

## DOCUMENTOS

*Las notas que siguen fueron redactadas por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina como base de discusión de algunos puntos del temario del Séptimo Período de Sesiones de la CEPAL, celebrado en La Paz, Bolivia, en mayo de 1957. Fueron distribuidas como documentos de sala de conferencia números 4 a 7.*

### I. INTEGRACIÓN DE UNA POLÍTICA COMPENSATORIA A CORTO PLAZO EN LA PROGRAMACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Las economías latinoamericanas han sido tradicionalmente muy vulnerables a las fluctuaciones y contingencias exteriores. Cabría esperar que esa vulnerabilidad fuese atenuándose dado que en buena parte de los países va disminuyendo la importancia relativa de los ingresos de origen exterior en el conjunto de la actividad económica. Sin embargo, si se observa la experiencia de los países latinoamericanos, compruébase fácilmente que no siempre la declinación del coeficiente de importaciones ha aparejado una reducción de la vulnerabilidad externa. En efecto, cuando se opera una declinación del ingreso de origen exterior, el mantenimiento o crecimiento de la actividad interna sólo puede realizarse si hay recursos exteriores suficientes para pagar las importaciones esenciales que requiere esa actividad económica.

Ahora bien, para lograr los objetivos de una política de desarrollo hace falta reducir la vulnerabilidad a las fluctuaciones exteriores. Una caída brusca en los ingresos de origen exterior puede desencadenar una amplia contracción de la demanda global, con subutilización de capacidad en múltiples sectores y un retraso general en el desarrollo. Por otro lado, medidas indiscriminadas tomadas a raíz de esa contracción para mantener el nivel de la demanda suelen provocar persistentes desequilibrios que comprometen otro tanto el ritmo del crecimiento.

Integrar una política de corto plazo, destinada a reducir la vulnerabilidad externa en un programa de desarrollo a largo plazo, es tarea de gran complejidad. En el presente documento sólo se pretende llamar la atención sobre la necesidad de que la política de sustitución de importaciones se base simultáneamente en consideraciones de largo y corto plazo. Es decir, que las modificaciones en la estructura económica que entraña la sustitución de importaciones capaciten a la economía tanto para lograr metas definidas a largo plazo como para defenderse de bruscas contracciones originadas en el exterior.

El papel de una política de sustitución de importaciones en un programa de desarrollo ha sido ampliamente estudiado en trabajos anteriores. Basta en este momento recordar que la tendencia a la elevación del coeficiente de importaciones es un fenómeno de observación general en los países latinoamericanos que intentan intensificar su desarrollo y que, fuera de situaciones excepcionales de una evolución muy favorable de la capacidad para importar, esa tendencia causa fuertes desequilibrios y frena el desarrollo. La política de sustitución de importaciones tiene por objetivo evitar el desequilibrio entre la demanda de importaciones y la capacidad para importar en consonancia con las metas de un programa de desarrollo. Pero las metas de un programa son establecidas con independencia de las fluctuaciones de corto plazo del ingreso de origen externo, por la razón misma de que estas fluctuaciones no afectan necesariamente la tendencia de ese ingreso a más largo plazo. Sin embargo, aunque autocompensatorias, tales fluctuaciones pueden tener efectos secundarios sobre el nivel de la demanda y perjudicar la

ejecución de un programa. En esa forma, el grado de éxito que tenga una política correctiva de los desequilibrios de corto plazo de origen externo puede ser factor principal en la consecución de los objetivos de un programa de desarrollo.

La necesidad de coordinar las políticas compensatorias de corto plazo y las de desarrollo a más largo plazo se plantea aún más claramente si se tiene en cuenta que la misma realización de un programa, al intensificar el ritmo de crecimiento y exigir una mayor sustitución de importaciones, puede crear situaciones menos propicias para llevar a cabo políticas compensatorias de corto plazo. En efecto, el éxito de esta última presupone la acción singular o combinada de los tres factores siguientes:

- a) la existencia de amplias reservas monetarias acumuladas en épocas favorables;
- b) la suficiente disponibilidad de créditos exteriores, y
- c) una composición de las importaciones que deje un margen comprimible a expensas del cual se puedan mantener o elevar en tiempos de restricción aquellas importaciones que son esenciales para la actividad económica interna.

Si el margen indicado en c) es muy pequeño y, además, no se dispone en cantidad suficiente de recursos provenientes de los factores a) y b), suele ocurrir que una declinación de las exportaciones apareje una contracción de la actividad interna por la imposibilidad de abastecerla de las importaciones esenciales que requiere. En tales condiciones una política expansionista compensatoria contribuirá a ampliar el desequilibrio y a prestarle un carácter netamente inflacionario.

El problema del margen de importaciones comprimible a corto plazo debe ser planteado en términos dinámicos. En un determinado momento las importaciones de un país poco desarrollado pueden ser divididas en dos grupos. El primero comprende aquellas que se destinan directamente a satisfacer necesidades de consumo y capitalización. El segundo está constituido por aquellos productos que constituyen insumos de la actividad productiva interna. Una reducción de importaciones del primer grupo —no precedida de una contracción del ingreso— afecta inmediatamente el nivel del consumo y de la inversión reales. Una adecuada reorientación de las inversiones, destinada a reducir el contenido de divisas de éstas, puede ser suficiente para mantener el nivel de la demanda y evitar una contracción general. Una reducción de las importaciones del segundo grupo se presenta en forma distinta, pues provoca desocupación de factores en amplios sectores productivos, factores éstos que no serán absorbidos con la mera expansión de la demanda monetaria.

Al intensificarse el crecimiento dentro de un programa de desarrollo es perfectamente posible que aumente la proporción de las importaciones del segundo grupo en el total importado. En consecuencia, aunque decline el coeficiente de importaciones, podrá aumentar la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones de corto plazo de su ingreso de origen exterior. Es decir, habrá disminuido la posibilidad de seguir con éxito políticas compensatorias de corto plazo. Ahora bien, si aumentan las fluctuaciones de corto plazo que experimenta el nivel del ingreso, se verá necesariamente perjudicado el ritmo de crecimiento a largo plazo. Por lo tanto, pretender intensificar el crecimiento dentro de un programa, sin crear las condiciones para que tengan éxito políticas de defensa del nivel del ingreso a corto plazo, puede tener un efecto final negativo.

Una política de sustitución de importaciones tiene que subordinarse a los criterios económicos generales que orientan la utilización de los recursos productivos en un programa de desarrollo. Pero al formularla no se debe perder de vista

la necesidad de que la composición de las importaciones no llegue a imposibilitar la realización de políticas compensatorias a corto plazo. Con todo, no debe plantearse este problema sin una consideración simultánea de la posibilidad de incrementar el volumen de exportaciones y de aumentar el monto de recursos líquidos externos movilizables a corto plazo.

La coordinación de un programa de desarrollo a largo plazo —en el que se definan metas para los sectores clave— con las políticas compensatorias de corto plazo debe enfocarse simultáneamente desde los siguientes ángulos:

a) *Promoción de exportaciones.* En la medida en que sea posible aumentar las exportaciones sin un deterioro sustancial de la relación de precios del intercambio, todo esfuerzo realizado en este sentido contribuye simultáneamente al logro de los objetivos de un programa —pues el aumento de las exportaciones supone para un país poco desarrollado una mejora en la relación producto-capital— y a que aumente la posibilidad de éxito de la política compensatoria, toda vez que permite expandir el margen comprimible de las importaciones.

b) *Sustitución de importaciones.* Definidas aproximadamente las posibilidades de expansión de la capacidad para importar derivada de las exportaciones, se hace necesario estimar el margen de sustitución de importaciones necesario para que se cumplan los objetivos de un programa. Sin embargo, la política de sustitución de importaciones debe basarse tanto en los criterios generales de orientación de las inversiones —productividad marginal social, densidad de capital por unidad de mano de obra o de recursos naturales absorbidos, etc.— como en criterios derivados de la necesidad de ampliar el margen de las importaciones que se puede comprimir a corto plazo sin afectar el nivel de la actividad productiva interna. La sustitución de metales industriales, de productos químicos y de combustibles presenta una elevada prelación desde el segundo punto de vista indicado, pues cualquier reducción de las importaciones de esos productos intermedios afecta el nivel de ocupación interna.

c) *Las inversiones extranjeras.* Además de su importancia como elemento de un programa de desarrollo destinado a complementar el ahorro interno y a facilitar la transferencia de la técnica, el capital externo disponible a corto plazo podrá ampliar sustancialmente la posibilidad de éxito de una política compensatoria. Si además de los recursos a corto plazo se mantiene un flujo sustancial de capital foráneo a más largo plazo, sería posible no sólo compensar los efectos depresivos de una contracción del ingreso de origen exterior, sino también proseguir con las inversiones destinadas a ampliar la capacidad productiva prevista en el programa de desarrollo.

d) *La política monetaria.* Una política de manejo de reservas y acumulación cíclica de éstas es tanto más necesaria cuanto menores sean los fondos externos disponibles a corto plazo y cuanto más reducido sea el margen comprimible de las importaciones. Como las reservas acumuladas constituyen inversiones improductivas, o casi improductivas, todo esfuerzo realizado a través de la sustitución de importaciones para aumentar el margen comprimible de las importaciones, contribuye también a facilitar el logro de los objetivos de un programa en la medida en que reduce el monto de reservas necesarias y amplía la cantidad de las inversiones reproductivas.

## II. LA TÉCNICA DE ANÁLISIS Y PROYECCIONES EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO

### 1. *Política de desarrollo y programación*

La falta de un desarrollo económico satisfactorio en la mayor parte de los países que se denominan atrasados puede atribuirse a causas concretas, de mayor o menor influencia según los casos, que persisten a través del tiempo y que sólo podrían corregirse mediante una acción positiva de la colectividad, sobre todo mediante una acción estatal con objetivos e instrumentos precisos. Esta acción estatal no significa por fuerza intervención directa de los organismos gubernamentales en el proceso económico; puede ejercerse también creando condiciones favorables para que los intereses privados actúen con mayor libertad y eficiencia. Lo que se desea señalar es que la eliminación de los obstáculos para lograr un mayor desarrollo económico requiere una política orientada hacia esa finalidad.

Una política nacional de desarrollo económico deberá conocer con cierto grado de exactitud la medida en que los factores desfavorables al desarrollo actúan en el medio concreto y a la vez disponer de instrumentos eficaces para superarlos, pues no cabe esperar que la acción espontánea de las fuerzas económicas actúe en ese sentido en un plazo razonable, salvo en circunstancias muy especiales en que aparezcan nuevos y poderosos estímulos (por ejemplo, una afluencia extraordinaria de capital extranjero atraído por el descubrimiento de grandes riquezas naturales). Aun en estos casos de excepción, es difícil que el efecto de los nuevos factores estimulantes pudiera lograrse plenamente sin una política económica complementaria. Así, si se produjeran grandes inversiones extranjeras en una actividad de exportación, se registraría un desarrollo desequilibrado a menos que esas inversiones se aprovecharan para fomentar una mayor productividad en la agricultura y en otros sectores o que se utilizase parte del mayor ingreso en propagar la educación y el progreso técnico en toda la población.

Las afirmaciones anteriores resultan tan evidentes que podrían hasta parecer superfluas. Sin embargo, es un hecho de observación corriente que muchos países de escaso desarrollo carecen de una adecuada política de fomento económico. En América Latina esta situación se debe principalmente a que la preocupación de las autoridades económicas ha estado absorbida por los problemas del momento. Lo cierto es que el panorama que presenta la acción pública en muchos países es el de medidas o sistemas de política económica general, fiscal y monetaria contradictorias entre sí, desorientadas en cuanto a sus resultados finales y, en último análisis, inútiles o perjudiciales para el logro de un desarrollo equilibrado de la economía. Más frecuente todavía es el caso de algunos países en que se ha llegado a tener una preocupación y una determinada intención de promover el desarrollo económico, pero donde las medidas dirigidas a ese fin coexisten con otras que actúan en sentido contrario y debilitan o anulan los posibles efectos de las primeras. Por ejemplo, junto a planes aislados de obras básicas y una política de protección industrial, se perpetúan sistemas fiscales y cambiarios o situaciones inflacionarias que mantienen una distribución del ingreso desalentadora para el ahorro y para la inversión productiva o que fomenta la salida de capitales o las actividades meramente especulativas.

Todas esas circunstancias señalan la urgente necesidad de complementar los estudios teóricos sobre el desarrollo económico con un cuerpo de ideas que sirva de orientación a la política tendiente a lograr esa finalidad. Dicho en otros

términos, debe procurarse reemplazar la acción dispersa y la improvisación por una línea de conducta trazada racionalmente y con el máximo posible de unidad y consistencia.

Una política de desarrollo puede proponerse superar los obstáculos más importantes que frenan el crecimiento de la economía mediante medidas concretas aplicadas en determinados puntos básicos, y dejar al libre juego de las fuerzas privadas el logro de más altos niveles de ingreso y bienestar. Así, por ejemplo, se estimularían las inversiones privadas y se crearían condiciones favorables a la afluencia de capitales extranjeros; se implantarían medidas fiscales que fomentaran el ahorro; se mejorarían las condiciones sanitarias y educativas; se reformarían los sistemas anacrónicos de tenencia de la tierra; se emprenderían obras básicas en el campo del transporte, la irrigación, la electricidad y tal vez en alguna actividad industrial en que el capital privado —por la razón que sea— se mostrara renuente a actuar.

Esta política se caracteriza por no proponerse como finalidad el logro en un plazo dado de objetivos precisos o aproximados —pero definidos cuantitativamente en lo posible— para la economía en su conjunto o para sus distintos sectores. Su debilidad radica en la carencia de una visión de conjunto del futuro de la economía y en el desconocimiento de sus interrelaciones. Esto puede conducir a una utilización de los factores favorables al desarrollo que sea inferior a las posibilidades reales. Así, el desconocimiento de las tendencias a largo plazo de la demanda y de su composición probable puede llevar al exceso de inversiones en unos sectores y a inversiones insuficientes en otros; la falta de coordinación entre los diferentes planos de inversión encierra el peligro de sobreproducción en unos casos y de estrangulamientos en otros; los recursos en moneda extranjera —o dicho de otro modo, la capacidad de pagos en el exterior— son por lo general un recurso escaso en las economías poco desarrolladas, y al no preverse con anticipación la manera más racional de utilizarlos, puede hacerse inadecuadamente. El desarrollo también puede conducir a un desequilibrio en las cuentas internacionales por no haberse previsto una coordinación entre las necesidades internas y la capacidad para importar. Todas estas deficiencias pueden irse superando a medida que aparezcan, pero el balance final será siempre una pérdida más o menos grave de recursos y esfuerzos y su utilización menos que óptima para el fomento económico.

A pesar de las debilidades anotadas, no puede dejar de reconocerse que la sola creación de condiciones generales favorables al desarrollo económico, sobre todo si está basada en un estudio serio de la situación del país, significa un progreso en el terreno de la política económica. La aplicación de semejante línea de conducta, a diferencia de la desorientación a que se hizo referencia en la sección anterior, representaría por sí sola una mejora de incalculables consecuencias en la situación de muchos países insuficientemente desarrollados. En algunos casos quizá suceda que las necesidades de acción inmediata, las dificultades de carácter técnico o las condiciones político-sociales imperantes no permitan otra manera de actuar, al menos durante cierto tiempo. En tal situación puede que se encuentren algunos países de América Latina.

Una política de desarrollo basada en un programa global se propondría establecer objetivos más concretos para que los realice la comunidad en un período dado, asegurar en lo posible la compatibilidad o armonía entre esos objetivos y adecuar a las finalidades perseguidas los instrumentos de política económica que se utilicen. Se aspira con ello a lograr, dentro de las condiciones imperantes en el medio, una utilización óptima de los recursos naturales, humanos y de capital;

a que la producción, hasta donde la técnica de análisis económico lo permite, corresponda a la probable demanda futura, tanto externa como interna; a que las inversiones que se realicen rindan el máximo provecho desde el punto de vista del aumento del producto social y de su contribución al ulterior crecimiento de la economía; a la supresión o disminución —hasta donde pueda preverse— de despilfarros y estrangulamientos, y a un uso de la capacidad para importar más acorde con las necesidades de desarrollo del país.

Para conseguir estas finalidades, un programa debe contener determinados elementos esenciales. En primer lugar, una *evaluación anticipada de las necesidades de bienes y servicios de la comunidad*, dentro de hipótesis razonables de desarrollo de la misma. En segundo término, una *apreciación de los recursos* de toda especie de que dispone o se puede disponer para satisfacer esas necesidades. La confrontación de las necesidades con los recursos permitirá *establecer las posibilidades de desarrollo* de la economía y los grados de esfuerzo que cabría esperar o exigir de la comunidad para obtener ritmos más o menos intensos de crecimiento. En tercer lugar, una *determinación de objetivos* a realizar por la economía en su conjunto y por sus distintos sectores para lograr un nivel dado de producción y de ingreso. En cuarto lugar, un *establecimiento de prelación* en el uso de los recursos disponibles, con vistas a lograr los objetivos propuestos y su coordinación; finalmente, una *determinación de los medios a emplear* en el uso de los recursos y en la consecución de las finalidades, o sea de los instrumentos de política económica que se propone usar.

Vale la pena detenerse en este último aspecto para evitar confusiones. La programación no supone la dirección estatal de la economía. Al establecer objetivos concretos como posibles resultados del esfuerzo de la comunidad, no prejuzga acerca de quién o quiénes tendrán la responsabilidad o la misión de conseguir esos objetivos. Bien puede suceder que un programa se limite a orientar a los intereses privados acerca de los caminos más adecuados que podrían seguir para evitar fracasos o dificultades y para lograr un más alto nivel productivo. Es más probable que el programa sirva de orientación al Estado para adecuar sus planes de inversiones públicas en obras básicas a los objetivos del desarrollo y para dar unidad y armonía a su política económica —en especial la fiscal y monetaria—, estimulando así a los intereses privados a que alcancen los objetivos propuestos en los distintos sectores de la producción. Por supuesto, tampoco está descartada la posibilidad de que el sector público decida tomar para sí la responsabilidad de realizar actividades que hasta ese momento estaban en la esfera privada. La mayor o menor participación o intervención estatal en la vida económica dependerá fundamentalmente de la filosofía política dominante, pero la adopción de un programa de desarrollo es factible dentro de cualquiera de las ideologías políticas contemporáneas.

Son varias las posibilidades técnicas de preparar programas de desarrollo de la naturaleza mencionada. En los últimos años la literatura económica en esta materia se ha enriquecido con numerosos modelos y con elaboraciones de finalidad práctica. Baste citar entre estas últimas —y limitándose a las economías basadas en la libre empresa— los planos de Noruega, los Países Bajos, la India, Pakistán y otras naciones asiáticas, y los realizados en países de todos los continentes por las misiones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

En las páginas que siguen se presenta sumariamente la metodología que ha venido elaborando la Comisión Económica para América Latina con el fin de orientar la política económica de los países poco desarrollados de este continente. Esta metodología, como podrá observarse en las publicaciones que más adelante

se mencionan, está aún en proceso de formación y sujeta a cambios en los procedimientos empleados.

## *2. El empleo de proyecciones en la determinación de los objetivos de la política de desarrollo económico*

La técnica de proyecciones es un método de aplicación cada vez más amplia en el análisis económico. Conocidas las relaciones estructurales básicas y dadas ciertas hipótesis sobre el comportamiento de algunas variables estratégicas, permite establecer con claridad y hasta cuantificar las condiciones requeridas para que se cumpla el desarrollo y se reduzca la inestabilidad.

El método de proyecciones utilizado en los estudios de la CEPAL comprende tres etapas: primera, la elaboración de las proyecciones generales de la economía; segunda, la preparación de las proyecciones para los distintos sectores, y tercera, la confrontación de las proyecciones generales con los resultados obtenidos en el estudio parcial de las distintas ramas, para poder hacer las rectificaciones y ajustes necesarios.

La elaboración de las proyecciones ha de estar estrechamente ligada a un análisis lo más completo posible del desarrollo económico del país en el pasado y de su situación presente. Dicho análisis requiere estudiar a fondo la evolución del crecimiento y sus modalidades, los niveles alcanzados por las tasas de incremento del producto y del ingreso, la descomposición de este último en consumo y ahorro y su distribución, la composición de la población y de la mano de obra y, finalmente, la magnitud y calidad de los recursos naturales y humanos disponibles. Sólo partiendo de este conocimiento será posible evaluar el comportamiento de los diversos sectores de la economía interna y del comercio exterior en el desarrollo y determinar los puntos estratégicos que condicionan este proceso.

Tomar como punto de partida las proyecciones generales constituye un aspecto fundamental de la metodología que se expone. Se trata de establecer así, en una primera aproximación, las metas u objetivos alternativos para el conjunto de la economía que podrían resultar de la política económica o de la programación en concreto. Cada una de estas alternativas depende de que se realicen ciertas condiciones en las relaciones económicas con el exterior o de que se logren determinados grados de esfuerzo por parte de la comunidad, en particular de que ésta se disponga a dedicar una porción mayor o menor de su ingreso futuro a la formación de capital. Las proyecciones generales deberán considerar las situaciones probables o factibles que se presentarían en un período dado y los resultados que cabría esperar en esas diversas situaciones, tanto para que los objetivos seleccionados se basen todo lo posible en la realidad, como para hacer posible una flexibilidad tal, que permita modificar dichos objetivos de conformidad con las variaciones que puedan ocurrir en los datos condicionantes.

Así pues, las proyecciones generales procuran describir cuantitativamente los niveles futuros que alcanzaría la economía en un plazo prudencial en virtud de los elementos de análisis disponibles y en hipótesis razonables de comportamientos de sus factores dinámicos. Estos factores son, fundamentalmente, las exportaciones, la tasa de ahorro, la productividad del capital, la afluencia de capitales externos y la capacidad para importar.

La segunda etapa en la elaboración de las proyecciones consiste en estimar cómo se reflejarían estas cifras generales en los distintos grupos integrantes de la economía, es decir, la elaboración de las proyecciones sectoriales.

El elemento básico para el cálculo de las proyecciones por sectores es la

estimación de la demanda futura de bienes y servicios por parte de la comunidad. A diferencia de las economías de guerra o de las sometidas a un fuerte grado de regimentación, en una sociedad en que se supone que existe la libertad del consumidor, la estructura de la demanda dependerá de infinidad de decisiones individuales sobre la distribución del gasto. En consecuencia, es necesario hallar los métodos que permitan formular hipótesis razonables acerca de la futura composición de la demanda.

Con fines de programación, la técnica de la CEPAL ha considerado en el análisis de la demanda cuatro grandes grupos, a saber: *a*) bienes de consumo final; *b*) productos intermedios; *c*) servicios, y *d*) bienes de capital, y para cada uno de ellos ha utilizado métodos de análisis ya presentados en otros documentos.<sup>1</sup>

La tercera y última etapa de la metodología expuesta consiste en verificar y ajustar los resultados obtenidos al elaborar las proyecciones por sectores con los supuestos de que se partió para las mismas, es decir, con las proyecciones generales. Es de esperar que aparezcan apreciables diferencias y rozamientos entre unos y otros; para armonizarlos no queda otro camino que revisar las hipótesis previas a base de los elementos más concretos que resultan del estudio detallado de cada sector. Esto supone un trabajo de aproximaciones sucesivas que conducirá al establecimiento de hipótesis o alternativas compatibles en su totalidad y en las relaciones entre sus diversos componentes.

El método de las proyecciones sumariamente expuesto ha sido elaborado originariamente como parte de una técnica de programación. Sin embargo, su utilidad no se limita exclusivamente a los casos en que la política de desarrollo económico está basada en un programa. Una política de inversiones tiene siempre que partir de apreciaciones hechas por adelantado acerca del comportamiento futuro de la economía en su conjunto y de sus principales sectores, y muy en especial acerca de la demanda probable de los bienes o servicios que se esperan de esas inversiones. El método de las proyecciones permite, con un mayor grado de aproximación, la estimación de esas condiciones futuras y llega así a constituir un elemento de gran valor para orientar a los inversionistas privados, para establecer un sistema de prelación en las inversiones públicas y, en fin, para servir de guía general a la política económica aun en los casos en que ésta no esté contenida dentro de un programa propiamente dicho. En la actualidad, y tanto en los países altamente desarrollados como en los de escaso desarrollo, importantes empresas privadas están procediendo a utilizar las proyecciones para definir sus programas de inversiones futuras. En el caso de políticas nacionales de desarrollo económico la utilidad de esta metodología está aún más justificada.

Con todo, no se limita a las inversiones la utilidad de un sistema de proyecciones. Al analizar las interrelaciones del sistema y su comportamiento frente a la economía internacional, constituye también un elemento inapreciable para que la política económica pueda tomar en cuenta la necesidad de mantener un equilibrio tanto interno como externo.

### *3. Criterio y técnica para la selección, evaluación y preparación de proyectos*

La realización de una política de desarrollo, cualquiera sea la forma que asuma, conduce a la ejecución de obras concretas o, más exactamente, a la asignación de recursos para la producción de determinados bienes y servicios. Dada

<sup>1</sup> Véase en la serie titulada *Análisis y proyecciones del desarrollo económico* los estudios: I. *Introducción a la técnica de programación* (E/CN.12/363), publicación de las Naciones Unidas N° de venta: 1955, II, G. 2; II. *El desarrollo económico del Brasil* (E/CN.12/364), publi-



la escasez de estos recursos —financieros, técnicos, de medios de pago exteriores, etc.— en los países poco desarrollados, los criterios para la selección de proyectos constituyen un elemento fundamental en la aplicación de la política económica, a fin de evitar fracasos y despilfarros y para lograr, en lo posible, que las obras que se emprendan rindan el máximo de productividad social. Aún más, la ausencia de proyectos concretos, satisfactoriamente estudiados tanto en lo económico como en la técnica, ha ocasionado —y sigue ocasionando— que algunos países no hayan podido aprovechar en momentos oportunos facilidades de crédito internacional.

A fin de contribuir a superar esta necesidad, la CEPAL y la Administración de Asistencia Técnica acordaron emprender la preparación de un *Manual de proyectos de desarrollo económico*,<sup>2</sup> con la intención de reunir en un texto coherente y concreto los datos y conocimientos indispensables para la preparación y evaluación de proyectos. Este Manual se presenta hoy en forma preliminar al presente período de sesiones, con el fin de llamar la atención sobre el problema y para recibir críticas y sugerencias que puedan contribuir a su mejoramiento. En la versión actual, se ha dividido el Manual en dos volúmenes. En el primero se recoge el texto propiamente dicho del Manual, en cuyas dos partes se estudia la técnica de preparación, presentación y evaluación de los proyectos de inversión. En el segundo se ofrecen en forma de anexos los ejemplos y casos, entresacados de la realidad industrial y económica, que ilustran concreta y prácticamente la técnica mencionada.

#### 4. La administración pública y la política económica

En el sexto período de sesiones de la CEPAL se recomendó a la Secretaría y a la administración de Asistencia Técnica el estudio de los problemas que presenta a la administración pública la adopción de programas de desarrollo económico.

La importancia de esta materia es de sobra conocida para que se hagan mayores comentarios. Al emprender no sólo una programación del desarrollo, sino al tratar de llevar a la práctica medidas más elementales de fomento o de estímulo a las actividades productivas, los sistemas de administración pública vigentes han resultado ser un escollo considerable en muchos países de América Latina. Confrontados con aspiraciones más ambiciosas, muchos países han procedido a la creación de organismos especiales con fines de coordinación y programación, cuyos resultados son muy dispares.

Se presenta al séptimo período de sesiones un estudio<sup>3</sup> en que se reúnen los resultados de una investigación hecha en un grupo reducido de países por un técnico de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas, con la colaboración de personal de la Secretaría de la CEPAL. El trabajo referido es sólo un primer paso en una labor que tiene que ser mucho más larga y laboriosa. Las observaciones y sugerencias que se hagan en las discusiones presentes serán de gran utilidad a los organismos que han iniciado este estudio para guiar sus futuras investigaciones.

cación de las Naciones Unidas N° de venta: 1956. II. G. 2; III. *El desarrollo económico de Colombia* (E/CN.12/365), publicación de las Naciones Unidas N° de venta: 1957. II. G. 3; y *El desarrollo económico de Bolivia* (E/CN.12/430).

<sup>2</sup> Véase el documento (E/CN.12/426 y E/CN.12/426/Add.1).

<sup>3</sup> Véase *La administración pública en la política de desarrollo*. Documento de Sala de Conferencias N° 3.

### III. EL CAPITAL DEL EXTERIOR Y LA TRANSMISIÓN DE LA TECNOLOGÍA

#### I

Los estudios que la Secretaría de la CEPAL ha realizado en los últimos años acerca del desarrollo económico de América Latina permiten hacer algunas generalizaciones —todavía sujetas a investigación más detenida y a experiencias más completas— sobre la capacidad para ahorrar y los problemas estructurales que intervienen en ella y en la adecuada utilización del ahorro. Se hará a continuación breve referencia a estas conclusiones, particularmente en su relación con la contribución que para el desarrollo representa la transferencia a América Latina de capital del exterior como complemento del ahorro generado en los propios países.

No se puede afirmar que la tasa de ahorro sea baja, adecuada o alta en los países latinoamericanos sin referencia al volumen y clase de inversiones requeridos. La capacidad para ahorrar está condicionada por la productividad general de una economía y ésta a su vez por el capital existente, la estructura económica y social, las instituciones políticas, sociales y económicas y la incidencia de los factores externos —tendencias de los mercados, fluctuaciones de los precios, cambios en la demanda— en el proceso interno de crecimiento.

La tasa global de ahorro bruto es por lo regular más elevada en los países latinoamericanos cuyas economías acusan, por término medio, mayor productividad y una elevada eficiencia en el uso de sus recursos naturales y humanos y de su capital. Estas condiciones se dan casi siempre en los países que han podido alcanzar también una mayor integración nacional tanto económica como social, y son el resultado de un proceso de desarrollo relativamente equilibrado iniciado con anterioridad.

En las etapas de desarrollo incipiente, el ahorro global es por necesidad pequeño y forzosamente escaso ante las necesidades de inversión si éstas se conciben en función de una meta de política económica y social y no como resultado del libre juego de la economía comercial. Los países que se encuentren en esta etapa y cuyas posibilidades a corto plazo de participar más activamente en el comercio internacional sean limitadas, difícilmente podrán tomar impulso en su desarrollo sin la cooperación de capital del exterior. Son éstos los casos en que más claramente se percibe, de un modo general y sin entrar en consideraciones concretas, el papel que pueden desempeñar a la vez el capital exterior de origen público —empréstitos y, en ciertos casos, aun ayudas extraordinarias, para el capital de base y para las inversiones en educación y salud— y el capital extranjero privado, este último en sectores tanto de exportación como de desarrollo del mercado interno. Son éstos también los casos en que la tecnología que suele acompañar al capital no puede obtenerse en el vacío, es decir, sin referencia a un desarrollo determinado.

Los países latinoamericanos en que la productividad es relativamente más elevada parten de una base distinta. Si cuentan con un sector de exportación pujante y diversificado y si existen orientaciones de largo plazo en el desarrollo, están en condiciones de alcanzar una tasa de ahorro relativamente adecuada. Es verdad que parte de la formación del ahorro no se aprovecha en el país: son bien conocidas las circunstancias por las que el ahorro personal —y aun el de las empresas— se fuga al exterior. No obstante, es un hecho comprobado que tales países han podido sostener tasas de crecimiento elevadas, resultantes de inversiones públicas y privadas que se han financiado predominantemente con ahorro interno. En

dichos casos, el capital del exterior desempeña un papel complementario y selectivo a la vez.

Si el sector exportador carece de dinamismo y diversificación, la capacidad de ahorro, aun en condiciones de una economía de productividad relativamente elevada, puede no ser base de una tasa de inversión suficiente y adecuada debido a que, necesariamente, la proporción de importaciones requerida para constituir la demanda global, y sobre todo la inversión neta, significaría un escollo mientras haya escasez crónica de divisas, es decir, poca capacidad para importar. Es así explicable la paradoja de que algunos países de alto nivel de ingreso real por habitante acusen coeficientes de inversión insuficientes y utilicen inadecuadamente —o no utilicen en forma productiva— su capacidad de ahorro. El capital del exterior —por su doble carácter de representar inversión adicional y entrada de divisas con qué financiar importaciones— puede en esas circunstancias, aun cuando no tenga gran valor cuantitativo, significar una aportación básica y estratégica para el proceso de desarrollo y la creación de las condiciones que hagan posible la continuación de este proceso a largo plazo.

Planteadas así las ideas generales —y sin analizar las condiciones específicas que también influyen en el ahorro, derivadas de las instituciones monetarias y bancarias, de la legislación social, del régimen de la tierra, etc.—, interesa tratar de poner de relieve cuáles pueden ser los incentivos *económicos* —no los jurídicos, monetarios o políticos— que servirían para atraer capital público y privado del exterior a los países que lo requieran.

Puede ser útil tener presente la distinción hecha antes —que no es, desde luego, clasificación— entre países de poco capital físico y baja productividad, países de mayor productividad pero con sector exportador dinámico, y países también de mayor productividad pero con sector de exportación estático. Hay en todos ciertas características comunes en cuanto al tipo de inversiones de base que se realizan o deben realizarse. La experiencia de un gran número de países dentro y fuera de América Latina indica que más de la mitad de la inversión bruta anual en capital fijo se destina a un conjunto constituido por servicios públicos (transporte y comunicaciones, energía, gas, suministro de agua), vivienda y construcciones y obras públicas, es decir, la infraestructura. Con excepción de determinados sectores de los servicios públicos, sobre todo energía eléctrica, el incentivo económico para la inversión extranjera no es en general muy marcado. Se trata evidentemente de un campo abierto a la cooperación del capital del exterior en forma de empréstitos a mediano y a largo plazo. Hay posibilidades también —tal vez más limitadas y sujetas a la política de tarifas de servicios públicos y a medidas cambiarias y otras— para la inversión extranjera privada y directa. El capital nacional está en muchos casos interesado en este tipo de inversión y en tales casos habría posibilidades fructíferas de realizar inversiones mixtas con el capital del exterior.

Los sectores de exportación minera, petrolera y agrícola no presentan en todos los países la misma perspectiva económica para el capital extranjero. Haciendo abstracción de las actitudes nacionales hacia las inversiones extranjeras en estos sectores, queda la cuestión del volumen de recursos naturales actuales y potenciales disponibles y de las perspectivas de mercado a largo plazo. Estos factores tienden a que la posible aportación de capital se limite a determinados países y a la producción y exportación de determinados artículos (aun cuando en los casos en que se incluye la transformación o refinación del producto primario la inversión por persona ocupada puede ser muy cuantiosa).

Como parte de un proceso general de desarrollo, el crecimiento industrial

latinoamericano es uno de los factores que hoy día más pueden atraer al capital del exterior, tanto público como privado. Son varias las consideraciones que cabe hacer. La magnitud de los mercados en relación con la unidad económica mínima de una planta industrial y la discontinuidad de los aumentos de la capacidad de producción de una industria —motivada esta última por la indivisibilidad del equipo y la propia estrechez de los mercados— reducen, respecto a muchos países, el ámbito de la inversión privada directa del exterior. A este riesgo económico, el capital extranjero tiene que añadir a veces otros de naturaleza cambiaria, social o política. En cambio, son posibles aportaciones extranjeras en forma de empréstitos a mediano y largo plazo. Una vez puesto en marcha el desarrollo industrial, y a medida que alcance mayor integración y lo favorezca una mejor distribución del ingreso, el riesgo económico para el capital del exterior obviamente tiende a decrecer.

Por otra parte, la política de sustitución de importaciones a que lleva la presión sobre los balances de pagos originada por el desarrollo hace atractivas las posibilidades de inversión extranjera industrial en la producción de bienes de consumo (duradero y no duradero) y, en la medida en que existan recursos, se hagan los estudios básicos y se disponga de la técnica, en la de bienes de capital. En algunos países latinoamericanos el desarrollo industrial ya alcanzado ofrece suficiente diversificación y demanda para justificar además la instalación de industrias productoras de artículos intermedios, partes sueltas, refacciones y otros productos de especialización. Es éste un campo que empieza a abrirse a la colaboración del capital externo privado, que redundará en ahorro directo de divisas y que tenderá a convertir a muchas de las actuales industrias de ensamble en industrias de producción.

## II

Hechas las precedentes observaciones de carácter general, se desea destacar un aspecto de la inversión extranjera no tratado en estudios anteriores de la Secretaría:<sup>1</sup> la transmisión de la tecnología industrial como fenómeno característico de la inversión privada directa. La tecnología no es un fenómeno privativo de la inversión extranjera, ni de la privada solamente, ya que el desarrollo de los servicios tecnológicos en muchas partes del mundo permite “alquilar” la técnica sin referencia a determinado capital del exterior; además, se inician ya valiosas experiencias tecnológicas en la propia América Latina. Esto sin contar con que la universalidad de la ciencia admite avances de tipo general en cualquier parte. Pero es un hecho que hoy día la investigación tecnológica industrial se realiza en gran escala en los países más avanzados y que la empresa privada ha tomado a su cargo una parte importante de ella y suele transmitirla a otros países en relación con sus inversiones en el exterior. En los Estados Unidos se estima que en 1953 se gastaron 5,000 millones de dólares en investigaciones y promoción de las ciencias naturales y la ingeniería (comprendidos tanto los realizados por el gobierno como por entidades privadas).

El examen que se ha hecho del fenómeno revela que existen diversas modalidades en la transmisión de la técnica por las empresas privadas.

Aprovechando todos los recursos de que dispone, la empresa que proyecta invertir en el extranjero realiza estudios completos de la disponibilidad de ma-

<sup>1</sup> La cuantía y el marco jurídico de la inversión extranjera han sido tratados en *Las inversiones extranjeras en América Latina* (E/CN.12/368 y ST/ECA/28), publicación de las Naciones Unidas N° de venta: 1954. II. G. 4; los problemas generales en *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana* (E/CN.12/359), publicación de las Naciones Unidas N° de venta: 1954, II. G. 2; y los aspectos de balance de pagos en diversos *Estudios económicos anuales*.

terías primas y productos intermedios, a la vez que encuestas amplias de mercado, con vistas a determinar la escala de operación de la planta y la técnica aplicable en función de los factores económicos. Puede así poner al servicio de su proyecto toda la gama de servicios técnicos y tecnológicos que sean necesarios para la elaboración de productos a base de las materias primas de la localidad, y en particular realizar las investigaciones científicas necesarias y organizar su planta de acuerdo con las más elevadas normas de productividad física. Muchas empresas llegan a efectuar innovaciones tecnológicas en los países de inversión al encontrar nuevos métodos de aprovechamiento de productos primarios y de elaboración del producto final. Tales adelantos son utilizados con frecuencia por otras empresas y en otros países. Son conocidos también los casos de empresas que, en su proyección al exterior, elaboran productos especiales, adecuados al país de inversión, que se desconocen aun en el propio país de origen de la empresa.

Una vez establecidas, la mayor parte de las empresas privadas extranjeras continúan recibiendo servicios técnicos de sus compañías matrices. Mientras en algunos casos los obtienen sin cargo, en otros la matriz cobra un porcentaje de los ingresos de la subsidiaria o de su volumen de operaciones; o recibe una comisión predeterminada.

Los programas de adiestramiento técnico emprendidos por las empresas del exterior han cobrado mucho impulso en los últimos años. Se realizan de diversas maneras: en unos casos en las plantas industriales mismas; en otros, por medio de cursos especiales en centros establecidos en el país de inversión y, en fin, a través de estudios y capacitación en la compañía matriz, o en universidades e institutos tecnológicos del extranjero. Estas últimas actividades abarcan especialmente al personal altamente calificado.<sup>2</sup> Aun cuando no se puede siempre asegurar la permanencia posterior del técnico en la empresa que le proporcione el adiestramiento, el beneficio para el país de inversión se difunde al emprender el técnico empresas propias o prestar sus servicios a otras empresas o al gobierno.

No puede dejar de señalarse que la introducción de nuevas técnicas por empresas extranjeras constituye un estímulo también para las nacionales, que con frecuencia pueden tener acceso a la misma tecnología sin adquisición de derechos de propiedad industrial (aunque quizá sea más usual el caso de la obtención del uso de patentes mediante pago de regalías o aun cesión de acciones).

Esto último plantea el problema de si el acceso a la tecnología extranjera ha de implicar siempre el control financiero de una inversión por capital del exterior. Se percibe ya en América Latina un interés creciente en desarrollar formas de transmisión de la técnica que no debiliten la posición del empresario nacional. Las modalidades con que se experimenta encierran cuatro elementos de base: 1) la transmisión de la tecnología es objeto de un contrato; 2) el que suministra la técnica con frecuencia no aporta ningún capital ni equipo, o muy poco, y posee una participación minoritaria en el capital constituido por acciones con derecho a voto; 3) el pago se realiza con arreglo a una fórmula predeterminada, sea en efectivo o en títulos (acciones); y 4) se fija un límite a la duración del contrato, con posibilidad de prórroga. Existe una gran variedad de tipos de contratos de esta especie, que pueden no obstante reducirse a dos

<sup>2</sup> Durante la segunda Guerra Mundial, el Gobierno de los Estados Unidos inició la concesión de becas industriales para técnicos latinoamericanos de cuadros medios, con objeto de que recibieran adiestramiento práctico en las plantas industriales norteamericanas. En la actualidad son muchas las empresas que realizan con regularidad programas similares, además, de contribuir a la formación de técnicos en los institutos nacionales de enseñanza.

géneros principales: permisos para utilización de patentes y procedimientos industriales y contratos de administración y asesoría.<sup>3</sup>

Las empresas pueden ceder al extranjero sus derechos para producir un artículo cuando están interesadas en que su marca, su producto o su procedimiento se introduzcan en un país que de otra manera les esté vedado por razón de restricciones arancelarias u otras; o bien pueden recurrir a este procedimiento porque les permita obtener una regalía sobre sus derechos de propiedad industrial con menos riesgo y menos gasto que si los facilitaran conjuntamente con una inversión directa. Los cedentes generalmente ofrecen patentes específicas, que con frecuencia involucran el acceso continuo a otras fuentes de conocimiento técnico de las propias empresas. Los acuerdos son de duración definida —por ejemplo, por plazos de 5 o 10 años— y suelen prorrogarse. Las regalías se basan generalmente en las utilidades que el cesionario haya obtenido en el pasado, y pueden consistir en un porcentaje de las ventas o las utilidades brutas; pueden ser pagadas en efectivo, en acciones u obligaciones o en ambas formas. Sin embargo, cuando el pago se hace en acciones comunes suele ocurrir que al cedente no se le otorgue una participación de más del 50 por ciento del capital social, y en algunos casos se ha advertido la fijación de un límite de 25 por ciento. Los contratos de cesión de patente abarcan un amplio campo, desde la producción de aparatos eléctricos y de uso doméstico, por un lado, hasta la de productos químicos y farmacéuticos, por otro, y si bien dichos convenios no son novedad en la actividad económica internacional, se afirma que en los últimos años se ha recurrido a ellos en medida creciente.

Los contratos de administración y asesoría pueden ser de diversas clases. Pueden referirse solamente a la administración de una empresa existente en un país por medio de personal suministrado por el contratante situado en el exterior, o bien este último puede ofrecer, antes de organizarse una empresa, servicios de ingeniería y posiblemente algún capital de trabajo. No obstante, lo más frecuente es que el contrato de administración se aplique a partir del momento en que la empresa solicitante haya iniciado su etapa normal de funcionamiento. Igual que con los convenios sobre patentes, el contrato de administración y asesoría estipula por lo regular una vigencia determinada, desde luego, renovable, y la empresa contratante puede tener acceso continuo a los procesos y tecnología de la empresa extranjera que le suministre los servicios. El pago puede basarse exclusivamente en las ventas o las utilidades anuales, o bien puede consistir en un honorario fijo inicial seguido de un porcentaje de las utilidades brutas o netas.

Los tipos más usuales de contratos de asesoría probablemente sólo estipulan el suministro de servicios de ingeniería y de construcción, pero a partir de la pasada Guerra Mundial se ha destacado bastante el uso, tanto por empresas privadas como por públicas, de consultores que combinan los servicios de asesoría técnica con los de asesoría económica. Los contratos de asesoría pueden referirse a un solo proyecto industrial que abarque los estudios de mercado y de localización de la planta, la elaboración de los proyectos técnicos y la realización de la etapa de construcción, o pueden referirse a un solo tipo de servicios para un número considerable de proyectos y aun para un programa nacional de desarrollo. En estos casos, a diferencia de los señalados anteriormente, la vigencia del contrato se limita al período específico del proyecto. Además, los honorarios se estipulan casi siempre como suma alzada o a base del costo del servicio, más un tanto por ciento; no suelen basarse en la rentabilidad del proyecto.

<sup>3</sup> Según estimaciones, las empresas norteamericanas reciben anualmente del exterior cerca de 500 millones de dólares por regalías y comisiones contractuales.

Merece señalarse otra variante empleada principalmente en relación con la explotación del subsuelo (principalmente petróleo) en algunos países. Se está adoptando el sistema de contratos con empresas privadas extranjeras para que participen en el desarrollo de las actividades de empresas públicas o semifiscales del país de inversión. Por lo regular, esos contratos establecen el pago de regalías en efectivo o en especie y tienen vigencias relativamente largas.

Es frecuente, además, que se combinen y entretengan los contratos de administración y los relativos al uso de patentes.

Las ventajas de la transmisión de la técnica mediante contratos que no entrañan la pérdida de control financiero de la empresa por el capital nacional —por más que en muchos casos y en varios países puede ser necesario ceder dicho control por causa del monto de la inversión requerida y por la escasez de empresarios nacionales—, puede sintetizarse como sigue: la empresa privada nacional es estimulada a participar activa y directamente en la aplicación de las técnicas modernas de producción. En los casos en que para el buen funcionamiento de una empresa no es tan esencial el capital del exterior como la técnica importada, esta última puede obtenerse a niveles adelantados de tecnología y a costo muy inferior al que supondría desarrollar dicha tecnología en el país. Además de la técnica obtenida directamente mediante pago, se derivan otros beneficios sin costo alguno: la experiencia de especialistas extranjeros en el desempeño de sus funciones técnicas, y la imitación y diseminación subsecuentes del trabajo de dichos especialistas. Por último, desde el punto de vista del balance de pagos y en la medida en que exista suficiente capital nacional para efectuar las inversiones que requiera la empresa, se obtiene un ahorro de divisas ya que el monto de éstas requerido para el pago de regalías u honorarios es generalmente inferior al servicio en divisas de la inversión directa extranjera de magnitud comparable.

Es indudable que ésta es una experiencia que deberá irse perfeccionando en los próximos años, a la par que se fortalecen los institutos de investigación tecnológica latinoamericanos y se forma mayor cantidad de personal científico y técnico de la propia América Latina. El impulso que se dé al desarrollo de la técnica y la formación profesional constituirá seguramente un factor de creciente importancia como elemento condicionante de la corriente de capital privado del exterior y de las formas de inversión mixta de capital nacional y extranjero que se están extendiendo.

#### IV. DESEQUILIBRIO ENTRE EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y EL INDUSTRIAL

La experiencia en América Latina, particularmente la del último decenio, indica claramente que la falta de un adecuado equilibrio entre el desarrollo de las producciones agrícola e industrial es uno de los principales factores responsables de la tendencia al desequilibrio interno y de la reducción de la tasa de crecimiento observada en muchas de las economías de la región.

Las causas inmediatas del rezago de la producción agrícola en algunos países latinoamericanos han sido ampliamente estudiadas. En la mayoría de los casos, las políticas de cambio y de precios han sido un factor muy principal de desestímulo a la producción agrícola. También hubo casos en que la influencia más grande sobre la producción la han ejercido la situación del mercado internacional de determinados productos agrícolas y sus perspectivas.

Sin embargo, el estudio de esta materia —si se pretende llegar a conclusiones

Merece señalarse otra variante empleada principalmente en relación con la explotación del subsuelo (principalmente petróleo) en algunos países. Se está adoptando el sistema de contratos con empresas privadas extranjeras para que participen en el desarrollo de las actividades de empresas públicas o semifiscales del país de inversión. Por lo regular, esos contratos establecen el pago de regalías en efectivo o en especie y tienen vigencias relativamente largas.

Es frecuente, además, que se combinen y entretengan los contratos de administración y los relativos al uso de patentes.

Las ventajas de la transmisión de la técnica mediante contratos que no entrañan la pérdida de control financiero de la empresa por el capital nacional —por más que en muchos casos y en varios países puede ser necesario ceder dicho control por causa del monto de la inversión requerida y por la escasez de empresarios nacionales—, puede sintetizarse como sigue: la empresa privada nacional es estimulada a participar activa y directamente en la aplicación de las técnicas modernas de producción. En los casos en que para el buen funcionamiento de una empresa no es tan esencial el capital del exterior como la técnica importada, esta última puede obtenerse a niveles adelantados de tecnología y a costo muy inferior al que supondría desarrollar dicha tecnología en el país. Además de la técnica obtenida directamente mediante pago, se derivan otros beneficios sin costo alguno: la experiencia de especialistas extranjeros en el desempeño de sus funciones técnicas, y la imitación y diseminación subsecuentes del trabajo de dichos especialistas. Por último, desde el punto de vista del balance de pagos y en la medida en que exista suficiente capital nacional para efectuar las inversiones que requiera la empresa, se obtiene un ahorro de divisas ya que el monto de éstas requerido para el pago de regalías u honorarios es generalmente inferior al servicio en divisas de la inversión directa extranjera de magnitud comparable.

Es indudable que ésta es una experiencia que deberá irse perfeccionando en los próximos años, a la par que se fortalecen los institutos de investigación tecnológica latinoamericanos y se forma mayor cantidad de personal científico y técnico de la propia América Latina. El impulso que se dé al desarrollo de la técnica y la formación profesional constituirá seguramente un factor de creciente importancia como elemento condicionante de la corriente de capital privado del exterior y de las formas de inversión mixta de capital nacional y extranjero que se están extendiendo.

#### IV. DESEQUILIBRIO ENTRE EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y EL INDUSTRIAL

La experiencia en América Latina, particularmente la del último decenio, indica claramente que la falta de un adecuado equilibrio entre el desarrollo de las producciones agrícola e industrial es uno de los principales factores responsables de la tendencia al desequilibrio interno y de la reducción de la tasa de crecimiento observada en muchas de las economías de la región.

Las causas inmediatas del rezago de la producción agrícola en algunos países latinoamericanos han sido ampliamente estudiadas. En la mayoría de los casos, las políticas de cambio y de precios han sido un factor muy principal de desestímulo a la producción agrícola. También hubo casos en que la influencia más grande sobre la producción la han ejercido la situación del mercado internacional de determinados productos agrícolas y sus perspectivas.

Sin embargo, el estudio de esta materia —si se pretende llegar a conclusiones



de valor práctico para la formulación de políticas de desarrollo— debe ser abordado en el contexto del problema general del desarrollo económico. No basta diagnosticar las causas inmediatas del retraso en la producción agrícola de una determinada zona. Es necesario ir más lejos y recoger los elementos comunes a la experiencia de los distintos países. En el análisis de este problema conviene no perder de vista que la agricultura ha sido en la mayoría de los países de la región la fuente de recursos que ha permitido el incipiente desarrollo industrial. El que parte del ahorro formado en el sector agrícola se haya encauzado hacia el sector industrial ha sido, en muchos casos, la fórmula que han encontrado las economías de América Latina para continuar creciendo, cuando ya no era posible expandir la exportación de productos agrícolas. Pero también se conocen casos de economías que han financiado su incipiente desarrollo industrial con recursos originados en el sector minero de exportación y que por otra parte han encontrado en una oferta interna de productos agrícolas poco elástica el factor decisivo de entorpecimiento de su desarrollo.

En el planteamiento de este problema cabe separar, de inicio, las dos funciones de la producción agrícola en la mayoría de las economías de la región; su función como sector creador de capacidad para importar y su función de principal elemento de la oferta de bienes de consumo generalizado.

En su función creadora de capacidad para importar, la producción agrícola ejerce un papel estratégico en el desarrollo económico. De ello dependen, aunque indirectamente, el proceso de capitalización, la incorporación de nuevas técnicas y aun la flexibilidad de la oferta interna requerida para que la economía mantenga un ritmo rápido de desarrollo sin fuerte tendencia a la inestabilidad.

Como elemento de la oferta interna de bienes de consumo —la producción agrícola contribuye con una parte sustancial de los bienes de consumo absorbidos por las grandes masas de población—, el incremento de la producción agrícola constituye la base del proceso de urbanización requerido por el desarrollo industrial.

El problema fundamental que se plantea es éste: ¿cómo lograr el necesario equilibrio entre el crecimiento de la producción agrícola y el de la industrial? La contestación a esta pregunta es un prerrequisito para la formulación de cualquier política de orientación de las inversiones. No solamente de las inversiones en los dos grandes sectores de la producción de bienes, sino también de las inversiones en transportes y en toda la infraestructura económica.

¿Hasta qué punto los ahorros generados en el sector agrícola deben ser retenidos para el desarrollo de ese mismo sector? Es éste un problema cuya solución depende, por un lado, de las perspectivas de exportación y por el otro del ritmo previsible o necesario de industrialización, principal elemento del proceso de urbanización.

¿Qué política de precios relativos agrícolas e industriales se requiere para lograr el desarrollo equilibrado de los dos sectores? La experiencia ha indicado que una política de precios relativos destinada a transferir recursos de la agricultura a la industria procede a la larga a estrangular el desarrollo industrial. Pero también se conocen casos en que una política de precios con vista a favorecer al sector agrícola ha dado origen a ciclos de sobreproducción de artículos exportables y aun a un empeoramiento de la relación de precios del intercambio externo.

¿Qué condiciones se requieren para que el estímulo de los precios provoque expansión de la oferta agrícola? Si no ocurre esa expansión de la oferta el aumento de los precios agrícolas entrañará necesariamente transferencia de recursos que suele acarrear reducción en la inversión industrial y aumento en las inversiones no reproductivas.

¿Qué ritmo de expansión de la oferta interna de productos agrícolas —alimentos y materias primas— es adecuado a una determinada tasa de crecimiento de la producción industrial? Si no se alcanza el ritmo adecuado de crecimiento de la oferta de productos agrícolas, los precios relativos de éstos tenderán a subir, lo que acarreará reducción de los salarios reales urbanos y elevación de los costos del sector industrial, particularmente en las industrias con gran densidad de mano de obra. No es raro que situaciones de ese tipo provoquen inestabilidad económica y social, con pérdida de recursos para el conjunto de la economía y consecuente entorpecimiento del desarrollo. En la medida en que la agricultura utilice más equipos e insumos producidos por la industria local la elevación de los costos industriales también repercutirá negativamente en su proceso de tecnificación.

¿Hasta qué punto la sustitución de equipos e insumos agrícolas importados por producción interna podrá provocar una elevación de los costos agrícolas sin crear un desequilibrio entre el desarrollo agrícola y el industrial? ¿Qué grado de prioridad podrá tener la sustitución de los equipos e insumos referidos?

Son éstos algunos de los problemas que se plantean las autoridades responsables para la formulación de una política de desarrollo económico. Los estudios ya realizados por la Secretaría ayudan a aclarar algunos de sus aspectos fundamentales. Por otro lado, es muy probable que en el planteamiento dinámico del problema general del equilibrio entre el desarrollo agrícola e industrial resulte ser de utilidad la aplicación de la técnica de análisis y proyecciones que la Secretaría ha estado perfeccionando. Sin embargo, todavía no se ha hecho un esfuerzo sistemático en este sector.

Si los señores delegados consideran oportuno exponer la experiencia de sus respectivos países en esta materia, la discusión, además de proporcionar un fructífero intercambio de ideas, servirá para indicar la conveniencia de continuar e intensificar las investigaciones de la Secretaría sobre este importante asunto.