

UNA POLÍTICA FINANCIERA CONTINENTAL

ALFREDO NAVARRETE R.,
de la Nacional Financiera

I. *El Subdesarrollo en el Mundo*

El mundo actual se encuentra en una etapa difícil de su evolución histórica. La gran diferencia en los niveles de vida entre la minoría de la población que habita en el grupo de países industriales avanzados y las inmensas mayorías que constituyen los pueblos de bajos niveles de ingreso (más de 2,000 millones de seres humanos) no puede garantizar la estabilidad económica, social y política del mundo, sino que, por el contrario, es un elemento de constantes temores, resentimientos y agitación.

El desarrollo de las comunicaciones en todas sus formas ha roto el aislamiento y, al romperlo, los hombres de todos los puntos de la tierra aspiran a participar en los triunfos de la civilización y la tecnología que, en última instancia, son en realidad patrimonio de la humanidad toda.

Las diferencias en ingresos *per capita* son alarmantes. Se estima que en 1957 el ingreso anual *per capita* de cien países con 1,000 millones de habitantes fue en promedio de 120 dólares, o sea un nivel a todas luces insuficiente en comparación con un promedio de 800 dólares de los países industriales y con el de Estados Unidos, de 2,000 dólares. La meta inmediata de los países subdesarrollados no es alcanzar esos niveles, sino uno decoroso y humano. Pero el crecimiento del ingreso *per capita* ha sido desfavorable para los países pobres: de 1950 a 1957 su aumento fue de menos de 10 dólares, en comparación con aumentos de 530 dólares en Estados Unidos, 485 en Canadá, 371 en Alemania Occidental, 372 en Holanda y 360 en el Reino Unido.

El camino de la superación económica de los pueblos sub-

desarrollados es difícil, ya que inician esta senda en condiciones desiguales, y que no se suavizan lo suficiente, como lo indican los datos anteriores, al establecerse las relaciones de comercio con los países de altos niveles de producción e ingreso. Por ello se necesita cambiar la interpretación de viejos principios de política comercial y trazar nuevos caminos para una política de cooperación financiera más intensa.

El desarrollo económico es una tarea que fundamentalmente compete a los países mismos, ya que sólo sus propios esfuerzos podrán transformar su realidad en un más halagador futuro dentro de sus características peculiares. Sin embargo, las fuertes tasas de crecimiento de la población de América Latina exigen muy altas tasas de inversión para poder lograr un bienestar mayor, son necesarias grandes inversiones iniciales de infraestructura —que no son productivas directamente, o lo son a largo plazo—, que aumentan los requerimientos de capital en estos países pobres.

Los ahorros internos generalmente son insuficientes para cubrir en su totalidad los fuertes volúmenes de inversión necesarios, por lo que existe un papel estratégico para el ahorro exterior, complementario, pero que debe estar lo suficientemente bien dirigido a fin de que logre incrementar la producción y el ahorro internos, cubriendo al mismo tiempo su propio servicio.

II. *El Interés Mundial por las Regiones poco Desarrolladas*

El interés económico en los centros industriales del mundo por los países menos desarrollados empieza a acentuarse en lo que va recorrido desde el término de la Segunda guerra mundial. En efecto, han surgido y se constituyen organismos internacionales destinados a contribuir al desarrollo de las zonas atrasadas del mundo: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Fondo Monetario Internacional, la Corporación Financiera Internacional, el Fondo Especial de las Naciones Unidas, el Banco Europeo de Inversión, el Banco Interamericano de Fomento y el que pronto se consolidará definitivamente, la Asociación Internacional de Desarrollo.

Se observa también el deseo de fortalecer el desarrollo de cada país a través de la formación de bloques económicos como el Mercado Común Europeo, el área de la libra esterlina, el bloque de países comunistas, el bloque de países árabes, etc., además de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Algunos de estos agrupamientos no sólo tienen por objeto la cooperación entre sus miembros, sino que se están convirtiendo en bloques exportadores de capital a regiones subdesarrolladas. Es decir, enfocan la cooperación económica internacional hacia el plano regional.

Las necesidades de mayor cooperación financiera internacional son evidentes. Por ello la ayuda financiera crece cada día más; los países europeos trazan nuevos programas de ayuda económica a los países subdesarrollados. Es indudable que la recuperación de las economías europeas y su nueva posición de superávit en oro y dólares en sus balanzas de pagos han hecho posible una participación suya mayor en el financiamiento del desarrollo económico. Recientemente, los 18 países miembros de la Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC), junto con Estados Unidos y Canadá, decidieron formar una nueva organización para coordinar las políticas de las dos regiones respecto al comercio y la ayuda económica. Se trata de incrementar el comercio y aumentar los movimientos de capital europeo a los países subdesarrollados.

En la esfera de los sistemas nacionales de créditos de exportación, de seguro de éstos y de inversiones en el exterior, el gobierno de Alemania Occidental piensa, por su parte, aumentar en 1,300 millones de dólares los fondos públicos a la garantía de créditos de exportación y a la de las inversiones nuevas en el exterior, pasando del monto actual de 2,700 millones a 4,000 millones de dólares. También destinará 21 millones de dólares para asistencia técnica y 4 para el Fondo Especial de las Naciones Unidas. Se ha hablado también del establecimiento, en Alemania Occidental, de un organismo europeo para el financiamiento a largo plazo de los países en desarrollo. Por su parte, Inglaterra ha aumentado considera-

blemente sus fondos destinados al desarrollo de los miembros de la Comunidad Británica.

Empero, el financiamiento europeo en préstamos ha estado orientado principalmente hacia sus territorios y dominios. Por ejemplo, del 1º de julio de 1956 al 30 de junio de 1957, Europa destinó en forma de préstamos bilaterales oficiales cerca de 272 millones de dólares, de los cuales el 90 % se destinó a África.

El interés de los países industriales por el desarrollo económico de los países subdesarrollados es la demostración más viva de que el progreso de estos últimos repercutirá favorablemente en los niveles de actividad y en el comercio de los primeros, y, a la vez, hará disminuir las tensiones mundiales originadas por la pobreza de los pueblos de los países subdesarrollados.

III. *Las Relaciones en el Continente Americano*

La geografía y la historia han reproducido en un solo continente el drama mundial de grandes disparidades. Por una parte, Estados Unidos, uno de los países más poderosos del orbe, y, por la otra, la América Latina, unida en su pobreza.

La América Latina, que con 188 millones de habitantes supera en población a Estados Unidos (175 millones), es una de las áreas potencialmente más ricas en recursos, tanto por su diversidad como por su volumen. Sin embargo, es enorme la diferencia en los niveles económicos de Estados Unidos y nuestros pueblos.

La América Latina tiene para Estados Unidos una importancia cada vez mayor: en 1959 absorbió el 22 % de todas las exportaciones de Estados Unidos, mientras que éste se abasteció en un 24 % de los países de América Latina. Nuestros países, por tanto, figuran entre sus mejores clientes y proveedores.

Sin embargo, en los últimos años el gobierno de Estados Unidos ha dirigido su ayuda financiera principalmente a las regiones de Asia y África. En efecto, en el año fiscal de

1959, de la cifra neta de sus préstamos y subvenciones al exterior con fines no-militares, que fue de 2,239 millones de dólares, el 70 % correspondió a las regiones de África y Asia, y a la América Latina sólo el 23 %.

¿Quiere esto decir que América Latina requiere menos ayuda financiera que otras regiones, o que, dados los resultados en sus relaciones de comercio, la necesidad de créditos y ayuda oficial es menor? ¿Acaso es deseable que sólo hasta que las inquietudes económicas en América Latina se manifiesten en agitación social y política se vea la conveniencia de modificar la política exterior de Estados Unidos hacia nuestros países?

Estados Unidos tiene en América Latina un aliado de significativa fuerza económica, y, sobre todo, de una potencialidad aún mayor; pero puede encontrar en esta región resentimiento o violencia, cuando puede encontrar en ella amistad. Del trato comercial justo, de la política visionaria para comprender nuestros anhelos de desarrollo económico basado en la libertad y la autodeterminación de nuestros pueblos, dependerá que este continente, al progresar en la paz y el respeto mutuo, sea ejemplo en el mundo de lo que la auténtica cooperación financiera y económica puede realizar en un marco democrático.

Y nuestras protestas son justificadas. La distribución de los beneficios del comercio interamericano no ha sido equitativa. El índice de los términos de intercambio (1953 = 100) de América Latina (que se puede considerar aproximadamente representativo de su comercio con Estados Unidos), era de 84 en septiembre de 1959; es decir, la relación de precios de lo que exportamos e importamos se deterioró 16 puntos en un período de seis años. Esto representa una fuerte pérdida en divisas, y puede asegurarse que este problema representa uno de los más serios obstáculos al desarrollo de América Latina.

Mientras que en los años de 1956, 1957 y 1958 América Latina sufrió una pérdida de unos 3,500 millones de dólares por el deterioro en los términos de intercambio, la entrada neta total de capitales (inversiones directas y préstamos) provenientes de Estados Unidos y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento fue en números redondos de 3,000

millones de dólares. Es decir, que la ayuda financiera de estas fuentes principales no alcanzó a compensar la pérdida sufrida en el intercambio mercantil.

De aquí surge la proposición fundamental de lo que debe ser la piedra angular en una política financiera continental: el trato justo en nuestras relaciones de comercio, que significa acuerdos de estabilización de materias primas y trato arancelario equitativo —en vista de las diferencias en las estructuras económicas—, de acuerdo con una nueva política comercial que finque el principio de reciprocidad en el desarrollo de las regiones subdesarrolladas.¹

Porque la amarga experiencia ha mostrado que las restricciones comerciales de Estados Unidos, sobre todo cuando recaen en productos agrícolas y mineros, tienen un efecto negativo amplificado en las economías de nuestros países; asimismo, las continuas fluctuaciones de precios en los mercados internacionales de estos productos han causado inestabilidad de consecuencias graves en la actividad económica de América Latina y recesos en su desarrollo.

Si tomamos en cuenta las diferencias tan grandes en los niveles de ingreso entre nuestros países y Estados Unidos y el crecimiento demográfico tan acelerado en Iberoamérica, se requiere como condición fundamental para mejorar el nivel de vida de los pueblos latinoamericanos una aceleración y continuidad en su desarrollo, porque crecer lentamente significa en estos países estancamiento y miseria.

La estructura, composición y relación de precios del comercio interamericano influyen de modo decisivo en el ritmo y orientación del crecimiento de nuestros países, y, a su vez, este crecimiento condiciona la estructura y ritmo de nuestro comercio futuro. Por ello, una menor inestabilidad en la demanda por nuestros productos en los mercados internacionales y un trato arancelario que tome en cuenta las desigualdades económicas de nuestros países permitirán aumentar la capacidad de importación de bienes para la industrialización y, correlativamente, el ingreso y empleo en ambos grupos de países a mayores niveles de comercio interamericano.

Éste es, para nosotros, el factor más importante en cuanto

a la política de financiamiento del desarrollo económico continental, y es, además, el método mejor, ya que permite financiar nuestro desarrollo con nuestros propios recursos y trabajo.

En resumen, la cooperación crediticia no puede sustituir a unas justas relaciones de comercio, sino que, inclusive, la inequidad en estas últimas puede nulificar los efectos favorables que se buscan con la primera.

Cierto es que en algunos productos básicos, como algodón y café, se han dado pasos importantes en el campo de la estabilización de precios; pero estamos todavía muy lejos de lograr el trato justo al concurrir al mercado norteamericano. Deben convencerse los negociantes de Estados Unidos que el mayor intercambio comercial se logrará a medida que se desarrollen económicamente nuestros países. Esto significa industrialización y un comercio equitativo, que exige interpretar de modo dinámico el principio de reciprocidad: ampliación de importaciones *presentes* por parte de los países industriales, que permita el financiamiento de nuevas industrias en los países subdesarrollados y, por tanto, en reciprocidad, una importación mayor en un *futuro* definido. Ésta es la misma mecánica que permite el progreso económico a través del crédito.

La asociación, recientemente constituida, de países latinoamericanos en una zona de libre comercio, es un intento de buscar el fortalecimiento de sus economías a través de un mayor horizonte comercial. Este hecho tendrá, además, otro efecto favorable en sus relaciones con Estados Unidos, ya que se podrán tomar decisiones homogéneas en los problemas de mercado de materias primas. Porque es indudable que el problema de la estabilización de mercados para los principales productos de exportación de América Latina requiere no sólo de acuerdos comunes entre compradores y vendedores, sino también entre los vendedores mismos, lo que facilitaría la adopción de una política comercial más dinámica por parte de Estados Unidos y otros países industriales en su trato con los subdesarrollados.

IV. *Financiamiento Crediticio*

El problema del desarrollo económico de América Latina visto en particular, como un problema de cooperación financiera continental, requiere una política crediticia visionaria que anticipe los acontecimientos y que promueva en forma dinámica mayor actividad económica y comercial. Recientemente han sido más bien las presiones de la realidad las que han determinado en gran parte la política de créditos de Estados Unidos hacia América Latina.

Se requiere en el futuro que las agencias financieras gubernamentales, privadas e internacionales, busquen formas novedosas y más flexibles de financiamiento que se ajusten a las necesidades de crecimiento de la región y contribuyan así al fortalecimiento de América Latina, que pensamos está llamada a ser una de las columnas más poderosas del mundo occidental.

Porque en la actualidad, como hemos apuntado, la Europa Occidental crea nuevos instrumentos de crédito para los países subdesarrollados en África y Asia. La Unión Soviética y los demás países comunistas han estado proveyendo cerca de 700 millones de dólares anuales a los países subdesarrollados; además, la mayor parte de los créditos son pagaderos con materias primas o en la moneda del país deudor, a tasas de interés muy reducidas ($2\frac{1}{2}\%$) y a muy largo plazo (treinta o cuarenta años).

Estados Unidos se encuentra en una coyuntura histórica importante. De su capacidad para comprender los problemas de sus vecinos y de la justicia con que los trate dependerá mucho su misma posición en el campo internacional.

El financiamiento de Estados Unidos a América Latina se desarrolla a través de diversos canales: a) Préstamos y ayuda de fuentes oficiales a entidades públicas y privadas; b) Participación en agencias internacionales; c) Préstamos de fuentes privadas, bancarias y de proveedores; d) Inversión directa privada y e) Inversiones de cartera.

Respecto a las inversiones directas, es indudable que se han dado pasos alentadores en la asociación del capital ex-

terior con el nacional en empresas industriales. En efecto, ahora existe mayor comprensión tanto de parte de los países latinoamericanos como de los inversionistas norteamericanos. Sin embargo, sigue siendo responsabilidad primaria de los gobiernos de nuestras repúblicas el determinar en cada caso concreto y a la luz de las propias experiencias y modo de ser, los campos propicios y las formas de estas asociaciones. Además, no es posible formular una solución de tipo general en relación con las ventajas y desventajas de los préstamos oficiales e internacionales sobre las inversiones directas. Bien conocidos son unos y otros. La solución óptima se encontrará en el estudio serio y desapasionado por ambas partes y, en cada país, de los proyectos concretos en que surgen estas posibilidades.

Por otra parte, los aspectos salientes de una política financiera continental revitalizada en materia de créditos podrían ser:

1º El reconocimiento de que los créditos a largo plazo, intergubernamentales y de agencias internacionales, constituyen el instrumento *complementario* más eficaz para la promoción del desarrollo sano en nuestros países (*complementarios* tanto respecto al ahorro nacional como respecto a las exportaciones de bienes y servicios como fuente de financiamiento).

2º Que los préstamos al sector público de nuestros países, cuando se han manejado eficientemente, han probado ser un medio adecuado para acelerar el desarrollo económico. Esta consideración deberá tomarse en cuenta para cubrir las necesidades de inversiones que plantea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Las formas *sui generis* del desarrollo económico y social de nuestros países han convertido al sector público en el instrumento estratégico que promueve el desarrollo de las fuerzas productoras del país, creando economías externas a través de sus inversiones de infraestructura, y procurando, en ciertas etapas del desarrollo, energía, combustibles y otros materiales estratégicos a precios bajos para el crecimiento de la inversión e ingreso privados. La mayor visión de conjunto de

este sector hacen de él el canal más adecuado para que el financiamiento oficial e internacional contribuya al fortalecimiento de nuestras economías.

3º Que los préstamos para compras de servicios y artículos producidos en el país beneficiario del crédito no se limiten a casos de excepción en las políticas de las agencias financieras, sino que se extienda esa práctica en forma general.

Durante mucho tiempo los países de América Latina, y en particular México, han insistido en los foros internacionales en que los préstamos otorgados puedan usarse total o parcialmente en compra de equipos y materiales nacionales, ya que se presenta la paradójica situación de que los créditos del exterior no se puedan utilizar para el desarrollo de muchas empresas industriales nacionales ya establecidas, con auxilio de créditos externos anteriores. A este respecto, consideramos lamentable la decisión reciente del gobierno de Estados Unidos de restringir a adquisiciones en ese país el uso de los préstamos del Fondo de Préstamos para Desarrollo, organismo oficial que en otros aspectos demuestra una política más progresista.

4º Que se reconozca como práctica generalizada que la garantía de los préstamos no debe en todos los casos basarse en la rentabilidad de cada proyecto individual, sino en la capacidad de pago que genere el desarrollo de programas que comprendan varios proyectos.

5º La capacidad de pago global de la nación debe, por supuesto, ser el límite al endeudamiento total, pero dando debida consideración al hecho de que entre más largo sea el plazo de amortización y menores los intereses, correlativamente mayor será la capacidad para contraer deudas.

Debe reconocerse que el avance que se va logrando apunta hacia las direcciones señaladas. Recientemente se ha dado término al convenio constitutivo de la Asociación Internacional de Desarrollo, afiliada al Banco Mundial, que tendrá una mayor flexibilidad en la constitución de las aportaciones, así como en el destino de los préstamos y los términos de amortización y costo de éstos.

Los países subdesarrollados podrán suscribir hasta el 90 %

de su cuota en sus propias monedas y, por otra parte, los créditos pueden destinarse a proyectos generales que no necesariamente generen ingresos o sean productivos directamente —abastecimiento de agua, sanidad, viviendas—, los que tendrán una fuente de financiamiento en la Asociación. Además, ésta, si así lo estima conveniente, puede recibir el pago de intereses y principal en monedas nacionales.

El problema de hacer préstamos "*blandos*" también se ha estado allanando a través de la misma Asociación Internacional de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, lo cual es, sin duda, una alentadora esperanza para cubrir las lagunas de financiamiento del desarrollo que el resto de los organismos internacionales no pueden llenar.

El Banco Interamericano, con un capital de 1,000 millones de dólares, contará con un fondo para operaciones especiales de 150 millones de dólares, y 850 millones para operaciones ordinarias. La razón de esta separación estriba en que el Banco efectuará dos tipos de operaciones:

a) Créditos ordinarios financiados con el capital del Banco y reembolsables sólo en la moneda en que se haya hecho el préstamo. Se destinarán, bien a proyectos productivos, ya sea públicos o privados, incluyendo los que forman parte de un programa de desarrollo nacional o regional; bien para instituciones nacionales de desarrollo, para facilitar el financiamiento de proyectos que no son lo suficientemente grandes para lograr préstamos por separado.

b) Créditos especiales con los recursos del Fondo de Operaciones Especiales, que se darán para financiar proyectos que, por circunstancias especiales, se permite amortizar en moneda del país que lo ha solicitado.

El Banco dará financiamiento en divisas para los gastos en divisas, y financiamiento en moneda nacional para gastos dentro del país. En casos especiales, concederá financiamientos en divisas para cubrir gastos locales.

En resumen, se está logrando avanzar en el campo de la flexibilidad crediticia, con la creación de nuevas instituciones y las reformas parciales de los criterios de las existentes. Pero aún hay mucho por lograr.

Un ejemplo claro de esta política de avance en materia de inversiones de cartera, lo acaba de realizar una compañía de seguros norteamericana (Prudential Insurance Company of America) al invertir 100 millones de dólares en títulos de crédito emitidos por Nacional Financiera, S. A., institución oficial de fomento en México. Esta operación es a 15 años y con interés del $6\frac{7}{8}\%$ anual, y los fondos se destinarán a la realización de proyectos de interés general, que los mismos mexicanos seleccionarán, a fin de que las nuevas producciones que el financiamiento hace posibles permitan liquidar totalmente el adeudo. La Prudential Insurance Company of America no tendrá ingerencia alguna en el destino genérico de los fondos, ni en la determinación de los proyectos concretos a que éstos se apliquen. México podrá disponer con libertad de esos fondos sin estar obligado a usarlos en la adquisición de maquinaria o materiales extranjeros.

Este ejemplo es indicativo de lo que pueden hacer en términos de flexibilidad los organismos oficiales o internacionales de préstamo.

La posibilidad de que las agencias financieras oficiales e internacionales hagan préstamos de carácter temporal a fin de compensar las pérdidas sufridas por nuestros países por las fuertes fluctuaciones en los precios de nuestros productos de exportación es también otro punto importante dentro de una política financiera continental.

En cuanto a la magnitud del problema, se estima que para aumentar en 25 % los niveles de vida de las regiones subdesarrolladas (equivalente a un incremento anual del 2 % en el ingreso real *per capita*), se requerirán 15,000 millones de dólares anuales de inversión, de los cuales se estima que 7,500 millones tendrán que provenir del exterior. Para América Latina se estiman necesarios de 2 a 3,000 millones de dólares anuales de capitales y créditos del exterior.

¿Podrán los países más industrializados aumentar sus recursos al exterior en tal magnitud? Creemos desde luego que estos volúmenes de financiamiento externo se pueden reducir apreciablemente si se logra estructurar una nueva política como la que se propone. Ésta podría ser el pivote central de

una época de progreso insospechado en las relaciones económicas, sociales y políticas en el Hemisferio Occidental.

N O T A

¹ Desde mis años de estudiante postgraduado en la Universidad de Harvard, este tema de la inequidad comercial y financiera de tratar igual a desiguales, me ha interesado vivamente. En efecto, la reciprocidad exige "comerciar sobre bases iguales, lo que coloca a los países atrasados y a las economías industriales en un mismo plano por lo que toca a eficiencia económica y en una relación de influencia recíproca e independiente, situación que no se ha confirmado por los hechos". Ver disertación doctoral del autor: "Exchange Stability, the Cycle and Economic Development" (Harvard University Archives, 1949), publicada en español por el Banco de México, S. A., en 1951; pp. 51-52; y concluía: "México debe rechazar cualquier política o principio, clásico o no... que retarde la tasa de desarrollo económico obtenible... [que] haga al país más pobre en vez de hacerlo potencialmente más rico", *op. cit.*, p. 157.