatro años del período. Es decir, la América Latina entregó más recursos que los que recibió; fue insignificante en los años 1968-1969 y positiva (en US\$ 200 millones) solamente en 1970. El promedio anual de las transferencias de la América Latina al exterior durante los siete años fue de US\$ 400 millones. Es muy parecido al que el Informe Prebisch indica para el período 1966-1968¹.

De acuerdo con estudios realizados por diversos investigadores, el mantenimiento de tasas de crecimiento equivalentes al 3 ó 3½ al año por habitante en la América Latina requiere una cantidad de re-

ursos anuales que en el comienzo de esta década pueden estimarse de 1.500 a 2.000 millones de dólares. Como la América Latina ha debido pagar en promedio en los años 1968-1970 intereses y utilidades por un valor cercano a US\$ 2.400 millones y amortizaciones por US\$ 2.000 millones al año, se concluye que los requerimientos brutos de capital de la región al comenzar esta década deben situarse entre US\$ 6.000 y US\$ 6.500 millones anuales. Esta cifra es superior entre 1.000 y 1.500 millones de dólares a lo que la región efectivamente recibió en esos años que fueron especialmente favorables al ingreso del capital extranjero debido a que cíclicamente la balanza de pagos de la mayor parte de los países del área fue positiva y sus reservas de divisas crecientes.

En consecuencia, el primer punto que se observa es la insuficiencia del financiamiento externo para cumplir los objetivos del modelo. Esta insuficiencia, desde el punto de vista de las metas de crecimiento, también lo es desde el punto de vista de las aspiraciones. En efecto, la transferencia de recursos de los países desarrollados en lugar de acercarse a la meta deseada por los países en desarrollo, y aceptada en principio en la reunión de UNCTAD II, se ha ido alejando de ella. Esta meta era lograr transferir recursos equivalentes al 1% de sus productos nacionales brutos. Sin embargo, según informes proporcionados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) de la OECD, que es la organización oficial económica de los países desarrollados, mientras en 1960 la transferencia de recursos alcanzó a 0,89% del PNB (Producto Nacional Bruto) de

¹ Véase Raúl Prebisch, Informe titulado "Transformación y desarrollo; la gran tarea de América Latina" Cuadro 22, pág. 107.

los países desarrollados, en 1968 era de 0,77%; en 1969, de 0,75% y en 1970, de solamente 0,74%.

Uno de los factores de la diferencia entre el objetivo de ayuda y la realización es el bajo porcentaje con que han contribuido los Estados Unidos, que proporcionan alrededor de 35% del total de los flujos de financiamiento a los países en desarrollo. En 1970 los Estados Unidos otorgaron solamente un 0,55% de su PNB, en circunstancia que en 1960 este porcentaje había sido de 0,75%. Factor importante en este resultado es que la ayuda de carácter público entre 1960 y 1970 pasó de 2.700 a 3.000 millones de dólares al año, lo que en términos reales implica una disminución ya que los precios en ese período han subido considerablemente más de un 10%.

Como vamos a ver más adelante, las condiciones de financiamiento externo también se han hecho más desfavorables y la mayor parte del crecimiento de los flujos de capital ha estado representada entre 1960-1970 por prestaciones de carácter privado (entre ellas inversiones directas), pero principalmente créditos que financian exportaciones de los países desarrollados hacia los en desarrollo. Esta última clase de créditos subió cuatro veces en el curso de la década, en circunstancias que el total de los flujos aumentó a un poco menos del doble.

El financiamiento privado

El financiamiento de carácter privado es fundamentalmente de tres clases: a) inversiones privadas de carácter directo en que el capital extranjero tiene la propiedad y el manejo de la empresa en la cual se radica; b) movimientos de capital de corto plazo que muchas veces se producen debido a condiciones crediticias más favorables en el exterior que en el país que recibe el financiamiento, o a la mantención de tipos de cambios fijos dentro del país en desarrollo cuando en éste existe inflación y no hay peligro inminente de devaluación, lo que abarata el crédito externo en relación con el costo que tiene el crédito interno y c) financiamientos de exportaciones de bienes de capital de los países desarrollados a los países en desarrollo.

Con respecto a estos últimos flujos de financiamiento, que son los que mayor expansión han tenido entre 1960 y 1970, cabe puntualizar que en realidad ellos representan programas de expansión

de las exportaciones de los países industriales; se otorgan con tasas de interés relativamente altas; los plazos de amortización son cortos y en muchos casos el recargo de los precios de los productos oscurecen el verdadero costo del financiamiento. Si bien es cierto que no están sujetos a condiciones de política económica por parte del país que los recibe, que se conceden con relativa facilidad debido a los sistemas de seguros que tienen implantados los gobiernos de los países industriales, constituyen en muchos casos una causa de acumulación excesiva en los servicios de la deuda externa y disminuyen la capacidad de pagos y la posibilidad de recibir otros créditos en condiciones más apropiadas.

Los créditos privados de corto plazo tienen características que son muy perturbadoras para los países en desarrollo, porque generalmente se reciben en grandes cantidades en períodos en que la balanza de pagos es superavitaria y las reservas de divisas del país son altas y tienden a disminuir en forma considerable cuando estas condiciones se alteran. Al ingresar al país, en los períodos cíclicos favorables, dificultan el manejo de la política monetaria porque tienden a inflar el monto de los medios de pagos internos y contribuyen también a la mantención de tipos de cambios sobrevaluados. Cuando el ingreso de estos fondos se reduce o se hace negativo constituyen un factor de agravamiento de los problemas de balanza de pagos y obligan a la adopción de políticas restrictivas de las importaciones, con detrimento para los programas de desarrollo económico y a veces también para el funcionamiento normal de la economía de los países que las adoptan.

Mucho se ha discutido acerca de las ventajas e inconvenientes que para los países en desarrollo tiene la inversión privada directa extranjera y una consideración de todos los argumentos nos llevaría a extender excesivamente el presente artículo. Esto nos mueve solamente a consignar algunas características que este financiamiento ha tenido en épocas relativamente recientes².

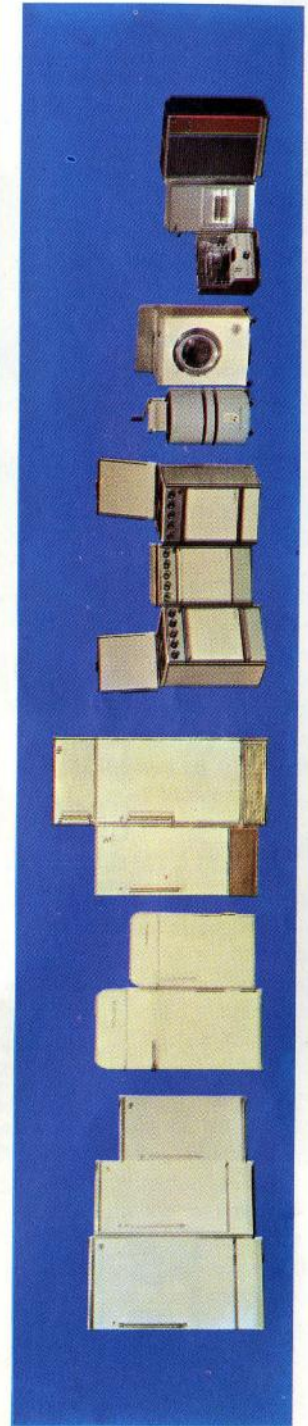
Más adelante indicaremos qué condiciones de carácter general debería tener a nuestro juicio esta inversión para contribuir al progreso económico de los países en desarrollo.

² Toda la información que se indica en esta parte, está tomada de un estudio realizado por el Departamento de Comercio de los EE. UU. y aparecido en "Survey of Current Business", Nov. 1965, y se refiere exclusivamente a inversiones privadas de los Estados Unidos, que a la fecha en que se realizó el estudio comprenden aproximadamente el 70% de la inversión privada directa en la región.

Ampliando el horizonte de la comodidad

FENSA, con su experimentado equipo de técnicos y su completa red de distribución, está llevando a los hogares de todo el país el verdadero sentido de la comodidad. Es por esto que los productos FENSA representan la línea de mayor avanzada en artefactos para el hogar.

FENSA





Cinco continentes miran a Santiago, sede de la UNCTAD III.

La construcción del edificio fue un desafío; y estamos orgullosos, porque nuestros técnicos y trabajadores han respondido a la confianza en ellos depositada. Como estamos orgullosos de que el Mundo se reuna en nuestra capital.

Tres mil delegados decidirán en Chile los planes que permitan un mejoramiento substancial en las relaciones comerciales entre todos los países, a fin de que la Humanidad pueda avanzar al mismo tiempo.

El edificio de la UNCTAD ha requerido tal cantidad de cemento que, si los sacos se pusieran en línea, uno a uno, abarcarían una extensión de 220 kilómetros. Tan largo como el trayecto de Rancagua hasta Viña del Mar.

El cemento chileno, una industria incorporada al Area Social, contribuye con gran esfuerzo y eficacia a proporcionar la materia prima imprescindible para la construcción de este edificio.

El Cemento Chileno, que dá sólidos cimientos al porvenir de Chile, hace suyo el objetivo de la UNCTAD III: fomentar el desarrollo de todos los pueblos, para su mayor felicidad.



FCA DE CEMENTO EL MELON S.A.



Por voluntad de sus hombres el cemento fragua y concreta nuevas riquezas.

El cuadro siguiente contiene un detalle de las fuentes y usos de fondos por las empresas norteamericanas en la América Latina para el quinquenio 1960 - 1964.

CUADRO N° 2

Fuentes y usos de fondos de la inversión directa privada de Estados Unidos en América Latina, 1960 - 1964

FUENTES	Millones de US\$
Utilidades	4.782
Depreciación y agotamiento	2.899
Fondos obtenidos en América Latina	1.361
Fondo de los Estados Unidos	404
TOTAL	9.446
USOS	
Planta y equipo	3.567
Inventarios	562
Créditos a cobrar	993
Otros activos	601
Utilidades distribuidas	3.723
TOTAL	9.446

FUENTE: Departamento de Comercio de los EE. UU. "Survey of Current Business", Nov. de 1965.

Puede verse en el cuadro anterior que las principales fuentes de financiamiento provinieron de las utilidades de las empresas y de sus reservas de depreciación y agotamiento. Prácticamente estas fuentes son el 75% del total. También puede observarse que del resto de las fuentes una mínima parte, menos del 5% de ellas, proviene de recursos obtenidos en los Estados Unidos y que los fondos obtenidos en América Latina son más de cuatro veces los norteamericanos. Además, las utilidades distribuidas por estas empresas fueron nueve veces superiores a los fondos que ellas obtuvieron en los Estados Unidos.

Si tomamos un período más largo, podemos decir que entre 1950 y 1967 las inversiones privadas directas norteamericanas, que fueron las más importantes en la América Latina, no constituyeron un aporte neto de recursos para la región porque la remesa de utilidades fue por lo menos el doble de las nuevas inversiones.

Ha habido algunos cambios importantes en los últimos años en la estructura y orientación de estas inversiones privadas. Entre 1960 y 1967 se notaron aumentos muy marcados en las inversiones en México, la República Argentina y los países más pequeños de la América Latina. Se registró en este período una drástica reducción relativa en las inversiones en Venezuela. De los demás países, Brasil y Colombia

exhiben pequeños aumentos; en cambio Chile y Perú muestran reducciones de carácter moderado. Muy posiblemente estadísticas posteriores a esa fecha nos señalarían un incremento significativo de las inversiones en el Brasil.

También han existido variaciones en los sectores económicos hacia los cuales se ha dirigido la inversión privada. La participación relativa del sector minería y refinación de metales ha disminuido en forma continua desde la época anterior a la gran depresión de los años 30. En el petróleo, donde se registró una gran expansión después de la II Guerra Mundial, ha habido una baja considerable a partir de 1960. También ha perdido importancia relativa la inversión en la agricultura y en los servicios públicos. En cambio, los mayores aumentos se observan en las manufacturas y en el comercio. Desde 1960 la inversión privada, neta de amortizaciones, de los EE. UU. en la América Latina ha estado dirigida en más de un 50% a la actividad manufacturera y en el año 1965 ese porcentaje fue casi de un 70%.

El monto de las utilidades de las inversiones ha ido creciendo en forma continua y para el año 1970 se estimaba en alrededor de US\$ 1.700 millones, cifra que representaba más del 12% de las exportaciones latinoamericanas de ese año. También se observó una tendencia de la inversión americana para adquirir empresas ya existentes en la América Latina.

Registro de los préstamos a los países en desarrollo

El Banco Mundial ha efectuado recientemente un registro de los préstamos obtenidos por todos los países en desarrollo. Este registro no es totalmente completo porque excluye financiamientos que se otorgan por períodos menores de un año y los que no tienen garantías oficiales de los países receptores. Hay otros préstamos que a veces toman la forma de aportes de capital y un examen de algunos casos particulares lleva a la conclusión de que el área sin cubrir del estudio del Banco tiene cierta consideración. Sin embargo, este estudio nos da algunas indicaciones interesantes acerca de las tendencias que han prevalecido recientemente en esta materia.

El cuadro siguiente contiene un resumen de las características del total de los préstamos registrados para los países en desarrollo y de los que corresponden al hemisferio occidental.

Préstamos concedidos a países en desarrollo y a los de Hemisferio Occidental, 1965 - 1969

	Año	Monto (en mill. US\$)	Vencimiento (años)	Período de gracia (años)	Intereses (%)
Hemisferio Occidental ¹	1965	1766.7	14.3	3.2	5.2
	1966	2016.3	16.5	3.6	5.5
	1967	2659.9	14.1	3.1	5.9
	1968	3048.2	14.5	3.4	6.1
	1969	2599.0	13.4	3.7	6.7
Total de países en desarrollo	1965	4981.9	18.8	4.4	4.3
	1966	6500.5	21.9	4.9	4.0
	1967	7656.0	17.2	4.0	4.6
	1968	8684.0	19.0	4.6	4.8
	1969	8372.4	18.7	4.7	5.2

¹ Excluido el Brasil, país sobre el que no se dispone de datos comparables.

FUENTE: BIRF, citado por Luis Landau en trabajo sobre "Endeudamiento externo de los países en desarrollo con especial referencia a América Latina" presentado a la X Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, Caracas Nov. 1971.

Puede observarse que las condiciones para los préstamos en la América Latina son más onerosas, tanto en períodos de gracia, años de amortización como en tasas de interés, que para el total de los países en desarrollo. Los períodos de gracia y de amortización han tendido más o menos a mantenerse durante este quinquenio, lo que marca un cambio en la tendencia que se observaba en el quinquenio anterior. Las tasas de interés en cambio han tendido a aumentar.

Debe tenerse presente que los préstamos no registrados por la estadística del Banco Mundial presumiblemente deben hacer subir las tasas de interés y bajar los períodos de gracia y de vencimientos que aquí se consignan.

El servicio de esta deuda, que en 1960 representaba el 13% de las exportaciones de la región, pasó al 18% en 1970 en circunstancia que durante este lapso las exportaciones habían crecido en más de un 50%.

El financiamiento por medio de préstamos se ha ido haciendo cada vez más difícil por las circunstancias que han existido en los mercados de capitales de los países desarrollados y por la política cada vez más restringida que los gobiernos de estos países han seguido respecto de la ayuda oficial. Sobre el particular, cabe hacer notar que la eliminación de la atadura de los préstamos norteamericanos que decretó el Presidente Nixon ha perdido gran parte de su significación ya que estos préstamos tienden a ser más y más exiguos.

Igual cosa sucede con las contribuciones a los organismos de crédito multilaterales. Ha habido serias dificultades para reabastecer los recursos de la Asociación de Fomento Internacional y también los del Banco Interamericano. En este último caso el aumento recientemente acordado contempla una mayor participación de recursos latinoamericanos, lo que está en contra del espíritu del Convenio según el cual lo esencial del Banco es traer una cantidad mayor de recursos extra-regionales.

Además de la insuficiencia de recursos y de las condiciones cada vez más pesadas con que ellos se han obtenido, cabría hacer resaltar muchas prácticas y políticas de los gobiernos e instituciones prestamistas que reducen más aún el valor de esta ayuda. Sería largo insistir en todas ellas, pero podría destacarse que algunas de las más importantes se encuentran mencionadas en el informe Pearson³, al efectuar propuestas que tienden a cambiar el actual financiamiento externo a los países en desarrollo. Entre ellas destacaremos:

- Establecimiento de arreglos de compensación para financiar el comercio de los países en desarrollo en una escala global;
- ayuda financiera a bancos de desarrollo y uniones de pagos o de compensación destinadas a promover el comercio de los países en desarrollo en una escala regional;

³ Informe preparado por una misión presidida por el ex Primer Ministro de Canadá, Mr. Lester Pearson, que se formó a iniciativa del Banco Mundial para examinar los problemas del desarrollo y efectuar recomendaciones sobre el particular.

- establecimiento de fondos especiales para refinanciar créditos de exportación y seguros sobre estos créditos. El sistema que tiene actualmente el BID es de carácter sumamente restrictivo y los montos disponibles prácticamente tienen poca significación;
- eliminación de las barreras que hoy día impiden las colocaciones de bonos en los mercados de los países desarrollados;
- que en las renegociaciones de deudas existentes se trate de obtener bases realistas que permitan financiar el desarrollo;
- que cuando sea necesario establecer límites a los créditos de exportación, se dé la misma atención para proporcionar al país deudor asistencia externa en términos no comerciales, siempre que exista un programa razonable de desarrollo económico;
- que el alivio del peso de las deudas se considere como una forma legítima de ayuda por los países acreedores;
- que todos los préstamos oficiales para el desarrollo debieran otorgarse con intereses no mayores del 2% al año, plazo de amortización entre 25 y 40 años y período de gracia entre 7 y 10 años;

- extensión de los períodos por los cuales se aprueban las apropiaciones de fondos;
- eliminación o reducción de los préstamos o ayudas atadas y exclusión del costo de esta ligazón de las estadísticas de ayuda oficial al desarrollo;
- permitir la adquisición de bienes financiados por la ayuda económica en otros países en desarrollo;
- eliminación de las disposiciones que limitan o impiden la contribución a los costos locales de los proyectos y estímulos a mayores adquisiciones dentro del país;
- mayor ayuda por programas y mayor ayuda a los bancos y a otras instituciones de desarrollo económico regional;
- incremento de la ayuda multilateral para que ésta alcance un mínimo de un 20% del total de los flujos de fondos oficiales para financiar el desarrollo en 1975;
- destino de la mitad de los intereses que paguen los países en desarrollo por préstamos oficiales bilaterales a subsidiar las tasas de interés de algunos préstamos del Banco Mundial;



¿Para quienes trabajan?

- renegociación del reabastecimiento de los fondos de la Asociación de Fomento Internacional y que éstos alcancen un monto de US\$ 1.000 millones anuales hasta 1972 y US\$ 1.500 millones anuales en 1975.

Otros de los puntos y recomendaciones más importantes se desarrollarán en el párrafo siguiente, pero aquí valdría la pena también mencionar que las instituciones de crédito internacional no deberían ser utilizadas como instrumentos de presión política o de imposiciones de determinadas medidas de carácter interno en las cuales todos los países integrantes de ellas son soberanos. Tales procedimientos que han existido y continúan en existencia deberían eliminarse de inmediato.

Hacia una nueva política internacional

En los párrafos anteriores se ha planteado que los flujos de capital de asistencia hacia la América Latina son insuficientes para lograr las metas de desarrollo que requieren estos países. Al mismo tiempo, se ha hecho presente el peso creciente de las deudas que, naturalmente, tendrá que incrementar con las formas de financiamiento adicionales que también se buscan. Esta aparente inconsistencia sólo podrá salvarse mediante un cambio muy fundamental en las condiciones en que puedan obtenerse los nuevos recursos.

Ya se dio un ejemplo de lo que significa en materia de transferencia de recursos una deuda de plazo mediano y con tasas de interés cercanas a las comerciales. Otra ilustración más vívida de esta aseveración la constituye la proyección del financiamiento externo que ha planteado el Dr. Raúl Prebisch en su informe titulado "Transformación y Desarrollo; gran tarea de América Latina". Con intereses del 2% al año y amortizaciones en 25 años, los requerimientos brutos de capital de América Latina se elevan de US\$ 3.800 millones, que fue la realidad del final de la década pasada, a US\$ 9.200 millones en 1990; de los cuales, US\$ 8.400 millones deben destinarse a amortizaciones de crédito, intereses y remesas de utilidades. De los US\$ 9.200 millones de ingresos brutos queda una disponibilidad de recursos netos de US\$ 800 millones, cifra que representa el 0,2% del producto estimado para la América Latina en esa época; es decir, tiene que ser menor que el error estadístico de la estimación de las inversiones latinoamericanas para dicho año. La ayuda externa,

en esta hipótesis, que es la más favorable, resulta absolutamente insignificante en cuanto a su efecto para el desarrollo económico de la región. Naturalmente que esta alternativa es mejor que la que considera una tasa de interés del 6% en lugar del 2%, porque en ella la América Latina tendría que continuar transfiriendo recursos en términos crecientes para llegar a una suma de más de US\$ 2.000 millones en 1990. Es decir, la región tendría que trabajar para seguir pagando deudas, intereses y utilidades que en una gran parte corresponderían a inversiones o préstamos hechos para proseguir el servicio de nuestras deudas.

La respuesta que UNCTAD ha dado a este problema, y que recoge el Informe Pearson, es que los países industriales cumplan en breve plazo la aspiración de transferir recursos equivalentes al 1% de su producto nacional bruto y que el 70% de estas transferencias estén constituidas por ayuda oficial otorgada en términos concesionarios⁴. El logro de este objetivo tenderá a aliviar un tanto la situación presente, pero de ninguna manera resolverá los problemas a menos que dichos términos concesionarios constituyan lisa y llanamente donaciones o, en el caso de ser préstamos, que tengan períodos muy largos de amortización y tasas de interés muy bajas.

Desde antes de la creación de los Derechos Especiales de Giro (DEG) se planteó por diversos economistas y personalidades de organismos internacionales la necesidad de ligar la creación de los DEG dentro del FMI a alguna forma de contribución para el financiamiento de los países en desarrollo. Esta idea es razonable y aprovechaba la oportunidad de que los países más ricos reciben activos gratuitos para que ellos al mismo tiempo contribuyan en esta medida al financiamiento de los más pobres. Esta iniciativa no solamente lograría una transferencia de recursos adicionales sino que lo haría en condiciones que, por la naturaleza concesional de los recursos, gravarían en forma muy limitada la balanza de pagos de los países en desarrollo.

Otras formas de financiamiento que han estado en el tapete de la discusión son el financiamiento suplementario que resolvería el problema de una caída imprevista en los ingresos de exportación que ponga en peligro un programa bien concebido de

⁴ Se entienden por "términos concesionarios" los que son menos gravosos para los prestatarios que los que se obtienen normalmente en los mercados de capitales.

desarrollo económico y el financiamiento de existencias o stocks compensatorios de ciertas materias primas, sobre lo cual algo han hecho el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estos financiamientos son sin duda útiles y pueden hacer frente a problemas eventuales para los países en desarrollo, pero indudablemente no atacan el fondo de la situación.

Para que el modelo de desarrollo con financiamiento externo tenga validez fuera de las condiciones tan restrictivas en que se ha postulado, se requiere que el monto de los recursos puestos a disposición de los países en desarrollo se eleve en forma considerable y que las condiciones en que se suministren sean fundamentalmente más favorables desde el punto de vista concesional que lo que ha ocurrido hasta el momento. En un trabajo del economista del Banco Mundial, Sr. Luis Landau⁵ se consigna el factor concesionario de todos los préstamos y donaciones recibidas para el período 1965 a 1969. Este porcentaje ha ido en disminución y en el año 1969 era 45% para los préstamos y donaciones otorgados a todos los países en desarrollo y de 29% para los países del Hemisferio Occidental. Si se agrega que en esta estimación no se ha tomado en cuenta el mayor costo que significa la atadura de casi la totalidad de la ayuda, tendrá que concluirse que el factor concesional de los flujos de fondos hacia los países en desarrollo es ciertamente muy reducido.

Los dos puntos anteriores, elevación del monto de los flujos y variación de las condiciones en que los fondos son disponibles, parecen ser los esenciales para alterar la situación desfavorable en que los países en desarrollo se encuentran con respecto al financiamiento externo.

Una idea que merece consideración y que contribuiría a los objetivos anteriormente indicados es ir a una consolidación de todas o la mayor parte de las obligaciones que hoy día tienen los países en desarrollo, para ser pagadas en plazos, digamos, de 50 años y con tasas de interés de 1 ó 2% al año. Los países acreedores naturalmente tendrían que tomar sobre sí la bonificación de intereses que estimen necesaria en el caso que no sean ellos mismos o instituciones oficiales quienes hayan otorgado los préstamos. Esta idea ciertamente no tendrá mucha aceptación por parte de los países desarrollados y

⁵ "Endeudamiento Externo de los Países en Desarrollo con especial referencia a la América Latina". Trabajo presentado a la X Reunión de Técnicos de Bancos Centrales celebrada en Caracas en Nov. de 1971.

a muchos tendrá que sonar como utópica. Sin embargo, en la resolución a largo plazo de los problemas actuales del sistema monetario internacional se ha estado discutiendo la posibilidad de consolidar en una institución tal como el Fondo Monetario las obligaciones que los Estados Unidos tienen con respecto a las autoridades monetarias del resto del mundo y que han surgido de los exorbitantes déficits de balanza de pagos que dicho país ha tenido en los últimos años. Esta consolidación sería por plazos relativamente largos y probablemente sin pago de intereses. Si una idea de esta naturaleza puede considerarse como realizable a favor del país industrial más rico del mundo, no se ve por qué no podría considerarse también para los países en desarrollo quienes, dadas las condiciones en que actualmente se conceden los créditos, tienen que incrementar en forma progresiva su endeudamiento para poder pagar lo que ya deben.

Una cuestión muy importante en el financiamiento externo, que ha sido materia de mucha discusión, es la que se refiere a la coordinación de la ayuda y a la evaluación de los esfuerzos y resultados que el país obtiene mediante políticas económicas adecuadas para lograr las metas de desarrollo que se ha propuesto. Esto surge de la consideración de que el financiamiento externo es sólo un complemento del esfuerzo interno que el país debe realizar y, en consecuencia, el otorgamiento y los montos de la ayuda deben estar determinados por la seriedad de lo que el país realice y lo apropiado de las políticas que ponga en vigor. Intimamente ligado con lo anterior está el hecho que las instituciones o gobiernos prestamistas aprovechen el otorgamiento de los préstamos para inducir en el país receptor políticas que, en el entendimiento del prestamista, favorecen el desarrollo del país deudor.

No parece posible eludir la necesidad de efectuar un análisis y evaluación de los programas y políticas de los países en desarrollo para otorgarles el flujo de recursos externos que necesiten. Pero estos exámenes y evaluaciones deben realizarse por organismos de carácter multinacional y en la mayor medida posible independientes de factores políticos y sin la utilización de instrumentos que tiendan a coartar la libertad de acción de los países en desarrollo para elegir las vías o caminos que estimen más convenientes para lograr su desarrollo. El proceso de exámenes que ha tenido lugar en el

Continente latinoamericano a través del CIAP y de la antigua nómina de expertos, representa un intento incompleto y hasta la fecha ineficiente para marchar en la dirección señalada. Haría falta reforzar órganos de esta especie, dándoles suficiente autoridad y prestando debida atención a sus conclusiones para eliminar múltiples exámenes y evaluaciones que cada país o entidad acreedora actualmente realiza.

El examen y evaluación que se han señalado deben ser únicos, es decir, deben servirle al país ante todos los gobiernos e instituciones que van a conceder ayuda financiera. El prestamista individual podría discutir solamente las cuestiones referentes al financiamiento específico que va a otorgar, pero no las políticas que el gobierno deba seguir.

También creo que es importante una indicación señalada en forma un poco tímida en el informe de la Comisión Pearson y es que la ayuda de carácter oficial debería multilateralizarse en la forma más rápida que sea posible y debería desaparecer como instrumento de política externa de los países que lo otorgan. Tampoco es lícito que se ejerzan presiones a través de la representación que los países desarrollados tienen en las mencionadas instituciones.

La inversión privada puede tener utilidad para impulsar el desarrollo económico de los países menos desarrollados. Pero no toda inversión privada ni cualquiera que sean las condiciones en que se reciba será automáticamente ventajosa para el país anfitrión.

Hay actividades que requieren aportes considerables de recursos materiales o de conocimientos tecnológicos o de capacidad empresarial o administrativa donde el capital privado puede dar su mejor contribución, siempre que la tecnología que aporte fundamentalmente pueda ser difundida en el país en que se radica.

En los últimos años ha existido una tendencia de la inversión privada a radicarse en industrias que producen para el mercado local, en vez de actividades que explotan materias primas mineras o agropecuarias destinadas preferentemente a la exportación. Esto puede tener un efecto adverso en las balanzas de pagos en los países en desarrollo que tendrán que hacer frente a las remesas de utilidades sin disponer de una contrapartida de mayores ingresos de exportación.

Existe también el peligro de que el proceso de integración en grupos de países en desarrollo quede

entregado fundamentalmente a la iniciativa del capital extranjero, como ha ocurrido en gran medida en la Comunidad Económica Europea. Algunas respuestas a este peligro están en el establecimiento de empresas conjuntas o en la alternativa de que, después de un cierto tiempo, las empresas extranjeras transfieran sus intereses a nacionales o al gobierno del país anfitrión.

Sin embargo, lo fundamental para los países en desarrollo es llegar al fortalecimiento de sus propias empresas y lograr un mayor desarrollo tecnológico, lo que naturalmente será más fácil si ellas tienen un tamaño adecuado. Entre grupos de países que se proponen integrar sus economías la empresa multinacional puede ser una respuesta a estos problemas.

No es deseable dar estímulos a inversiones extranjeras que se radican en actividades que son de tecnología relativamente fácil y en que hay pocos aportes de recursos financieros. Tampoco parece conveniente facilitar la adquisición por capital extranjero de empresas ya existentes, a menos que por circunstancias especiales se logren ventajas desde el punto de vista de su administración, manejo o mejoramiento tecnológico.

Un aspecto que reviste una importancia fundamental es el que se refiere a la venta o arriendo de marcas, patentes o procedimientos de fabricación o asistencia técnica a empresas existentes en países en desarrollo.

En regiones que están sujetas a un proceso de integración es indispensable que exista una política común de tratamiento a la inversión extranjera para todos los países de la región, de una manera similar a la que se ha convenido entre los países latinoamericanos que forman el Pacto de Cartagena.

En resumen, la inversión privada es deseable siempre que aporte tecnología y recursos financieros y que éstos se transfieran eventualmente para fortalecer las empresas nacionales.

Una norma general referente a que los países en desarrollo deban dar facilidades sin discriminación a la inversión privada extranjera, no es una respuesta adecuada ya que la experiencia indica que estas políticas han sido fundamentalmente beneficiosas para los inversionistas y en mucho menor grado para los países en que estas inversiones se indican.



Hacia un mayor desarrollo tecnológico

Necesidad de un esfuerzo mancomunado

La exposición contenida en las secciones anteriores nos da, como decía al comenzar, una visión ciertamente pesimista de la evolución del financiamiento externo para el desarrollo, con pequeñas perspectivas de que esta situación se altere después de la Reunión de UNCTAD III en Santiago de Chile.

No poco contribuye también a estas posibilidades relativamente exiguas la existencia de divergencias de opinión que separan también a los países en desarrollo con respecto a muchos de los problemas que se discutirán en esta ocasión.

Para los países en desarrollo tampoco hay alternativas que no impliquen sacrificios internos mayores que los que parece que están dispuestos a hacer en este momento. Tal vez la única vía posible es continuar en la brega para lograr la transferencia de mayores recursos y en mejores condiciones.

La situación política existente en el mundo actual conspira contra un logro fácil de estos propó-

sitos. En la actualidad aparece manifiesta la tendencia de que un mundo polarizado exclusivamente alrededor de dos centros de importancia desaparezca; y que otras regiones adquirirán mayor importancia relativa, lo que va a tender a eliminar en buena medida el factor político que en gran parte determinó las decisiones de ayuda externa en el pasado. En vastos sectores de la opinión pública de los países desarrollados ha surgido un sentimiento creciente de que la ayuda a los países en desarrollo implica un derroche de recursos con resultados políticos de poca significación, en circunstancias que esos países tienen enormes problemas internos que resolver y dificultades financieras para hacerlo. Tal comportamiento se observa, por ejemplo, en forma manifiesta en el trato que el Congreso norteamericano ha dado a las propuestas del Ejecutivo para aprobar una cierta cantidad de fondos para la ayuda al exterior.

La única esperanza pudiera residir en un cambio fundamental del enfoque que la asistencia exter-

na ha tenido hasta el presente y que se traduce en la mayor parte de las críticas y objeciones que he formulado. El cambio reside en que los países industriales desarrollados, cualquiera que sea su fisonomía política, deberían llegar al convencimiento de que no es deseable en este momento, y que sería insostenible en el futuro, la existencia de grandes disparidades de riqueza y bienestar entre distintos países, en que al lado de un derroche fabuloso de recursos naturales en algunos centros limitados coexisten sectores tan amplios que no tienen ni siquiera

un mínimo nivel de subsistencia. Si el problema se replanteara como una necesidad imperativa para lograr un mejor equilibrio y con ello una contribución a la paz en el mundo, el tratamiento de los problemas de la ayuda externa al desarrollo dejaría de lado los elementos de lucro para los países desarrollados y de la creación de influencia y poder político para los mismos y lograría probablemente un futuro más promisorio que el que podemos testimoniar en este momento.

Marzo de 1972



PILKINGTON BROTHERS LTDA,
ENGLAND



Colocación de uno de los Cristales Atórmicos Bronce "spectrafloat"
del edificio UNCTAD III.

J. ERRAZURIZ Y CIA. LTDA.
Avenida Ricardo Lyon 127. Of. C.